

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

JULHO E AGOSTO DE 1948

Vol. II - Ns. 3 e 4

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
O D.A.S.P.	3
COLABORAÇÃO	
Valorização da Amazônia — ANTÔNIO MARTINS	6
Do estágio probatório e sua efetiva utilização (I) — CARLOS ALBERTO LÚCIO BITTEN- COURT	20
Plano para elaboração de regimento interno — NAIR FORTES ABU-MERHY.....	41
Assistência aos cegos (II) — ARY C. FERNANDES	46
O Sistema Orçamentário Brasileiro — ANTÔNIO BARSANTES DOS SANTOS.....	50
Critérios de promoção — MOACIR DE MATOS PEIXOTO	56
Faculdade normativa da administração — PAULO DOURADO DE GUSMÃO.....	61
PENSAMENTO ALIENÍGENA:	
Aspectos sociológicos das migrações — EMORY STEPHEN BOGARDUS.....	66
Contrôles governamentais na Grã-Bretanha — Tradução de MARY CARDOSO.....	79
ADMINISTRAÇÃO LOCAL:	
O projeto de autarquia da Fundação Brasil Central — OCÉLIO DE MEDEIROS.....	85
O D.A.S.P. e os Territórios Federais — ARAÚJO CAVALCANTI	92
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL:	
Organização Internacional de Refugiados — ISIDORO ZANOTTI	95
DOCUMENTÁRIO	
REPORTAGEM:	
A Escola Nacional de Engenharia — F. DE A. NOGUEIRA	114
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Doutrina: As forças armadas na Constituição (III) — M. SEABRA FAGUNDES.....	133
O magistrado é funcionário público? — OLIVEIRA E SILVA.....	139
Pareceres — Julgados	141
DECISÕES ADMINISTRATIVAS.....	147
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS	153
Causas e sentido da evolução orçamentária	153
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS	161
O decênio das atividades de organização	161
Pessoal — M. J. A. FERNANDES	164
Pessoal	164
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN	166
O papel do D.A.S.P. na política de aperfeiçoamento	166
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	170
Seleção de Pessoal para o S.P.F. — a ação do D.A.S.P.	170
Questões apresentadas no C-174 — Concurso para a carreira de Datilógrafo do S.P.F.	172
NOTAS:	
Noticiário	175
"Revista Industriários"	176
Exportação de cacau em 1947 — J. A. BATISTA VIEIRA	177
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica — GUERREIRO RAMOS	179
Pequena Bibliografia para o estudo da assimilação e aculturação.....	179
Indicações	180
Publicações recebidas	181

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

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.

O D. A. S. P.

HÁ dez anos surgia, no panorama da administração pública brasileira, o Departamento Administrativo do Serviço Público ou, simplesmente — como se convencionou chamá-lo — o D. A. S. P.

Mas, o decreto-lei n.º 579 de 30 de julho de 1938 veio, apenas, dar maior organicidade e estruturação técnica ao extraordinário movimento renovador de nossa administração pública, cujas bases haviam sido estabelecidas com as atividades da extinta Comissão Permanente de Padronização e do antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, respectivamente em 1935 e 1936.

Não têm, portanto, razão de ser, as críticas apressadas dos que atribuem ao D. A. S. P. o vício de uma origem totalitária. A Constituição de 10 de novembro de 1937 nada mais fez do que reconhecer e consagrar a existência de um fato consumado: — isto é, a transformação do Estado brasileiro no sentido do aperfeiçoamento de sua máquina administrativa emperrada, a necessidade de reformar “de fond en comble” os métodos e processos de trabalho então vigentes, principalmente no que se refere aos problemas de planejamento administrativo e financeiro, orçamento, organização, pessoal, material, edifícios públicos e documentação.

Aliás, uma das causas fundamentais da própria revolução de 1930 e que fôra, mesmo, objeto de plataformas eleitorais, consistia na exigência popular de corrigir a situação anômala em que se encontravam quasi todos os nossos serviços públicos: descoordenados, deficitários, caóticos. E foi na experiência anglo-norteamericana que o governo brasileiro buscou inspiração para modelar — com as adaptações impostas pelas nossas realidades — a entidade destinada a aumentar os índices de rendimento dos serviços públicos, simultaneamente com a tarefa de elevar o exercício das funções públicas aos níveis de dignidade e de responsabilidade que lhe são inerentes.

Ao ensejo do aparecimento do D. A. S. P. como instrumento de modernização do Estado brasileiro, ninguém, de bôa fé, poderá negar a poderosa influência do pensamento democrático dos mais famosos tratadistas de então — W. F. Willoughby à frente, com o clássico “The Principles of Public Administration” — e, mais poderosamente ainda, as recomendações do saudoso Presidente Franklin Roosevelt tais como formuladas pelo “The President’s Committee on Administrative Management, Report of the Committee with Special Studies” (Washington, 1937).

O D. A. S. P. pode orgulhar-se, portanto, de origens tão profundamente democráticas quanto as próprias finalidades que lhe foram cominadas; e, dez anos decorridos, o país inteiro é testemunha do que foram as iniciativas e a ação fecunda dêsse órgão de administração geral, nos diversos setores de sua competência técnica.

E’ bem de ver-se, contudo, que nem as recomendações dos especialistas em seu favor nem os elogios que lhe fizeram as figuras mais representativas nos domínios da

ciência da administração contemporânea — inclusive mestres alienígenas consagrados, como, entre tantos, os recentes pronunciamentos dos professores Henry Reining Jr. e Harvey Walker — nem, mesmo, os impressionantes e benéficos resultados de sua ação executiva, é bem de ver-se nada poderia evitar a reação dos imensos interesses contrariados pelo D.A.S.P. durante o decênio que ora se encerra.

Efetivamente, as críticas formuladas contra o aludido Departamento se explicam, em sua quasi totalidade, como a reação inevitável dos últimos abencerragens dos velhos conceitos e tipos de Estado adstritos à não-intervenção na esfera econômica e à simples manutenção da ordem pública. São os retardatários que ainda não compreenderam as exigências da organização técnica do Estado Moderno em um mundo cada vez mais dominado pelo determinismo da divisão do trabalho, da crescente especialização das funções e da inevitável profissionalização do serviço público.

Vicissitudes de ordem política teriam, forçosamente, de coarctar a execução de certas providências que constituem o próprio "leit-motiv" do D.A.S.P. e destinadas, em última análise, a moralizar a administração e intensificar a produtividade de seus órgãos integrantes, reduzindo, do mesmo passo, o custo de suas operações. A instituição do D.A.S.P. tornou possível cuidar dos casos relativos à classificação dos cargos públicos com as especificações reguladoras de seu provimento; justos padrões de remuneração baseados no princípio universalmente consagrado "equal pay for equal work"; padronização do material; centralização das compras; seleção racional do pessoal e seu perene aperfeiçoamento; racionalização administrativa pelo aprimoramento da organização e dos métodos de trabalho, quer do ponto de vista da estrutura, quer do ponto de vista do funcionamento; planejamento administrativo e financeiro adequado às necessidades do país; documentação sistemática e tantos outros característicos de um órgão de estado-maior do Chefe do Executivo, o qual, em um regime presidencialista como o nosso, é o próprio Presidente da República.

Sem dúvida terá o D.A.S.P. cometido erros ao traduzir em medidas concretas alguns dos seus objetivos reformadores. Poder-se-á, mesmo, acentuar que a racionalização é um processo contínuo e que o Estado é uma força dinâmica a serviço do bem-estar geral, devendo, portanto, o próprio D.A.S.P. submeter-se a uma reorganização constante ao invés de permanecer cristalizado numa estrutura definitiva. Todavia, as críticas formuladas com mais insistência, contra essa entidade visceralmente democrática e de caráter essencialmente técnico, são de outra espécie e têm finalidades diversas: o que se pretende, de plano, sob os mais variados pretextos, é mutilar, ou, quiçá, suprimir a instituição para o assalto aos cargos públicos, o restabelecimento do "pistolão" e das percentagens por compras, a eliminação dos concursos, provas honestas ou quaisquer barreiras que porventura se levantem em defesa dos legítimos interesses da Nação. Encontra-se, realmente, ameaçado, um dos mais singulares e úteis movimentos criadores de que há menção na história político-administrativa do Brasil. Uma demagogia solerte procura anular a obra renovadora do D.A.S.P., tentando demolir as suas realizações. Na hipótese de não atingir êsse desideratum negativista, as forças interessadas em restabelecer o caos na administração pública empregam esforços dignos de melhor aplicação, na tarefa de denegrir e mutilar uma instituição que tem prestado os mais assinalados serviços ao país e que é, ainda, conforme salientou um publicista responsável, "uma das coisas mais limpas do Brasil".

E' de se esperar, contudo, a vitória do bom senso e dos interesses superiores da Nação sobre os apetites famélicos e a voracidade insaciável de oportunistas e demagogos. As boas sementes plantadas pelo D.A.S.P. não serão desperdiçadas: elevar a administração pública à categoria de uma ciência; generalizar as técnicas de investigação cien-

tífica; submeter a ação executiva do Estado às exigências da planificação democrática; adotar os princípios da organização racional; racionalizar a administração financeira e orçamentária; subordinar os problemas de pessoal, material e documentação a um tratamento orgânico, eliminando o espirismo, a corrupção e a desonestidade; extinguir os desperdícios sob qualquer de suas formas; dar novo sentido e conteúdo ao exercício da função pública; extirpar a tendência nefasta ao nosso como aos demais países latino-americanos, aonde os cargos públicos são desfrutados como sinecura de felizardos; igualdade de oportunidade para todos e aproveitamento dos mais capazes; em conclusão — para citar apenas algumas das grandes idéias que o D.A.S.P. representa: — simplificação dos processos de trabalho, redução da “papérasserie”, economia, eficiência e implantação definitiva do “sistema do mérito” como condição de sobrevivência da própria Democracia em nossa terra. Em face de uma entidade como o D.A.S.P. incumbida de encargos vitais à prosperidade da Nação e que tantos esforços tem efetuado nêsse sentido — com maior ou menor sucesso, consoante o reconhecem os seus mais ferrenhos adversários — só há uma atitude decente: corrigir-lhe os possíveis erros, desenvolver-lhe todos os aspectos positivos, aperfeiçoá-lo e aparelhá-lo para o bom desempenho das tremendas responsabilidades que lhe cabem — menos por êle do que pelo crescente desenvolvimento do Brasil. Nenhuma vantagem prática, aliás, se poderia colher com o apedrejamento, mutilação ou sacrifício de um dos raros núcleos de estudos administrativos existentes no país, onde se forma uma pleiade de técnicos e profissionais necessários ao Estado.

Alguns governos estrangeiros e a própria O.N.U. têm solicitado ao D.A.S.P. o concurso dêsses especialistas para as mais diversas atribuições.

Por outro lado, a supressão ou mutilação do D.A.S.P. privaria tanto o Presidente da República como o próprio Congresso, de um órgão especializado de consulta e documentação, indispensável à solução conveniente dos problemas de administração geral e das chefias executivas. Seria retroceder à estaca zero do empirismo e da descoordenação. Ou, como escreveu um dos nossos maiores pensadores “seria mais uma dessas inomináveis mutilações, mais um incompreensível retrocesso com que, mais ou menos inconscientemente, sob alegações fúteis, tomando a nuvem por Juno e sob o pretexto, às vezes, de pequenos senões que se corrigiriam facilmente, destruimos as criações mais felizes, obra de inteligências e vontades poderosas, dedicadas integralmente ao bem público. . .”

Valorização da Amazônia

(O Território Federal do Rio Branco)

ANTÔNIO MARTINS
(Deputado federal)

A Revista do Serviço Público divulga no presente número o ensaio do Deputado Federal Antônio Martins, sobre o Território Federal do Rio Branco, cujo povo aliás, o elegeu seu 1.º representante no Parlamento Brasileiro.

Trata-se de valiosa contribuição para o melhor conhecimento de uma vasta região destinada a ser, pelas suas características peculiares e grandes recursos inexplorados, uma das mais prósperas unidades da Federação. A Revista do Serviço Público tem divulgado, através de suas páginas, importantes estudos, planos e contribuições de vários autores sobre os problemas relativos às diversas regiões geo-econômicas do país. Ao próprio Território Federal do Rio Branco dedicou esta revista uma atenção toda especial publicando em 3 números sucessivos — set., out. e novembro de 1945 — uma análise geo-econômica do sr. Araújo Cavalcanti, intitulada "RECUPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO BRANCO" — trabalho êsse que teve ampla repercussão nos círculos técnico-culturais do país.

As idéias do eminente deputado federal Antônio Martins foram objeto de importante discurso pronunciado na Câmara dos Deputados no dia 7 de outubro de 1947. (N. R.)

HÓNRADO com o mandato que me conferiu o generoso povo do Território Federal do Rio Branco, elegendo-me, em pleito livre, seu primeiro representante na Câmara dos Deputados, entendo como indeclinável obrigação proporcionar ao Congresso Brasileiro um descortino dos problemas fundamentais daquele portentoso vale.

A par dessa obrigação, para cuja descum-bência encareço a benevolência da Casa, há a con-

siderar, ainda, três motivos que ajudam a justificar minha presença nesta tribuna: *primeiro*, o fato de ainda não haverem sido revelados à maioria dos representantes do povo brasileiro as realidades da área riobranquense; *segundo*, os magníficos resultados que vêm alcançando os árduos trabalhos da Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, no sentido da melhor aplicação dos recursos previstos pelo artigo 199 do diploma constitucional, referente ao desenvolvimento da maior penepianície do mundo, de que o Rio Branco faz parte, com uma fisiografia diferente; *terceiro*, o interêsse que têm despertado no meio parlamentar os problemas de governo regional, de que são provas cabais, entre outras, os pronunciamentos favoráveis ao restabelecimento do Território Federal de Ponta Porã e criação de novos Territórios Federais, pela reforma constitucional, que se impõe.

Por outro lado, sob a certeza de que os Territórios Federais, a despeito de suas peculiaridades regionais, possuem problemas comuns de legislação, organização e governo, espero também concorrer para as soluções requeridas, invocando, para isso, senão a autoridade necessária, pelo menos a experiência de um velho servidor das causas territoriais.

Assim sendo, o presente trabalho obedeceu a um plano, pelo qual tenho em vista informar sobre os aspectos mais importantes da área territorial riobranquense, compreendendo:

I — Introdução;

II — O Território Federal do Rio Branco, sua origem, limites e organização;

III — As primeiras explorações no Rio Branco e a configuração de suas fronteiras;

IV — Importância geopolítica do Território Federal do Rio Branco;

V — A “Guiana Brasileira” e o Relatório de Hamilton Rice;

VI — Zoneamento geo-econômico do Território Federal do Rio Branco e seu regime de produção;

VII — O Território Federal do Rio Branco e seus problemas de imigração e colonização.

Sinto o Congresso, sem falar exclusivamente do ponto de vista partidário, como uma síntese de expressão dos diversos meios nacionais, pela qual o Brasil se exprime e se entende. Cada representante fala a linguagem dos problemas de sua terra, com peculiaridades próprias, e, do confronto das diversidades, em face das aspirações do povo, tem resultado melhor conhecimento de nós mesmos.

Desejo, portanto, trazer até aqui imagens do Território Federal do Rio Branco, para que esse conhecimento se torne mais efetivo. Através dessas imagens, estou certo de que o Congresso poderá comprovar que a luta do povo riobranquense não é menor do que a de outros que se empenham na secular tarefa de desbravamento das florestas equatoriais, dominação dos vales que estimulam a selvageria de sua natureza e civilização desses espaços que a nação brasileira tanto se tem retardado em ocupar.

II — O TERRITÓRIO FEDERAL DO RIO BRANCO: SUA ORIGEM, LIMITES E ORGANIZAÇÃO:

Criado pelo Decreto-lei n.º 5.812, de 13 de setembro de 1945, conjuntamente com os territórios Federais do Amapá, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguaçu, o Território Federal do Rio Branco se constituiu inicialmente de partes desmembradas ao Estado do Amazonas, compreendendo áreas territorializadas dos Municípios de Boa Vista, Moura e Barcelos. O Decreto-lei número 6.550, de 31 de maio de 1944, retificou os limites das referidas entidades, alterando, entre outros dispositivos, o § 2.º do art. 1.º do citado Decreto-lei n.º 5.812, e a alínea *b* do Decreto-lei n.º 5.839, de 21 de setembro de 1943, que dispõe sobre a administração daqueles territórios.

Dêsse modo, define-se no Território Federal do Rio Branco um espaço com admiráveis possibilidades ecumênicas e que esbarra a Oeste, Norte

e Leste, nos limites com a República da Venezuela e a Guiana Inglesa; a Sueste e Sul, rio Jamundá ou Nhamundá, na sua nascente principal na serra Uassari até o paralelo da nascente principal do rio Alalaú, até a sua foz no Rio Jauaperi, descendo por este até a sua foz no rio Negro e por este rio acima até a foz do rio Jufari; — a Sudoeste, o rio Jufari, desde a sua foz até a sua nascente principal; o divisor de águas entre os rios Demeni e Xeruini, desde a nascente principal do Jufari até o divisor de águas entre o Demeni e o Catrimani; este divisor até encontrar o paralelo que passa pela nascente principal do rio Catrimani e seguindo por este paralelo até a serra Parima (Decreto-lei n.º 6.550, art. 1.º, *b*).

Quanto à organização administrativa, seria dividido em dois Municípios, com a denominação de *Boa Vista* e *Catrimani*, compreendendo o primeiro a área do Município de igual nome que pertencia ao Estado do Amazonas e o segundo a parte do Município de Moura, no referido Estado (Dec.-lei n.º 6.550, art. 3.º, *b*).

Com esses limites, o Território Federal do Rio Branco retalha no mapa a evocação de uma cabeça de boi, inteiramente no hemisfério norte e na parte mais setentrional do Brasil, com uma superfície maior do que a do Estado de São Paulo (252.365 kms²). Mas essa enorme extensão é apenas pequeno bocado de um faixa de fronteira despovoada e morta, outrora cenário de controvérsias de limites, mas para onde se voltam hoje os interesses do Governo da República, no sentido de incorporá-la definitivamente à civilização nacional.

Confirmada, pela Constituição de 18 de setembro, a existência do Território Federal do Rio Branco, com a possibilidade de erigir-se em Estado, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar da superfície do Amazonas, resta agora rever, em face do novo Estatuto, a legislação que o rege, diante das razões já ditadas pela experiência. Sob esse aspecto, invoco a autoridade do autor da Consolidação das Leis Territoriais, para cuja elaboração prestou o seu concurso jurídico e técnico, porquanto as idéias enunciadas em suas duas obras de Direito Público Territorial apóiam meu ponto de vista a respeito, principalmente no que se refere ao Decreto-lei n.º 7.775, de 24 de julho de 1945, que dispõe sobre a organização administrativa do Território Federal e dá outras providências.

Os problemas de limites, divisão administrativa e organização do Território Federal do Rio Branco não diferem dos de outros Territórios, porquanto as deficiências resultam de suas origens legislativas, de vez que não houve a necessária discussão e participação dos interessados, quando se elaboraram os atos de desmembramento dos Estados e conseqüente alteração da organização nacional.

Tais deficiências, porém, podem ser corrigidas pela revisão legislativa que se impõe, com base na experiência. Nesse sentido, sugiro a criação de um órgão com a competência não só de acompanhar a ação dos executivos territoriais, como também examinar os problemas comuns de legislação, administração, orçamento e organização. Não sei se os representantes dos outros Territórios estão de acôrdo com esta sugestão. Mas, do ponto de vista dos interesses do Rio Branco, parece-me aconselhável, mesmo porque a natureza similar dos problemas territoriais impõe a necessidade de um trabalho de cooperação e em viva articulação com certos órgãos do Poder Executivo, a fim de que o material legislativo que já se mostra esparso possa ser sistematizado num Código de Administração Territorial ou numa Lei Orgânica, abrangendo diversos aspectos de governo e administração, sôbre os quais não se pode prescindir do concurso dos especialistas do Governo Federal. Limites, divisão política, organização judiciária, organização administrativa, planejamento e contrôle, problemas de administração geral — todos êsses tópicos constituem matéria de codificação que precisa de ser examinada em conjunto, antes de qualquer projeção formal. Além do mais, os Territórios, a meu ver, devem funcionar como unidades de um sistema nacional de administração e governo e não como compartimentos estanques a despeito das peculiaridades de cada um, em virtude de sua natureza jurídica e de seus problemas de legislação, administração e governo.

III — AS PRIMEIRAS EXPLORAÇÕES DO RIO BRANCO E A CONFIGURAÇÃO DE SUAS FRONTEIRAS

A área riobranquense, em remotos tempos coloniais, desafiou a imaginação de ousados exploradores, principalmente espanhóis, que, ao buscarem o *El Dorado* nas suas lendárias paragens, cedo descobriram, diante de serras e campos, as possibili-

dades econômicas que a mesma oferecia. Autores como *Baena*, *Berredo*, *Nabuco* e o *Barão de Marajó*, êste na admirável obra "As Regiões Amazônicas" (Lisboa — 1895 — pág. 239), referem-se às primeiras explorações ali efetuadas e de que há referências na substanciosa "Relação Geográfica Histórica do Rio Branco da América Portuguesa", escrita pelo Bacharel *Francisco Xavier Ribeiro de Sampaio*.

Entre 1639 e 1655, os portugueses já haviam reconhecido o Rio Branco, primitivamente chamado *Quecuene* e, mais tarde, *Paraviana*. As maiores incursões, porém, foram efetuadas entre 1670 a 1671.

Das "expedições de resgate", há memória de algumas de certa significação, como a de *Manuel Ayres*, ao Tacutú, onde encontrou frei *Jerônimo Coelho* e outros missionários carmelitanos vivendo entre os índios, nos anos de 1720 e 1725. A expedição de *Lourenço Belforte*, em 1740, subiu o Uraricoera e aí instalou arraial. Verificou-se ainda, nesse ano, a incursão de *Francisco Xavier de Andrade*.

Em 1741, *Nicolau Hortsman* passou do Essequibo ao Branco pelo Rupununi. Em 1763, notam-se a entrada do capitão paraense *Francisco Ferreira* — e a expedição de *Crictvão Aires Botelho*, acompanhado do "príncipe" *Donaire*. E, havendo notícias de novas incursões de espanhóis, o Governador Geral do Pará, *General Francisco Costa Ataíde Teive*, determinou, em 1766, ao Governador do Rio Negro, *Joaquim Tinoco Valente*, que mandasse observar o Rio Branco. Daí resultou a expedição do Alferes *José Agostinho*, que subiu o Uraricuera.

Mais tarde, em 1773, um engenheiro alemão, Capitão *Felipe Sturm* subiu o Uraricuera, chegou à foz do Tacutu, com o Capitão *Domingos Franco de Carvalho*, o qual aprisionou os espanhóis. Àquele oficial alemão deve-se a construção do pequeno forte de S. Joaquim.

Daí por diante, novas explorações se fizeram e, mais tarde, até os ingleses de *Demerara* visaram a ocupação do Rio Branco, conforme consta da memória do Tenente-coronel de Artilharia *Antônio Ladislau Monteiro Baena*, "sôbre os intentos" daquele povo "de usurpar as terras ao oeste do Rio Rupununi adjacentes à face austral da Cordilheira do Rio Branco para ampliar sua colônia"...

Outras expedições foram ainda empreendidas ao Rio Branco, merecendo ser ressaltada a do porta-bandeira Francisco José Rodrigues Barata, em 1798, à Colônia Holandesa de Surinam. O referido porta-bandeira partiu do Pará em 30 de março desse ano, subiu o Amazonas até Manaus, de onde passou à foz do Rio Branco, no Negro. Daí penetrou o Alto Rio Branco, subiu o Tacutu, passou ao Essequibo e, finalmente, alcançou *Demerari*, em 12 de setembro do mesmo ano. Dessa possessão inglesa viajou para *Surinam*, de onde mais tarde regressou pelo mesmo caminho, numa jornada memorável.

Ora, diante de tais fatos, através dos quais justo é exaltar a política portuguesa na sua histórica tarefa de preservação da soberania lusitana, patenteia-se, claramente, a importância de que sempre se revestiu o domínio da "Guiana Brasileira", nestes séculos de ocupação. Essa importância ainda mais se acentuou quando, mais tarde, surgiram as importantes questões de limites, já solucionadas pelo gênio pacificador da diplomacia. E, desde que a área riobranquense já não constitui motivo daqueles receios que levaram o Governo Colonial a edificar o forte de S. Joaquim, hoje em ruínas pelo secular desuso, devemos olhar a faixa de fronteira em que se enquadra o Território do Rio Branco, não como um problema militar, mas eminentemente econômico, ligado ao desenvolvimento de uma das mais ricas porções não só do Brasil mas do hemisfério.

Se já nos é juridicamente reconhecida a posse da área riobranquense, agora territorializada, resta-nos somente ocupá-la em definitivo, impregná-la de uma consciência de brasilidade e promover a utilização de seu abundante espaço, através de uma séria política de governo colonial e desenvolvimento econômico, pela utilização de suas indiscutíveis possibilidades ecumênicas.

IV — IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO RIO BRANCO

Repito que, no momento presente, quando estão juridicamente solucionados os nossos problemas de fronteiras e quando mais se acentuam as necessidades de cooperação dos povos continentais, já não mais se justificam, no Rio Branco, aquelas preocupações militares que orientaram, nos tempos coloniais, as primeiras iniciativas de seu povoamento.

Isto vem ao caso porque o Território Federal foi ali instituído, naquela imensa faixa abandonada, no interesse da defesa nacional, conforme o dispositivo constitucional em que se inspirou toda a legislação ainda vigente sobre Territórios.

Não havendo mais razão de ser do art. 6.º da Constituição de 10 de novembro de 1937, que não sobreviveu na Constituição de 18 de setembro, torna-se fora de época reavivar os históricos receios daqueles instantes de apreensão, para imprimir qualquer caráter militarista do Governo e às justificações da existência da entidade.

Além de tudo, a área brasileira incluída no Território Federal do Rio Branco e as dos países limítrofes — interdependentes pelas suas necessidades de progresso e constitutivas de um centro de interesse com a mesma configuração fisiográfica — não podem viver como compartimentos estanques, embora sob nacionalidades distintas. Por outro lado, a geopolítica promoveu a revisão dos conceitos clássicos de fronteiras e influenciou na renovação de sentido dos institutos de Direito Público, pela superposição dos interesses de interdependência convencionais da separação política.

O que se deve fazer é fomentar a auto-suficiência do Território Federal do Rio Branco, estimulando a capacidade de iniciativa de suas populações e promovendo o aproveitamento de suas riquezas, a fim de prepará-lo para a vida autônoma. A entidade Território possui, dentro dessa finalidade, o significado de uma etapa experimental de preparação para o federalismo, no sentido da melhor organização nacional, em virtude de facultar o aparecimento de novos Estados. Se não houver essa compreensão, os Territórios continuarão a pesar por muito tempo nos orçamentos de despesas transformados em verdadeiros sorvedouros de verbas. E, para que isso não aconteça no Rio Branco, não o justifico como medida apenas de "interesse da defesa nacional" compreendida no sentido estritamente militar, mas como entidade federal cuja organização governamental e administrativa de caráter civil deverá votar-se à assistência às populações e ao desenvolvimento econômico da região. Aliás, outra não tem sido a orientação do Governo, porque, além da nomeação exclusivamente de militares para os postos de governo, nada ali se tem feito no interesse da defesa nacional, compreendido este naquele caráter.

Os próprios fatos econômicos dos tempos coloniais justificam a importância da contribuição

do Rio Branco para o progresso dos Estados circunvizinhos, estimulando as investidas de ocupação que o Direito posteriormente solucionou. Na "Descrição relativa do Rio Branco e seu Território", em 1778, Manuel da Gama Lobo D'Almada teceu importantes considerações sobre as vias naturais de acesso dos povos vizinhos, em busca das riquezas riobranquenses.

Aos espanhóis, os caminhos fáceis estariam na descida de qualquer dos rios que desaguam no Rio Branco, esbarrando, porém, nos obstáculos antepostos pelas cordilheiras, com a comunicação do Orinoco.

Aos holandeses, o acesso às campinas seria mais fácil, subindo o Esequibo ao Rupununi, para daí alcançarem o Rio Branco.

Aos franceses, porém, o acesso se tornaria mais difícil, porque do Maroni, que separava os franceses dos holandeses, não havia facilidade de passagem para o Rio Branco e ainda devido à própria localização de Caiena, à leste daquele rio.

Por aqueles caminhos naturais, os aventureiros das colônias fronteiriças fizeram incursões ao Rio Branco, atraídos pelas riquezas da região pelas trocas e pelo comércio de escravos com as numerosas tribos da "gentilidade" de que aquele pioneiro "achou notícia": *Paravilhanos*, nas cabeceiras do Tacutu; *Aturais*, nas serras do Tacutú e Repunuri; *Amaribas* e *Caripunás*, a oeste das serras do Repunuri; *Caribes*, a poucas léguas dos *Caripunás*; *Macuxis*, estendendo-se até às vertentes do Surumu; *Capixanas*, mais numerosos, nas serras que decorrem das vertentes do Maú, até as do Parima; *Oiacás*, nas serras localizadas entre o Majari;

Aracapus, nas serras das cabeceiras do Majari.

Quinhaus, num igarapé afluente do Urari-cuera;

Protocós, no igarapé Tacutu;

Macus, na serra de Andauari;

Guimaras, nas cabeceiras do Maracá;

Aocuis, no rio Cauamé;

Iapiraris, nas cabeceiras do Mocajá;

Saparás; *Pauxianas*, *Parauanas*, no Catri-mani;

Chaperos, *Guajuras*, etc.

Ac ter notícia dessa numerosa *gentilidade* e ao perceber as possibilidades de riqueza das regiões do fabuloso Vale, pela exploração dos recursos naturais, fabricação de manteiga de tartaruga, criação de gado nos imensos e férteis campos", plantação de algodão, café, cacau e anil silvestre, Lobo D'Almada escreveu no seu relatório: "Uma das maiores vantagens que se pode tirar do Rio Branco é povoá-lo e colonizar tôda esta fronteira com a imensa gente que habita as montanhas do país".

Se houvesse o Governo Colonial seguido, em tempo, os conselhos de Lobo D'Almada, o núcleo do Forte S. Joaquim, construído de pedra e barro na foz do Tacutu, e as antigas povoações de Carmo, Santa Maria, S. Martinho, hoje em ruínas e algumas até desaparecidas, se teriam transformado em centros vivos de irradiação do desenvolvimento econômico da gleba.

Entre as medidas sugeridas, constava a oferta de gado aos colonos, deslumbrado que ficou o velho pioneiro com as "férteis campinas" que se estendem até as cabeceiras dos rios Maú, Sumuru e Majari, as quais, conforme relatou, "são cobertas de excelente pasto para gado, semeadas de ilhas de mato que abrigariam o gado na força do calor mais intenso, regadas de igarapés que a fertilizam, com inumeráveis lagos de que se tira quantidade de sal montanum, próprio a fazer mais saborosos os pastos e por isso de mais nutrição".

À semelhança dos tempos coloniais, o Rio Branco ainda hoje está no círculo de interesses econômicos dos povos vizinhos, sempre interessados no gado que a região não pode fornecer para o suficiente abastecimento dos núcleos fronteiriços; necessitados de produtos agrícolas que o Território não pode produzir, em virtude do atual regime econômico, da falta de assistência, de máquinas e de braços para a lavoura; fascinados pelas possibilidades de suas riquezas minerais, principalmente dos indícios de petróleo que o Governo Brasileiro ainda não pesquisou. Dêsse modo, não devemos apenas vigiar de longe essas riquezas, como as sentinelas coloniais do velho Forte de São Joaquim, mas tentar explorá-las, pela realização de um sério plano de desenvolvimento econômico da área riobranquense.

Mais importante do que os diamantes do Tepequem são inúmeras outras aflorações minerais de mais valor, mas que ainda não pesquisamos;

são as possibilidades da indústria pastoril organizada, da agricultura das terras firmes e do aproveitamento do potencial hidroelétrico da região. Além disso, há ainda as reservas dos lençóis petrolíferos que procedem da Venezuela mas que ainda não foram nem sequer sondados, a despeito de notícias de emanações espontâneas no Mocajá.

V — A "GUIANA BRASILEIRA" E O RELATÓRIO DE HAMILTON RICE

A despeito daquelas explorações coloniais, a extensa superfície do atual Território do Rio Branco, principalmente o Alto Rio Branco e a região Montanhosa, de peculiar configuração geográfica na Amazônia, ainda constitui uma importante área de pesquisa. Continua a desafiar a argúcia dos geógrafos, geólogos, economistas e naturalistas, porquanto ainda não foi levada avante, naquelas longínquas paragens, uma obra definitiva de levantamento geral, cientificamente orientada, principalmente para fins de administração e governo.

A região do Uraricuera-Parima, por exemplo, ainda continua sob tais aspectos, envolta em dúvidas e controvérsias, apesar do trabalho de reconhecimento das poucas expedições que a têm per-lustrado, desde os tempos coloniais: em 1787, a Comissão Portuguesa de Fronteiras, sob a direção do Governador Lobo D'Almada, subiu o Uraricuera até a boca do Uraricapara; em 1882, a Comissão Venezuelana-Brasileira, dirigida pelo Tenente Senior Naval Francisco Xavier Lopes Araújo, subiu o Uraricuera até próximo de sua nascente na serra Parima; em 1838-1839, Robert Schomburgk empreendeu em um ano uma histórica jornada de ida e volta à Guiana Inglesa; em 1911-1912, Theodor Kock-Grümburg subiu o Rio Branco e o Uraricuera até o Aracassa, de onde seguiu o mesmo itinerário feito há 73 anos por Schomburgk, até alcançar eventualmente o Orinoco e voltar a Manaus, de S. Francisco de Atabapo pelo Orinoco Cassiquaro e Rio Negro; em 1913, o Dr. William Curtis Farabee subiu o Rio Branco até Boa Vista, de onde tentou transpor o Furo Sul ou Maracá do Uraricuera, etc. Quero fazer especial referência aos trabalhos de levantamento do Comandante Brás Dias de Aguiar, recentemente executados, com objetivos de demarcação de duas fronteiras.

Não sendo meu intuito fazer uma sinopse histórica dos pioneiros do Rio Branco, desejo referir-me particularmente à Expedição que Hamilton Rice levou a efeito, de agosto de 1924 a junho de 1925, na área da "Guiana Brasileira", que êle definiu como sendo a "porção nordeste de um gigantesco quadrilátero, o qual pode ser delimitado por linhas inclinadas partindo de Bogotá e do Monte Roraima, em direção a Iquitos e Manaus, ligados, respectivamente, os dois pontos ocidentais com os seus opostos, por paralelos".

Nessa região, que o ilustre geógrafo investigou durante um quarto de século e que foi objeto de sete (7) expedições, foram realizados importantes estudos, com os seguintes objetivos: — levantamento e traçado do mapa do Rio Branco, com o seu afluente ocidental, o Uraricuera, explorando-o até a sua nascente na serra Parima; investigar a existência de algum atalho ou passagem entre as cabeceiras do Uraricuera e a do Orinoco, promover experiências com diversos aparelhamentos científicos; realizar levantamentos aéreos com o primeiro aeroplano (tipo Curtiss Sea-Gull) que sobrevoou a região; realizar estudos de geologia e examinar a fisiografia geral da região; promover investigações de antropologia, etnologia e inspeção médica da área em estudo", etc.

Ao regressar, Hamilton Rice escreveu um Relatório que leu, na noite de 22 de março de 1926, na mundialmente famosa Sociedade de Geografia de Londres, e que foi publicado em francês, luxuosamente ilustrado, inglês e espanhol.

Não fôra o patriótico esforço de dois técnicos do D.A.S.P. que colaboraram nos trabalhos de organização administrativa do Território Federal do Rio Branco, o relatório Rice ainda não teria sido traduzido para o vernáculo. Considerando que sua publicação se impõe como uma revelação técnica das incalculáveis possibilidades econômicas da região, tomei a iniciativa de ser a mesma feita pela Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia, mediante acôrdo com os tradutores.

VI — ZONEAMENTO GEO-ECONÔMICO DO TERRITÓRIO FEDERAL DO RIO BRANCO E SEU REGIME DE PRODUÇÃO.

Na extensa superfície do Território Federal do Rio Branco, cuja maior porção se localiza na

despovoada faixa de fronteiras, configuram-se nitidamente três contrastes fisiográficos, aos quais as rudimentares atividades de produção de seus rarefeitos habitantes imprimem, por sua vez, uma fisionomia econômica peculiar.

Essa peculiaridade é também de natureza geográfica, conforme salientou Hamilton Rice, Rice, quando, ao se referir ao comentário de que o maior rio do mundo corre também na maior península do mundo, ressaltou a diversidade existente entre a Guiana Brasileira e o resto da Amazônia. Com efeito, essa diversidade fisiográfica existe, determinando, por sua vez, a peculiaridade econômica do Território Federal do Rio Branco, a única unidade da Amazônia Brasileira cujos problemas de valorização independem dos planos de amparo à borracha apesar desse produto influir na vida de toda a comunidade dos Estados Amazônicos.

As atividades de indústria extrativa, de produtos em estado de natureza, se configuram conforme as ocorrências das espécies de maior vantagens financeiras, o que decorre, por sua vez, de condições fisiográficas peculiares. Daí o motivo por que a borracha predomina na economia amazônica, em virtude de grandes seringais, e onde as quedas de cotação encontram ainda anteparo na valorização de outros produtos, principalmente castanhas, sementes, raízes, fibras, essências e madeiras.

O fato de, no Rio Branco, se verificarem essas ocorrências de recursos florestais, apenas na pequena parte amazônica do Território concorre para que não haja predominância da borracha na economia desse Território. Por outro lado, resultando mais vantagem na exploração de minérios e criação do gado, o Território do Rio Branco, está livre da tirania da borracha, podendo constituir na Amazônia uma economia completamente diferente, mesmo que continue a progredir a incipiente produção de borracha e castanha do Baixo Rio Branco. Mas, a despeito da diversidade das atividades econômicas, o Território Federal não se pode furtar aos trágicos efeitos de seu regime econômico, os quais se assemelham em todos os ramos da indústria extrativa, quando rotineira e empiricamente processada, conforme acontece em todos o Brasil. Borracha, castanha, madeiras, garimpo e gado, etc. — são atividades de técnicas diferentes, mas com a mesma natureza e os mesmos efeitos.

Ainda não existem, infelizmente, estudos definitivos sobre o zoneamento do Território Federal do Rio Branco com os necessários cálculos de área de cada sub-região. Recorrendo, porém, às observações existentes, transcrevo a informação do melhor trabalho sobre o assunto, comentando a fisiografia elementar do Território Federal do Rio Branco: “compreende três grandes sub-regiões características, com relevos diferentes, culturas próprias e suas peculiaridades geo-econômicas e antropogeográficas bem definidas: o Baixo Rio Branco, o Alto Rio Branco e a Região Montanhosa”. (Araújo Cavalcanti, op. cit.).

A região do Baixo Rio Branco representa a parte verdadeiramente amazônica do Território, constituída de florestas integrantes da imensa área equatorial a que Humboldt chamou de Hiléia.

A despeito das riquezas florestais, assemelháveis às de outras matas gerais da planície, essa região não tem podido resistir à concorrência das atividades mais lucrativas que absorvem os habitantes do Alto Rio Branco e da Região Montanhosa.

Daí a causa do retardamento de sua ocupação, seu prático despovoamento e suas dificuldades de colonização. Daí, também, o fato de ser o Território Federal do Rio Branco a única unidade da Amazônia Brasileira cuja economia não repousa na indústria extrativa vegetal, a despeito da incipiente produção de *borracha, balata, castanhas, madeira e sementes*.

Trata-se, no entanto, de região de excepcionais possibilidades econômicas, baseadas nas suas reservas de recursos florestais e no fácil acesso, no inverno, aos portos de maior importância. Seu desenvolvimento poderia verificar-se rapidamente se fosse adotada uma nova divisão administrativa do Território e se houvesse a necessária concentração de recursos, em organizações de caráter reprodutivo, no sentido de estimular os incipientes núcleos de população que aí vegetam, como os de Santa Maria do Boiaçu, Rio Xeruíni, *Catrimani*, onde nem sequer foi instalado o Município aí previsto, São José do Anauá e Caracará, que deveria ser a sede de um novo município.

Cêrca de duzentas milhas separam Manaus da boca do Rio Branco, cuja bacia abrange mais de 35.000 km².

De Manaus até sua embocadura, no Rio Negro, e daí até duzentos e cinquenta milhas acima,

blema de ligação pode ser, por enquanto, mais de organização do que pròpriamente de abertura e conservação de estradas. Só se tornariam essas necessárias nas fases de vasante de setembro a abril. Ressalve-se, porém, o trecho compreendido entre Caracará e Bôca da Estrada cujo esbôço já existente, contornando a Cachoeira Benquerer, deve ser convenientemente concluído, de sorte a oferecer garantia absoluta ao tráfego de caminhões, em serviço de transporte de carga e passageiros.

No período de cheia, lanchas pequenas podem vencer em oito dias a distância entre Manaus a Fazenda São Marcos, principalmente nos meses de maio a agosto, com águas mais abundantes em junho. No período de vasante, as mesmas embarcações gastam de 15 a 20 dias, e até mais. As passagens e os fretes nessa época são cobrados quase em dôbro e, forçoso é confessar, sem resultado relativamente compensador para os armadores, cujo capital empregado nos barcos e acessórios e os valores transportados estão segurados apenas na perícia admirável dos destemidos pilotos das cachoeiras os quais enfrentam o perigo iminente com estoicismo de verdadeiros abnegados do dever, o que consigno aqui como justa homenagem àqueles bravos cooperadores incógnitos do progresso e da civilização do Rio Branco.

Pelo exposto, é imperiosa e urgente a melhoria do atual meio de transporte fluvial que nos liga a Manaus, centro onde o comércio riobranquense se abastece, dotando-o de embarcações apropriadas e retificando o canal na parte encachoeirada. Esse serviço simplíssimo consiste na remoção de algumas pedras isoladas, sem prejudicar a estrutura do sistema natural de retenção das águas. A retificação, pelo mesmo processo, do canal Cujubim que contorna, pela margem esquerda, a cachoeira Benquerer, também permitiria que embarcações de regular tonelagem chegassem a Boa Vista, no inverno, com a vantagem dos pequenos motores poderem trafegar por ali durante mais tempo.

Esta é a solução que me parece mais prática e viável para dotar-se imediatamente o Território do Rio Branco de navegação fluvial mais eficiente, que tem sido e será pelos tempos afora o transporte preferencial no vale amazônico.

Ora, com essas ligeiras informações sôbre o transporte fluvial no Rio Branco verifica-se claramente que também essa região terá de progredir distintamente do resto do Território, dentro das

mesmas tradições econômicas da Amazônia das florestas. A natureza dos recursos florestais, ainda constituindo fartas reservas, a diversidade das atividades de seus habitantes e as facilidades de transporte até Caracará tornam o Baixo Rio Branco uma região que precisa de ser colonizada por sistema diferente, em articulação com o Estado do Amazonas, de que será tributária natural, e o Alto Rio Branco, de que dependerá.

A Região do Alto Rio Branco começa a se divisar a partir das cachoeiras de Caracará onde se vislumbram as linhas de montanha, compreendendo 170 quilômetros entre a última cachoeira até a junção do Uraricuera e Tacutu, que formam o Rio Branco. Cêrca de 20 milhas separam Boa Vista dessa junção, onde existem as ruínas do velho forte São Joaquim, ao noroeste do qual se encontra São Marcos, sede das fazendas nacionais aí existentes e em cujos baixios foi o gado introduzido há duzentos anos.

As chamadas "fazendas nacionais", patrimônio da União, vêm sendo administradas por postos do Ministério da Agricultura, estando presentemente subordinadas ao Serviço de Proteção aos Índios. Como se vê, estão completamente fora de suas altas finalidades e nem em São Marcos, sede dessas fazendas, existe um pôsto zootécnico ou qualquer serviço de assistência à pecuária, plantel ou campo experimental. Estou certo de que o ilustre Ministro Daniel de Carvalho desconhece essa situação de abandono. Mas desde já julgo da máxima conveniência a administração dessas fazendas pelo próprio Governo do Território, em cooperação com o Ministério da Agricultura.

Quanto mais se penetra o Rio Branco, mais se comprova o afastamento das matas e mais se alargam os chamados campos naturais, cujas vantagens para a pecuária têm sido apregoadas desde as primeiras explorações. Mas, do enorme rebanho de 250.000 cabeças de outrora, calcula-se hoje que apenas existem cêrca de 120.401 bovinos, 24.413 equinos, 2.537 suínos e 1.687 ovinos, do gado que se reparte na extensa área de 5.549.017.254 m² em que se dividem as 276 fazendas do Território.

Em tôda essa enorme extensão, espalha-se ainda a maior parte do pequeno total dos habitantes do Rio Branco, numa desproporcional rarefação nas regiões banhadas pelos rios Uraricuera, Surumu, Maú, Majari, Parimé, Tacutu, Cotingo,

Cauamé, Mocaiaí, etc. O mapa de localização de fazendas ofereceria uma visão do levantamento potamográfico do Alto Rio Branco, com uma variada denominação indígena.

Têm sido controvertidas as pesquisas sobre as causas do decréscimo dos rebanhos riobranquenses, pronunciando-se uns pelas matanças sem controle, outros pela pobreza dos pastos e ainda outros pelas doenças que determinam baixas periódicas, principalmente na época das secas, quando o contágio é mais fácil nos bebedouros estagnados e anti-higiênicos. A meu ver, a causa principal consiste na falta de assistência técnica, pela qual se poderia conseguir o desenvolvimento da pecuária em bases racionais devendo o Governo instalar inicialmente vários postos zootécnicos nas zonas de maior densidade de população bovina, não esquecendo um laboratório de análises para o estudo das diversas doenças, com capacidade para a preparação de soros com material colhido *in loco*.

A par dessa providência indispensável, salienta-se outra não menos importante, qual será a introdução dos reprodutores selecionados de raça adaptável. Tal medida se mostra quase que impraticável em relação às necessidades previstas, não só pela conhecida precariedade dos transportes, como também pela enorme distância do centro de origem, que, no caso, seria certamente o Estado de Minas, pois que as despesas gravariam de tal modo o custo dos animais, a ponto de tornar inacessível a sua aquisição pelos pecuaristas, na grande maioria pobres e com encargos numerosos. Assim, é aconselhável a criação de um plantel de proporções correspondentes às necessidades locais, do sorte que a respectiva procriação seja liberada aos interesses a preços módicos. A seguir, por força das circunstâncias correlatas, outros fatores técnicos seriam atraídos e teríamos conseguido, em alguns anos, o desejado ressurgimento dos rebanhos com feição revigorada que, além de despertar o estímulo adormecido do sertanejo, lhe proporcionaria a consolidação da sua economia e, conseqüentemente, um padrão de vida compatível com a civilização moderna.

Em virtude das dificuldades e carestia de transportes de reprodutores para o Rio Branco, a inseminação artificial poderia constituir um recurso aconselhável para a renovação dos rebanhos riobranquenses, dadas as suas apregoadas vanta-

gens. Para isso impõe-se, entretanto, a organização de postos zootécnicos, porquanto os processos de inseminação ainda estão em fase experimental e exigem, por isto mesmo, assistência da parte de técnicos do Estado.

Carece também o sertão de transporte que facilite e estimule a atividade dos fazendeiros, agricultores e garimpeiros, proporcionando-lhes maior e mais justo prêmio ao seu labor árduo. Essa penetração, com caminhões, é fácil uma vez que os campos gerais são perfeitas estradas naturais, cuja adaptação não exige grandes e custosos trabalhos de engenharia.

Gustavo Wallis fez excelentes referências à uberdade do solo, na parte interior do rio, e viu que as terras firmes são propícias às mais diversas culturas. Quanto à nosologia dos campos, creio que essas resultam mais do regime alimentar e dos hábitos de civilização do que propriamente do clima e da natureza. Aí se torna difícil a propagação de mosquitos, apesar dos alagadiços favoráveis à proliferação, pois a constância dos ventos concorre para expulsar os maiores causadores das epidemias que mais ajudam a aniquilar o homem amazônico.

Não é sem significação de salubridade o fato de se localizar no Alto Rio Branco a quase totalidade dos habitantes territoriais, que só não têm crescido progressivamente em virtude da falta de assistência e das influências do regime econômico que domina todo o meio social da região. E' certo que os animais, como o cavalo, por exemplo, têm definhado, em contraste com o desenvolvimento físico dos habitantes, o que observadores apressados procuram explicar através das deficiências em mineral do solo e da pobreza nutritiva dos pastos. Entretanto, o cavalo do Rio Branco, com a sua baixa estatura e a sua aparência franzina, vem ocorrendo há dois séculos aquelas campinas, numa obra de adaptação para a qual não tem encontrado a cooperação renovadora do homem.

Deixando de lado o Tacutu, caminho de importantes incursões coloniais, quero me referir ao Uraricuera, em cuja junção com aquele rio se forma o Rio Branco. Na maior parte de seu curso, o Uraricuera é flanqueado, em ambos os lados, por admiráveis campos. Mas, a par desses campos, há ainda a considerar a riqueza de um potencial hidro-elétrico ainda não pesquisado. Dentre os mananciais desse potencial, lembro apenas, nas proximidades da desembocadura do Uraricuera, a ca-

choeira do Purimame, milha e meia acima. "Purimame escreveu Rice, "tem 95 pés de altura e o Uraricuera se arremessa com violência sobre os travessões aos bancos inferiores. A massa d'água se precipita por um grande desfiladeiro que intensifica o rugir das águas, proporcionando um espetáculo impressionante e inspirador, em massa e volume".

Apesar de ainda não ter sido estudado o potencial hidro-elétrico do Rio Branco, já existe projeto de eletrovia, da autoria do engenheiro Alberto Pizarro Jacobina. Nesse projeto, Boa Vista se uniria a Georgetown por uma estrada, sendo aliás essa distância mais curta do que a de Boa Vista a Manaus. A respeito desse problema de ligação, lembro o parecer do Cel. Alípio Bandeira, publicado em 1910: "... Quando se fizer uma estrada de ferro" — disse o antigo chefe do S.P.I. — "que ligue Manaus a um pôrto de mar no Atlântico, através da Guiana Inglesa, então não somente o Rio Branco mas todo o Estado do Amazonas estará com a porta aberta para a abundância e o progresso".

Igualmente notável é o Salto Paredão, no Rio Mocaiaí, com cerca de 20 pés de altura e mais próximo de Boa Vista, talvez a pouco mais de 150 quilômetros.

Quanto à *Região Montanhosa*, as elevações, montanhas, colinas e serras do Território do Rio Branco, de formação possivelmente paleozóica ou triássica, típica do sistema goiano, começam a se definir a partir das serras "Grande e Pelada" de onde as planícies do Rio Alto Rio Branco se vão elevando de 250 a 300 metros até uma brusca transição para a zona planáltica, a começar de São Marcos.

A partir da rampa desse planalto rochoso de pórfiro, que ocupa uma área de cerca de 8.000 km², define-se a faixa montanhosa que corre da Venezuela à Guiana Inglesa, verdadeiro platô arenítico que encontra a sua maior altitude no Monte Roraima, monumento gigantesco de 20 quilômetros de comprimento e 2.880 metros na sua cota mais alta.

A região montanhosa do Território do Rio Branco, de difícil acesso, é ainda menos povoada que a do Baixo Rio Branco. Em algumas de suas serras, principalmente a do Tepequém, desloca-se continuamente uma população de aventura, entregue à faina dos garimpos de diamantes, cujo va-

lor de exportação, em 1946, atingiu a Cr\$ 14.278.000,00, o que representa considerável percentagem, sabendo-se que, nesse mesmo ano, o total do valor da exportação do Território atingiu somente Cr\$ 16.603.000,00.

O fascínio do diamante estimula a ocupação do Território do Rio Branco mas retarda a sua colonização, como agente desorganizador da economia baseada na incipiente produção vegetal, agricultura e pecuária. Até os serviços públicos sofrem evasão, nos períodos de lavra, apesar dos altos salários que pode oferecer aos servidores do Governo. E, como consequência desse regime econômico, Boa Vista sofre os efeitos das altas e das baixas da cotação, como presentemente acontece.

Ao concluir este tópico sobre a geo-economia riobranquense, evoco as estimativas apresentadas pelo Sr. Océlio de Medeiros, no seu trabalho "À margem do planejamento econômico da Amazônia", baseado em dados de 1945:

O Território Federal do Rio Branco, embora produzindo *borracha fina* (9.833 quilos, no valor total de Cr\$ 35.123,00), *sernambi em rama* (585 quilos, no valor de Cr\$ 4.973,00) e *balata em blocos* (7.651 quilos, no valor de Cr\$ 128.285,00), não apóia a sua economia na indústria extrativa vegetal. A falta de estatísticas, não consta aqui a produção de castanha do Território do Rio Branco, que é assaz considerável, em virtude da produção do Rio Branco, propriamente dito, Anauá, Catrimani, Jufari e Xeruiuni. Grande parte dessa produção, principalmente dos rios Jufari e Xeruiuni, se escoou como procedente do Estado do Amazonas.

Nos dados sobre o valor da produção, figura em segundo lugar a produção vegetal, com aqueles produtos, no valor total de Cr\$ 288.344,00. É que a economia do Território se baseia na indústria extrativa mineral, produzindo exclusivamente diamante com 16.106 quilates, no valor de Cr\$... 6.442.400,00, quase a totalidade do valor da produção em geral, que é de Cr\$ 6.764.810,00.

A indústria extrativa animal ocupa o terceiro lugar, com 782 quilos de *peles queixada* (289) *caietu*, (278), *veado* (162), *onça* (30), *maracajá* (18) e *ariranha* (5), no valor total de Cr\$... 34.006,00.

Sobre a produção extrativa vegetal do Território Federal do Rio Branco, julgamos ainda in-

dispensável transcrever novas observações do Técnico de Administração, Araújo Cavalcanti, na obra referente à recuperação do portentoso Vale:

“A indústria extrativa do Território consiste no aproveitamento irracional — porque devastador — de essências e produtos florestais, madeiras para construção, lenha, etc. As grandes matas do Território se localizam no Baixo Rio Branco e na região montanhosa septentrional. As matas gerais são muito ricas em madeiras de lei, como, por exemplo, cedros, itaúba, sucupira, angico, pau rainha, pau darco, pau rôxo, frei Jorge — que o povo chama Freijó — inúmeras variedades de louros — rosa, chumbo, abacate, aritu, saboarana, nampá, piquiá, copaíba e aguano. A quantidade e a variedade de madeiras de valor econômico são impressionantes. Infelizmente, o empirismo, a ausência de crédito, a falta de aparelhamento adequado e a deficiência dos meios de transporte conspiram contra a exploração racional das florestas riobranquenses (in (Recuperação e desenvolvimento de vale do Rio Branco” — pág. 45, editora *A Noite*, Nov. 1945).

VII — O TERRITÓRIO FEDERAL DO RIO BRANCO E SEUS PROBLEMAS DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO.

O Território Federal do Rio Branco, a despeito das investigações de ocupação de suas populações, que chegam a criar pequenos adensamentos semeados nas três sub-regiões em que se divide sua extensa área, ainda permanece numa fase colonial comparável a de certas zonas do Brasil de antanho, no período do reconhecimento e no ciclo das “bandeiras”. Até bem pouco tempo era, por assim dizer, um país por descobrir, desafiando a ousadia dos pioneiros.

A civilização, porém, não pode ser considerada intrusa, no Rio Branco. Apenas o homem retardou a tarefa de ocupação do lendário vale, conquistando os imensos campos naturais e explorando as riquezas que jazem à superfície de dois portentosos sistemas orográficos pouco estudados. Devido a êsse retardamento de ocupação, — que só se ampliou com a criação do gado em estado de natureza, e com a descoberta de aflorações minerais, — é que o povoamento do Rio Branco ainda não foi levado a sério e nem sequer há estudos satisfatórios de suas populações. Sob êsse aspecto, lembro que se tem escrito mais sobre as primitivas tribus indígenas do que sobre os núcleos de populações civilizadas da área riobranquense.

Apesar dessa falta, que tanto dificulta o estudo dos problemas de imigração e colonização do Rio Branco, não posso deixar de me referir à con-

tribuição, sobre o assunto, do Professor Giorgio Mortara, baseada nos dados obtidos pelo Recenseamento de 1940. O ilustre estatista italiano utilizou, nos seus estudos, os cartões individuais do censo demográfico, promovendo o exame, no que diz respeito aos distrito desmembrados, das cadernetas dos agentes recenseadores e dos mapas topográficos. Dêsse modo, estimou, naquele ano, em 12.130 habitantes, a população em conjunto do Território. Dêsses habitantes, 10.509 se localizam no município de Boa Vista, com uma superfície de 170.581 km² espalhando-se os restantes 1.621 habitantes nos 81.784 kms do município de Catrimani.

Para melhor provar o desconhecimento reinante em tórno do Território Federal do Rio Branco, informo que o Município de Catrimani, criado por lei, não existe de fato nem possui sede organizada.

Sendo de 252.565 km² a superfície do Território do Rio Branco, na conformidade daqueles estudos, a densidade apresentada naquele ano foi de 0,048 hab/km² inferior de 99% à média da União, já tão baixa.

No Município de Boa Vista, com a densidade de 0,062 hab/km², localiza-se a capital do Território, a cidade de Boa Vista, pequeno centro que naquele ano acusava 1.159 habitantes no quadro urbano e 239 no suburbano. O Município de Catrimani, sem existência prática, acusou a densidade de 0,020 hab/km².

O referido Prof. Mortara supondo que a taxa anual de crescimento da população do Rio Branco seja a mesmo provisoriamente adotada nas estimativas para o conjunto da União, calculou que a população do Território seria de 13.000 habitantes em 1943. Mesmo que essas estimativas tenham sido elevadas, no presente ano, para mais de 15.000 habitantes, em virtude de movimentos migratórios sobre os quais faltam informações precisas, justo é reconhecer que os 250.000 km² que aproximadamente constituem a superfície do Território Federal do Rio Branco se acham praticamente desconhecidos e despovoados.

Quanto aos núcleos urbanos, apenas merecem referência a cidade de Boa Vista e a vila de Caracará. E' que a população riobranquense, já de si tão escassa é rural, na sua grande maioria, acusando em 1940 uma cota de 88,48% na zona rural; 9,55% na urbana e 1,97% na suburbana,

conforme a atual divisão administrativa, que precisa de ser quanto antes revista, por ser falha e não enquadrada na realidade territorial.

A não existência, na área riobranquense, de aglomerações urbanas, no sentido demográfico da expressão, se explica através do regime econômico que até agora vem incentivando as incursões nas zonas dos terrenos baixos e alagadiços, zonas dos terrenos altos e secos e zona das montanhas e serras. Com efeito, a *pecuária* e a *garimpagem*, que constituem a base da economia da região, têm sido, até agora, os fatores determinantes do desbravamento, da ocupação e da colonização de investida da área riobranquense.

Enquanto a pecuária tem concorrido para o povoamento do Alto Rio Branco, promovendo a fixação de suas populações, o garimpo desfalca os centros urbanos, empobrece as zonas de cultura e desorganiza a economia regional, determinando apenas a movimentação extensiva de concentrações aleatórias e nômades, de populações aventureiras que se deslocam ao sabor dos afloramentos minerais.

O gado e o diamante representam, por isso mesmo, da maneira como vêm sendo explorados, únicos agentes de uma economia de incerteza, regulando a prosperidade e a decadência de uma região que vive ainda no ciclo primitivo das aventuras financeiras.

E' significativo o fato de localizar-se a maior parte dos habitantes (cêrca de 80%) do Território do Rio Branco nas áreas propícias do Município de Boa Vista. Deve-se isto à existência na referida área municipal de extensos campos gerais, no Alto Rio Branco, com cêrca de 276 fazendas, de ocorrências de depósitos diamantíferos, que se manifestam ao norte, na Região Montanhosa, nos contrafortes do sistema guiano, em florações casuais de origem vulcânica, conforme se observa na serra do *Tepequém* (Tupã-moquem).

As correntes humanas que afluem a essas regiões, ora aumentando ora diminuindo os núcleos sedentários resultantes dêsse povoamento de incursões, têm estimulado a ocupação aleatória do Alto Rio Branco e da Região Montanhosa, em detrimento do Baixo Rio Branco. Não fôsse a existência de zonas propícias ao gado, nas terras firmes do Alto Rio Branco, e as descobertas ocasionais de depósitos diamantíferos, nos contrafortes das cordilheiras do Paracaima e do Parima, o gros-

so dos habitantes do Território se localizaria certamente, nas zonas de matas gerais, de clima quente e super-úmido, do Baixo Rio Branco, onde se dedicariam à indústria extrativa que caracteriza a economia amazônica, baseada na exploração dos recursos florestais da Hiléia.

Já é tempo, porém, de se substituir, no Território do Rio Branco, o atual regime de ocupação aleatória, resultante das repetidas incursões, por um adequado sistema de colonização dirigida, baseada na imigração selecionada, de elementos nacionais e estrangeiros, e no povoamento racional. Para êsse fim, torna-se imperioso executar, quanto antes, um sério trabalho de levantamento, com objetivos de zoneamento e planejamento econômico, a fim de que sejam eleitas as áreas mais propícias à imigração dirigida.

Sim, imigração dirigida, porque não acredito que a imensa área riobranquense, mais extensa que São Paulo e com climas e condições de acesso mais variados, possa ser povoada e colonizada apenas pelo aumento natural de sua população de fato, pelo crescimento reprodutivo ou excesso de nascimento sôbre os óbitos.

Referi-me à necessidade de se atrair a imigração estrangeira, no Rio Branco, porque também não acredito que essa tarefa, excluída a possibilidade de alcançá-la pela elevação do baixo índice de natalidade, — possa ser realizada, apenas, por deslocação de massas de nordestinos, conforme se vem verificando através dos diversos períodos da história colonial da Amazônia.

Sob êsse aspecto, haverá quem objete tratar-se de zona de fronteira e da impossibilidade da ambientação de europeus, por diversas razões, principalmente as de ordem climática e econômica. Mas é preciso observar, desde já, que aquela zona não é uma linha mas uma extensa faixa de 150 quilômetros e que imigrantes europeus, podem dar-se tão bem no Rio Branco, — nos seus 150.000 km² de campos gerais, semelhantes aos pampas gaúchos ou na região montanhosa de clima temperado igual aos de regiões nacionais de grande desenvolvimento urbano — como no Estado do Rio Grande do Sul, onde imigrantes europeus criaram uma civilização pastoril e agrária numa faixa mais estreita e numa fronteira mais importante. Ainda sob as dificuldades de aclimatação, de imigrantes europeus, no Alto Rio Branco, quero lembrar, ainda, que não foram nordestinos os pioneiros da co-

lonização de outras extensas partes da Amazônia não brasileira...

Insisto, portanto, na necessidade da execução, quanto antes, de uma política de colonização dirigida no Território Federal do Rio Branco, não só por estar o mesmo praticamente despovoado, mas também pela oportunidade que ora se nos oferece, e que ainda de todo não perdemos, de recrutar apreciáveis contingentes de populações desajustadas da Europa. Verificar, além do mais, nessa oportunidade, o recrudescimento do interesse nacional para solucionarmos satisfatoriamente os nossos problemas de imigração e colonização, de que é prova o projeto já apresentado pela Comissão Parlamentar de Imigração, Colonização e Naturalização. Por outro lado, a Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia já está ultimando os estudos com que tem em vista desenvolvimento da portentosa região de que o Rio Branco é uma das partes de maiores possibilidades de progresso.

Não erro ao declarar que os vultosos recursos financeiros até agora deferidos ao Território que represento já dariam para iniciar a organização de três poderosos núcleos coloniais, um no Baixo Rio Branco e os dois outros no Alto Rio Branco. Tais núcleos seriam os embriões de futuros adensamentos demográficos, com maiores possibilidades que a atual cidade de Boa Vista. Infelizmente, esses recursos não têm sido programados em planos a longo prazo mas tão-somente discriminados em propostas orçamentárias anuais, na forma em vigor, com maior percentagem para as verbas de material, pessoal e obras a serem construídas na sede do Governo, onde a administração central ainda se instala numa ala do edifício construído pelos piedosos padres de Boa Vista, e onde as divisões da administração ainda ocupam prédios sem condições satisfatórias.

O Alto Rio Branco, representa, na Amazônia, o cenário da civilização do futuro. Aí deve ser exe-

cutado um sério plano de colonização a longo prazo, pelas condições receptivas que oferece ao desenvolvimento de contingentes imigratórios dos povos mais progressistas. Considera-se, ainda, que o Alto Rio Branco e a Região Montanhosa, onde há condições de vida e possibilidades de civilização diferentes do resto da Amazônia, integram o mesmo centro de interesse econômico dos países limítrofes, produtores de petróleo e necessitados de gado, gêneros alimentícios, matérias primas e inúmeros produtos. Dêsse modo, o Território do Rio Branco se configura numa comunidade de Estados, que não se podem desenvolver isoladamente, mas em conjunto, em harmonia de interesse e em vivo intercâmbio. Adote-se, portanto, nessa região, uma nova política internacional, baseada na franquia de certos núcleos de fronteira. Execute-se, paralelamente, um plano de desenvolvimento regional, visando-se a irradiação da riqueza do Rio Branco tanto para Manaus como para os portos marítimos mais próximos, principalmente Georgetown. E, assim sendo, o Território Federal do Rio Branco alcançará rapidamente o seu desenvolvimento geográfico e servirá ao abastecimento dos mercados estrangeiros vizinhos, com excelentes vantagens para o seu futuro.

Sob esse aspecto geopolítico, não podemos ir de encontro às realidades geográficas. Concordo que o Rio Branco deve ser o abastecedor de Manaus e de muitas cidades do Estado, no que diz respeito ao gado e produtos derivados. Mas, geográfica e economicamente o futuro do Território do Rio Branco está intimamente ligado às necessidades dos mercados limítrofes e dos escoadouros mais próximos do Atlântico. Por isto mesmo, devemos deixar de lado idéias de nacionalismos tacaños e procurar incentivar a transformação do Território do Rio Branco numa fronteira viva, adequadamente povoada e em articulação com os núcleos de civilização circundantes.

Do estágio probatório e sua efetiva utilização

C. A. LÚCIO BITTENCOURT

A *Revista do Serviço Público* inicia neste número a publicação da tese "Do Estágio Probatório e sua Efetiva Utilização", de autoria do Sr. C. A. Lúcio Bittencourt e apresentada no último concurso de Técnico de Administração, realizado em 1943.

A tese em apreço constitui mais uma contribuição para o estudo de um importante problema de administração de pessoal que, inexplicavelmente, não tem merecido a devida atenção dos nossos estudiosos dos assuntos administrativos.

Devido à impossibilidade de ser publicado todo o trabalho em um só número da *Revista*, resolvemos dividi-lo em duas partes. Na 1.^a parte, que agora publicamos, o autor analisa o estágio probatório nas suas relações com a seleção, o treinamento e o "placement". A 2.^a parte constará de uma apreciação do estágio no estrangeiro, após a qual o autor estuda o problema na administração pública brasileira, sugerindo várias medidas tendentes a uma efetiva utilização do sistema entre nós e, por fim, apresenta as suas conclusões. (N. R.)

PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO

INTRODUÇÃO

A INTERVENÇÃO do Estado na ordem social e econômica não constitui, como pensam muitos, fenômeno moderno. E', antes, tão velho quanto o Estado ou a sociedade e, por isso mesmo, tão antigo quanto o próprio homem (1).

(1) *Ubi homo, ibi societas*. "Onde exista vida humana — diz RAYMOND G. GETTELL — sempre ali terá havido uma organização, uma autoridade e a força que garanta o cumprimento de algumas normas fundamentais" (História das Idéias Políticas, Trad. Eduardo Salgueiro, Alba Editora, 1941, p. 12). Segundo a velha e sempre lembrada afirmação de ARISTÓTELES — o homem é um animal político (*Zoon Politikon*), destinado a viver em sociedade e aquele que, por instinto,

Já no Velho Testamento, no Primeiro Livro de Moisés, o *Genesis*, encontramos manifestação inequívoca dessa intervenção, para salvar o Egito dos sete anos de fome, que o sonho do Faraó e a interpretação de José permitiram prever. A reserva de um quinto da produção e o armazenamento de grãos "tão numerosos quanto as areias do mar", tornaram possível vencer a crise. Só a ação do governo, cujos inspetores percorreram os campos, regulando o consumo e arrecadando o quinto destinado à reserva, possibilitou a salvação do povo (2).

A vida econômica da Cidade-Estado grega, do Império Romano, da Europa medieval e do Renascimento foi direta e imediatamente controlada pelo Estado. No declínio do Império Romano, em 285, o Imperador Diocleciano baixou editos, fixando o preço de 800 produtos diferentes. Paternalismo, feudalismo, mercantilismo são, em última análise, sinônimos de limitações das atividades individuais (3).

e não porque qualquer circunstância o impede, vive isolado, ou é um ser inferior ou um super homem (A Política, Tradução de Nestor S. Chaves, Edições Cultura Brasileira S. Paulo, Cap. I, § 9.^o).

(2) *Genesis*, Cap. 41: — "31. E a grandeza da penúria há de absorver a grandeza da abundância.

32. E quanto ao segundo sonho que viste e que diz respeito a uma mesma coisa, é um sinal certo de que se há de executar a palavra de Deus, e que mais prontamente se cumprirá.

33. Agora, pois, proveja o rei um varão sábio e industrioso, e o ponha por intendente da terra do Egito:

34. O qual estabeleça inspetores por tôdas as províncias: e tomando a quinta parte dos frutos nos sete anos de fertilidade.

35. Os quais já estão sobre nós, a recolha em celeiros: e se guarde todo o trigo debaixo do poder do Faraó e se reserve nas cidades.

36. E se destine para a fome dos sete anos, que há de oprimir o Egito, e não se destrua esta terra com a penúria." (A Bíblia Sagrada, Trad. de Antônio Pereira Figueiredo, Soc. Bíblica Britânica e Estrangeira, Londres, Lisboa e Rio, 1940).

(3) LUIZ DE ANHAIA MELLO, O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública, Prefeitura do Município de São Paulo, S. Paulo, 1940, p. 54.

O que tem havido, como salienta CLARK, são apenas variações em qualidade ou em grau, na filosofia que inspira a intervenção, nos interesses ideais que a dominam, na forma por que a autocracia se exerce e nos instrumentos utilizados (4). Na curva sem fim da história, que se projeta em espiral para o infinito, o cenário que sobreleva e a todos suplanta é a própria luta entre o homem e o Estado, sucedendo-se ora o primado de um, ora o domínio do outro.

Não parece, pois, muito exato argumentar com o "crescimento do poder do Estado" para mostrar o caráter atual da administração pública. Esse poder ora se alteia, ora se retrai, ao longo de toda a história, no fluxo e refluxo de maré contínua, onde a cada momento o nível é diverso, de acordo com os fatores próprios da época em que o fenômeno se observa. Não é preciso relembrar o fastígio do Estado no Século XVII, como consequência da doutrina da soberania, que JEAN BODIN, no seu famoso *De República*, definiu como o supremo poder sobre cidadãos e súditos, livres de peias legais (*legibus soluta*), limitado tão só pelas leis naturais e divinas (*leges naturae et divinae*) (5). Nem se faz mister recordar as restrições que a revolução francesa impôs ao Estado, com desfraldar a doutrina de ROUSSEAU: "Tous les services qu'un citoyen peut rendre à l'état, il les lui doit sitôt que le souverain (le peuple) les demande; mais le souverain, de son côté, ne peut charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté? il ne peut pas même le vouloir" (6).

O "poder", por consequência, não é adequado para caracterizar o Estado de nossos dias. E a expressão proposta por STUART CHASE para simbolizar a nossa época — Idade do Poder (*Power Age*) — perde muito do seu teor, quando pretendemos com ela caracterizar o Estado contemporâneo.

O "Estado Moderno", velho chavão, invocado para justificar tôdas as filosofias e tôdas as doutrinas, razão e fundamento de teorias e escolas, não apresenta qualquer originalidade no tocante à intervenção na vida econômica e social, ao controle das iniciativas privadas e à atuação intensiva em defesa da comunidade. Caracterizar tal "Estado Moderno" por êsses elementos é caracterizar simplesmente o Estado, visto num determinado momento histórico. O Estado que consentia e impunha a morte dos inocentes em Esparta e o que deu causa ao lançamento de Moisés à correnteza, por certo não eram menos intervencionistas e poderosos que o de nossos dias.

Estado Moderno é um conceito *relativo*: em tôdas as épocas o estado *foi* moderno, é moderno hoje, e sê-lo-á, ainda, pelos séculos a fora. Não levamos as nossas pesquisas, neste ponto específico, às obras dos grandes pensadores que, na antiguidade, se preocuparam com os agrupamentos sociais, mas foi-nos dado verificar que, em meados do século passado, há cerca de cem anos, o jurista alemão VON STEIN já empregava uma expressão muito usada atualmente para caracterizar o "Leviathan" de nossos dias: — o *espírito do Estado Moderno* (*der Geist des modernen Staates*) (7).

Há, porém, sem dúvida, algo de novo na vibração da máquina social contemporânea. E' que o fenômeno Estatal da intervenção, na sua cheia, se produz num outro momento, diverso daquele em que anteriormente se afirmou no calendário histórico. Tudo é mais rápido, mais veloz, mais pronto. A sociedade agrícola, que vivia ao ritmo das estações do ano, cedeu lugar a uma outra, que não conhece tais fins nem se atém às limitações da capacidade do homem.

A energia mecânica substituiu a energia animal (8). A fábrica produz utilidades em massa, em frações mínimas de tempo, o transporte se faz

(4) JOHN MAURICE CLARK, Government Regulation of Industry, in Encyclopaedia of the Social Sciences, The MacMillan Co., New York, 1937, vol. 7.º, p. 122 — Ver, ainda, do mesmo autor: Social Control of Business, McGraw-Hill Book Co., New York, 1939.

(5) FRANCIS W. COKER, Sovereignty in citada Encyclopaedia of the Social Sciences, vol. 14, pg. 265; — RAYMONG G. GETTELL, História das Ideias Políticas, Trad. Eduardo Salgueiro, Alba Editora, Rio de Janeiro, 1941, Cap. X, ps. 209 e segs.

(6) JEAN-JACQUES ROUSSEAU, Du Contrat Social — Les Rêveries d'un Promeneur Solitaire, Edition G. Ratier, Paris, s-data, ps. 42-43.

(7) VON STEIN, La Scienza della Pubblica Amministrazione, Trad. Attilio Brunialti, Turim, 1897, página 430.

(8) "Na época anterior à descoberta da máquina a vapor, do motor, da eletricidade, etc., as fontes de energia eram constituídas fundamentalmente pelo trabalho humano coadjuvado pelo trabalho dos animais domesticados"

"Cleópatra, Alexandre, Augusto, Guilherme, o Conquistador, Luiz XIV, Pedro, o Grande, e George Washington realizaram suas obras com o mais extraordinário tipo de máquina que o mundo conheceu. E exclusivamente com tal máquina foram construídas as pirâmides do Egito, os

em quantidade muito maior e de modo muito mais rápido do que à época da tração animal: E' o resultado da aplicação intensiva do "princípio da rotação", criador da máquina moderna que consome pouco, produz muito e não se cansa (9). Assim como o velho filósofo — diz REULEAUX — comparava a alteração progressiva e constante das coisas a um fluir, e resumia a sua observação com as palavras — "tudo flui" —, assim também poderíamos condensar todos os fenômenos dinâmicos que se manifestam nos admiráveis produtos da razão humana denominados máquinas, no seguinte lema: "tudo gira" (10). A mesma análise, tendo por objeto a sociedade contemporânea, levaria o filósofo a dizer "tudo se move", tudo vibra, criando mutações contínuas e bruscas na ordem social, pois, como observa OGBURN, é o volume dessas rápidas mutações sociais que constitui o fato mais saliente e básico dos tempos modernos "the volume of rapid social change is the outstanding, basic fact of modern times" (11).

Correlatamente, a máquina, imprimindo novo ritmo, ou, melhor, quebrando o ritmo da era agrícola e deixando a sociedade em carreira desabarrada, criou e desenvolveu — como salienta J. P. JACKS — "tais perigos em escala tão vasta e de malignidade tão assustadora que uma seleção relação deles seria como que um catálogo das obras primas do inferno" — "has developed evils on a

jardins da Babilônia, as estradas romanas, o palácio de Versalhes, a cidade de São Petersburgo e o Independence Hall de Filadélfia."

"Esta máquina, cuja capacidade é de um décimo do cavalo a vapor, que pesa de 150 a 200 libras, é extremamente econômica no consumo de combustível. Trabalha sob pressão constante. Informa imediatamente quando o combustível esgotou. Tem perto de 250 articulações, cada uma das quais é automaticamente lubrificada. Apesar da sua eficiência e da sua durabilidade, esta máquina está, atualmente se tornando inútil e milhões de exemplares estão abandonados. Esta máquina chama-se: ho-raem". (VIRGÍLIO DAGNINO, *Tecnocracia*, Trad. J. A. Soares, Atena Editora, Rio, 1936, p. 28-29).

(9) Vêde sobre o assunto a magnífica página de F. DELAISI, em *Argent et Liberté*, estudando as causas do primado do dinheiro no século XIX, e mostrando o advento da máquina e suas conseqüências (*La France Veut la Liberté*, Paul Valéry e outros, Librairie Plon, Paris, 1938, ps. 112-113).

(10) Apud WERNER SCMBART, *La Industria*, Trad. espanhola de M. Sandrez Santo, Editorial Labor S. A., Barcelona, Buenos Aires, 1931, pg. 22.

(11) WILLIAM FIELDING OGBURN, *Technology and Governmental Change in Science and Social Change*, compiled by J. E. THORNTON, The Brookings Institution, Wash, 1939, p. 421.

scale as vast and of a malignity so frightful that a selected list of them would read like a catalogue of hell's masterpieces" (12).

Tudo isso, porém, que se desenrola aos olhos do analista político contemporâneo, toda essa vibração e todos esses perigos, o progresso e as ameaças dêle decorrentes, tudo encontra uma só origem na mesma causa: o desenvolvimento da ciência e a sua aplicação às atividades utilitárias. E' a ciência, e só a ela, que se deve a civilização contemporânea (13). Enquanto os cientistas limitavam as suas pesquisas e os seus estudos ao terreno especulativo, olvidando as necessidades humanas, não foi possível a existência de indústria em larga escala. Só depois que o sábio desviou os seus olhos do céu e os baixou à terra é que começaram a surgir os inventos que deram em conseqüência as máquinas, fizeram surgir as grandes indústrias e determinaram a constituição dos grandes centros urbanos. Não teriam tido lugar também as grandes invenções sociais, como a sociedade anônima — *the greatest single discovery of modern times* (14) — se não fôssem dados aqueles passos iniciais.

Ora, se assim é, se tudo dimana da própria ciência, se foi esta a genetriz da civilização atual e se foi ela a criadora dos perigos que cercam e ameaçam o homem de nossos dias, é óbvio que só uma administração tecnicamente capaz pode satisfazer às exigências e aos reclamos da nossa época. E' o que dizem, com muita precisão, MOSHER & KINGSLEY — ao lembrar que "um mundo reformado pela técnica exige servidores públicos tecnicamente competentes" — *a world remade by technology demands technically competent public servants* (15).

(12) Apud HARRY W. LAIDLER, *American Socialism*, Harper & Brothers, New York and London, 1937, página 1.

(13) ROBERT A. MILLIKAN, *The Relation of Science to Industry*, in *Science and Social Change*, Compiled by J. E. Thornton, The Brookings Institutions, Wash 1939, p. 164 a 173.

(14) NICHOLAS MURRAY BUTLER, "Why Should We Change Our Form of Government", New York, 1912, página 82, in JAMES C. BOMBRIGHT JR. e GARDNER C. MEANS, *The Holding Company* McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1932, p. 3.

(15) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY "Public Personnel Administration, Harper & Brother New York, and London, 1941, p. 8.

Longe vái a época em que — no dizer de ANDREW JACKSON (16) — as atribuições dos cargos públicos eram tão fáceis e simples — so *plain and simple* — que bastava a inteligência para que os homens se habilitassem a exercê-las. Essa época passou, e hoje ou confiamos o serviço público a técnicos e peritos ou haverá como diz LASKI — um colapso na máquina governamental (17).

Nada mais parece necessário aduzir para evidenciar a importância da Administração de Pessoal em nossos dias. Tendo a seu cargo o recrutamento e a seleção de indivíduos capazes, o seu treinamento e a sua conservação em serviço, a administração de Pessoal é, sem dúvida, o mais importante dos ramos da administração pública na época presente. Muitos elementos podem concorrer para a eficiência da máquina administrativa, mas nenhum deles é tão importante quanto o próprio homem: — *many elements combine to make good administration: leadership, organization, finance, morale, methods and procedures, but greater than any of these is man power* (18). E' que — segundo assinalou, em 1937, o *President's Committee on Administrative Management*, a administração do pessoal constitui o coração de todo o sistema administrativo, pois a efetiva conduta do trabalho do governo depende primariamente dos homens e das mulheres que o servem (19).

(16) "The duties of all public officers are, or at least admit of being made, so plain and simple that men of intelligence may readily qualify themselves for their performance; and I can not but believe that more is lost by long continuance of men in office than is generally to be gained their experience." (Ver LEONARD D. WHITE, Introduction to the Study of Public Administration, página 280.

(17) HAROLD J. LASKI, The Limitations of the Expert, Harper's Magazine, dezembro, 1930, p. 101: — "The plain man is simply obsolete in a world he has never been trained to understand. Either we must trust the making of fundamental decisions to experts, or there will be a breakdown in the machinery of government"

(18) LEONARD D. WHITE, Introduction to the Study of Public Administration, p. 277

(19) President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies U.S. Government Printing Office, Wash, 1937, p. 7: — "Personnel administration lies at the very core of administrative management. The effective conduct of the work of the Government depends upon the men and women who serve it. Improved plans for governmental organization and management are of little value unless simultaneous recognition is given to the need for attracting, retaining, and developing human capacity in the public service".

Esse caráter preponderante da Administração de Pessoal decidiu-me a escolhê-la como órbita do meu estudo.

Fôra mister, porém, fixar-me em algum ponto específico, pois não seria possível discutir, em sua totalidade, os vários institutos e problemas, dentro das normas fixadas pelas instruções do concurso. Fácil foi-me, no entanto, decidir-me, escolhendo o "estágio probatório".

E' que, estando a eficiência de qualquer sistema de pessoal dependente de vários problemas fundamentais, entre os quais sobressaem a classificação de cargos e o plano de salários, a seleção, o "placement" e o treinamento, os três últimos se apresentam com luxo de côres durante o chamado período ou estágio probatório, que constitui, por isso, um instrumento (20) de suma importância para o administrador, mas que não vem sendo, aqui e alhures, utilizado convenientemente. Existe na letra dos códigos — como tantas outras coisas — mas não encontra eco na realidade prática.

Pareceu-me, pois, útil deter-me no estudo desse instituto, que, apesar de valioso, não tem merecido, inexplicavelmente, a atenção dos que militam na Administração Pública. Fiz, dêle, o objeto da minha tese, certo, embora, de que muito mais vantajoso para mim seria escolher assunto mais versado e onde mais farta bibliografia pudesse encontrar. Preferi estrada menos cômoda, cheia de dificuldades e de riscos, mas, por isso mesmo, e pela originalidade dos cenários, mais atraente e mais sedutora.

Demonstrada, assim, a razão de ser da escolha do tema, objeto deste estudo, passarei a expor o plano seguido no seu desenvolvimento, plano que, a meu ver, pelo seu caráter lógico, se justifica por si próprio.

(20) HARVEY WALKER (Public Administration in the United States, Farrar & Rinehart Inc., New York, 1937, p. 156) enumera, como "instrumentos" (*tools, devices*) de administração de pessoal, apenas os seguintes: um esquema para ligações entre os departamentos e o órgão central, plano de classificação e remuneração, plano de assistência social, sistema de apuração de merecimento. Trata-se, como se vê, de uma enumeração assaz incompleta e lacunosa. O termo "instrumento" está usado no texto no seu sentido vulgar — todo meio de conseguir um fim, de chegar a um resultado — e também no sentido escolástico, assinalado por LALANDE: "*ce qui sert de moyen pour la production d'un effect*" (Cfr. A. LALANDE, Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie, Alcan, Paris, 1932, vb. "Instrumentale")

Inicialmente, tratei de conceituar o estágio probatório, mostrando a sua natureza e as suas finalidades. Procurei ver se é esse instituto um simples “*período de carência*”, para que o funcionário adquira a estabilidade ou o “*civil service status*”, ou se é alguma coisa mais, passível de existir ainda mesmo em regimes onde, ao seu término, nenhuma garantia maior se atribua ao servidor. Essa conceituação era imprescindível, porque, se não se fixa inicialmente o sentido e a noção do objeto sobre o qual se discute, impossível será ser-se entendido por outrem (21) — “Se quiserdes discutir comigo — disse VOLTAIRE — defini primeiro os termos”.

Estabelecido esse ponto de partida, passei a estudar as ligações do estágio probatório com os institutos de administração de pessoal que se me aturavam mais intimamente relacionados com ele: — a seleção, o treinamento e o “placement”. Em verdade, é no estágio probatório que se completa a seleção, nele se deve fazer o “placement” do funcionário, de acordo com as suas aptidões e conhecimentos, fornecendo-se-lhe o necessário treinamento, para indução no serviço e aprimoramento de sua técnica.

Parti dessas noções teóricas para o estudo da situação concreta existente em vários países, tendo passado em revista a situação do instituto na América do Norte, na Inglaterra, na Austrália, no Canadá, na França, na Itália, na Suíça, no Uruguai e na Alemanha. Pareceu-me útil esse estudo, para habilitar-me a verificar se, na experiência alienígena, algum aspecto existe que possa, vantajosamente, ser adaptado às nossas condições próprias.

Dai, passei ao estudo do sistema brasileiro, através da história, até chegar ao Estatuto dos Funcionários Públicos Cívicos e decretos que o regulamentaram, analisando os seus dispositivos à luz da inteligência que lhes tem sido atribuída.

Finalmente fiz a crítica de nosso sistema, mostrando as suas falhas, as inconveniências da nossa

legislação, os erros em que têm incidido os seus aplicadores, concluindo por sugerir a reforma da legislação vigente e a adoção de novas práticas, para o fim de possibilitar uma real utilização do estágio, que, segundo já assinalai, apesar de constituir um instrumento de valor inestimável, não tem logrado utilização pelos chefes de serviço.

Foi esse — além deste intróito e das conclusões finais — o desenvolvimento que procurei imprimir à tese.

*

* *

P A R T E I

NOÇÕES GERAIS SÔBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO

CAPÍTULO I

CONCEITO E NATUREZA DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

SUMÁRIO: 1. *Conceituação* — 2. *A autonomia do estágio em face da seleção, do treinamento e do “placement”* — 3. *O estágio e a estabilidade* — 4. *Fins do estágio* — 5. *O novo empregado e o supervisor.*

I — Estágio probatório é a permanência condicional em serviço, por determinado espaço de tempo, durante a qual se verifica se o funcionário, pela sua atuação e pelo modo por que reage no treinamento, deve ser, ou não, confirmado no cargo (1).

Dizemos *permanência condicional* porque o estágio se caracteriza, justamente, por essa *permanência* do servidor no exercício do cargo, sob certas condições, de cuja inobservância pode advir a dispensa, antes, mesmo, do término do período fixado.

Essa situação perdura durante certo *espaço de tempo*, pois, como o próprio nome do instituto indica, trata-se de um “estágio”, um período, uma fração de tempo, que não compreende, via de regra, toda a duração do serviço, mas se limita a uma parte dele. Não reproduzimos, por isso, a definição que a *Commission of Inquiry on Public Service Personnel* nos dá do termo “*Proba-*

(21) “Quantas controvérsias — diz WILL DURANT — se reduziriam a um parágrafo, se os antagonistas, se atrevessem a defini-las! O alfa e o omega da lógica, sua própria alma, é que todos os termos importantes de uma exposição sejam submetidos a exame e definição mais rigorosos. E’ difícil e fatigante para o espírito; mas, feito isso, tem-se meio caminho andado” — História da Filosofia, Trad. Godofredo Rangel e Monteiro Lobato, Cia. Editora Nacional Nacional, S. Paulo, s-data.

(1) Os vocábulos “funcionário”, “servidor”, “empregado” e “trabalhador” são usados, em toda a tese, indistintamente, como sinônimos, sem atenção ao sentido que algumas leis lhes emprestam. Também o termo “cargo” é usado em sentido amplo, correspondente à “*position*” dos americanos.

tion": "é a política de não se considerar nenhuma nomeação final, antes que o nomeado demonstre a sua capacidade no trabalho (2). E' que essa definição se refere ao sistema, não sendo aplicável à hipótese de um "período fixo", como o que normalmente se estabelece, muito embora se possa objetar que a determinação dêste é feita levando-se em consideração o tempo necessário à prova da capacidade.

Este período pode ser fixado por lei ou por outro modo legítimo. Normalmente, é utilizada a primeira solução: a lei provê sobre o período, demarcando-lhe os limites. Nas organizações privadas que o adotem, já não se verificará a mesma hipótese, que também pode não ter lugar no serviço público: no governo federal americano por exemplo, na vigência da Executive Order n. 7.915, de 1938, a lei fixava em um ano o período de prova, mas permitia que a *Civil Service Commission* estabelecesse períodos mais curtos, não inferiores a seis meses (3).

Durante êsse tempo, observa-se a atuação do servidor no exercício do cargo ou função que lhe coube. Essa atuação é que vai decidir de sua permanência, ou não, pois, embora nesse período deva-lhe ser assegurado *treinamento* intensivo, tendente a adaptá-lo às exigências do serviço e a torná-lo apto a exercê-lo, o objetivo do estágio é, justamente, ver qual a reação do funcionário e se êle constitui elemento capaz de atingir um grau razoável de eficiência, devendo, ou não, ser mantido. Vamos ver, aliás, um pouco mais adiante, que é a atuação do funcionário em serviço que constitui, em verdade, o "test of test" da capacidade profissional (4).

Em face das provas produzidas, pode-se, então, decidir se é útil ou inconveniente a conservação do estagiário. No primeiro caso, a sua confirmação no cargo deve ter lugar; na segunda hipó-

tese, impõe-se a sua dispensa ou exoneração, a fim de que não constitua um algarismo não significativo no orçamento humano da organização.

2 — Afirmam os autores que o estágio probatório deve ser considerado uma prova prática de capacidade, constituindo uma fase do processo de seleção, ao qual se incorpora e de cuja natureza participa. Êste conceito, reiteradamente expandido (5), teve ainda recente confirmação na expressiva frase de HENRY HUBBARD, ao salientar que "o período de prova deve ser considerado uma parte integrante do processo de seleção" — "an integral part of the selection process" (6)

(5) "This period, usually limited to six months, should properly be regarded as a part of the testing procedure" (JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration*, The Ronald Press Co, New York, 1935, p. 192).

"The probationary period should be more definitely regarded by administrators as a part of the testing program"... (WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, Harper & Brothers, New York and London, 1941, p. 264) "In theory a probationary period may also be used as part of the selection process" (LUCIUS WILMERDING, *Government by Merit*, McGraw Hill Book Co., Inc., New York, 1935, pg. 112).

"The probation period should be considered as an opportunity for the appointing authority to complete the selecting process" (Conference Committee on the Merit System, in W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, The Brookings Institution, Washington, 1927, pg. 296).

"Personnel agencies in the United States ordinarily neglect to use the probation period as an effective part of the selective process" (HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, Farrar & Rinchard, Inc., New York, 1937, pg. 182).

"A probationary period is an integral part of the recruitment process" (Personnel Programs for Smaller Cities, prepared by Public Administration Service, Chicago, Ill., 1940, p. 33).

"It is thus the feeling of the Commission that the probationary period is an essential part of the process of recruitment and appointment (Better Government Personnel, Report of the Commission of Inquiry on Public Personnel, McGraw Hill Book Co., Inc. New York, 2.^a Ed., 1935, p. 49).

"One essential part of the process of recruitment which is too often overlooked or underemphasized is the probationary period" (Municipal Personnel Administration, Published by the Institute for Training in Municipal Administration, Chicago, 1938, p. 183).

Vale salientar que o vocábulo — *recruitment* — está empregado nas três últimas transcrições no sentido lato e não no sentido restrito, mais técnico, em que o usam outros autores, como LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, The Mac-Millan Company, New York, 1940, p. 313.

(6) — HENRY F. HUBBARD, *The Elements of a Comprehensive Personnel Program*, Public Personnel Review, Civil Service Assembly, Julho de 1940, vol. 1.^o, n. 2.

(2) "Probation is the policy of considering no appointment final until the appointee has demonstrated his capacity in his work" — Better Government Personnel — Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGraw-Hill Book Co., Inc., 2.^a Ed., 1935, página 48.

(3) Executive Order n. 7.915, de 24-6-1938, "Rule VI, Section 2 (c). A Comissão, aliás, valendo-se dessa autorização, fixou períodos mais curtos para certo número de cargos, aliás, muito reduzido, como se vê da Departmental Circular n. 191, Supplement 1, de 10 de Maio de 1940."

(4) "The test of tests is performance". (Millar's Chicago Letter, vol. 2, n. 27, 23-10-1940, p. 11).

Foi, aliás, essa orientação, dominante entre os técnicos de pessoal, que, certamente, levou o DASP a incluir, no concurso para técnico de administração, realizado em 1941, o estágio probatório entre os assuntos do programa de seleção.

Vale salientar, no entanto, que, embora exata a afirmação de que o estágio probatório é parte integrante do processo de seleção, menos certo não é que, pelos seus caracteres próprios, êle exige um tratamento específico, reclamando estudo especial. Em verdade, o estágio é, antes, uma parte complementar da seleção, uma verificação dos seus resultados e, ainda, uma tentativa para corrigir os êrros, acaso cometidos na verificação das aptidões e dos conhecimentos do candidato.

No estágio, não deve, nem pode, o administrador, se limitar, pura e simplesmente, a observar o modo por que o indivíduo se desincumbe de suas funções, mas é de seu dever ensinar-lhe a trabalhar, procurar corrigir-lhe os erros, desenvolver-lhe os bons hábitos e atitudes, integrá-lo no serviço de sua unidade — treiná-lo, enfim.

Selecionar é escolher entre os melhores, os mais capazes ou os mais aptos. Não é somente isso o que se faz durante o estágio. Aqui, o homem já foi escolhido, faltando, apenas, observar-lhe as reações em face do trabalho concreto, dando-lhe a assistência necessária para que êle se adapte às funções e se aperfeiçoe no seu exercício.

Este processo de colaboração, de assistência, de auxílio, parece-me de todo estranho ao processo de seleção. E', pois, fôrça de expressão pretender considerá-lo integrado neste, como simples parte, do "testing program".

O estágio pode visar à seleção, mas tem em mira alguma coisa mais: o treinamento e a adaptação.

Mas, por outro lado, também não se confunde com o treinamento em si mesmo, muito embora constitua a época mais adequada e própria para o exercício dêste, e também não perde a sua côr própria, quando comparado com o processo do "placement". Aliás, mais adiante, quando estudar-

mos as relações do estágio e, com essas, outras fases da administração do pessoal, vamos sentir mais vivamente esta verdade.

Tudo isto nos leva à convicção de que o estágio probatório é um instituto *sui-generis*, de caráter específico, inconfundível, que completa o processo da seleção e facilita a utilização exata do tratamento e do *placement*, mas não se deixa absorver por qualquer dêstes institutos, mantendo sempre a sua côr peculiar e a sua conformação característica.

3 — Não se queira também confundir o estágio com o instituto da estabilidade, integrando-o na conceituação dêste.

A *Commission of Inquiry on Public Service Personnel* diz, realmente, que a idéia do estágio surgiu com a garantia da estabilidade, como um meio tendente a verificar se o processo de seleção havia resultado na designação de pessoa qualificada, a quem pudesse aquela garantia ser estendida (7).

Realmente, a impressão inicial que se apossa de quem estuda pela primeira vez o assunto, é que o estágio probatório nada mais significa do que um simples "período de carência", para que o servidor ingresse, de maneira definitiva, nos quadros do serviço público. Na prática, aliás, é isso, infelizmente, o que ocorre, aquí e alhures, transformando-se o estágio naquilo que os juristas denominam um simples "térmo": o estágio importa a fixação de uma data futura para que o servidor se torne estável.

Contra essa realidade, todavia, batem-se os autores, propugnando pela real e efetiva utilização do estágio probatório, como um instrumento valioso na administração do pessoal. E' essa, também, a finalidade da nossa tese, que, por isso mesmo, não pode admitir, de modo algum, que se reduza o estágio a essa condição inútil. Nem o desuso ou a aplicação errônea pode ter a fôrça

(7) "This idea was introduced into civil service administration, along with guaranteed tenure, as a means of determining whether the examination and selection system had as a matter of fact resulted in the appointment of qualified personnel to whom tenure might safely be extended" (Better Government Personnel — Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, MacGraw-Hill Book Co., Inc. New York, 2.^a Ed., 1935, p. 49).

e o poder capazes de destruir a própria essência do instituto.

Além disso, pode, perfeitamente, haver período probatório em regime onde não exista estabilidade. Aquêlê não tem esta como pressuposto fatal e necessário: pode existir, e existe, independentemente dela.

A própria Comissão inicialmente citada conclui as suas observações sôbre o estágio probatório, dizendo, *in verbis*:

"It is thus the feeling of the Commission that the probationary period, WHETHER THERE IS TENURE OR NOT, is an essential part of the probationary period, WHETHER THERE IS process of recruitment and appointment" (8).

Haja ou não estabilidade — *whether there is tenure or not* — diz a Comissão, evidenciando, de modo claro e categórico, a possibilidade do período de prova em regime onde não exista a garantia em aprêço.

Também em face do nosso direito positivo, a situação é perfeitamente clara. Sem necessidade de argumentar com a presente emergência, em que a estabilidade está suspensa enquanto durar o estado de guerra, sem que, correlatamente, tenha desaparecido ou haja sido suspenso o estágio probatório, vale lembrar a hipótese referente à estabilidade dos ocupantes de cargo isolado não providos mediante concurso. Esses funcionários estão sujeitos a estágio probatório — de setecentos e trinta dias — mas só adquirem estabilidade após dez anos de efetivo exercício (9).

Não há, pois, pretender absorver no conceito de estabilidade o estágio probatório.

4 — Mais se afirma a autonomia do instituto quando passamos à análise específica das suas finalidades.

Para MODESTINO PETROZZIELLO (10), o período de prova tem uma dupla finalidade: de

(8) Better Government Personnel — Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGraw-Hill Book, Co., Inc., 2.^a Ed. 1935, ps. 49).

(9) Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União, Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, arts. 14, n.º 1, 16 e 191, n.º 2.

(10) "Se il giudizio degli organi permanenti della P.A., dopo un sufficiente esperimento di pratica attività, non ritiene capace chi pur fu dichiarato vincitore dalla Commissione giudicatrice, rettifica il giudizio di questa, eliminando l'impiegato, che, sebbene colto e intelligente, si rivela tuttavia inidoneo alle funzioni e al regime della

correção, eliminando o funcionário incapaz; de integração, confirmando a nomeação do funcionário comprovadamente apto e eficiente.

Por muito bons que possam, em verdade, ser os instrumentos e processos utilizados na seleção, pessoas há que conseguem vencê-los, sem possuir as condições necessárias ao bom desempenho do cargo, e que falham quando postas em serviço. A competência e a aptidão reveladas em concurso são meramente *presuntivas*, porque os examinadores dispõem de simples *amostras* do comportamento do candidato ou do seu conhecimento em um campo específico, e, tomando-as por base, presumem o comportamento futuro do candidato ou o seu conhecimento real. "Nenhum exame ou teste pode predizer, de modo conclusivo, que um candidato irá exercer com sucesso qualquer trabalho específico" (11).

A finalidade precípua do estágio probatório é, pois, realmente, essa de servir de complemento ao processo de seleção, fornecendo uma prova prática, objetiva, que é o exercício das próprias funções do cargo, e facultando, assim, uma oportunidade para mensuração daqueles "factores intangíveis" e "qualidades pessoais", não medidos pelos testes (12).

Essa finalidade primária, assinalada pelos autores, deve, naturalmente, ser entendida em

vita amministrativa. Che se, invece, — e questa come la pratica dimostra, e la regola — il giudizio della Commissione e quello degli organi permanenti dell'Amministrazione concordano, ciò dimostra che la presunzione ha trovato conferma nella realtà e che l'impiegato prescelto danno sicuro affidamento dello loro capacità non soltanto potenziale, ma ormai attuale. Il periodo di prova, adunque, esplica questa duplice funzione: di correttivo, eliminando; *d'integrazione*, confermando."

MODESTINO PETROZZIELLO, Il Reporto di Public Impiego, in V. E. ORLANDO, Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano, vol. II, 3.^a Parte, p. CC.

(11) "No examination can predict conclusively whether a candidate will handle any particular job successfully" (Personnel Program for Smaller Cities, Public Administration Service, n.º 73, Chicago, Ill., p. 33).

(12) MOSHER & KINGSLEY, Public Personnel Administration, Harpers & Brothers, New York and London, 1941, pg. 264:

"The probationary period should be more definitely regarded by administrators as a part of the testing program than is customarily done. It affords these officers as well as the placement officer of the personnel agency, an opportunity to gauge those intangible factors and personal qualities not assayed by formal testing procedures. Indeed, it is a check upon the whole selection and placement procedure and provides a means by which a square peg can be removed from a round hole or more completely fitted into a square one."

têrmos muito amplos, pois o objetivo do estágio não é somente a mensuração do conhecimento das qualidades já testadas nas provas, mas, também, o exame das reações do estagiário em face do trabalho e do ambiente, e precipuamente em face do treinamento que lhe é ministrado.

A par dessa finalidade primária, existem outras não menos importantes, e que concorrem, como já vimos, para a autonomia do instituto. Assim, por exemplo, o estágio deve possibilitar uma grande flexibilidade na movimentação do pessoal, a fim de tornar possível um "placement" exato, isto é, colocação do servidor nas funções que mais se coadunem com as suas tendências e a sua capacidade. Isto é tanto mais necessário quanto a seleção põe mais ênfase nos conhecimentos gerais, do que nos conhecimentos específicos, exigidos para o desempenho dos diversos cargos e funções, como acontece na Inglaterra (13).

Outra finalidade do estágio é a intensiva utilização do treinamento. E' nessa fase que o treinamento é mais necessário, a fim de impedir que o novo servidor adquira hábitos errôneos de trabalho, cuja substituição se tornará, depois, muito mais difícil.

5 — Por outro lado, êsses objetivos têm por efeito chamar a atenção do administrador para o novo empregado, exigindo que se lhe devote cuidados especiais, que os estudiosos da supervisão reputem de capital importância nessa oportunidade, para a formação de moral elevada na organização (14).

(13) LEONARD D. WHITE, *The British Civil Service, in Civil Service Abroad*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York and London, 1935, p. 27: — "The examinations are adapted to this assumption. They are primarily academic examinations, intended to discover those young men and women who have the best native ability so far as that is disclosed by an examination on school subjects. The examinations are not intended to discover what a candidate knows about the particular post to which he aspires. It is believed that such special knowledge can be acquired best on the job, and that the young person should not be tempted to divert his educational course to specific preparation for a particular task. The same doctrine of superior general ability which characterizes the examination philosophy for the administrative class holds straight down the line of clerical work."

(14) Cfr. — HENRY E. NILES and C. H. MARY NILES, *The Office Supervisor*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1935, ps. 12-13; HAROLD ERNEST BURT, *Psychology and Industrial Efficiency*, D. Appleton — Century Co., New York 1929, p. 275; WALTER DILL SCOTT, ROBERT C. CLOTHIER and STANLEY V. MATHEWSON, *Personnel Management*, Mc-Graw-Hill Book Co. Inc., New York, 1931,

Durante o estágio, o chefe, tendo relatórios a preencher sobre a atuação do novo funcionário, tem despertada a sua atenção para o estudo e análise de sua personalidade e de suas deficiências no serviço, podendo, assim, ser muito útil no treinamento e orientação do subordinado.

Infelizmente, êsse problema, dos mais graves e palpitantes na administração de pessoal, ainda não mereceu, entre nós, o devido estudo. Reproduzimos, por isso, a seguir, o que dissemos sobre o assunto, em capítulo de livro *inédito*, que breve será dado à publicidade:

"O Supervisor e o Novo Empregado"

"E' inútil pôr em relêvo a importância das primeiras impressões sobre os nossos julgamentos. Uma recepção hostil ou mesmo fria deixa traços profundos na memória, influenciando o comportamento posterior e exigindo longo tempo para apagar-se. Assim como a personalidade depende largamente dos primeiros anos de vida, por isso que "as impressões que se desencadeiam sobre o individuo desde os primeiros dias de sua infância influenciam sua atitude durante toda a existência (15), assim também os primeiros dias no serviço têm ação marcante sobre o comportamento posterior do empregado ou funcionário. Apenas, até hoje, ainda nenhum supervisor ousou parafrasear o velho dito: "deixem uma criança comigo até os sete anos e depois não me preocuparei com a personalidade de quem passar a cuidar dela".

E' um fato bastante conhecido — diz SCHELL (16) — que em qualquer experiência, os dois pontos de maior sensibilidade residem no início e no fim, sendo o primeiro o mais importante. Conseqüentemente, a maior oportunidade de sucesso tem lugar quando um novo empregado é introduzido na organização. GARDINER (17) não é me-

p. 309 e segs.; EARL B. MORGAN, *Placing and Introducing Employees*, in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, Editor Chief, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1931, p. 1106.

(15) ALFREDO ADLER, *Understanding Human Natures*, Tradução do Alemão por W. B. Wolf, The World Publishing Co. Cleveland, Ohio, 1941, p. 42.

(16) ERWIN HASKELL SCHELL, *The Technique of Executive Control*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1934, p. 87.

(17) GLENN L. GARDINER, *Practical Office Supervision*, Mc-Graw-Hill Book Co. Inc., New York, 1929, página 201.

nos preciso quando afirma que a importância de um bom início não pode ser desprezada e que nunca, durante todo o período de emprêgo, tem o supervisor melhor ocasião para conquistar a lealdade, estima e confiança do empregado, do que quando êste inicia o exercício do cargo.

O trabalho parece, sempre, assaz árduo no início. Dificuldades de importância secundária assumem aos olhos do novato aparência de irremovíveis. No serviço público, então, o início assume aparência catastrófica dada a grande diversidade de tipos de funções na atividade pública. Em geral, o novo empregado, ao assumir o exercício, recebe, sem quaisquer instruções, uma dúzia de processos massudos, sôbre matéria de que jámais ouviu falar, e apresentando forma a mais complicada e incompreensível. Lembro-me bem, quando, após concurso, entrei para o serviço do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, que o trabalho que me foi distribuído consistia em preparar "minutas para julgamento". O meu chefe — que era consideravelmente melhor do que muitos outros — entregou-me um punhado de impressos com algumas linhas em branco e apontou para um armário de aço, fechado, dizendo: "Os processos com dia estão ali"... Confuso, dirigí-me ao armário, abri-o e o encontrei cheio de processos, de alto a baixo. Pensei, naturalmente, que todos aqueles estivessem "com dia"; e iniciei, com dificuldade, a minha tarefa, quase que "adivinhando" o que deveria incluir na "minuta".

Próximo à hora de se encerrar o expediente, um colega mais simpático se acercou de mim e perguntou-me o que estava fazendo. Dei-lhe a explicação pedida, e êle, então, bondosamente, informou-me que o trabalho estava todo errado, pois não só faltavam, nas minutas, algumas indicações essenciais, como, também, os processos não eram os que eu retirára do armário, mas, sim, outros, em número reduzido, que se encontravam na prateleira do meio. Ensinou-me, então, como se verificava quando o processo estava "com dia" e ministrou-me outros ensinamentos úteis.

Êsse meu primeiro dia foi horrível. Não sabia fazer nada, não entendia aquela terminologia estranha — "processo com dia", "minuta para julgamento", "autos para baixa", etc. — não via em volta de mim nenhum sorriso acolhedor, nenhum olhar amigo, pois os outros funcionários haviam pleiteado nomeação para o meu cargo e tinham-se

considerado prejudicados com a abertura do concurso. Só com muito tato e paciência, depois de alguns dias, é que conseguí transformar aquela hostilidade irritante.

Neste particular, a queixa do funcionalismo é geral. No próprio DASP, um funcionário, recém-vindo de uma empresa privada, onde estava habituado a resolver problemas seus em poucos minutos, pessoalmente ou pelo telefone, tem encontrado grande dificuldade em lidar com "processos" e "fórmulas".

Conversando, na América, com uma ilustre funcionária do Ministério da Viação, ouvi, também, grandes queixas, com a confissão de que não fôra a sua força de vontade e teria abandonado o serviço, dado os grandes empecilhos que encontrou nos primeiros tempos.

A mulher sofre, especialmente, em ocasiões que tais, notadamente quando só há homens na sua unidade de trabalho cu quando as outras colegas não tem boa vontade ou espírito de cooperação. Parece-lhe que todos os olhos se fixam nela e que todos espreitam a falta mais insignificante, para sorrir ou troçar.

Durante as primeiras horas ou dias — insiste GARDINER — o novo empregado forma as suas impressões mais enfáticas. Está formando simpatia ou antipatia pela pessoa que trabalha junto a êle, pela pessoa com a qual deve dividir o uso de uma máquina, pela que lhe pede por empréstimo a caneta tinteiro, pelo indivíduo impertinente que lhe pretende devassar a alma com o olhar agudo, o rapazelho que à primeira hora pretende iniciar um "flirt", o encarregado do material que esclarece "você deve saber que não pode obter lapis, sem encher a fórmula de requisição e conseguir o visto do chefe", ou o "colega amigo" que pretende pô-lo ao par de certas coisas que convém saber a respeito do chefe. Por outro lado, êle tem consciência de que também está em julgamento e que os colegas também estão formando impressões sôbre êle.

Justamente porque pequenas coisas atuam assim fortemente sôbre o novato, é duplamente necessário que o supervisor fiscalize e controle a atuação do empregado e a atitude de seus colegas durante os primeiros tempos. Está na esfera de

ação do supervisor fazer com que esta situação im-
pressionista do primeiro momento seja utilizada
em bom sentido.

CAPÍTULO II

O ESTÁGIO PROBATÓRIO E A SELEÇÃO

SUMÁRIO: 1. *Funções do Estágio. Complemento* — 2. *Integração* — 3. *Contrôle. Fórmula para o cálculo da validade dos processos de seleção.*

1. Pode-se dizer que o estágio probatório, no que concerne ao processo de seleção, exerce três funções distintas: de *complemento*, de *coordenação* e de *contrôle*.

De *complemento*, porque, segundo tivemos oportunidade de assinalar em capítulo anterior, a finalidade precípua do estágio é completar a seleção, pela exigência de prova prática no exercício do cargo.

Já vimos que os instrumentos e técnicas utilizados na seleção de pessoal não nos habilitam, ainda, e provavelmente jámais nos habilitarão, a prognosticar, com segurança absoluta, o comportamento do indivíduo em face das condições efetivas de trabalho. Os testes *diagnósticos* aptidões e conhecimentos, com margem apreciável de erro que, até agora, não tem sido possível evitar. Não constituem, por isso mesmo — como dizem TEAD & METCALF (1) — prova completa e final da adaptabilidade do homem ao emprêgo, pois não podem levar em conta certos fatores imponderáveis, como a persistência, a dedicação, a honestidade, a lealdade e outros que concorrem para a formação do bom servidor (2).

Como um “instrumento de diagnóstico”, no dizer de VITELLES (3), os testes devem ser empregados somente com outras fontes de informação, sujeitos, como se acham, à influência de vários fa-

tores, inclusive da própria interpretação de quem o usa, da própria *equação pessoal* a que alude BESSEL (4).

A sua finalidade é *predizer* o comportamento, *prognosticá-lo*, pura e simplesmente, à base das amostras colhidas, com a limitação imposta pela exiguidade destas, pelos processos ainda imperfeitos de que dispomos e pela opinião de quem os emprega. A predição é feita, assim, em termos de *probabilidade* e não de *certeza*, o que nos habilita, apenas, a *presumir* — no dizer de KORNHAUSER & KINGSBURY — “o provável comportamento futuro” (5).

Por outro lado, os seus resultados são altamente valiosos no tocante a *grupos* representativos de indivíduos, mas não apresentam o mesmo grau de confiança para servir de base a prognósticos individuais (6). E, por isso mesmo, são muito úteis para excluir a grande massa de incapazes ou inadaptáveis, mas falham na indicação do mais apto para um dado tipo de trabalho (7). E' que, não podendo descobrir tôdas as múltiplas facetas da personalidade, não conseguem “profetizar de modo infalível o que um indivíduo é capaz de fazer”: *to prophesy infallibly whar an individual is bound to do*” (8)

(4) Vêde, sobre o assunto, MURILO BRAGA, “Validade e Fidedignidade dos Testes Coletivos de Inteligência”, Rio de Janeiro, 1938, p. 2.

(5) A. W. KORNHAUSER & F. A. KINGSEURY, “Psychological Tests in Business, University of Chicago Press, 1924, p. 3: “The principle of the psychological test is to use a sample of one's behaviour to indicate his abilities or other tendencies, and hence to predict his probable future behaviour”.

(6) B. KERN, Wirkungsformen der Uebung, Helios Verlag, Muenster, 1930, trad. inglesa, in Readings in Industrial Psychology, Bruce V. Moore & George W. Hartmann, D. Appleton — Century Co., New York, 1931.

(7) CHARLES H. GRIFFITTS, Fundamentals of Vocational Psychology, The MacMillan Co., New York, 1924, p. 159.

No mesmo sentido, o testemunho de HENRY E. NILES & MARY CUSHING NILES, “The Office Supervisor”, John Wiley & Sons Inc., New York, 1935, p. 11-12; ALBERT WALTON, “The New Techniques for Supervisors and Foremen”, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1940, p. 64 e segs.; H. S. PERSON, “Techniques of Supervision”, in Elements of Personnel Administration, U. S. Department of Agriculture Graduate School, Washington, 1935, p. 4.

(8) H. C. LINK, Employment Psychology, Psychology, The MacMillan Co., 1919, p. 195: “In brief psychological tests do not make it possible to discover all that it is desirable to know an individual, or consequentiv to prophesy infallibly what an individual is bound to do”.

(1) ORDWAY TEAD & HENRY C. METCALF, Personnel Administration, Mc Graw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1933, p. 72.

(2) Vêde, também, HARRY WALKER HEPNER, Psychology Applied to Life and Work, Prentice Hall, New York, 1942, p. 281: “If an individual has a certain minimum of intelligence for a given occupation or job, his success depends upon other characteristics such as temperament and personality”.

(3) MORRIS S. VITELLES, Vocational Psychology in Fields of Psychology, Editor: J. P. Guilford, Van Nostrand Co. Inc. New York, 1940, p. 462.

Diante dessa possibilidade de êrro, não havendo remédio algum para *evitá-la*, cuida-se, então, de *prevenir-lhe* os efeitos, completando as provas com a demonstração prática no exercício do cargo. Deixa-se o indivíduo, já selecionado, em observação, por certo período de tempo, a fim de verificar o acerto do diagnóstico feito pelos testes quanto às suas aptidões e conhecimentos.

E' o recurso a novas fontes de verificação, preconizado por VITELLES (9), submetendo-se o indivíduo a uma "avaliação específica e efetiva" (10) no próprio exercício do cargo, que constitui a prova de maior valor e que maior confiança pode inspirar.

2 — Dissemos, ainda, que o estágio desempenha um papel que denominamos de *coordenação* porque faculta aos vários órgãos departamentais intervir na seleção do seu pessoal, atribuindo-lhes o poder de verificar, durante um período mais ou menos longo, se o funcionário que lhes foi encaminhado possui, ou não, as qualidades necessárias para permanecer em serviço.

Com a institucionalização das atividades de pessoal, é muito comum ouvirem-se queixas dos órgãos departamentais quanto à qualidade dos servidores selecionados pelo órgão central, a quem se atribui, via de regra, o querer "impôr" às várias unidades e serviços os indivíduos que lhe parecem mais áptos e capazes.

Em sistemas de pessoal que adotam o estágio probatório, a crítica, normalmente, não tem razão de ser, porque a última palavra sobre as aptidões e os conhecimentos do candidato selecionado cabe, em derradeira análise, aos próprios órgãos departamentais. Se os funcionários destes adotam "atitude fatalista", e não fazem uso efetivo do estágio, de outrem não se devem queixar senão de si próprios (11).

O estágio probatório dá ensejo a que as autoridades do órgão de pessoal e as dos outros de-

partamentos e serviços colaborem na solução dos problemas referentes à descoberta e conservação de pessoal capaz. E, concorrendo para essa cooperação, o estágio tem, naturalmente, por efeito, facilitar a "integração" das várias atividades.

3. O estágio constitui, ainda, um magnífico meio de *contrôle* da eficiência das técnicas e processos de seleção utilizados. Exigindo atenção especial sobre o estagiário permite verificar se o *prognóstico* feito pelos selecionadores é, ou não, confirmado pela atuação do servidor. Fornece, destarte, índices probantes para a verificação da *validade* (12) dos testes (13).

Constitui, assim, elemento valioso para orientação do órgão central, uma vez que todo o siste-

described as fatalistic. They feel that they have to take what the commission supplies and make the best of it, meanwhile deploring at times the incompetence of the commission and all of its works. Others erroneously believe that they cannot dismiss a probationer without running the risk of elaborate hearings before the commission with a possible judicial hearing eventually in the offing. Here again we find evidence of that traditional attitude of appointing officers who are wont to look upon the commission as a more or less high-handed policing agency. They fail to appreciate that in the last analysis the power to appoint is in their hands, not in those of the personnel agency".

(12) O termo "validade" é empregado, aqui, no sentido próprio em que o usam, normalmente, os técnicos de seleção: grau em que o teste mede efetivamente o que se destina a medir. "Validity of a test shall be used to indicate the degree to which the test measures the ability it is designed to measure" (L. J. O'ROURKE, "Office Employment Tests", in Handbook of Business Administration, W. J. Donald, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1931, p. 292).

Validity. This term refers to the degree to which a test measures that which it purports to measure... The validity of a test is usually established by correlating scores obtained from another instrument of known validity (O. B. DOUGLAS & B. F. HOLLAND, "Fundamentals of Educational Psychology", The MacMillan Co. New York, 1928, p. 500).

"The extent to which a test yields a true measure of the performance it is supposed to measure is called the *validity* of the test" (DOUGLAS FRYER & EDWIN R. HENRY, "an Outline of General Psychology", Barnes & Noble, New York 1941, p. 89). — Vêde, ainda, FLOYD L. RUCH, "Psychology and Life", Scott Foresman & Co., Chicago, 1937, p. 49.

A êsse atributo que devem possuir os testes, MURILLO BRAGA, entre nós, denominou *coerência externa*, conceituando-a com muita lucidez: "Ao que denominamos coerência externa os autores tem chamado de *validade*..." "...A validade é geralmente definida como a característica do teste que mede realmente o que pretende medir. Isto é, que o teste tenha a qualidade de verificar o atributo visado, pela adequação das questões nele contidas. E tanto é assim que a "National Association of Educational Research" a definiu como o grau de correspondência existente entre a capacidade medida pelo teste e a capacidade delimitada e medida objetivamente." (MURILLO BRAGA, — "Validade e Fidedignidade nos Testes Coletivos de Intelligência", Rio de Janeiro, 1938, p. 10-11).

(13) "The process of ascertaining the relationship between test performance and subsequent achievement of

(9) MORRIS S. VITELLES, Vocational Psychology, in Fields of Psychology, Editor: J. P. Guilford, Van Nostrand Co. Inc., New York, 1940, p. 462.

(10) "Valutazione specifica ed effettiva — diz M. DESTINO PETROZZIELLO — che risulta dal periodo di prova, durante il quale l'impiegato dimostra se, oltre la preparazione culturale, posseda le attitudigi occorrenti all'attività propria degli uffici burocratici" (Il Rapporto di Pubblico Impiego, in V. E. Orlando, "Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano". Societa Editrice Libreria, vol. II, Parte III, Milão, 1935, p. CC.).

(11) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, "Public Personnel Administration", Harper & Brothers, New York and London, 1941, ps. 264-265: — "The writers have met with many such officers whose attitude may be

ma de seleção repousa sobre a confiança que se possa depositar nas provas usadas. Se o teste não mede, realmente, o conhecimento ou a aptidão que se deseja medir, então, não há qualquer vantagem em aplicá-lo. Pode-se, por isso mesmo, avaliar a eficiência do órgão selecionador pelo *coeficiente de validade* que, normalmente, apresentam os seus testes.

Quando não se faz uma utilização racional do estágio probatório ou, pelo menos, não se acompanha cuidadosamente a atuação do servidor selecionado, perde-se o elemento essencial para a verificação da validade das provas, o *índice externo*, imprescindível ao cálculo do coeficiente de correlação entre os resultados do teste aplicado e o conhecimento e aptidões demonstrados no exercício do cargo.

Num regime em que se fizesse uso efetivo do estágio probatório, e se dispensassem, realmente, os inaptos, poder-se-ia, até, calcular, matematicamente, o grau da validade dos processos de seleção utilizados pelo órgão central: esse grau poderia ser estabelecido em percentagem, tomando-se por base o número de servidores selecionados e o número de estagiários dispensados:

$$V = 100 \frac{(S - E)}{S} \quad (14)$$

S

CAPÍTULO III

O ESTÁGIO PROBATÓRIO E O TREINAMENTO

SUMÁRIO: 1. *A importância do treinamento.* — 2. *Treinamento para indução* — 3. *Cursos vestibulares* — 4. *Treinamento no trabalho.* — 5. *O programa de treinamento para estagiários, na 6.ª Região do Soil Conservation Service.* — 6. *Facilidades que o estágio oferece ao treinamento.*

1. Dissemos que o estágio probatório não constituía, apenas, parte do processo seletivo, jus-

successful adjustment within the occupation is called *validation of the test*".

WALTER VAN DYKE BINGHAM, "Aptitudes and Aptitude Testing", Harper & Brother, New York and London, 1937, ps. 2-8.

(14) S = Número de funcionários selecionados e nomeados.

E = Número de funcionários exonerados.

Pode-se usar, também o número de funcionários confirmados nos cargos (C), utilizando outra fórmula:

$$V = 100C$$

S

tamente porque o uso do treinamento, que deve ser feito intensivamente nesse período, não permite se confunda o referido instituto com a seleção *strictu sensu*.

De feito, insistem os autores na necessidade, ou melhor, na imprescindibilidade (1) de se fornecer treinamento adequado ao novo servidor, durante o período probatório. Isso, naturalmente, a par dos cuidados especiais que o supervisor deve dedicar ao estagiário, segundo tivemos oportunidade de salientar anteriormente (2).

Só o estudo dos problemas referentes ao treinamento durante o estágio daria, no entanto, margem a trabalho de longo fôlego, de sorte que não pode ser nosso objetivo analisar, aqui, os múltiplos ângulos da questão. Limitar-nos-emos, assim, ao estudo daqueles aspectos mais relevantes, sem, todavia, descer a minúcias que nos poderiam afastar do tema central.

E' uma utopia — salienta o Relatório da Civil Service Assembly sobre o Treinamento de Empregados no Serviço Público — tentar-se preencher os cargos vagos com pessoas plenamente experientes e prontas para trabalhar. Em primeiro lugar se existe um sistema de carreiras, é necessário selecionar os candidatos tendo em vista, precipuamente, não os seus conhecimentos específicos sobre o cargo, mas, sim, a sua capacidade para se desenvolver dentro da carreira. Mesmo, porém, que se tomem por base aqueles conhecimentos, é, freqüentemente, impossível obter indivíduos naquelas condições (3).

Pô-los a trabalhar e deixá-los aprender por si próprios, segundo o velho sistema de ensaio e erro, é processo demasiadamente lento, pouco produtivo e exclusivamente caro. Mais ainda: é processo de resultados duvidosos, porque já se evidenciou o erro da obsoleta teoria, em que se amparava, segundo a qual "é fazendo que se aprende".

(1) Praticamente, nenhum trabalho, mesmo a mais simples rotina de escritório — dizem NILES & NILES — pode ser feita sem um certo grau de treinamento. A simples colocação de fichas, num arquivo, por ordem alfabética, exige algum treinamento, como, por exemplo, ocorre para se poder colocar no lugar próprio fichas como estas: "The A.B.C. Company" ou "218 W. 11st. Inc." (HENRY F. NILES & MARY CUSHING HOWARD NILES, "The Office Supervisor", John Wiley & Sons, Inc., 1935, p. 14).

(2) Vide: Cap. V, Livro I.

(3) Employee Training in the Public Service. A Report submitted to the Civil Service Assembly, by the Committee on Employee Training in the Public Service, Milton Hall Chairman, Chicago, 1941, p. 10-11.

A lei da repetição, em que se traduz o batido anexam, está hoje com o seu prestígio grandemente abalado, pois se demonstrou que a prática tanto concorre para aperfeiçoar como para deformar: a reiteração de êrros só pode determinar a constituição de hábitos de trabalhos perniciosos e inconvenientes, e de remoção tanto mais difícil quanto mais longa a sua prática (4).

Tem-se, por isso mesmo, sustentado a necessidade de criar o processo de aprendizagem do novo servidor, fornecendo-lhe treinamento adequado, em face das circunstâncias particulares de cada caso. Em certas situações, a necessidade de treinamento é mais aguda; em outras, menos sensível.

Em qualquer hipótese, no entanto, não se deve presumir a sua dispensabilidade, simplesmente por ser exíguo o volume de conhecimento que se faz mister adquirir. A experiência tem demonstrado que, em muitos casos, o investimento de algumas horas, destinadas a propiciar ao novo funcionário uma perfeita compreensão de seus deveres e de como se deve desincumbir dêles, produz compensadores juros, pela redução do número de erros e pelo encurtamento do tempo normal para atingir um nível satisfatório de eficiência. A comissão comum em reconhecer êsse fato acarreta vultosos prejuízos para o serviço público, em termos de eficiência e prestígio (5). Outra não é, aliás, a razão por que W. J. DONALD nos diz que

(4) HAROLD EPNEST BURTT, "Psychology and Industrial Efficiency", D. Appleton — Century Co. New York and London, 1929), p. 18 — JAMES L. MURSELL, Streamline Your Mind. The World Publishing Co., Cleveland, Ohio, 1940, p. 24-26.

W. J. DONALD, Training, in "Elements of Personnel Administration", U. S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 59: "We set somebody down and let him observe and make mistakes and learn his own habits. We assume, of course, that a person is lazy enough to do it the easiest way. This is not true. We are just as likely to acquire bad habits of action, and they are ten times hard to break".

(5) "Employee Training in the Public Service". A Report submitted to the Civil Service Assembly, by the Committee on Employee Training in the Public Service, Milton Hall, Chairman, Chicago, 1941, p. 11: — It must not be assumed, however, that careful training is unnecessary merely because the amount to be learned is limited. Experience has shown that in many cases the investment of a few hours of time in making sure that the new employee has a clear understanding of his duties and of how he is to perform them is sufficient to bring large returns through reduction of costly errors or accidents and reduction in time required to achieve a satisfactory level of performance. Common failure to recognize this fact undoubtedly costs the public service heavily in terms of efficiency and of citizens' respect".

o lucro obtido, hoje, com uma seleção cuidadosa, é relativamente pequeno, comparado com o que o bom treinamento nos promete — *is relatively little compared with what good training promises us* (6).

Vários são os tipos de treinamento de possível utilização durante o estágio. Só nos ocuparemos, no entanto, daqueles que se nos afiguram mais importantes no tocante ao problema em tela: treinamento para *indução*, cursos *vestibulares* e treinamento *no trabalho*.

2. O *treinamento para indução* tem por finalidade fornecer ao novo empregado visão nítida do seu trabalho, do ambiente em que êste se exerce e dos princípios legais e disciplinares que o regem. Deve ser mostrada a posição exata do cargo na unidade de trabalho respectiva, bem como o papel que esta desempenha no órgão em que se integra, e, por fim, na própria estrutura governamental, considerada como um todo.

Em alguns lugares, como, por exemplo, no escritório regional do *Soil Conservation Service*, de Amarillo, Texas, U. S. A., tôda a primeira semana do novo empregado é dedicada a conhecimentos dessa ordem, havendo um programa pré-estabelecido, com onze itens, minuciosamente considerados, para evitar lacunas ou falhas. No *Social Security Board*, cujos serviços tivemos, também, oportunidade de visitar, os novos funcionários de determinadas classes ficam sujeitos a um curso de conferências, de duas semanas, onde são estudados assuntos de caráter geral, conexos com os programas daquele órgão da administração americana, seguindo-se o estudo da própria estrutura dêste.

Em grande número de repartições americanas, e também em várias organizações privadas — como Procter & Gamble de Cincinnati, Ohio (7) e Irving Trust Company (8) — é comum o uso de "manuais para novos empregados", com a finalidade de fornecer, em linguagem simples e acessível,

(6) W. J. DONALD, "Training", in "Elements of Personnel Administration", U. S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 57.

(7) Segundo observação que fizemos *in loco*.

(8) Vêde ELSIE LOUISE BAECHTOLD, "Preparation and Use of Organization Charts and Manuals of Procedure", in Handbook of Business Administration, W. J. Donald Editor, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1931, p. 815.

as referidas informações sôbre a organização e o seu papel. Tivemos oportunidade de examinar vários desses panfletos, como, por exemplo, o "Manual for New Employees", U.S. Bureau of the Budget, o "Employees' Handbook" da Works Progress Administration, o "Employment Information" do Department of Agriculture, tendo verificado a sua utilidade.

Vale salientar, porém, que o material escrito deve ser usado apenas para *suplementar* os ensinamentos orais, mas não deve substituí-los *in totum*. E' o ponto de vista, muito exato, em que se colocam NILES & NILES: (9).

"Instruções orais são geralmente aconselháveis quando o empregado inicia nova tarefa. Os princípios que informam o trabalho e a razão por que é feito devem ser explanados. O método oral pode, porém, ser vantajosamente suplementado pelas instruções escritas".

3. *Cursos vestibulares* são os que se fornecem aos novos funcionários, em grupos maiores ou menores, sob a responsabilidade de instrutores especialmente escolhidos, e tendo em vista as atribuições específicas de determinados cargos (10).

E' um tipo de treinamento usado em larga escala na indústria privada (11), e que vem ganhando prestígio no serviço público. Na França, por exemplo, utilizam-se no P.T.T. (*Postal, Télégraphe et Téléphone Services*) e no preparo de inspetores das Alfândegas (12), e nos Estados Unidos da América vem logrando progressiva aplicação nos três níveis de govêrno.

No Govêrno Federal Americano, por exemplo, no *Department of Justice*, prescreve-se treinamento especial para os chamados *G-men* do *Federal Bureau of Investigation*. Os cursos estão a cargo de instrutores experimentados, que devotam todo o seu tempo a essa função. Durante três meses, um estudo intensivo é exigido, à base de 60

horas por semana. Maior ênfase é dada aos estudos teóricos, mas, ao fim do primeiro mês, concede-se aos estagiários oportunidade para trabalho prático, em companhia de um veterano.

4. O *treinamento no trabalho* é o mais importante de todos (13), porque é o que vai habilitar o funcionário a se desincumbir, efetivamente, das tarefas específicas, inerentes ao seu cargo.

A técnica desse tipo de treinamento não apresenta grandes dificuldades (14), estando perfeitamente ao alcance de quem tenha real e exato conhecimento do objeto do ensino. Não nos cabe, aqui, discutí-la por qualquer forma, senão, apenas, lembrar que o supervisor é o responsável precípua por essa espécie de treinamento, o que faz surgir um problema de suma importância — talvez o mais importante da atualidade, no serviço civil brasileiro — o problema do próprio treinamento dos supervisores.

Além disso, nos casos em que ao supervisor não seja possível se desincumbir diretamente desse encargo e se lhe imponha a necessidade de delegá-lo, surge nova dificuldade, qual a da escolha do treinador ou instrutor, pois, para ensinar a outrem o manejo de um mecanismo ou o preparo de fórmulas ou escritos, não basta conhecer o assunto, mas é conveniente, ainda, a concorrência de qualidades didáticas.

5. Os tipos assinalados não se excluem reciprocamente, mas, ao contrário, se completam, sendo utilizados concomitantemente, em organizações e serviços que tem cuidado efetivamente do problema.

Dentro dessa orientação, vale salientar, pelo acêrto de seu plano e pelos sucessos obtidos na sua execução, o programa de treinamento de estagiários, preparado pelo Escritório Regional do *Soil Conservation Service*, em Amarillo, Texas, nos Estados Unidos da América (15).

(9) HENRY E. NILES and MARY CUSHING HOWARD NILES, "The Office Supervisor", John Wiley & Sons, Inc., New York, 1935, p. 26.

(10) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, "Public Personnel Administration", Harper & Brothers, New York and London, 1941, p. 287.

(11) SCOTT, CLOTHIER & MATHEWSON, "Personnel Management", McGraw-Hill Book Inc., New York and London, 1931, p. 334.

(12) WALTER R. SHARP, "The French Civil Service, Bureaucracy in Transition", The MacMillan Co., New York, 1931.

(13) "The improvement most recommended is better training; not more schooling but better training on the job and for the job" (W. W. STOCKBERGER, "Summary and Application", in *Elements of Personnel Administration*, U.S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 99).

(14) Vêde: H. G. KENAGY, "The Technique of Training on the Job", in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, New York, and London, 1931, página 1.218.

(15) U. S. Department of Agriculture, *Soil Conservation Service*, Amarillo, Texas, February, 20, 1940, Regional Field Memorandum n.º 158.

O período probatório é aí dividido em quatro partes, ao fim de cada uma das quais o estagiário prepara um relatório do treinamento recebido. No primeiro período — de uma semana —, o novo empregado recebe explicações sobre o seu cargo, analisando-se as respectivas atribuições e fornecendo-se-lhe instruções gerais, orientação, etc. No segundo período, que se prolonga do 1.º ao 2.º mês, já com o estagiário no exercício de suas funções, é-lhe fornecida instrução técnica, e fixados

certos *standards* de produção. No período seguinte — do 3.º ao 6.º mês —, procura-se aperfeiçoar a sua técnica e ajustá-la melhor ao ambiente de trabalho, mediante aconselhamento e orientação. No quarto e último período, que dura do 7.º ao 10.º mês, observa-se o resultado do treinamento, procurando-se suprir as lacunas acaso verificadas.

O quadro que reproduzimos adiante mostra o programa em suas linhas gerais(16).

SOIL CONSERVATION SERVICE

REGION SIX

List of Training Periods for Probationary Employees

PERIOD	TIME	TRAINING ASSIGNMENTS	REPORT TO COVER
First	First week	Job analysis, orientation, general instruction, assignment of duties.	One Week
Second	1-2 months	Establishment of standards of performance and methods of rating. Technical instruction.	Two Months
Third	3-6 months	Adjustment of habits, counseling and guidance, checking of performance and technical improvement.	Four Months
Fourth	7-10 months	Delegation of responsibility, guidance, final adjustment and review.	Four Months

6 — De qualquer forma, o treinamento constitui fonte inesgotável, no serviço público e na indústria privada, de integração no trabalho, eficiência e lucro. Amplia a produção, desenvolve o espírito de equipe, eleva o nível cultural dos funcionários e aprimora a qualidade do serviço.

E' por isso que dêle se faz largo uso nas grandes empresas, e para êle se tem voltado a atenção dos estudiosos na América do Norte, onde os problemas referentes ao assunto veem sendo decididamente atacados.

O período probatório é a época por excelência para se fornecer treinamento adequado. O funcionário, via de regra, ainda não adquiriu hábitos errôneos de trabalho e pode ser plasmado, mais facilmente, imprimindo-se-lhe o modo correto de proceder.

Além disso, a essa época, o desejo de ser confirmado no cargo constitui excelente *incentivo*

para o servidor, despertando-lhe a vontade de aprender e aprimorar-se, fator imprescindível ao bom êxito de qualquer programa de treinamento.

CAPÍTULO IV

O ESTÁGIO PROBATÓRIO E O "PLACEMENT"

SUMÁRIO: 1. *Conceituação e importância do "placement"* — 2. *Técnicas preconizadas* — 3. *Causas e inadaptação* — 4. *Facilitação da transferência durante o estágio.*

1. Um dos instrumentos mais importantes e de mais difícil e perigoso manejo na Administração de Pessoal é o que os americanos denominam "placement", termo para o qual ainda não foi encontrado correspondente exato em português.

(16) Cópia do quadro anexo ao Regional Field Memorandum n.º 158, a que alude a nota anterior.

O "placement" é, em última análise, a colocação do homem no cargo, e pode ser efetuado pelos vários modos por que se faz o respectivo provimento. A dificuldade surge, porém, quando se cuida de colocar o homem no seu lugar *próprio*, isto é, no cargo para o qual as suas tendências e aptidões o indiquem, possibilitando a prática do velho ideal: *the right man in the right place*.

É durante o estágio probatório, especialmente, que se deve cuidar de ajustar devidamente o homem à função que lhe é adequada, sendo mister, para isso, que o supervisor e o órgão de pessoal disponham de sistema suficientemente flexível para experimentar o estagiário em diversos serviços específicos.

Isso é mais necessário ainda quando a classificação de cargos adotada compreende carreiras a que se atribuem atividades muito variadas, como ocorre, por exemplo, no Brasil, onde um oficial administrativo pode praticar as mais diversas funções, desde as de cunho remarcadamente legal até as de caráter contábil.

Atribuir ao indivíduo trabalho de seu agrado, condicente com as suas inclinações naturais, seu temperamento, suas tendências, é política muito acertada e que produz frutos benfazejos. Tem os estudiosos, por esse motivo, salientado a grande importância do "placement" na constituição de um corpo eficiente de trabalhadores.

2. Ciente desse fato, a indústria privada norte americana vem procurando, por vários modos, desenvolver técnicas e sistemas que possibilitem um "placement" conveniente.

V.V. ANDERSON advoga, para essa fim, o uso de entrevistas levadas a efeito, por profissionais habilitados, nas quais se procure estudar a personalidade do servidor e verificar o tipo de trabalho mais apropriado às suas aptidões, ao seu conhecimento e ao seu gosto (1).

Tais entrevistas, no entanto, como as provas que analisamos em capítulo anterior, prognosticam o sucesso do indivíduo no cargo em termos de *probabilidade*, não podendo fornecer resultados absolutamente precisos, certos, indiscutíveis.

A solução, diante desse fato, consiste em verificar o modo por que o indivíduo se comporta

no cargo, seguindo-lhe as reações e observando-lhe as atitudes. É o método que os americanos denominam "follow-up", preconizado pelo próprio ANDERSON e por vários outros (2).

3. Múltiplas causas, aliás, podem concorrer para essa inadaptabilidade e só as estudando, cuidadosamente, com interesse e critério, será possível conjurá-las. Em qualquer hipótese, não se conseguindo afastá-las, o servidor deve ser transferido de cargo, porque serão atendidos, assim, os seus interesses e os da própria administração — *it is to the interest of both management and worker that a transfer be made* (3).

A inadaptação do servidor ao trabalho — esclarece FRANKLIN MEINE — pode ser decorrente de suas próprias condições orgânicas ou do caráter do trabalho. Se o funcionário demonstra preferir outra atividade, é, pelo menos, de se presumir que será útil estudar a sua transferência. Quando os servidores sabem que podem ser transferidos, se o desejarem, reduz-se o número dos que abandonam o emprego e aumenta o dos que trabalham com alegria, satisfeitos com as suas funções (4).

4. Por essa razão, tem sido advogada pelos tratadistas do assunto, nos últimos tempos, uma política de transferência mais liberal, que permita — no dizer da U.S. Civil Service Commission (5) — maior elasticidade na movimentação do pessoal a serviço do governo.

A conveniência de se adotar, ou não, essa política de favorecimento às transferências escapa às finalidades deste capítulo. Nem poderíamos ser levados, sem detida análise de todas as vantagens e desvantagens do sistema, a sustentar essa tese

(2) SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON, SPRIGEL, "Personnel Management", McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1941, p. 261.

(3) SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON, SPRIGEL, "Personnel Management", McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1941, p. 132.

(4) FRANKLIN MEINE, apud ORDWAY TEAD & HENRY C. METCALF, "Personnel Administration", McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1933, p. 107.

(5) U.S. Civil Service Commission, Report on Personnel Transfers Between Departments and Agencies in the Executive Branch of the Federal Government, Washington D. C., setembro de 1942, p. 25: "Prior to the inauguration of the war transfer program under the provisions of Executive Order 9067, the Government agencies had long felt a need for a transfer system administered by a central agency to provide a planned and directed elasticity of government personnel."

(1) V.V. ANDERSON, "Employment Interview", in Handbook of Business Administration, W. J. Donald, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, and London, 1931, p. 1.079.

(6). Vale, porém, salientar que, no tocante ao estágio probatório, essa orientação é de todo necessária, pois só utilizando, sem peias, a transferência é que será possível colocar o homem nas funções que lhe forem mais adequadas.

Muitas vezes, só mediante ensaio e erro, "testando" o indivíduo em várias funções, será possível fazer um "placement" exato.

Nesse particular, aliás, é grande a responsabilidade do órgão do pessoal, que se deve manter em constante contacto com o estagiário e seus chefes, entrevistando-os amiúde, para tomar sempre, na hora própria, as iniciativas que se fizerem mister.

Depois do estágio probatório, tudo é mais difícil, especialmente nos casos em que a sua terminação coincide com o advento da estabilidade. Daí a razão por que êsse período deve ser amplamente utilizado para a justa adaptação do homem ao trabalho. Se assim não proceder, o Administrador estará criando dificuldades e problemas, de solução difícil no futuro.

CAPÍTULO V

INEFICÁCIA DO ESTÁGIO — CAUSAS E REMÉDIOS

SUMÁRIO: 1. *Indiferença dos administradores. Observações feitas na América do Norte.* — 2. *A situação no Brasil.* — 3. *Identificação de causas: prazo curto.* — 4. *A tolerância dos chefes e a sugestão de Henry Taylor.* — 5. *Falta de coordenação entre os departamentos e o órgão central.* — 6. *A necessidade de atribuir responsabilidade direta ao chefe do estagiário.* — 7. *Outras sugestões.*

1. Não obstante a importância potencial do estágio, que deriva da própria enumeração feita nos Capítulos anteriores, e dispensa maiores comentários, o fato é que êsse instrumento de Administração de Pessoal não vem tendo a utilização que deveria, porque, como salienta o *Institute for Training in Municipal Administration*, êle é, quase universalmente, aplicado com indiferença. Ao in-

(6) W. W. STOCKBERGER, por exemplo, com a sua longa experiência, sustenta que essa política ainda não conseguiu fornecer resultados satisfatórios: "Transfers is still a troublesome problem. Too many would make it easy for employees to transfer from one unit to another. Such a method has never given satisfactory results" (*Elements of Personnel Administration*, U.S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 100).

vés de considerar êste período como parte complementar da seleção, a maioria dos administradores parece desconhecer-lo, exceto em instâncias ocasionais. Estagiários que não são flagrantemente incompetentes atravessam, sem tropeços, êsse período, conseguindo obter estabilidade (1).

Em 1920, na América do Norte, a *Congressional Joint Commission on the Reclassification of Salaries* (2) clamava contra a situação, salientando que, na prática, muito pouca atenção era dada ao período probatório, e que noventa e nove por cento dos estagiários se tornavam funcionários permanentes — *in practice very little attention is paid to it and about 99 per cent of those who are appointed on probation become permanent employees practically by default*".

Em 1927, não se havia modificado a situação, tanto assim que W. F. WILLOUGHBY (3) insiste, em livro publicado nessa data, pela necessidade de se coibir a prática ainda em vigor. Pelo menos no serviço federal — diz êle — são poucos os casos em que uma nomeação para estágio não se converte em nomeação permanente — *"in the federal service, at least, there are few cases where a probationary appointment is not made permanent"*.

Em 1937, HARVEY WALKER (4) apontava, ainda, o mesmo vício, afirmando que os órgãos de pessoal nos Estados Unidos, ordinariamente, não usam o estágio como parte efetiva do processo de seleção — *"Personnel agencies in the United*

(1) "It may seem almost trite to insist upon the careful administration of the probationary period, but the truth is that probation is almost universally applied in an indifferent manner. Instead of viewing this period as the final step in the recruiting process — as a check upon the efficiency of the examining techniques — most jurisdictions ignore it except in occasional instances. Probationers who are not guilty of glaring incompetence are allowed to glide through this period into the security of permanent tenure. Many of the cases of incompetence in the public service could be avoided if supervisory officers could be made to realize that by misguided lenience during the probationary period they are burdening their offices with future "deadwood". (*Inst. for Training in Municipal Administration*, december 1938, Chicago, Ill. p. 183).

(2) *Congressional Joint Commission on the Reclassification of Salaries*, 66 th. Congress, 2d Sess., House Document n. 686, Government Printing Office, Washington, 1920.

(3) W. F. WILLOUGHBY, "Principles of Public Administration" The Brookings Institution, Wash., 1927, página 297.

(4) HARVEY WALKER, "Public Administration in the United States", Farrar & Rinehart Inc. New York, 1937, p. 182.

States ordinarily neglect to use the probation period as an effective part of the selective process".

Do nosso estudo pessoal, em várias circunstâncias na América do Norte, inclusive no govêrno federal, ficou-nos a convicção de que melhoria quase insignificante se verificou nos últimos tempos, mas, por ora, a situação deixa ainda muito a desejar.

E', aliás, o que salientam MOSHER & KING-SLEY, que, lembrando as expressões acima transcritas, do *Congressional Joint Commission on Re-classification of Salaries*, asseveram que "aquela afirmação de trinta anos passados está confirmada por um levantamento recente, levado a efeito no serviço federal, e que tornou certo ser apenas de 1/3% a taxa de estagiários que não lograram confirmação durante o período a que se estendeu o estudo. Sômente em casos excepcionais — acrescentam os referidos autores — a autoridade toma conhecimento do período probatório e exerce o seu direito de dispensar um funcionário, sem maiores formalidades"... "Conquanto seja difícil conseguir dados estatísticos sôbre o número de estagiários dispensados, os elementos de que dispomos sugerem que o das nomeações para estágio é equivalente ao de confirmações, na maioria dos lugares — *probationary appointments are tantamount to permanent appointment in most jurisdictions*" (5).

2. Entre nós, a situação não é diversa. O estágio existe, apenas, na letra da lei, sem qualquer repercussão na realidade (6). Não conhecemos nenhum caso de exoneração de funcionário por não haver satisfeito as condições do estágio probatório. O próprio D. A. S. P., onde as coisas são, via de regra, levadas a sério, dispõe, hoje, de um quadro permanente, do qual jámais excluiu qualquer servidor com aquêlê fundamento. Ao contrário, constituindo a "dedicação ao serviço" requisito que deve ser apurado durante o estágio, o D. A. S. P., revelando pouco apreço a êsse período, envia, sistematicamente, durante êle, os seus funcionários ao estrangeiro, para longa permanência.

(5) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KING-SLEY, "Public Personnel Administration", Harper & Brothers, New York and London, 1941, pg. 266.

(6) O mesmo ocorre em Portugal, segundo informa LUIS LOPES NAVARRO: "O estagiário, findo o respectivo período, obtém quase sempre o atestado de bons serviços, embora não tenha sido assíduo ou não tenha a mais significativa vocação para o exercício do cargo. "Funcionário Públicos", Livraria Bertrand, Lisboa, 1940, p. 62).

3. A omissão em utilizar efetivamente o estágio deu lugar a que os estudiosos procurassem identificar as causas do fato, a fim de poder prescrever-lhes o remédio adequado.

Alguns vêem nos períodos de tempo estabelecidos, demasiadamente curtos, por vêzes, um empecilho à perfeita utilização do instituto, preconizando a adoção de prazos mais longos, nos quais possam, efetivamente, ser colhidos elementos suficientes para um julgamento sereno. Êste é, por exemplo, o ponto de vista de WALKER (7), que assim se externa: "falando de modo geral, o período probatório é demasiado curto. Se êle deve ser utilizado como parte integrante do processo selectivo, deve ter duração muito mais longa do que a comumente estabelecida pelas leis e regras do serviço civil".

O remédio, nesse caso, seria a extensão ou prolongamento do prazo — para seis meses, ou, possivelmente, um ou dois anos — como parece sugerir o próprio WALKER. Todavia, o fato assinado não parece constituir, em si mesmo, uma causa da falência do instituto, pois esta é observada mesmo naqueles regimes em que o período é mais longo.

4. Outra causa apontada reside na tolerância das autoridades responsáveis, que — como assinala W. F. WILLOUGHBY (8) — não têm vontade de dispensar o servidor. Ninguém deseja tirar, sem nenhuma razão muito forte, o emprêgo de quem precisa, máxime sendo tão difícil obtê-lo. O sentimento de solidariedade humana, a inclinação natural de evitar a dor alheia, ou pelo menos de

(7) "Practically all merit system laws provide that the appointment of new persons to the public service shall not become permanent until they have completed a period of probation. This period varies from thirty days in some jurisdictions to six months in others. Generally speaking, the probation period is too short. If it is to be utilized as a part of the selective process it should be much longer than is common under civil service laws and rules. While it should be possible to discharge an obviously unfit employee within one or two weeks after appointment, no employee should feel that he is entitled to permanent tenure until he has served at least six months and possibly one or two years." (HARVEY WALKER, "Public Administration in the United States". Farrar & Rinehart Inc., New York, 1937, páginas 181-182).

(8) W. F. WILLOUGHBY, "Principles of Public Administration", The Brookings Institution, Washington, 1927.

não a causar, concorrem, decididamente, para que o administrador se abstenha de qualquer ação.

Para obviar essa dificuldade, cortando-lhe cerce a própria causa, HENRY TAYLOR (9) propõe sejam nomeados para cada cargo três estagiários, devendo o administrador, ao cabo do período de prova, optar por um deles. E' provável que se incline menos a favorecer um dos estagiários às expensas dos dois outros, do que às expensas do Estado — "*public officers will be less likely to favor one individual at the expense of two others than they will at the expense of the State.*"

Esta proposta, conquanto assaz interessante e engenhosa, não apresenta cunho prático, como demonstra LUCIUS WILMERDING (10), que a ela opõe argumentos de irrecusável procedência: 1.º) será difícil, e às vezes até impossível, tripartir as funções inerentes ao cargo, para dividi-las entre três estagiários; 2.º) êsse processo causaria certa retração de bons candidatos, que seriam forçados a fazer um investimento considerável de tempo e esforço, com grandes probabilidades de perdê-lo.

Por outro lado, o espaço exigido para o trabalho simultâneo dos três homens, as crescentes dificuldades para a sua adequada supervisão, e as despesas e tempo exigidos para seu próprio treinamento constituem, sem dúvida, outros tantos argumentos suficientes para afastar a sugestão de TAYLOR.

5. MOSHER & KINGSLEY apontam, entre as causas do insucesso do sistema, a lamentável falta de coordenação entre os órgãos centrais e os departamentos. A Comissão do Serviço Civil lava as mãos depois que o candidato é indicado, e correlativamente os órgãos departamentais aceitam o que lhes é oferecido, em atitude fatalista. O que deveria tornar-se o climax do processo de emprego cai, assim, "entre dois bancos". O remédio é, como se vê, tornar-se o órgão central mais ativo, êle próprio, e educarem-se as autoridades departamentais no uso de sua prerrogativa de dispensar os estagiários que não atinjam *standards* satisfatórios. Um sistema efetivo de apuração de eficiência

é indispensável, devendo, além disso, adotar-se a prática de ser o estagiário entrevistado periodicamente por um representante da agência central: "... it is highly desirable that a representative of the employment division have several interviews with each appointee, one shortly after he has been installed in his new position, one or more during the probationary period, and one just before the end. Questions and difficulties that are likely to arise in the initial period can be cleared up and necessary adjustments made with a minimum of effort through such personal contact. Should the appointing official see fit to drop the probationer before or at the end of the period, the personnel agency would then be in a position to determine the reasonableness of his action, and also whether the probationer's name should be entered anew upon the eligible list or dropped entirely." (11).

6. Conquanto seja de procedência absoluta a crítica de MOSHER & KINGSLEY, estamos, todavia, em que a chave do problema reside, propriamente, no atribuir responsabilidade direta ao chefe do estagiário pela sua confirmação no cargo, dando-lhe *parte ativa* e complementar no processo de seleção de seus subordinados. A confirmação não deve ser *automática* e decorrer de simples *omissão* do chefe, ou da mera *transcorrência* do tempo: é mister torná-la dependente de manifestação *clara* e *expressa* do próprio chefe, fazendo-a emanar de uma decisão, de um ato concreto. A confirmação no cargo só deve ter lugar depois que o responsável pela atuação do estagiário externe a sua opinião, justificando o motivo por que opina pela confirmação.

Foi essa, aliás, a sugestão apresentada pelo *Conference Committee on the Merit System*, e que vem sendo adotada em várias circunscrições nos Estados Unidos da América, com relativo sucesso.

Sustentando êsse ponto de vista, em trabalho que mereceu a aprovação do Professor HENRY HUBBARD, tivemos oportunidade de escrever:

"The procedure should be the opposite of present used in the federal service, where a trial is required for discharge during the probation pe-

(9) HENRY TAYLOR, "The Statesman", *apud* Lucius Wilmerding, "Government by Merit", McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1935, p. 112.

(10) LUCIUS WILMERDING, "Government by Merit", McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1935, p. 112.

(11) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, "Public Personnel Administration", Harper & Brothers, New York and London, 1941, p. 266.

riod. Fuss and fair trial should be required for the permanence of the employee, being the findings of the facts based upon the report of the appointing officer.”

7. Nesse mesmo escrito — que mereceu *intotum* a aprovação do Prof. HENRY HUBBARD — sugerimos, ainda, como elementos básicos para a solução do problema, que:

a) os supervisores sejam treinados pelo órgão central, no sentido de fazerem uso adequado do período de estágio;

b) seja estabelecido um sistema de apuração de merecimento, pelo qual fique o órgão central informado, em breves espaços, da atuação do estagiário;

c) procure o órgão central manter contacto freqüente com o estagiário e seu supervisor;

d) dependa a confirmação no cargo de relatório circunstanciado do supervisor, no qual sejam indicados os motivos que justifiquem a permanência do funcionário. (continua).

Plano para elaboração de regimento interno

NAIR FORTES ABU-MERHY
(Técnico de Educação do M. E. S.)

A escritora e tradutora NAIR FORTES ABU-MERHY, técnico de educação do M. E. S., é um elemento conhecido no seio de sua classe.

Diplomada pela F.N.F., tendo vários cursos de aperfeiçoamento de professorado, rotulam a sua atuação nos meios administrativos e educacionais, inúmeras monografias em que, em renhidos prêmios, viu confirmada sua autoridade na matéria, obtendo alguns primeiros prêmios. A exemplo, tivemos a monografia "Sôbre treinamento do servidor público", laureada pelo D. A. S. P.

Desenvolvendo o plano traçado que é o seu vivo interesse pela evolução do sistema de trabalho e de ensino, a autora escolheu para o tema do artigo, de agora, um "Plano para a elaboração do regimento interno".

O projeto que, a seguir, publicamos oferece uma boa estrutura para os nossos setores de administração. (N. R.)

OS ESTABELECIMENTOS de ensino superior, quando requerem autorização para o funcionamento de cursos ou o reconhecimento dos mesmos, são obrigados a fazer prova da satisfação das exigências constantes do art. 4 do Decreto-lei n.º 421, de 11-5-38. Entre essas, figura o item c:

"se a organização administrativa e didática proposta para o curso obedecer às exigências mínimas fixadas na lei federal".

Os estabelecimentos procuram conhecer os Regimentos já existentes para que por eles se possam pautar. Acontece, porém, que a grande parte dos Regimentos foi organizada em época anterior à existência da Diretoria do Ensino Superior e não mereceu estudo quanto à forma. O "fundo" dispunha-se, em geral, sem organicidade.

Acresce, ainda, o fato de que a superveniência de legislação nova foi tornando obsoletos tais Regimentos, cuja revisão se vem impondo.

Na secção de Estudos e Organização da Diretoria do Ensino Superior, que chefiou desde a sua criação, pude verificar a ausência completa, por parte dos interessados, do conhecimento de legislação de ensino superior, embora a boa vontade tenha procurado suprir tal lacuna.

Este artigo visa a dar orientação na elaboração de Regimentos Internos.

* *
*

Antes de mais nada, há que fixar o termo: "Regimento" ou "Regulamento"?

Conforme nos ensina Carlos Maximiliano, é preferível o termo Regimento Interno, porque a palavra Regulamento lembra um ato do poder Executivo.

O Regimento pode ser definido como o conjunto de dispositivos e normas que regem a organização e o funcionamento de um estabelecimento.

Para "começar pelo princípio", é preciso que se saiba a finalidade do estabelecimento. Impõe-se, pois, como *Título Primeiro*, o "Da Faculdade e seus fins" ou da "Escola e seus fins" ou do "Instituto e seus fins" ou do "Conservatório e seus fins" ou qualquer nome que anteceda ao do estabelecimento.

Como toda instituição, a escola precisa ser administrada. A Administração é objeto do Título I. No ensino superior, segundo as diretrizes definidas pela Reforma de Ensino Superior "Francisco Campos", consubstanciada nos Decretos números 19.851 e 19.852, de 11-4-1931, ainda em vigor nas suas linhas gerais, os órgãos administrativos de um estabelecimento de ensino superior são: o Diretor, o Conselho Técnico Administrativo.

vo e a Congregação (art. 26 do Dec. n.º 19.851, de 1931).

Para cada um desses órgãos, há exigências específicas, relativas: à seleção e às atribuições.

Para ser Diretor, há certas condições da lei. E' preciso que seja catedrático do estabelecimento. Sua escolha é feita, para os estabelecimentos de natureza privada, mediante votação secreta da Congregação. Para os estabelecimentos de natureza pública, segundo o disposto no art. 27 do Decreto n.º 19.851.

As atribuições do Diretor devem ser definidas, explicitamente, convido tomar para modelo o Decreto n.º 19.851, no art. 28:

"Constituem atribuições do Diretor de cada instituto universitário:

I — entender-se com os poderes superiores sobre todos os assuntos que interessem ao instituto e dependam de decisões daqueles;

II — representar o instituto em quaisquer atos públicos e nas suas relações com outros ramos da administração, instituições científicas e corporações particulares;

III — assinar, conjuntamente com o Reitor, os diplomas expedidos pelo instituto;

IV — fazer parte do Conselho Universitário;

V — assinar e expedir certificados dos cursos de aperfeiçoamento e de especialização;

VI — convocar e presidir às reuniões do Conselho técnico-administrativo e da Congregação;

VII — executar e fazer executar as decisões dos órgãos administrativos da Universidade;

VIII — dirigir a administração do instituto, de acordo com os dispositivos regulamentares e com decisões do Conselho técnico-administrativo e da Congregação;

IX — fiscalizar a fiel execução do regime didático, especialmente no que respeita à observância de horários e programas, à atividade de professores, docentes livres, auxiliares de ensino e estudantes;

X — manter a ordem e a disciplina em todas as dependências do instituto, e propor ao Conselho técnico-administrativo providências que se façam necessárias;

XI — superintender todos os serviços administrativos do instituto;

XII — remover de um para outro serviço os funcionários administrativos, de acordo com as necessidades ocorrentes;

XIII — conceder férias regulamentares;

XIV — dar posse aos funcionários docentes e administrativos;

XV — nomear os docentes livres, auxiliares de ensino e extranumerários;

XVI — informar o Conselho técnico-administrativo sobre quaisquer assuntos que interessem à administração e ao ensino;

XVII — apresentar, anualmente, ao Reitor relatório dos trabalhos do instituto, nele assinalando as providências indicadas para a maior eficiência do ensino;

XVIII — aplicar as penalidades regulamentares".

A constituição do Conselho Técnico Administrativo, nos estabelecimentos de natureza pública, obedece ao art. 29 do Decreto n.º 19.851. Nos de natureza privada, depende apenas de eleição da Congregação.

Impõe-se a renovação de 1/3 anualmente (Decreto n.º 19.852).

As atribuições do C.T.A. são as definidas pelo art. 30 do Decreto n.º 19.851 e mais as do art. 54 *in fine* do mesmo decreto, a saber:

"Art. 30. Constituem atribuições do Conselho técnico-administrativo:

I — reunir-se em sessões ordinárias, pelo menos uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocado pelo Diretor;

II — emitir parecer sobre quaisquer assuntos de ordem didática, que hajam de ser submetidos à Congregação;

III — rever os programas de ensino das diversas disciplinas, a fim de verificar se obedecem às exigências regulamentares;

IV — organizar horários para os cursos oficiais, ouvidos os respectivos professores, e atendidas quaisquer circunstâncias que possam interferir na regularidade da frequência e na boa ordem dos trabalhos didáticos;

V — autorizar a realização de cursos previstos no regulamento e dependentes de sua decisão, depois de rever e aprovar os respectivos programas;

VI — fixar, anualmente, o número de alunos admitidos à matrícula nos cursos seriados;

VII — fixar, ouvido o respectivo professor e de acordo com os interesses do ensino, o número de estudantes das turmas a seu cargo;

VIII — deliberar sobre as condições de pagamento pela execução de cursos remunerados;

IX — organizar as comissões examinadoras para as provas de habilitação dos estudantes;

X — constituir comissões especiais de professores para o estudo de assuntos que interessem ao instituto;

XI — autorizar a nomeação de auxiliares de ensino e a designação de docentes livres como auxiliares do professor nos cursos normais;

XII — organizar, ouvida a Congregação, o regimento interno do instituto, submetendo-o à aprovação do Conselho Universitário;

XIII — elaborar, de acôrdo com o Diretor, a proposta do orçamento anual do instituto;

XIV — encaminhar à Congregação, devidamente informada e verificada a procedência dos seus fundamentos representações contra atos dos professôres.

Parágrafo único. Caberá ao membro do Conselho técnico-administrativo mais antigo no magistério, na falta do Diretor ou em suas ausências e impedimentos, substituí-lo na presidência do Conselho e na Direção do respectivo instituto universitário."

Art. 54. — "O julgamento do concurso de títulos e de provas, de que tratam os artigos anteriores, será realizado por uma comissão de cinco membros, que deverão possuir conhecimentos aprofundados da disciplina em concurso, dos quais dois serão indicados pela Congregação e três outros escolhidos pelo Conselho técnico-administrativo dentre professôres de outros institutos de ensino superior ou profissionais especializados de instituições ou científicas."

Há, pois, incluir mais um inciso para atender a esta exigência.

A constituição da Congregação é sempre a mesma, quer nos estabelecimentos de natureza pública, quer nos de natureza privada.

Ela é focalizada no art. 31 do Decreto número 19.851, que sistematiza a sua competência:

"Art. 31. A Congregação dos institutos universitários será constituída pelos professôres catedráticos efetivos, pelos docentes livres em exercício de catedrática e por um representante dos docentes livres, eleito pelos seus pares, e terá como atribuições:

I — resolver, em gráu de recurso, todos os casos que lhe forem afetos relativos aos interesses do ensino;

II — eleger, dois nomes da lista tríplice, destinada ao provimento no cargo de Diretor;

III — organizar a lista para a escolha dos membros do Conselho técnico-administrativo e eleger um dos professôres catedráticos, em exercício, para seu representante no Conselho Universitário;

IV — eleger pelo processo uninominal, e nos termos do respectivo regulamento, as comissões examinadoras de concurso;

V — deliberar sobre a realização de concursos e tomar conhecimento do parecer a que se refere o art. 54;

VI — aprovar os programas dos cursos normais;

VII — sugerir aos poderes superiores as providências necessárias ao aperfeiçoamento do ensino no respectivo instituto."

Como título III, apresenta-se a "Organização didática" do estabelecimento, abrangendo:

1.º os cursos instituídos, que podem ser subordinados a classificações, a saber:

- a) ordinários ou normais
- b) equiparados
- c) livres, avulsos
- d) de aperfeiçoamento ou pós-graduação
- e) de especialização.

2.º Os cursos compreendem cadeiras que precisam ser discriminadas.

As cadeiras são distribuídas de acôrdo com determinada seriação.

Os estabelecimentos são obrigados a manter, no mínimo, as mesmas cadeiras, podendo, entretanto, desdobrar cadeiras e criar novas. E' livre a seriação.

O Regime escolar ocupará o Título IV.

Os períodos escolares, presentemente, são discriminados pelo Decreto-lei n.º 9.498, de 22 de julho de 1946, que divide o ano escolar em dois períodos, a saber: 1.º, de 1 de março a 30 de junho; 2.º, de 1 de agosto a 30 de novembro.

Quanto à matrícula inicial no curso superior, ela é precedida de concurso de habilitação, conforme dispõe o Decreto n.º 21.241, de 1932.

Cada ano há normas específicas. A lei n.º 20, de 10-2-1947, autorizou o Ministro de Educação e Saúde a expedir instruções para a realização de concursos vestibulares em todos os estabelecimentos de ensino superior, sob a jurisdição do Ministério da Educação e Saúde.

Para o ano de 1948, foi expedida a Portaria Ministerial n.º 545, de 14-11-47. E a Diretoria do Ensino Superior, adjetivou-a com a Portaria número 91, de 14-11-47.

No que diz respeito à matrícula inicial, há certos requisitos, a saber:

- a) que o candidato tenha sido aprovado no concurso de habilitação;
- ... b) que o candidato tenha apresentado documentação exigida no art. 81 do Decreto número-19.851, de 11-4-1931.

As matrículas subseqüentes exigem sempre habilitação na série anterior. Há possibilidade de matrícula condicional, quando o aluno depende, no máximo, de 2 cadeiras da série anterior. Ninguém pode submeter-se aos exames da série em

que está condicionalmente matriculado sem que tenha sido, previamente, habilitado nas cadeiras de que depende. Inabilitação na dependência implica repetição de série, nas mesmas condições.

Quanto a transferências, há o princípio geral de que não se admite transferência na 1.^a e na última séries de qualquer curso.

A Faculdade Nacional de Filosofia admitia transferência na 3.^a série quando o interessado ia cursar Didática em outro estabelecimento. Esse dispositivo do Regimento foi considerado ilegal pelo Parecer n.º 149/46, do C.N.E.

Há um limite de matrícula que é fixado pelo C.T.A. de acôrdo com as instalações de cada estabelecimento. Tal limite depende de aprovação do C.N.E. A transferência só se efetua, em regra geral, quando há vaga.

Para os funcionários, filhos de funcionários, civis ou militares, é assegurada a transferência, quando se dá remoção a bem do serviço público, em qualquer série, independentemente de vagas.

A freqüência às aulas é obrigatória. A lei exige 2/3 de freqüência para que o aluno se submeta a exames.

O sistema de promoção é múltiplo no ensino superior. Há alguns dispositivos gerais: número de provas e épocas — fixados pelo Decreto-lei n.º 9.498, de 22-7-46, e lei n.º 7, de 19-12-46. O prazo pode ser alterado, de acôrdo com a lei 57, de 6-8-47.

Há tôda uma legislação especial para amparar o estudante convocado.

O assunto é vasto. Merece estudo especial e dêle trataremos em breve.

Exposto, assim, o Regime Escolar, há que focalizar, no Título V, o Corpo Docente.

O corpo docente é representado por professores de várias categorias:

- 1) catedráticos
- 2) contratados
- 3) auxiliares de ensino (assistentes
preparadores
adjuntos, etc.
- 4) docentes-livres.

Até o advento da Constituição de 19-9-46, o professor fundador de um curso mantido por estabelecimentos de natureza particular era consi-

derado catedrático. Agora, porém, com o determinado pelo item VI do art. 168 da Constituição, obrigatório o concurso de títulos e de provas para o provimento em curso superior.

A seleção agora só é feita mediante concurso.

Não há mais "catedrático efetivo" ou "catedrático interino": só há *catedrático*. Quem não for catedrático, será considerado professor de outra categoria. Parecer 224-47 do C.N.E.3.

A maneira de efetuar o concurso de títulos e de provas para os professores catedráticos é discriminada nos artigos 49 a 67 do Decreto número 19.851, de 11-4-31. A lei 444 de 1937 alterou-os em parte.

Os professores podem também ser transferidos de uma para outra cadeira nos termos do Decreto n.º 19.851 e lei 444 e jurisprudência firmada pelo Parecer n.º 38/40 do C.N.E.

Professores catedráticos, quando aprovados em concurso de títulos e provas em Faculdades Federais, podem ser considerados catedráticos de outros estabelecimentos, independentemente de novo concurso (Pareceres 297-37, 280-38, 245-45 e 293-47 do C.N.E.).

Quando o estabelecimento não dispõe de 2/3 de catedráticos para o julgamento do concurso, mister se faz completar o quorum. Há, aí, que obedecer ao Decreto-lei n.º 2.779, de 1940.

O assunto é amplo e dêle trataremos à parte, em breve.

O Título seguinte, no caso o VI, focalizará a vida do estudante, desde sua constituição do corpo docente, a seus deveres e direitos.

Reserva-se um título, o VII, para a constituição do Diretório Acadêmico ou qualquer instituição da representação do estudante na vida escolar.

Pode-se prever a existência de "Prêmios escolares" em título à parte, o VIII. Em contraposição, outro título o IX focalizará o "Regime disciplinar", onde discriminará as penas a que está sujeito, não só o corpo discente, como o corpo docente.

O Título X será reservado ao aparelhamento administrativo: pessoal de secretaria, contadoria, biblioteca, chefes de disciplina, etc.

Finalmente, sempre sobra matéria que não encontra localização apropriada, podendo ser incluída em "Disposições Gerais", que é o título XI.

* *
*

Em resumo, o Regimento Interno deve conter dispositivos que versem, no mínimo, a seguinte matéria:

TÍTULO I
DA FACULDADE E SEUS FINS

TÍTULO II
DA ADMINISTRAÇÃO DA FACULDADE

CAPÍTULO I
Dos órgãos administrativos

CAPÍTULO II
Do Diretor

CAPÍTULO III
Do Conselho Técnico Administrativo.

CAPÍTULO IV
Da Congregação.

TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DIDÁTICA

CAPÍTULO I
Dos cursos

CAPÍTULO II
Do regime didático

TÍTULO IV
DO REGIME ESCOLAR

CAPÍTULO I
Dos períodos escolares

CAPÍTULO II
Da matrícula inicial

CAPÍTULO III
Das matrículas subseqüentes

CAPÍTULO IV
Das transferências

CAPÍTULO V
Das aulas e da frequência

CAPÍTULO VI
Das provas, exames e promoções

CAPÍTULO VII
Das provas parciais

CAPÍTULO VIII
Dos exames finais

CAPÍTULO IX
Dos exames de segunda época

TÍTULO V
DO CORPO DOCENTE

CAPÍTULO I
Da organização do Corpo Docente.

CAPÍTULO II
Dos professores catedráticos

CAPÍTULO III
Dos professores contratados

CAPÍTULO IV
Dos docentes livres

CAPÍTULO V
Dos auxiliares de ensino

CAPÍTULO VI
Das licenças.

TÍTULO VI
DO CORPO DISCENTE

CAPÍTULO I
Da Constituição do Corpo Discente

CAPÍTULO II
Dos deveres e direitos dos alunos.

TÍTULO VII
DO DIRETÓRIO ACADÊMICO

TÍTULO VIII
DOS PRÊMIOS ESCOLARES

TÍTULO IX
DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS

TÍTULO X
DO REGIME DISCIPLINAR

TÍTULO XI
DISPOSIÇÕES GERAIS

Assistência aos cegos

Alguns aspectos fundamentais do problema

ARY C. FERNANDES

II

Publicamos, em continuação ao número anterior, a segunda parte do estudo sobre assistência aos cegos, em que o autor focaliza a questão da concessão de pensões ou abonos às pessoas economicamente desvalidas, em consequência da perda de visão. (N. R.)

AO retomar o problema da assistência social aos cegos e amblíopes, comecemos por examinar a questão da concessão de pensões ou abonos.

Na Inglaterra a matéria era regida pelo "Blind Persons Act", de 10 de setembro de 1920, que estabelecia os seguintes princípios gerais :

1. concediam-se pensões de velhice a pessoas cegas, observado o limite de 50 a 70 anos de idade;
2. o beneficiário devia ser inglês nato, residente do Reino Unido por prazo não inferior a 12 anos, contados depois de ter completado 30 anos de idade;
3. os conselhos municipais eram obrigados a tomar providências no sentido de cumprir fielmente as determinações do Ministério da Saúde, no que dizia respeito ao bem estar social dos cegos residentes na região;
4. deviam ser adaptados ao caso específico de prestação de assistência caritativa aos cegos, os dispositivos gerais do "War Charities Act" de 1916.

A Lei de 1938, atualmente em vigor, introduziu pequenas modificações : baixou o limite de idade para 40 anos; determinou que se procurasse prestar assistência social, e, não se limitando à caridade paliativa, recomendava dar auxílio financei-

ro, não apenas ao cego, mas, na medida das reais necessidades, também à sua família e aos que dêle dependessem economicamente; e estabeleceu que se deveria prestar assistência aos cegos de fato residentes numa região, mesmo que legalmente fôsem considerados residentes de outra.

O Ministério da Saúde tinha por norma conceder, para êsse fim, auxílios financeiros que podiam alcançar até 50% do montante das despesas feitas pelos governos locais. Todavia, tais auxílios foram suspensos, de acôrdo com a Lei Geral de Governos Locais, de 1929. Desta data em diante, vigorou a norma de conceder subvenções esporádicas em casos especiais, ficando facultado aos governos locais, que as recebiam, conceder, por sua vez, auxílio a instituições privadas, desde que estas seguissem programa assistencial previamente aprovado pelo Ministério da Saúde.

Muito embora a legislação inglesa sobre a matéria seja um bom exemplo de ponderação e des-cortínio, não há negar que, do ponto de vista prático, as medidas adotadas não solucionaram o problema do reajustamento social de cegos e amblíopes.

Nos Estados Unidos da América, já de longa data se reconhece a responsabilidade dos poderes públicos pela assistência social às pessoas economicamente desvalidas, em consequência da perda da visão. Assim é que, nos arquivos daquele país, há um despacho administrativo de 1696, do seguinte teor :

"Where as Anthony B is stricken, by which means he is incapable of getting a living it is therefore ordered that an allowance be made to him during his natural life or until he may be recovered of his eyesight."

Em tempos idos, a assistência aos cegos, como de modo geral toda assistência social, era problema da alçada exclusiva da administração local, admitindo-se por vezes, com muitas restrições e cautela, a interferência estadual. Qualquer atuação do governo federal nesse sentido era recebida com manifesta desaprovação, ou até mesmo hostilidade, por se considerar que tal seria ferir a autonomia dos governos locais e estaduais, grandemente ciosos de suas prerrogativas. A grande crise de depressão econômica, de 1929, veio demonstrar à sociedade que era de todo impossível, ou inconveniente, prestar assistência eficiente nas bases até então prevalentes. A Lei de Segurança Social ("Social Security Act"), promulgada sob a gestão de Franklin D. Roosevelt, veio modificar inteiramente a situação.

De acordo com essa nova legislação, o governo federal norte-americano determina os princípios básicos e os padrões técnicos que devem ser observados como mínimo essencial do programa assistencial, e divide o custo das despesas com cada Estado que participa, por acordo espontâneo, desse programa.

Dentro das normas gerais, fixadas pelo governo federal, cada Estado estabelece o seu próprio programa, competindo-lhe decidir quem estará habilitado a receber os benefícios, e qual o montante da pensão que será paga a cada beneficiário. Os requisitos legais variam de um Estado para outro, mas, de modo geral, se enquadram nos limites a seguir.

O governo estadual deve definir o que, para os efeitos da lei, se deva entender como "cegueira". Geralmente, considera-se como tal a perda total da visão ou sua redução a tal grau que impossibilite a conquista dos meios de subsistência.

A lei federal não estabelece limite de idade para concessão de auxílio aos cegos; assim também o fazem algumas leis estaduais. Na maioria dos Estados, porém, determina-se que, neste capítulo específico de assistência aos cegos, somente os adultos sejam incluídos, de vez que as crianças e os jovens cegos ficam sob a proteção de outro capítulo do regime de segurança social, a eles especialmente reservado. Em alguns poucos casos, as legislações estaduais preceituam que, sob esta forma sejam beneficiados apenas os cegos de idade inferior a 65 anos, pois os que ultrapassarem esse limite serão protegidos pelo capítulo da lei reservado à assistência à velhice desamparada.

Por vezes exige-se seja comprovada a cidadania e, verificada esta condições, não pode sofrer outras restrições, como por exemplo, a de que foi conquistada há pouco tempo.

Em muitos casos não se exige que o candidato ao benefício tenha residência fixa por certo número de anos no Estado, desde que a cegueira tenha ocorrido quando vivia no Estado do qual pleiteia o benefício. Noutros casos, as legislações estaduais estabelecem o prazo mínimo de um ano, ou pouco mais, de residência. De qualquer modo, o Estado não pode exigir prazo superior a 5 anos, sendo um ininterrupto e anterior à data em que se pleiteia o benefício, e 4 que podem ser computados interpoladamente dentro do período anterior de 9 anos. A ninguém se poderá recusar o auxílio legal com fundamento no fato de não ter residido por tempo suficientemente longo em determinada cidade ou município.

A finalidade básica do programa é prestar assistência ao cego em seu próprio lar. Assim sendo, as quotas com que o governo federal contribui não podem ser destinadas a pessoas internadas em instituições assistenciais, por exemplo — em asilos. Contudo, a lei prevê que não se deva interromper a concessão das pensões quando o beneficiário seja obrigado à internação em hospital, sanatório ou instituição equivalente.

A lei estipula que as quotas, pagas pelo governo federal aos Estados, se destinem apenas ao auxílio de pessoas economicamente desvalidas. Compete a cada Estado regular a matéria, fixando qual o valor em bens diversos, recursos financeiros de origem vária, ou propriedade imobiliária, que uma pessoa pode possuir e ao mesmo tempo ser considerada como economicamente necessitada. As exigências neste sentido variam de um Estado para outro. Ao decidir se um candidato deve ou não receber o auxílio, as autoridades estaduais levam em consideração os diversos recursos de que o candidato em causa possa dispor, inclusive as contribuições que seus parentes real e continuamente ofereçam para sua manutenção.

O montante das pensões também é variável nos diversos Estados. O governo federal contribui com a metade do que o Estado paga a cada pessoa até o máximo de US.\$40,00 mensais totais. O governo estadual poderá pagar mais, se assim julgar conveniente e sua legislação o permitir; mas o governo federal, em qualquer hipótese, não pagará

mais de US. \$20,00. Em cada caso particular, é ao Estado que compete fixar o montante da pensão, para isso levando em conta suas disponibilidades orçamentárias e as reais necessidades do candidato: alimentação, habitação, vestuário, assistência médica e, em alguns Estados, a prestação de certos serviços individuais de que frequentemente necessita uma pessoa cega.

Quase todos os Estados da União norte-americana participam hoje do plano geral de assistência aos cegos. Neles, a administração do regime de pensões, via de regra, está a cargo dos órgãos assistenciais municipais, gerais ou especificados, e, apenas em alguns poucos casos, a administração é exercida diretamente pelo próprio Estado.

Um dos dispositivos interessantes da Lei de Segurança Social é aquele que exige dos Estados a adoção de um regime tal que assegure a uma pessoa, à qual foi negado, diminuído ou retirado o benefício, o direito de apelar, em grau de recurso, para uma autoridade superior e imparcial.

O Estado da Califórnia constitui um padrão interessante. Considera como cegueira a perda total ou parcial da visão, desde que a pessoa vitimada não possa prover à própria subsistência. O candidato deve ser residente do Estado e comprovar a condição de economicamente necessitado, mediante a apresentação de atestado, firmado por duas pessoas idôneas, uma das quais deve ser um médico; contudo, pode ter propriedades, cuja renda anual não ultrapasse de US. \$2.000,00, embora seu valor nominal possa ser muito superior. A pensão pode atingir o valor máximo de US. \$70,00 mensais (US. \$25,00 do município, outro tanto do Estado e US. \$20,00 do governo federal). O auxílio deve ser prontamente concedido pelos conselhos municipais (x), e não pode haver delongas na prestação de serviços em natureza aos idosos. Além disso, o Estado autoriza os aludidos conselhos municipais a criar taxas adicionais para constituir um fundo de assistência aos cegos.

Vale notar que, quando se trata de cegos idosos, entra em vigor o plano de amparo social à velhice, que compreende dois setores, distintos mas coordenados: — o de *assistência*, na base das necessidades de cada beneficiário, e mantido pela ação

conjunta de governos federal e estaduais; — e o de *seguro-velhice*, na base dos salários passados, ganhos pelo beneficiário, concedendo benefícios a este pagos diretamente pelo governo federal, à conta de recursos financeiros próprios, para esse fim coletados.

O plano de pensões aos cegos foi muito bem aceito pelo público e pelos próprios beneficiários que, tão cedo entrou ele em vigor, logo se esforçaram por obtê-lo. Curioso é notar um aspecto sentimental ali evidente: — a condição de cego geralmente afasta a excessiva parcimônia, que caracteriza o serviço social aos indigentes.

A lição dos norte-americanos, neste capítulo, é altamente elucidativa, pois os resultados positivos são claros e numerosos. Todavia, o sistema de pensões, vigente nos Estados Unidos da América, mostrou que: — a) o regime não deve ser administrado em separado das demais leis de assistência específica aos cegos, pois do contrário prontamente aparecem lacunas ou superposições de esforços, que logo começam a pôr em cheque as finalidades sociais do programa de proteção social; — b) deve-se ter sempre em mente a necessidade de obviar ou neutralizar os sérios inconvenientes que um sistema de pensões, mal administrado, sempre acarreta, qual seja o de desestimular, para a reeducação social e para a auto-suficiência econômica, cegos que doutra forma poderiam atingi-la.

O número de cegos, nos últimos anos, vem diminuindo progressivamente nos Estados Unidos da América. Claro está que, no exame das estatísticas, deveremos interpretar convenientemente a intecorrência de um fator imprevisito: — a guerra. Esse resultado positivo é grandemente devido às excelentes campanhas de prevenção da cegueira e de conservação da visão, atacando corajosamente o árduo problema da educação dos amblíopes.

Hoje, preconiza-se naquele país que tais campanhas devem ficar a cargo de organizações, cujo raio de ação seja, no mínimo, de âmbito estadual. Do contrário, os resultados colhidos geralmente são fracos e pouco animadores, pois as pequenas entidades assistenciais quase sempre se mostram impotentes para arcar com o ônus financeiro das campanhas, e não dispõe de influência bastante para conquistar as medidas legislativas, necessárias a tais casos. O ideal é que o sistema assistencial tenha âmbito nacional.

(x) Trata-se, no caso, de chefia executiva plural, e não de câmaras legislativas.

Curioso é notar a insistência com que recomendam os norte-americanos que os oftalmologistas tomem posição discreta, "atrás da cortina", deslocando para primeiro plano, como secretário executivo, um hábil e competente assistente social, experimentado na matéria.

A Sociedade de Illinois para Prevenção da Cegueira constitui bom padrão. Por isso, merece ser examinada sua atuação, anterior à segunda guerra mundial.

Sua primeira e importante conquista, que custou anos de catequese e muita publicidade, foi a promulgação de uma lei estadual, tornando obrigatório o uso de nitrato de prata ou equivalente nos neonatos. Entre os 230.000 nascimentos ocorridos em 1938, registraram-se apenas 19 casos de oftalmia neo-natorum, não havendo nenhum caso de perda de visão.

Depois, e mais importante ainda, foram criadas as classes de conservação da visão. A Sociedade exerce vigilância e procede a investigações contínuas e, sempre que há 10 ou mais crianças amblíopes, promove junto às autoridades escolares a criação de uma classe especial; para isso dá assistência técnica, quanto ao treinamento de professores, material a usar, livros, instalações, etc. Em 1927 havia 10 classes no Estado de Illinois; em 1937, a cifra se elevou a 81, sendo 2 em educandários para cegos. Foram corrigidos certos erros graves que estavam sendo cometidos, como o de manter internados em instituições para cegos (geralmente por protecionismo político) e aprendendo por métodos peculiares aos cegos, crianças que apresentavam apreciável grau de visão. A Sociedade desaconselha a coeducação de cegos e amblíopes, apesar de que, do ponto de vista psicológico, o resultado não seja tão ruim quanto se poderia supor.

A Sociedade promoveu ainda numerosos cursos intensivos para especialização de enfermeiras sanitárias no problema de prevenção da cegueira.

Em relação ao tracôma, que ameaçava se tornar problema muito grave, com 3.500 casos diagnosticados no sul do Estado, foi iniciada enérgica campanha de tratamento, registrando-se a média

semanal de 800 doentes sob cuidados médicos. Com isso esperava-se ter eliminado a doença no prazo de 10 anos. Calcula-se que este serviço, cuja despesa anual era de US.\$ 40.000,00, trouxe para o Estado uma economia que, só em pensões, montaria a US.\$ 80.000,00.

A pedido do Conselho Estadual de Educação, a Sociedade realizou amplo inquérito nas escolas primárias, quando então constatou a incidência de 18% de moléstias oculares e deficiências da visão, as quais, segundo a maior ou menor gravidade, foram subdivididas nos grupos a, b e c. Em relação aos dois primeiros grupos, benígnos e médios, providenciou-se a notificação aos pais ou responsáveis. Quanto ao grupo c, promoveu-se a visitação, por um assistente social e, subsequentemente, uma destas soluções, segundo as posses de cada família: a) encaminhamento a um médico oftalmologista particular; b) encaminhamento a um dos 75 médicos moços, que, para este caso, ofereceram cooperação cobrando preços muito reduzidos; c) encaminhamento a clínicas ou serviços de assistência pública. Como consequência disso, 60% dos casos foram convenientemente tratados.

O glaucôma constituía outro grave problema no Estado de Illinois, pois, segundo as localidades, a sua taxa variava de 6 a 20%. A Sociedade promove a criação de serviços especiais de glaucôma dentro das clínicas oftalmo-otológicas.

Foram creditados a essa interessante e laboriosa Sociedade outras tarefas menores, como por exemplo a de correção do estrabismo.

Este exemplo é bastante elucidativo e mostra a linha de conduta que, de modo geral, seguem as campanhas de prevenção da cegueira. Basta salientar ainda que, com freqüência, promove-se a prestação de assistência gratuita, em clínicas oftalmológicas, aos amblíopes adultos, para que possam poupar ao máximo os pequenos salários que ganham.

A apresentação, aqui feita de maneira muito sumária, do problema da assistência aos cegos e amblíopes, parece demonstrar que, tal como nos demais campos do serviço social, a questão deve ser encarada levando-se em conta *simultaneamente* os diversos fatores que para ela concorrem.

O Sistema Orçamentário Federal

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

O presente artigo é um rápido estudo do Sistema Orçamentário Federal. O autor focaliza, em síntese, sob vários aspectos, a sua estrutura e funcionamento, apontando virtudes e defeitos do sistema atual. Trata-se, com efeito, de assunto oportuno, analisado por quem, mais de uma vez, tem versado sobre questões financeiras e orçamentárias, com indiscutível equilíbrio e precisão. (N. R.)

O Sistema Orçamentário compreende o conjunto de órgãos da pública administração que, direta ou indiretamente, intervêm no Processo do Orçamento, isto é, na sua elaboração, votação, execução e controle. “Na esfera administrativa, o Sistema Orçamentário Federal constitui-se de órgãos permanentes e especializados nas técnicas de elaboração, execução e controle do orçamento, criados sob o influxo do D.A.S.P. São peças mestras do Sistema a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. — Órgão Central — as Divisões de Orçamento dos Ministérios e as Seções de Orçamento dos Departamentos. Em todos os níveis estes órgãos funcionam em estreita articulação com os de Pessoal, Material e Obras”. O “processus”, também denominado mecanismo orçamentário, caracteriza-se por fases distintas e inconfundíveis, e atinge a todos que, na administração dos negócios públicos, tenham qualquer parcela de responsabilidade na sua gerência, desde o Presidente da República, na sanção do orçamento, ao mais modesto exator das rendas públicas federais, no cumprimento de suas atribuições.

Inferese, pois, que o sistema se coaduna com um complexo de órgãos que se alinha, se hierarquiza e se interrelaciona para consecução de funções específicas — orçamentárias — enquanto o processo se alia a uma técnica, também própria, de ordenação e divisão do trabalho, para realização final

dessas funções. Tais aspectos do conjunto orçamentário, tão simplistas como à primeira vista parecem, mas, no fundo, bastante diversos, talvez, por isso mesmo, não tenham recebido tratamento uniforme. É o que se deprende das próprias palavras de Buck sem dúvida alguma, uma das grandes autoridades no assunto e, cuja obra já se tornara clássica: “pode-se dizer que o orçamento possui três elementos essenciais: (1) um plano financeiro, (2) um processo para formulação, autorização, execução e controle desse plano e (3) uma autoridade governamental responsável pelos sucessivos estágios do processo. Esses elementos, em combinação, são usualmente denominados “sistema orçamentário”, algumas vezes “processo orçamentário” ou simplesmente conjunto orçamentário (budgeting), enquanto o plano financeiro propriamente dito é conhecido como “orçamento”. Assim, o termo “orçamento” tem uma acepção geral e outra específica, a qual só se pode determinar em face de cada caso em que é empregado” (1).

O orçamento, ou melhor, o plano de trabalho expresso em termos de dinheiro, como a moderna técnica o conceitua, é sobejamente conhecido (2); do processo orçamentário trataremos ligeiramente neste estudo. Quanto, porém, ao terceiro item enunciado por Buck, ou seja, a autoridade responsável pelo conjunto do orçamento, analizaremos mais detalhadamente, a seguir, dado o interesse de que o mesmo se reveste. Nele reside a questão política do orçamento, determinante primeira da estrutura do “sistema”. Da organização política do Estado, de sua forma de governo, dependerá a estrutura e funcionamento do Sistema Orçamentário, sabido que ele representa uma das

(1) A. E. BUCK — *The Budget in Government of Today* — N. York. 1934, pág. 46.

(2) Do autor — *A Conquista do Orçamento* — R. S.P. Maio de 1945.

(3) Pandiá Calógeras, — *Problemas de Administração* — São Paulo — 1933, pág. 9.

peças mestras dessa organização. Todo orçamento traduz, invariavelmente, uma política de governo, no dizer lapidário de Calógeras (3). Logo, assume caráter político preponderante, aspecto esse entusiasticamente defendido por grande número de tratadistas contemporâneos.

Nos governos autocráticos, o Sistema de Orçamento é abrangente e centralizador, por excelência, relegando sempre os órgãos de deliberação coletiva, mormente aqueles emanados da vontade direta do povo. A técnica orçamentária propriamente dita nada ou pouco se ressentem com isso, conquanto a aprovação e o controle dos dinheiros públicos deixem muito a desejar. Há diminuta publicidade dos negócios do governo e o povo, isto é, o contribuinte, nunca sabe, ao certo, como se processa a arrecadação das rendas públicas e a quanto monta o seu recolhimento, da mesma forma como desconhece a realização das despesas.

Já nos governos democráticos, observamos a preponderância das instituições de cunho popular, cuja atuação, no Sistema Orçamentário, é de máxima significação. Cabe-lhes a responsabilidade moral, perante a opinião pública, e, em muitos casos, a interferência efetiva no controle dos dinheiros públicos, quer na verificação e na fiscalização de seu emprego, quer na adoção de medidas adequadas e acauteladoras para o levantamento dos recursos financeiros. Os meios de que se socorrem para atender à essas finalidades, que lhes são precípuas, variam largamente de país para país, segundo a sua forma de governo.

Nas estruturas governamentais democráticas, onde predomina o regime parlamentarista, sejam elas republicanas ou monárquicas, o Gabinete assume posição ímpar no Sistema Orçamentário. Os membros do Gabinete, elementos tirados do próprio Parlamento, formulam a proposta de orçamento, por intermédio do Ministro das Finanças, devendo então o Parlamento submetê-la à discussão e votação final. Em geral, a proposta é aceita, pois a sua recusa importaria na queda do próprio Gabinete. Tal prática permite maior cooperação e entendimento entre os Poderes Executivo e Legislativo, na elaboração e adoção da proposta de orçamento.

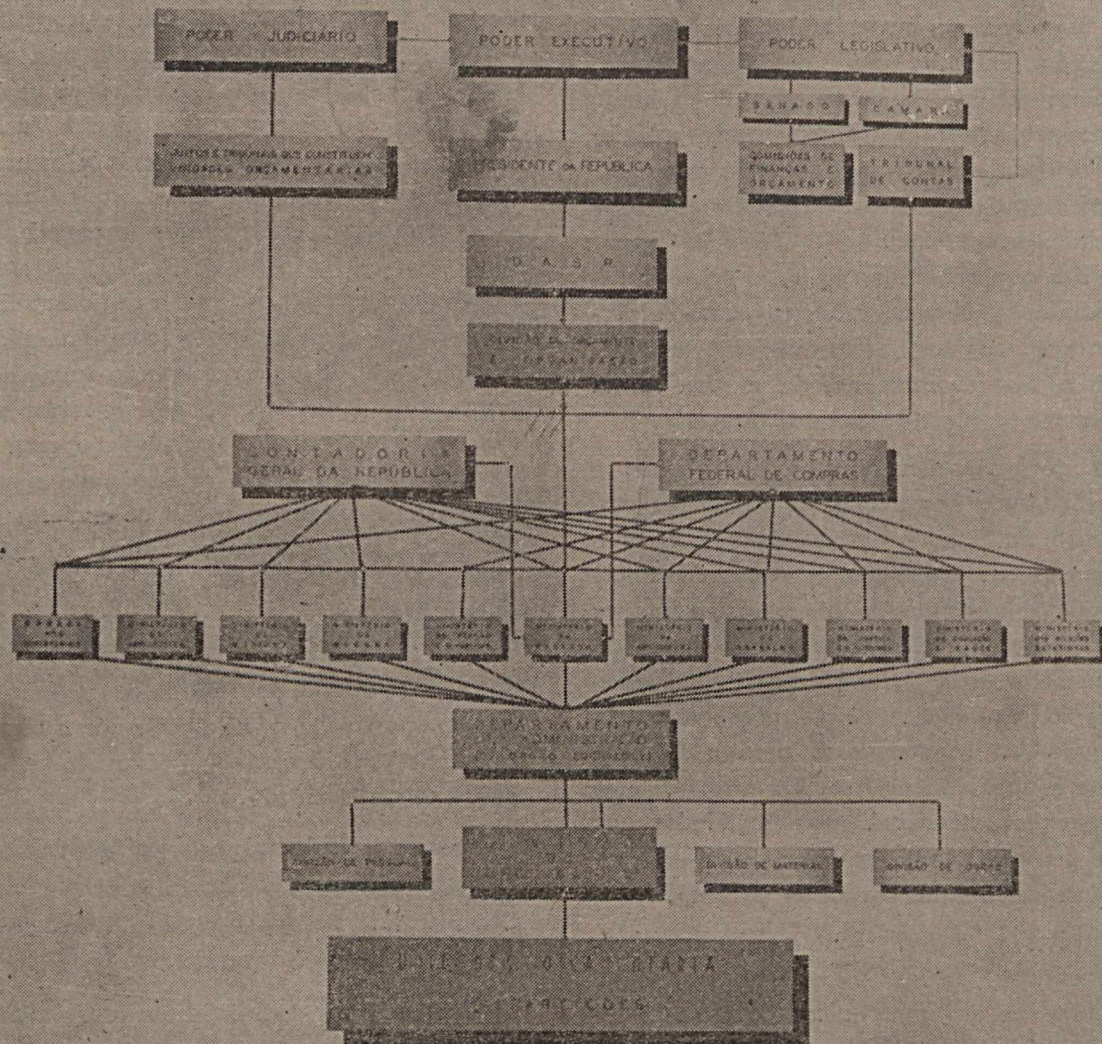
O regime presidencialista observa nítida separação entre os Poderes. O Executivo elabora a proposta de orçamento, por intermédio do Ministério

da Fazenda ou de um órgão técnico, diretamente subordinado à Presidência da República, como nos Estados Unidos e ultimamente no Brasil, e a submete ao Poder Legislativo. Este, dispondo da prerrogativa que lhe confere a Constituição, estuda-a, do ponto de vista técnico e administrativo, podendo alterá-la, se assim se tornar necessário, no todo ou em parte. Levada a proposta à discussão e votação final é encaminhada ao Presidente da República que a sancionará na hipótese da mesma consultar os reais reclamos da administração pública, de que é dirigente e mentor máximo. Caso, porém, o Legislativo consubstancie medidas contrárias aos interesses nacionais, o Presidente oporá o seu veto e, rejeitado este, deverá o Congresso Nacional assumir a responsabilidade de sua adoção. O regime presidencialista não permite, mormente do ponto de vista orçamentário, cooperação e entendimento tão estreitos entre os Poderes, quanto no parlamentarismo, uma vez que o Executivo não tem a mesma força sobre o Legislativo. Não dispondo ele de maioria substancial, mantida sob rígida disciplina partidária, surgirá, quase infalivelmente, o problema das obstruções e dos interesses menores, com visível prejuízo para o orçamento. Neste caso a lei de meios deixa de refletir uma política de governo para se tornar uma colcha de retalhos, onde o tamanho de cada remendo representa a força de cada banca ou de cada partido.

Após as considerações gerais levantadas, de caráter meramente elucidativo, vejamos o Sistema Orçamentário Federal na sua estrutura e funcionamento.

Apresenta êle, dada a forma presidencialista de nosso governo, aspecto essencialmente compreensivo, onde compartilham os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no vértice e as Unidades Orçamentárias ou repartições na base. De todos os Poderes é o Executivo o de maior interferência no orçamento, pois de sua iniciativa parte a elaboração, e sob sua responsabilidade é o orçamento executado, devendo caber-lhe, ainda, a verificação imediata dos programas realizados. Pelo gráfico abaixo, visualizar-se-á, de modo amplo e homogêneo, a interrelação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e dos órgãos técnico-administrativos, no Sistema Orçamentário Federal :

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL



NA ESPERA ADMINISTRATIVA, O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL CONSTITUI-SE DE ORÇOS PERMANENTES E ESPECIALIZADOS NAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E CONTROLE DO ORÇAMENTO, ORÇOS SOB O INFLUÊNCIA DO D.A.S.P. SÃO PEÇAS MENORES DO SISTEMA, A DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO D.A.S.P. — ORÇÃO CENTRAL, AS DIVISÕES DE ORÇAMENTO DOS MINISTÉRIOS E AS UNIDADES DE ORÇAMENTO DOS DEPARTAMENTOS, EM TODOS OS NÍVEIS, ESTÃO ORGANIZADAS FUNCIONANDO EM ESTREITA ARTICULAÇÃO COM OS DE PESSOAL, MATERIAL E OBRAS.

A rápida análise do sistema acima, segundo a interferência e a relação de seus órgãos nas quatro fases do Processo Orçamentário, anteriormente mencionadas, complementarará o estudo que ora desenvolvemos. O assunto, indubitavelmente, comportaria mais amplo tratamento, pois além de complexo e empolgante, encontra-se sobremaneira escassa a sua bibliografia em o nosso país. Mas, isso, levar-nos-ia a estender o nosso trabalho, fugindo, assim, às finalidades da Revista do Serviço Público.

I — ELABORAÇÃO

O preparo, ou melhor, a elaboração do orçamento é levada a efeito por um órgão de administração geral — o D.A.S.P. — diretamente subordinado à Presidência da República.

Semelhante ao "Bureau of Budget" dos Estados Unidos da América, o D.A.S.P. se perfilha entre os denominados órgãos de "staff", isto é, de funções típicas de aconselhamento, planejamento e supervisão, sem nenhuma interferência direta na execução, como nos de "linha". Sucedeu ao extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituição pela Lei n.º 284, de 1936, e fôra previsto pela Constituição de 1937, tendo sido criado, em definitivo, pelo Decreto 579, de 30-7-1938. Com pequenas alterações manteve-se, assim, até 1945, quando então recebeu nova regulamentação e reestruturação interna, em vigor atualmente.

Entre as suas funções, encontra-se a de elaborar a Proposta de Orçamento a ser enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Para tanto, dispõe de uma Divisão de Orçamento e Organização que, além das funções citadas, se dedica ao exame e estudo de questões organizacionais, relacionadas com as repartições públicas federais, propondo ao Presidente, quando chamada a opinar, novos regimentos internos de serviços, alterações nos existentes, criação e extinção de serviços e repartições, etc.

Na elaboração orçamentária recebe o D.A.S.P. a colaboração direta e imediata dos Departamentos de Administração, ou órgãos equivalentes, de todos os Ministérios. Tais departamentos, miniaturas do órgão central e coordenador do sistema, encerram do mesmo modo funções de administração geral, como de orçamento, pessoal, ma-

terial, obras, etc. Por intermédio de suas Divisões de Orçamento e estas, de suas congêneres de Pessoal, Material e Obras se processa a articulação interna no nível departamental.

Esse conjunto de órgãos, tendo a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. no vértice, examina e estuda, meticolosamente, os planos de trabalho e os pedidos de dotações contidas nas propostas parciais enviadas pelas Unidades Orçamentárias (repartições). As últimas constituem, pois, o desdobramento menor do Sistema, a sua base. As repartições recebem do órgão central de orçamento formulários e instruções próprias para confecção de suas propostas parciais, a fim de que o seu preenchimento seja uniforme e racional e o resultado das informações o melhor possível, facilitando, ainda, a tarefa de exame e estudo das mesmas, durante as "discussões", ou seja, por ocasião dos entendimentos verbais entre os chefes e dirigentes das repartições e a D.O. do D.A.S.P. — as chamadas "audiências do órgão central aos chefes de serviços.

Os Departamentos de Administração analisam as propostas parciais, máxime do ponto de vista técnico-orçamentário, dando-lhes feição uniforme e condensando-as no plano financeiro do Ministério. Posteriormente, a Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. converte esse plano, em harmonia com as demais propostas parciais dos Ministérios, no plano geral de trabalho do Governo, expresso e corporificado no documento orçamentário. Dispõe a mencionada entidade, para esse fim, de órgãos próprios (Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo e Secção do Orçamento Geral) e de pessoal especializado em orçamento e administração geral, os quais, mediante entendimentos e "discussões" com os dirigentes das Unidades Orçamentárias, como já vimos, estabelecem o programa de ação de cada repartição e, em seguida, o plano geral do Ministério, traduzidos em termos de dinheiro.

II — VOTAÇÃO

A votação é matéria exclusiva do Congresso Nacional. Desfruta o Congresso de larga margem de tempo para discussão e votação do orçamento — de 15 de maio a 30 de novembro — ou seja, mais da metade do ano. Parece demasiadamente extenso esse período; êle encontraria fundamento em épocas idas, quando a proposta do governo re-

vestia-se de caráter meramente informativo, subsidiário. Hoje, o Congresso recebe um trabalho meticolosamente estudado, acompanhado de todos os elementos explicativos que facilitam sobremodo o seu exame. O govêrno, estribado num órgão de administração geral, devidamente aparelhado, fica à altura de apresentar aos Representantes do povo uma Proposta de Orçamento que consubstância, na verdade, o seu programa de atividades e também, de facilitar aos congressistas estudos complementares, tendentes à ajustá-la à política econômico-financeira do país. Para tanto, seria de se autorgar ao Executivo prazo mais longo.

Senão vejamos.

A feitura do orçamento tornou-se processo técnico complexo, onde especialistas se dedicam a cuidadosas pesquisas e exames das questões financeiras inerentes ao orçamento, a par de suas repercussões nos setores econômicos, sociais, etc. Após imprescindível hierarquização das despesas é elaborado, como já acentuamos, o plano geral de trabalho do govêrno, que recebe, no orçamento, a sua feição financeira, isto é, a sua versão em termos momentários.

Atentemos, ainda, para a questão das estimativas da receita. Antecipação tão sensível compromete-as seriamente, uma vez que elas se baseiam em informes financeiros e especulações diretas e imediatas no mecanismo econômico, os mais próximos possíveis do exercício a que se referem. As estimativas da receita refletem o *status* da conjuntura econômica. As mudanças observadas no movimento dos mercados internos e externo, no fluxo dos negócios e das rendas e, ainda, em fatores outros estranhos às previsões, tais como guerras, convulsões internas, calamidades públicas, etc., determinarão a sua rápida oscilação. A técnica orçamentária aconselha a observância irrestrita desses elementos circunstanciais, sabido que as previsões da receita neles se firmam. A antecipação de oito meses, imposta às estimativas apresentadas pelo govêrno, não permite, naturalmente, o fiel cumprimento desses salutares princípios (4).

O Congresso Nacional tem meios a seu alcance para dirigir e orientar a política econômica e financeira do país, tornando-se-lhe desnecessário lan-

çar mão de expedientes que mutilam preceitos indicados pela boa prática e recomendados pela moderna técnica das Ciências das Finanças. Os prazos excessivamente prolongados para votação do orçamento, advertem os autores, impedem o acurado estudo e exame da parte do órgão elaborador e dar ensejo ao Congresso de fortificar a praxe de "dar tempo ao tempo"...

A Câmara dos Deputados ao receber a Proposta de Orçamento das mãos do Chefe do Govêrno, envia-a a sua Comissão de Finanças e Orçamento, a fim de ser estudada, juntamente com as emendas apresentadas em Plenário e pelo próprio Relator, devendo ser submetida, em fase final, à votação geral. Aprovada a proposta na Câmara dos Deputados, segue para o Senado, onde receberá tratamento idêntico, voltando à Câmara para estudos das emendas ali ocorridas. Após aprovação final do Congresso, sobe a proposta à consideração do Presidente da República, que a sancionará ou não, convertendo-a, no primeiro caso, no Orçamento Geral da União.

III — EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária é, de tôdas as fases, a mais ampla, pois tem início com a abertura do exercício financeiro e finaliza com o último dia do período adicional. Representa, pois, a corporificação da letra e das disposições do documento orçamentário; traduz, enfim, o plano de trabalho em ação.

Na execução orçamentária intervem todos os órgãos da pública administração, e em todos os níveis, desde o Presidente da República, às Casas do Congresso, os Juizes e Tribunais da Justiça, às mais variadas e modestas mesas de rendas do interior do país. Compreende ainda a execução orçamentária, por sua natureza, uma série de atos que vai da arrecadação das rendas públicas ao empenho das dotações autorizadas. Ela é, por assim dizer, a cobrança dos impostos, taxas e contribuições; é o pagamento do pessoal, das aquisições de material, das subvenções e empréstimos e de tôdas e quaisquer outras obrigações financeiras da União. Logo, a execução implica em contabilização dos elementos da receita e da despesa, procedida pela Contadoria Geral da República; em estudos, exames e perícias de material, levados a efeito pelo Departamento Federal de Compras, além de inúmeras outras atribuições espe-

(4) Vid. do autor — Previsão das Rendas Públicas — R.S.P. — 1945.

cíficas, em órgãos ministeriais, pouco importando que se prendam eles à atividades meios ou atividades funcionais. Atinge ela, dêste modo, a todos os órgãos e a todos os Poderes constituídos, pois a nenhum destes é possível fugir às múltiplas e variadas manifestações da execução orçamentária, dada a sua complexidade e a sua natureza multi-forme.

IV — CONTRÔLE

A última fase, isto é, o contrôle, pertence, de modo geral, a um órgão constitucional auxiliar do Poder Legislativo — o Tribunal de Contas. Isto, porém, não exclue a interferência que deverão ter, necessariamente, as duas Casas do Congresso e o próprio Executivo, na verificação dos dispêndios públicos.

O Tribunal de Contas, nas formas dos registros à *priori* e à *posteriri*, das tomadas de contas, das diligências e de meios outros que lhe são próprios, analisa; estuda e julga, finalmente, da legalidade de todos os atos, que importem em obrigações financeiras, processados na órbita da administração federal.

Deve-se salientar, no entanto, que o tipo de contrôle exercido por êsse Tribunal prende-se apenas ao aspecto jurídico-financeiro, ou seja, à verificação da legalidade e da conformidade contábil dos gastos públicos.

O contrôle orçamentário, porém, não se firma unicamente sob êste aspecto. Mui ao contrário, pode-se-lhe considerar secundário.

Do ponto de vista da técnica orçamentária, da fiscalização dos dinheiros públicos, é o contrôle

concomitante, praticamente inexistente no Brasil, o de maior significação. Consiste ele na observância, durante a execução orçamentária, do fiel cumprimento dos programas de trabalho traçados e traduzidos em termos de dinheiro, no orçamento. Se partirmos do conceito de que o orçamento é um plano de trabalho, expresso em termos monetários, o contrôle dêsse plano deverá firmar-se na verificação dos trabalhos executados, de acôrdo com o programa pre-estabelecido. Assim, na prática, êste processo se resume na fiscalização direta, imediata e *in-loco* do emprêgo das dotações concedidas, verificando-se se as admissões de pessoal e as aquisições de material correspondem às necessidades e programas das repartições; se as obras autorizadas estão sendo executadas devidamente, apurando-se a responsabilidade final dos administradores públicos, não apenas na base legal dos dispêndios realizados, mas, principalmente, no cômputo de trabalhos executados e no cumprimento de planos de administração, anteriormente fixados.

A êste último aspecto de contrôle, como se vê, só, ou primacialmente ao Executivo deve competir, uma vez que dificilmente poderia dispor outro Poder dos elementos técnicos e administrativos para esse fim.

Também o Congresso Nacional exerce, como acentuamos, o contrôle do orçamento, quer no início da gestão, ao aprovar a lei de meios, quer durante a sua execução, ao estudar e propor a abertura de créditos adicionais, ou quer ainda no término do exercício, ao julgar as contas finais do Presidente da República.

Critérios de promoção

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

O presente artigo focaliza, através duma análise técnica e racionalizada, o sempre atual problema da promoção no Serviço Público. O Autor faz considerações pormenorizadas sobre o assunto, discute os vários critérios de promoção existentes na legislação brasileira para, finalmente, com segurança e clareza, apresentar as conclusões mais importantes da matéria. Com o aparecimento do novo Regulamento de Promoção, este trabalho apresenta, sem dúvida, grande interesse para o funcionário público.

(N. R.)

ASSUNTO dos mais importantes na Administração Pública, a promoção, com a saída do novo Regulamento, vem chamar a atenção dos funcionários em geral. Sendo assim, passemos a apreciar os critérios de promoção.

A promoção pode ser encarada sob dois aspectos: assegurar a escolha dos mais aptos para as funções mais elevadas e recompensar os esforços e a dedicação dos mais assíduos.

No serviço público, cada um desses aspectos admite várias modalidades, conforme o tipo do sistema de pessoal de que façam parte. Vamos, porém, denominá-las segundo os critérios de merecimento, de antiguidade e misto, compreendido este como o que abrange parcialmente os dois anteriores, com preponderância de um ou de outro.

Pelo critério do merecimento, faz-se a seleção dos mais aptos por meio de provas ou pela apuração de determinadas condições estabelecidas previamente, ou ainda, porém mais raramente, por livre escolha.

O critério da antiguidade consiste em promover o funcionário de maior tempo de efetivo exercício na classe ou então o que atinge certo

tempo de serviço no cargo, caso este que WILLOUGHBY denomina de aumento de remuneração automático (1).

E, de acordo com o misto, é escolhido o que reuna, às condições de merecimento exigidas, determinada antiguidade.

O critério de merecimento e o misto são os mais usados.

Do ponto de vista dos interesses do Estado, não há negar que o primeiro é o melhor. Haja vista os sistemas usados na Inglaterra e nos Estados Unidos, cuja reputação de eficiência é universalmente proclamada. Nesses países, porém, a organização do "Civil Service" se baseia na melhor remuneração para as funções mais elevadas, existindo, assim, íntima correlação entre estas e aquela; em outras palavras, a remuneração pelo exercício da função aumenta à proporção que são maiores os encargos e responsabilidades, na escala hierárquica. Quer isto dizer que o funcionário, a par de perceber, quando promovido, maior remuneração tem, que desempenhar encargos diferentes e de maior complexidade que os exercícios até então.

Dêsse modo, é compreensível que o Estado tome precauções ao entregar serviços de responsabilidade a quem nunca os desempenhou antes ou pelo menos a quem estavam afetos outros de menor relevância. Estas precauções se traduzem, na prática, pelas provas de seleção, que algumas vezes assumem o caráter de concurso de segunda entrância; pela apuração mais objetiva possível das aptidões necessárias à função superior; por livre escolha da autoridade competente, presumivelmente baseada em elementos outros, mas tão valiosos como os apontados, caso que assume o característico de nomeação, quando recai sobre pessoa estranha ao funcionalismo ou

1) W. F. WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration*, pág. 304.

à carreira em que se deu a vaga; e, ainda, por um dos meios citados, ou combinação de quaisquer dêles, com o caráter de experiência, ficando entendido que se dará o decesso da função se, após certo prazo, ficar demonstrado que esta não foi exercida a contento.

Lancemos, porém, rápida vista d'olhos sobre cada critério.

O critério de antiguidade se justifica por ser o que mais de perto consulta os interesses do funcionário (2), fornecendo, ao mesmo tempo, ao Estado a certeza de não haver sido praticada nenhuma injustiça.

Poder-se-ia alegar que a apuração objetiva do merecimento também atinge idêntica finalidade, a par de desenvolver o estímulo e premiar os mais competentes. Teoricamente, tem pleno valor tal alegação. Na prática, porém, revela-se inoperante, de vez que ainda não foi idealizado um método, que exclua de todo o fator subjetivo na apuração do merecimento.

Contudo, o critério de antiguidade não pode nem é usado com exclusão dos demais, visto não assegurar recompensa aos mais competentes e, portanto, não favorecer de modo acentuado o estímulo, elemento essencial à eficiência do serviço público, e também porque:

"seniority alone will tend to fill the higher places with incompetents" (3).

Na França e na Alemanha, as promoções ditas horizontais, isto é, as que consistem em aumento da remuneração dentro da mesma classe, obedecem ao critério da antiguidade, embora no primeiro desses países não seja isto taxativamente estatuído em lei, mas só estabelecido pela prática (4).

Igualmente na França, apesar de não haver centralização ou uniformidade no sistema de promoção das diversas repartições, são em geral bem definidas as condições de apuração do mereci-

mento, sendo as respectivas listas publicadas periódicamente. Apesar disso, pleiteiam os funcionários a ampliação cada vez maior do critério de antiguidade. E isto porque se julgam, não sem razão, prejudicados muitas vezes na apuração do merecimento, por injunções políticas ou partidárias.

De fato, por mais aperfeiçoados que sejam, os métodos de tal apuração nunca ficam isentos de falhas. E estas não só prejudicam diretamente os atingidos, mas ainda se refletem, de maneira pejorativa, em todo o corpo do funcionalismo, gerando descontentamento e diminuição do incentivo.

Em resumo, verifica-se que o critério de merecimento, apesar dos inconvenientes apontados, é mais vantajoso para os interesses do Estado, ao passo que o de antiguidade assegura melhor as justas aspirações dos funcionários podendo-se afirmar, com HARVEY WALKER (5), que

"when seniority is disregarded and promotions are made solely on the basis of merit there is dissatisfaction".

Com o fito de harmonizar ambos, procurando aproveitar-lhes as vantagens e diminuir-lhes os inconvenientes, difundiu-se o uso do critério misto.

Releva salientar que o qualificamos de misto para clareza da exposição, pois em regra é o mesmo designado como de merecimento; e ainda porque, visto basear-se numa aplicação conjugada dos dois outros critérios, parece que tal qualificativo indica, com maior precisão, seu caráter cômposito.

O país em que mais é aplicado o sistema misto é a Itália; lá, como para provar que tudo no mundo é relativo, as promoções ditas *por merecimento absoluto* recaem obrigatoriamente nos funcionários que, com grau suficiente de mérito, tem maior *antiguidade* (6).

Apesar dos bons resultados que tem dado na Itália, não nos parece aconselhável o critério misto, pelas razões que vamos expor.

2) Diz LEFAS (apud MONIZ SODRÉ, in *Estatuto dos Funcionários — Estudos e Projetos — Edição do D.A. S.P. — 1940 —* pág. 38) que "l'idéal des fonctionnaires serait que l'avancement fût donné exclusivement à l'ancienneté".

3) JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration — The Ronald Press Company New York — 1938 —* Pág. 224.

4) Vide artigos de M. PÍO CORREIA JÚNIOR, na "Revista do Serviço Público" — Ano III — Vol. III — N.º 2 — Agosto de 1940 — Pág. 43 e — Ano III — Vol. IV — N.º 1 — Outubro de 1940 — Pág. 32.

5) *Public Administration in the United States — Farrar & Rinehart, Inc. — New York — Publishers — 1937 —* Pág. 185.

6) M. PÍO CORREIA JÚNIOR, *As promoções por merecimento no serviço público italiano*, in "Revista do Serviço Público" — Ano III — Vol. III — N.º 3 — Setembro de 1940 — Págs. 56 e segs.

Como já foi dito, o sistema de promoções deve atender aos interesses do Estado e dos funcionários. Exatamente por isto, há os critérios de merecimento e de antiguidade. Ora, se o funcionário já tem garantida a salvaguarda de suas aspirações pelo último critério, que necessidade há de se introduzirem elementos de antiguidade no merecimento?

Se não é possível aquilatar, com plena evidência, os méritos de um funcionário sobre outro, é evidente que a correção do julgamento não pode ser feita por meio de antiguidade, a menos que se considere esta como índice de mérito, o que positivamente não corresponde à verdade.

Na apuração do merecimento nos diversos países, inclusive o nosso, não há quesitos onde influa a antiguidade, para o efeito de ser atribuída ponderação máxima. Se não vejamos: em que pode ela influir nos concursos ou provas de habilitação? nos quesitos da "Service Rating Form" dos Estados Unidos? nos questionários italianos ou franceses? nos nossos quesitos sobre aplicação ao trabalho, cooperação, iniciativa em solucionar as dificuldades surgidas, compreensão de responsabilidades, etc.?

Evidentemente, a maior ponderação tanto pode ser atribuída ao funcionário mais antigo como ao mais moderno. E, se a promoção é por merecimento, para que atender à antiguidade? A promoção por antiguidade cogita, acaso, de merecimento? Não; a menos que se considere tal a assiduidade e o cumprimento dos deveres, no quanto baste para não ocasionar a suspensão.

Mas é claro que assiduidade não significa merecimento, pois se baseia no interesse da remuneração sem descontos e da colocação na lista de antiguidade.

Tão pouco é merecimento a observância dos deveres essenciais, já que isto constitui obrigação e, como tal, a sua infringência implica penalidade. Além disso, admitir o contrário seria premiar a inércia e a frouxidão.

E' certo que a assiduidade é computada no merecimento, mas unicamente como um dos muitos fatores de que o mesmo se compõe e sua apuração se restringe a determinado período.

Cumpra também examinar o problema do ponto de vista do estímulo e da eficiência deste resultante. Pelo critério misto, o funcionário, que não

preenche determinados requisitos de antiguidade (no caso brasileiro, está nos dois primeiros terços da classe), desinteressa-se do serviço e perde todo o incentivo de trabalhar, para só readquiri-lo quando suficientemente antigo para ser promovido.

Não há negar que se precisa também atender, no critério de merecimento, ao fator experiência adquirida. Mas este fator já está previsto na instituição do interstício. E então, das duas, uma: ou o interstício não preenche a finalidade para que foi criado, isto é, a aquisição da experiência imprescindível ao bom desempenho da função pública, e neste caso deve ser abolido; ou tem dado resultado satisfatório, e então dispensa perfeitamente quaisquer elementos complementares, como os requisitos de antiguidade já referidos.

O que não se compreende é que, entre dois funcionários de igual merecimento e com o interstício completo, possa um ser promovido antes do outro somente porque, devido a circunstâncias aleatórias, preencheu mais depressa as condições de antiguidade, exigidas sem motivo plausível.

Os argumentos acima se aplicam especialmente ao caso do Brasil.

Passemos, agora, à questão da antiguidade e do merecimento.

Dispõe o art. 2.º do novo Regulamento de Promoção:

"Art. 2.º As promoções obedecerão ao critério de antiguidade de classe e ao de merecimento, alternadamente, salvo quanto à classe final de cada carreira; neste caso, será observado exclusivamente, o critério do merecimento.

Para concorrer à promoção por merecimento, é mister que o funcionário preencha determinadas condições, apuradas objetivamente. Vejamos a correlação entre os dois critérios.

Só há verdadeira promoção por merecimento às classes finais das carreiras. Nos demais casos, é preciso que o funcionário esteja colocado nos dois primeiros terços da classe, por ordem de antiguidade.

Este princípio não nos parece acertado pelos seguintes motivos:

1.º) na promoção por merecimento, somente este deve ser levado em consideração;

2.º) tal modalidade de promoção é a que mais consulta os interesses do Estado, em estimular a eficiência de seus servidores; ora, para ser eficien-

te, não é necessariamente preciso que o funcionário seja antigo;

3.º) os interesses dos funcionários já estão salvaguardados pelo outro critério: o da antiguidade;

4.º) a indispensável experiência para o ingresso na nova classe já se consegue com o interstício;

5.º a antiguidade não é índice de merecimento, assim como êste não é fator daquela;

6.º a apuração objetiva do merecimento não cogita de antiguidade, do mesmo modo que a organização da lista de antiguidade independe do merecimento demonstrado;

7.º) a exigência dos dois terços tira o estímulo a todos os que ainda não os atingiram;

8.º) dessa exigência se origina desigualdade de probabilidades de promoção entre funcionários de igual merecimento.

Detenhamo-nos um pouco no exame dos dois últimos pontos.

Concordamos em que a antiguidade seja considerada na promoção, mas como um critério à parte; nunca deve influir no merecimento, pois

"a strict application of the merit system would require that the best qualified person be selected whether he stands first, tenth, or five-hundredth on the seniority list, or is an employee of the government at all" (7).

Demais, reconhecido que a promoção é o meio mais capaz de estimular o funcionário e que o estímulo é condição *sine qua non* da eficiência, chegaremos a êste resultado: o funcionário, que sabe não poder ser promovido, desinteressa-se do serviço; como consequência, torna-se menos eficiente, prejudicando quiçá toda a organização de que faz parte.

Além disso, exacerba-se-lhe o ânimo ao ver serem promovidos colegas de outras carreiras e mesmo da própria, com grau de merecimento igual e até inferior ao seu, unicamente por serem mais antigos em relação aos demais ocupantes da classe.

Não obstante, é o tempo de serviço que prepondera decisivamente na promoção, visto como é fator quase absoluto no critério de antiguidade e, no de merecimento, tem influência sensível, pela exigência dos dois terços.

Não há razão alguma para essa preponderância. Havia, sim, por ocasião do Reajustamento, pois era um limite imposto ao favoritismo. Desde, porém, que êste foi cerceado pela apuração objetiva do merecimento, não há condicionar a promoção por êste critério ao fato de estar o funcionário nos dois primeiros terços da antiguidade de classe.

O Estado atribui sempre maior valor à competência que à antiguidade. Tanto assim que, após dois anos, concede estabilidade ao nomeado por concurso; o que fôr provido sem concurso, porém, só a adquire depois de cinco anos (Const., artigo 188, II).

Apesar disso, quando se trata de promoção, fator muito mais importante que a seleção inicial (8), é esquecido tão salutar princípio e prepondera a antiguidade.

Vale a propósito salientar que o concurso não apura propriamente o merecimento, mas apenas um de seus elementos: a competência. Ora, se para a estabilidade um só dos aspectos do merecimento é mais importante que o tempo de serviço, com muito maior razão deveria ser, na promoção, a apuração objetiva das condições de merecimento, tanto mais que nestas já se inclui uma parcela referente à assiduidade.

Outro ponto que desejamos focalizar é o da antiga inclusão do funcionário na lista tríplice, pela simples comparação de seu merecimento com o dos demais ocupantes da classe. Dêsse modo, só parcialmente atinge a promoção os objetivos colimados.

Isto porque o funcionário de maior merecimento pode perfeitamente ser um inepto e o fato de ter maior número de pontos se deve só à inépcia maior ainda de seus colegas. Portanto, a êste fato fortuito e contrário aos interesses do Estado, deve êle a promoção.

Num máximo de 100 pontos, por exemplo, que valor pode ter o total de 20 ou 30? E é justo que êste valor nulo determine o prêmio da promoção, somente porque os colegas de classe obtiveram ainda menos, ou então não preencheram os demais requisitos?

8) Segundo MAYERS (apud W. F. WILLOUGHBY, ob. tit., pág. 299), as falhas de seleção inicial só se refletem na atuação dos selecionados: as da promoção afetam o moral de todos os prejudicados.

7) HARVEY WALKER, ob. cit., pág. 185.

Que um inepto seja promovido por antiguidade ainda se compreende, porque convém premiar a assiduidade, traduzida em longos anos de serviço ao Estado; a promoção por merecimento, porém, nunca se deve basear na inépcia (sua própria denominação é contrária a isso), mesmo quando esta se apresente com várias gradações.

Infelizmente, tais casos não são raros, porque o valor do Boletim de Merecimento é sempre relativo. Há um preceito da sabedoria popular que diz: "Em terra de cegos, quem tem um olho é rei". Dá-se a aplicação dêste preceito com os funcionários cujo merecimento deva ser julgado: se o chefe está rodeado de funcionários medíocres, um de merecimento médio que lhe apareça adquiere os foros de excepcional; de certo ponto de vista, aliás, não deixa de ter razão o julgador porque, de fato, o novo funcionário constitui exceção dentre a mediocridade circunstante.

A êsse propósito, disse o Conselheiro MOACIR BRIGGS, no parecer que, como Relator, apresentou ao antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, sobre o projeto do anterior Regulamento de Promoções (9):

"... funcionários da mesma classe trabalham em lugares diferentes e, dêste modo, o julgamento de um ficará por certo adstrito ao âmbito em que desempenha suas funções. Assim, um *bom* funcionário que trabalhe em companhia de outros regulares, sofríveis e maus, poderá parecer, ao julgador menos atilado, um ótimo funcionário" (os grifos são do parecer).

Em face, pois, dessas contingências inevitáveis, forçoso é concluir pela insegurança da apuração do merecimento.

Mas pelo menos hoje não é mais possível a promoção por merecimento dos reconhecidamente ineptos, pois a isso se opõe o art. 38, alínea a, do

novo Regulamento (Decreto n.º 24.646, de 10-3-48, in D.O. de 17-3-48):

"Art. 38. Não poderá ser promovido por merecimento o funcionário:

a) que não obtiver, como grau de merecimento, a metade do máximo atribuível".

Em face das considerações acima expendidas, podemos chegar às seguintes conclusões:

- I — A promoção por antiguidade tem a grande vantagem de ser meio seguro de correção de possíveis injustiças, involuntárias ou por favoritismo, na apuração do merecimento.
- II — A só imperfeição dos métodos de apurar o merecimento não basta para justificar a introdução do elemento antiguidade no referido critério.
- III — A fim de assegurar a experiência adquirida na classe basta o interstício; não são necessários quaisquer dados relativos à antiguidade, como, no caso brasileiro, a atual exigência dos dois terços.
- IV — Se, na promoção por merecimento, o que se tem em mira é premiar a eficiência e talvez, posteriormente, assegurar o concurso dos mais aptos para os cargos mais complexos e de maior responsabilidade, é evidente que de tais propósitos não faz parte o elemento antiguidade.
- V — De muito maior alcance que a exigência dos dois terços foi a fixação do mínimo de merecimento, constante do art. 38, alínea a, do novo Regulamento de Promoção.
- VI — O mínimo do merecimento se torna ainda mais justificável quando se observa que, na seleção inicial, se exige limite mínimo de pontos para a habilitação.

9) *Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis* — Edição do Conselho Federal do Serviço Público Civil — Imprensa Nacional — Rio — 1938 — Pág. 8.

Faculdade normativa da administração

PAULO DOURADO DE GUSMÃO

No presente artigo o autor trata do problema do poder regulamentar, estudando a função normativa da administração, através de suas características históricas.

Apresenta, a seguir, a possibilidade de a Constituição conferir uma faculdade normativa ao órgão legislativo e uma faculdade normativa restrita à administração.

O argumento é, sem dúvida, importante, merecendo ser discutido e posto em foco para ser examinado em seus vários aspectos.

ANTES de proceder o exame do tema que nos propuzemos, necessário se faz examinar, de modo sumário, um problema de caráter preliminar, o qual versa sobre as funções do Estado.

O poder normativo do governo torna-se um problema delicado e controvertido no direito público quando o examinamos em função da clássica concepção da divisão dos poderes. Entende-se por poder normativo do governo a capacidade do poder executivo elaborar normas jurídicas, ou seja a possibilidade da administração formular atos normativos. Ato normativo, por sua vez, consiste no comando emanado do Estado, em forma geral e abstrata, munido de sanção. Constitue, pois, o ato normativo elaborado pela administração uma verdadeira norma jurídica, fonte de direitos e de deveres; como a lei, o costume, o contrato coletivo de trabalho etc.

Na técnica constitucional é costume reduzir-se as funções do Estado a: legislativa ou normativa, executiva ou administrativa, e a judiciária.

Nas primitivas sociedades estas funções eram exercidas por uma só pessoa ou órgão: o chefe-legislador-juiz. Modernamente, a fim de garantir-se os direitos individuais contra o absolutismo do poder, propugna-se pelo exercício destas funções através de órgãos distintos, existindo entre eles um contrólé recíproco. Dentro deste ponto de

vista podemos dizer que tôdas as construções jurídico-políticas sobre a teoria da divisão dos poderes refletem o esforço para se proteger o homem contra o arbítrio do Estado.

A concepção da divisão dos poderes (1) foi inspirada e norteadada pela prioridade da função legislativa. Não há dúvida que a função normativa deve ser, em relação às garantias das liberdades individuais, mas importante, pois dela decorrem todos os limites ao poder de cada um e dela derivam-se todos os deveres. A norma, como fonte de direitos e obrigações, constitue o ato mais importante da vida do Estado, daí Kelsen, entre outros, afirmar que o Estado reduz-se a um ordenamento jurídico, a um complexo de normas. A má interpretação da realidade social pela teoria da divisão dos poderes não está em dar prioridade à norma jurídica em relação aos demais atos, mas em atribuir a um só órgão do Estado a função legislativa. Este erro proveio do ambiente histórico em que vivia MONTESQUIEU e do país no qual estudou as funções do Estado — a Inglaterra, onde o Parlamento, como representante da maioria das classes sociais, constituia um poder moderador do poder régio. A predominância do poder legislativo sobre o executivo refletia, assim, o dualismo tradicional entre a assembléia, representante da soberania popular, e o princípio do absoluto poder do monarca.

MONTESQUIEU ao examinar as instituições políticas inglesas formulou a clássica teoria da divisão dos poderes, partindo do princípio de que as funções do Estado reduziam-se a: legislativa, admi-

(1) Sobre a teoria da divisão dos poderes, além da obra de MONTESQUIEU, deve ser consultada: A. DE VALES, Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato 1931; BONAUDI, I poteri politico e la divisione dei poteri (Scritti S. Romano); BALACHOWSKY-PETIT, La loi et l'ordonnance dans les Etats qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, Paris 1901; CARENA, Il principio della divisione dei poteri nello Stato costituzionale 1933; DUGUIT, La séparation des pouvoirs et l'Assemblée Nationale de 1789, 1894.

nistrativa e judiciária, respectivamente distintas e autônomas. Dessarte, concebeu o autor de *L'esprit des lois* as funções do Estado distintas em compartimentos estanques. A Revolução Francesa filiou-se a esta doutrina e os Estados modernos, apesar de algumas modificações, calcaram as suas constituições na teoria da divisão dos poderes.

A experiência jurídica nos atesta, todavia, a insuficiência da teoria da separação dos poderes em compartimentos estanques.

A experiência política nos levou a não compreender a teoria de MONTESQUIEU no seu sentido originário, pois para admiti-la teríamos que quebrar a unidade do Estado, e ainda, nos levaria a formular uma concepção contradita pela experiência histórica, quando nos certificamos, ao examinarmos os vários diplomas jurídico-políticos, achar-se atribuída não só um poder normativo ao executivo, como também um poder judiciário ao parlamento e a possibilidade do judiciário praticar atos administrativos.

A moderna teoria francesa da divisão dos poderes, não admitindo a falência, na época atual, da concepção de MONTESQUIEU, procura explicar os atos de um poder que invadem a competência de outro como função excepcional ou acessória.

O direito público moderno inclina-se ainda para a concepção da distinção das funções do Estado em: normativa, administrativa e jurisdicional, porém, nega a existência da divisão do poder em: legislativo, executivo e judiciário, porque o poder é um só e ao Estado êle compete, o qual se manifesta através, destas funções. Assim, estas funções não podem ser enquadradas ou exercidas exclusivamente por cada um dos órgãos do Estado, mas são elas distribuídas entre êstes órgãos, os quais completam-se mutuamente, de maneira a dotar o Estado de um ordenamento jurídico e de velar pela sua observância e atuação. Dessarte, o conferimento a um órgão de uma destas funções não impede que os demais cooperem nela. Portanto, a tendência publicística moderna é de admitir a distinção das funções, permitindo, entretanto, a comunicabilidade entre os órgãos destas funções, devendo haver, entre êles, uma cooperação e um controle recíproco. Desta forma, o que na realidade existe é o conferimento normal a um órgão de uma destas funções podendo, todavia, ser con-

temporaneamente exercida, de forma acessória, por outro órgão.

Entendida, assim, a teoria da divisão dos poderes ou das funções do Estado vemos que a constituição pode conferir uma faculdade normativa ampla ao órgão legislativo e uma faculdade normativa restrita à administração. Assim, constitue uma questão de direito positivo.

Devemos esclarecer, todavia, que tanto a função normativa atribuída ao órgão legislativo, como a da administração encontram um limite último nos princípios estabelecidos na carta constitucional (2).

A existência de uma faculdade normativa ampla atribuída ao legislativo e de uma restrita à administração, implica uma hierarquia entre estas fontes de direito (3), determinando uma prioridade da lei sobre as demais normas elaboradas pela administração ou por outras instituições. Não deve ser compreendida, todavia, esta prioridade da lei como expressão de um *iure* próprio de legislativo, pois nem o poder normativo do legislativo, nem o da administração são poderes próprios, mas são faculdades delegadas pela constituição, sendo esta a única fonte distribuidora de funções e de competência.

A prioridade da lei sobre os regulamentos deve ser entendida, entretanto, como traduzindo a lei, devido as suas formalidades, mais fielmente a consciência nacional. Assim, tomando parte na sua elaboração representantes de vários partidos, de vários grupos de interesses, a lei traduzirá melhor a vontade do povo.

Tem, assim, a administração uma função normativa acessória, a qual pode ser: normal, deno-

(2) V. nosso trabalho: "Reflexões em torno da distinção entre lei constitucional e lei ordinária" publicado nesta revista no vol. II, n.º 1 e 2, p. 35.

(3) PERGOLES, Osservazioni sul sistema gradualistico delle fonti normative, in *Raccolta di studi diritto pubblico in onore di G. Vacchelli*, Milano, 1938, p. 373; PETRITCH, Quelques observations sur le problème des sources du droit et la fonction de la loi in *Recueil d'études en l'honneur de F. Lambert*, 1938, 231; BONNARD, La théorie de la formation du droit par degrés dans l'oeuvre de Mehl in *Revue de droit public*, 1928; E. PEREZ BOTIJA, Apuntes para una teoría de las fuentes del derecho del trabajo español, in *Revista de la Facultad de derecho*, Madrid 1941. CRISAFULLI, Prime osservazioni sul sistema delle fonti normative nella nuova codificazione, in *Stato e diritto* 1942.

minada por poder regulamentar; especial, dependendo de delegação de poderes, sendo os atos normativos realizados no desempenho destas funções chamados decretos legislativos e uma excepcional, independentemente de delegação, cujos atos normativos são os decretos-lei. Na realidade, na técnica administrativa entende-se por faculdade normativa da administração o poder regulamentar.

O perigo da arbitrariedade do monopólio normativo e judiciário na mão de um só órgão ou homem determinou um sentimento de menosprezo pela norma elaborada pela administração. Daí a reação ao poder regulamentar por parte de alguns publicistas.

Nas origens do Estado moderno, com a divisão estanque de poderes, a faculdade regulamentar quase não existia, pois só ao parlamento era atribuído o poder normativo, tendo o governo só a função executiva. A complexidade, porém, das funções do Estado determinaram uma concepção mais lata da divisão dos poderes, levando-se a admitir um poder normativo da administração.

Denomina-se por faculdade normativa da administração o poder de elaborar normas jurídicas denominadas regulamentos.

O regulamento é, pois, a norma jurídica emanada, exclusivamente, da administração, em virtude de uma atribuição constitucional de poderes. São, também, os regulamentos denominados por leis materiais em contraposição às leis formais as quais pressupõem um procedimento especial para a sua elaboração.

Em um sentido amplo os regulamentos podem ser classificados em duas grandes categorias: os regulamentos internos ou administrativos e os externos ou normativos. Os primeiros são aqueles que tem por objeto organizar um ofício ou um ente público internamente, daí serem denominados, também, por regulamentos de organização, não vinculando, todavia, terceiros. Alguns autores negam a este regulamento o caráter de norma jurídica, afirmando serem normas de bom andamento de serviço, sem produzir efeitos jurídicos, enquanto outros defendem a tese da normatividade destes regulamentos, tendo, todavia, campo restrito de aplicação. Estamos com estes últimos, pois, constituem os regulamentos de organização

verdadeiras normas jurídicas conferidoras, genericamente, de direitos e de deveres, todavia, o fato de pertencerem os seus destinatários a uma esfera restrita de pessoas não é motivo jurídico para negar-lhes a qualidade de regras *iuris*. Já os regulamentos externos vinculam pessoas que não estão diretamente subordinadas ao serviço, ao ente público ou a outra atividade da administração. Aos regulamentos externos é que tecnicamente denomina-se por lei material.

Os regulamentos, tecnicamente, podem ser: de execução, independente, delegados ou por autorização especial. Os regulamentos de execução devem conter normas necessárias a aplicação da lei, e nestes casos dizemos serem estes regulamentos normas secundárias em relação às leis que seriam normas primárias. Desta forma estes regulamentos pressupõem a preexistência de uma lei, achando-se nela disciplinada, de forma genérica, a matéria do regulamento. Assim, os regulamentos de execução servem para regular a execução da lei, não podendo contrariar os princípios estabelecidos na norma legislativa. Podem estes regulamentos serem *praeter legem* no caso da lei só conter princípios gerais, dependendo de regulamentação. Nestes regulamentos a administração possui um poder normativo limitado atribuído pelo legislador. O seu fundamento vamos encontrar no fato de que as leis muitas vezes necessitam de regulamentação.

Já os regulamentos independentes são aqueles em que a administração possui um poder normativo genérico atribuído pelo legislador. O fundamento destes regulamentos vamos encontrar no fato de que a administração necessita a faculdade de emanar normas necessárias ao exercício de suas funções.

Os regulamentos delegados, denominados, também, por regulamentos com autorização especial, constituem aqueles para os quais a administração não possui o poder para elaborá-los, sendo este da competência exclusiva do legislativo, necessitando, assim, delegação de poderes por lei. Assim, nestes casos, o executivo regulamenta matéria cuja competência era do legislativo. O regulamento delegado não tem força de lei, podendo ser derogado por um sucessivo regulamento.

A entrada em vigor do regulamento está subordinada ao prazo comum das leis, todavia, pode a

administração, se houver necessidade imperativa, determinar que o regulamento produza seus efeitos da data da publicação.

Os regulamentos, ao contrário do que sustenta LABAND, não necessitam de promulgação, nem de sanção, pois estes são atos do executivo enquanto concorre com os do legislativo na confecção das leis, mas só é necessário a sua publicação.

A administração pelo regulamento, auto-limitase não podendo deixar de observá-lo ou permitir a sua inobservância num caso singular. Destarte, a derrogação do regulamento só pode ser por norma geral, e não por provimento singular. A inderrogabilidade dos regulamentos constituem um limite ao poder descricionário da administração. A inderrogabilidade da lei material refere-se a impossibilidade do poder da administração de derogá-lo para um caso singular, elaborando uma verdadeira norma singular. E, assim, é porque a conjugação no mesmo órgão das funções normativas e administrativas pode acarretar que um ato de dispensa ou de derrogação singular seja um ato arbitrário ou de privilégio. Os regulamentos internos, todavia, que não vinculam terceiros, podem ser derogados pela autoridade que os emana.

Os regulamentos, em regra, só podem ser derogados por lei; ou por outro regulamento na mesma forma do derogado e emanado pela mesma autoridade; ou por outro regulamento proveniente de uma autoridade superior. Fora destes casos de derrogação expressa podem ser derogados os regulamentos tácitamente quando: contrariam os princípios constitucionais, os das leis ou os de regulamento de autoridade superior.

Não sendo o poder normativo da administração genérico é evidente que constitue uma faculdade limitada. Assim, o regulamento não pode ter por matéria a da competência exclusiva do poder legislativo, nem tão pouco as disciplinadas por lei ou por costume.

Dessarte, a faculdade regulamentar encontra-se limitada:

- 1) pelos princípios estabelecidos na constituição;

- 2) pelos costumes fundamentais, principalmente pelos constitucionais;
- 3) não podendo derogar a lei, nem estabelecer princípios contrários aos formulado por ela;
- 4) não podendo transgredir os princípios gerais que estruturam o ordenamento jurídico;
- 5) não podendo cominar penas, salvo autorização expressa, nem tão pouco elaborar novos impostos ou crear novos delitos;
- 6) não podendo exceder aos limites da esfera normativa delegada à administração pela constituição ou pela lei ordinária;
- 7) não podendo delegar poderes.

Estes são, em linhas gerais, os limites do poder regulamentar.

O problema do fundamento jurídico do poder regulamentar é ainda hoje muito controvertido. Pode-se dizer que constitui esta questão o ponto nevrálgico do tema por nós examinado.

A teoria que teve grande desenvolvimento, principalmente nos Estados totalitários, funda-se no poder descricionário da administração, daí afirmarem, alguns autores, que tendo o executivo poder para estabelecer regras para os casos singulares poderia regular todos esses casos com norma geral. Assim, o que pode a administração dispor caso por caso poderia fazê-lo de forma geral. Dessarte, tudo que a administração pode regular singularmente poderia genéricamente.

Já os autores que admitem a teoria da divisão das funções, correspondendo normalmente a cada órgão uma função específica não podem aceitar o fundamento do poder regulamentar no poder descricionário da administração.

Na verdade o poder normativo do executivo é um poder excepcional ou melhor seria dizer especial. Assim, a função normativa conferida acessoriamente à administração é delegada ou pela constituição ou por uma lei ordinária. Desta forma o seu fundamento encontra-se na constituição ou na lei que delega esta competência (x).

(x) BETTI (E), Sulla base giuridica del potere regolamentare, in Rivista di diritto pubblico 1926; BALBI, Sulla base giuridica del potere regolamentare, in Rivista di diritto pubblico, 1927; BODDA, I regolamenti degli enti au-

tarchici 1932; BONAUDI, Il potere politico e la divisione dei poteri, in Scritti giuridici in onore di S. Romano 1940, vol. I; BONNARD, La théorie de la formation du droit par degrés dans l'oeuvre de Merkl, in Revue de droit public 1928; CARAVELLI (C) Delegazione legislativa e conferimento di potestà regolamentare e il controllo giurisdizionale (Riv. dir. pubbl. 1929); CAMMEO, Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo, in Tratt. de dir. amm. ital. de Orlando, vol. III; CROSA (E) La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico, (Riv. di dir. pubbl. 1927); Id. Sulla natura giuridica dei regolamenti indipendenti; CINO VITTA, Limitazioni formali dell'attività legislativa, e relativi giudizi della Corte di Cassazione (Riv. di dir. proc. civ. 1930); CARRÉ DE MALBERG (R), La loi, expression de la volonté générale, 1931, p. 84, e seg; CARENA, Il principio della divisione dei poteri nello Stato costituzionale 1933; CODDACCIPISARRELLI, Legge e regolamenti, in Scritti di dir. pubbl. 1900; CARAVELLI, Delegazione legislativa e conferimento di potestà regolamentare Riv. di dir. pubbl. 1929; DE VALLE, Il fondamento del potere regolamentare (Riv. dir. pubbl. 1930); DONATO DONATI, I caratteri della leggi in senso materiale, (Riv. dir. pubbl. 1910); DE VALLES, Teorica giuridica dell'organizzazione dello Stato, 1931; Id., Il fondamento del potere regolamentare (Riv. di dir. pubbl. 1930); GIOVANNI CAPIZZI-CIANGRECO, La "delegazione parlamentare" ed "piene poteri" nella scienza e nella politica (Riv. di dir. pubbl. 1924); GAMBERRINI (A), I decreti per delegazione legislative, Bologna 1901; GUIDO BEER, Sulla funzione legislativa del governo con particolare riguardo all'art. I n.º 3 della legge 31 gennaio 1926 (IV) n.º 100, in Studi giuridici in onore di S. Romano, vol. I; GUIZOT, Histoire de la révolution d'Angle-

terre; LUREAU, De l'interprétation des réglemens administratifs, 1930; KLEIN, La teoria dei poteri nel diritto costituzionale del Nord America 1909; LESSONA, La legge, il regolamento e la sentenza rispetto alla loro riforma (Riv. di dir. pubbl. 1910); LIUZZI, I regolamenti di esecuzione emanati per decreto ministeriale (Foro amm. 1927); MARCHI Sul concetto di legislazione formale, sanzione regia e rapporto fra capo dello Stato e camera, 1911; MONTESQUIEU, L'Esprit des lois; MARIANI, La divisione dei poteri e la riforma costituzionale, 1928; MORTATI, Osservazione sulla potestà regolamentare del governo (Foro amm. 1932); ROCCO, Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (Arch. giur. 1925); RANELLETTI, Istituzione di diritto pubblico, 1937, p. 54; Id., La potestà legislativa del governo (Riv. di dir. pubbl. 1926); RAGGI (L), Il potere discrezionale e la facoltà regolamentare, Milano 1924; RAGNISCO, Forme anomale di regolamento, (Riv. di dir. pubbl. 1932); SABINI (G), La funzione legislativa e i decreti legge, Roma 1923; SALTPELLI, Potere esecutivo e norme giuridiche, Roma 1926; TOSATO, La legge di delegazione 1931; VACCHELI (G), Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (Riv. di dir. pubbl. 1926); VICARIO, Promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti (Riv. di dir. pubbl. 1932); ZANOBINI, Sul fondamento giuridico della potestà regolamentare (Arch. giur. 1922); Id., L'attività amministrativa e la legge (Riv. di dir. pubbl. 1924); Id., Le norme interne di diritto pubblico (Riv. di dir. pubbl. 1915); Id., Sul fondamento giuridico della inderrogabilità dei regolamenti (Riv. di dir. pubbl. 1917); Id., Gerarchia e parità fra le fonti, in Studi giuridici in onore di S. Romano, vol. I; Id., Caratteri particolare dell'autonomia, in Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti, vol. II, 1931.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Aspectos sociológicos das migrações

EMORY STEPHEN BOGARDUS
(Tradução de Joaquim Silveira e
Carlos Dodsworth Machado)

Emory Stephen Bogardus, *sociólogo ilustre e conceituado, ocupa a cátedra de Sociologia da "Southern California University". Escreveu em 1913 um livro de Sociologia que mereceu edições sucessivas em 1917, 1922 e 1941. A editora "The Macmillan Company", editou-o, novamente, em: 1943, 1944 e 1945, o que já constitui uma demonstração do valor da obra.*

Em 1928, o autor escrevia "Immigration and Race attitudes", e no seu livro de Sociologia, edição de 1945, encara novamente o assunto num capítulo sobre "O grupo racial". O interesse do tema e o modo como soube focalizar a importância das migrações como fator de estruturação, conflitos e assimilação de raças, dá ao trabalho que se vai ler, o caráter de um documento indispensável à perfeita compreensão das migrações sob o ponto de vista sociológico.

Além disso, aos países de imigração, a efetiva integração do alienígena à comunidade constitui o cerne de uma racional política imigratória.

A Sociologia fornecendo elementos para o "processus" incorporativo do advena ao grupo social e para a solução dos problemas sociais originados pelas migrações, favorece o desenvolvimento e progresso do país, inspirados na harmonia e equilíbrio da vida social. (Nota dos tradutores).

TODO indivíduo possui tradições, preconceitos e orgulho racial. Até mesmo as crianças julgam pertencer a uma raça melhor, sendo relativamente pequeno o número de pessoas que compreendem a impossibilidade de uma raça qualquer ser a melhor.

Em face da circunstância de se orgulharem quase todas as pessoas da raça a que pertencem, torna-se muito fácil o aparecimento de conflitos raciais, especialmente quando cada um defende premissas, em parte falsas, sobre a própria raça. Ao ouvir o elogio das qualidades de sua raça, adquire o indivíduo sentimentos de superioridade racial, mas se a atacam por qualquer motivo sente despertar em si o antagonismo racial.

É provável que a raça humana tenha tido uma origem comum em regiões que se estendem da Inglaterra a Java, mas os seus grupos primitivos espalharam-se em várias direções. Estes aborígenes fixaram-se e desenvolveram-se nas diversas áreas habitáveis do globo. Como resultado de diferentes condições físicas, climáticas, ecológicas, psíquicas e sociais, os povos primitivos criaram culturas separadas e diferenciaram-se cada vez mais uns dos outros, tomando, com o aparecimento da etnologia, nomes raciais definidos.

A migração foi a causa fundamental da estruturação, reestruturação, conflitos e inclusive assimilação das raças. Em grande parte foi ela responsável pela criação de novas raças, pela invasão de uma raça à área ocupada por outra, e pela separação do gênero humano em vários centros de população.

MIGRAÇÃO RACIAL

Muitos grupos sociais se compõem de duas classes — os nativos e os imigrantes —, os nascidos dentro do grupo e os que vieram de fora. Os nativos foram denominados membros genéticos e os imigrantes, congregados. Os invasores apresentavam características especiais quando provêm de outros grupos e trazem consigo tipos diferentes de cultura.

O homem foi sempre "um nômade na face da terra". Desde as épocas mais antigas, tem andado de um lado para outro em busca de melhores condições de vida. Sempre esteve mais ou menos insatisfeito com sua situação, sentindo que se estivesse em outro lugar teria melhores oportunidades e seria mais feliz. A sociedade parece ser construída por muitas pessoas nas quais é inerente este espírito de inquietação e insatisfação. Realmente, as pessoas que se satisfazem com pouca coisa só raramente se desenvolvem por completo. A civilização é em grande parte o produto de atitudes ambiciosas, cheias de esperança e energia. Os indivíduos que procuram melhores oportunidades são inclinados a emigrar.

A principal causa das migrações é, talvez, a econômica, que decorre do desejo de obter melhores condições de vida. Entre os povos primitivos a fome constituiu uma força primária que impulsionou a raça humana. Mais tarde, o imigrante tornou-se "um indivíduo que vende o seu trabalho, procurando um mercado mais favorável". Desde que se tornaram manifestas as vantagens econômicas existentes nos Estados Unidos, Canadá, Argentina, Austrália, Nova Zelândia e Brasil, estes países passaram a ser no século passado os principais centros de imigração do mundo. Por outro lado, a Itália, Alemanha, Polônia, países eslavos do Sul, países escandinavos, Inglaterra e Irlanda, colocaram-se entre os principais países de emigração. A opressão política, as perseguições religiosas, a ânsia de aventuras e o desejo de reunir-se aos parentes, aliados à insatisfação econômica, são as principais causas da migração.

De início, a migração caracterizou-se, pelo *nomadismo* sem finalidade, como sucedeu com as tribos primitivas, que se deslocavam de um vale para outro em busca dos alimentos para si e seus rebanhos (1). Às vezes tal migração tomava características de *nomadismo em massa*, pois populações inteiras se deslocavam lentamente de uma região a outra da terra, como foi o caso dos Hunos na Europa (2).

Outras vezes a migração era *forçada*; povos mais fracos ou grupos perseguidos eram exilados

ou expulsos de um país e obrigados a buscar refúgio em outros lugares. Foi então que surgiu o período chamado de *colonização*, no qual durante três séculos, a começar em fins do século XVI, as nações enviaram oficialmente pequenos grupos de indivíduos como colonizadores, com o fim de tomarem posse de determinadas regiões, em nome da mãe pátria (4).

A *imigração* é um movimento não oficial de pessoas, seja individualmente ou por famílias, que se deslocam por iniciativa própria de um país para outro, geralmente para um país mais jovem, com o fim principal de melhorar suas condições de vida (4). Toda vez que as vantagens econômicas de dois países são desiguais, os emigrantes procuram o mais favorecido, sempre que não haja restrições. Quando as vantagens se tornam mais ou menos equivalentes, diminui o movimento migratório. A imigração tem diminuído bastante, em virtude de já estarem povoados os países mais novos do mundo, ocupadas as suas terras livres e explorados os seus recursos naturais.

Entretanto, milhões de pessoas que vivem pobremente na Índia, China e outras partes do mundo, emigrariam em massa se soubessem de outros países onde as condições de vida fossem mais favoráveis e se para tanto recebessem a ajuda necessária. Quase todos os principais países do mundo que receberam imigrantes sofreram depressão econômica, desemprego em grande escala e aumento da pobreza nos últimos anos. Daí, haverem criado barreiras legislativas contra os imigrantes. Tais barreiras constituem outro importante fator do recente decréscimo observado no movimento migratório.

Nomadismo, migração em massa, migração forçada, colonização, imigração — todas estas formas dos movimentos de população, foram desaparecendo, cada uma em sua época. Se a última — a imigração — já está chegando ao seu término, qual será o resultado dos conflitos raciais e que nova forma tomará a migração?

No momento em que são postas em prática as restrições à emigração, o rádio começa a trans-

(1) Esta análise dos tipos de migração é baseada em A. C. HADDON — "Wanderings of Peoples" — (University Press, Cambridge, England, 1911).

(2) Cf. HENRY P. FAIRCHILD — "Immigration" (The Macmillan Company, New York, 1925), pg. 13-17.

(3) Cf. A. G. KELLER — "Colonization" — (Ginn and Company, Boston, 1908).

(4) Cf. FAIRCHILD, op. cit., p. 26. N. T. — Evidentemente deixar o autor desta definição de considerar o moderno aspecto das migrações que são colocados sob a tutela oficial dos Estados interessados, e que constituem as chamadas "migrações dirigidas".

mitir através do ar as idéias de um grupo cultural para outros grupos. A legislação paralisa a migração de povos, mas o rádio multiplica a migração de idéias e outras manifestações culturais. Cedo ou tarde ninguém necessitará mais emigrar em busca de oportunidades nos outros países. Já que se transmitem pelo ar programas culturais de um país a outro, passando por cima das fronteiras nacionais e das barreiras migratórias, haverá forçosamente um nivelamento de todas as culturas. A migração em declínio tenderá a liquidar os conflitos raciais; as irradiações internacionais cada dia mais amplas, se mantidas num nível construtivo, promoverão a boa vontade e sentimentos afins, e talvez a unidade cultural. A aviação comercial estende também pontes entre as diversas culturas. Ela está tornando cada vez mais necessária uma língua comum para os povos. Se diminuísse o número de idiomas, a difusão da cultura se realizaria mais facilmente, sempre que outros fatores não se modificassem.

Infelizmente, a ascensão do totalitarismo paralisou a difusão da cultura. Observam-se duas tendências evidentes. Uma é a supressão da liberdade de palavra, a outra, a proibição de ouvir programas estrangeiros, a proibição de entrada de jornais e revistas estrangeiros, e as dificuldades criadas aos que desejam viajar para o exterior. Assim, o totalitarismo está dificultando em escala internacional o processo de difusão cultural.

A migração é também um importante fenômeno social dentro dos países, de vez que os indivíduos se deslocam amplamente das zonas rurais para as urbanas; de certa parte de uma cidade para outra; da cidade para as regiões rurais. Num país de grande extensão territorial tal migração põe em contato, conflito e acomodação, diferentes tipos de cultura e de povos.

O indivíduo que muda de grupo social, levando consigo tipos de cultura diferentes dos do grupo a que se destina, dá lugar ao aparecimento de variados problemas. Quanto maior for a diferença dos tipos culturais ou dos valores, maiores serão os problemas. Quando entram em contato diferentes níveis de vida, diferentes modalidades de orientação governamental e crenças religiosas diversas, surgem os problemas do ajustamento.

São numerosos os problemas industriais decorrentes da migração. Muitas vezes o imigrante passa dificuldades enquanto procura trabalho acei-

tável e salário satisfatório. Na medida em que lhe forem agradáveis as condições de trabalho, o imigrante irá aprendendo a amar a nova pátria e crescerá o seu desejo de adquirir a nova cidadania. Se tais condições são desagradáveis ou se o imigrante é mal tratado ou explorado, torna-se desconfiado e adquire a consciência da injustiça que sofre. Volta-se para o radicalismo e a revolução, e não se sentirá ligado por nenhum sentimento de lealdade ao país para o qual emigrou.

As condições de vida constituem também um problema para o imigrante. Nos Estados Unidos o influxo de imigrantes durante várias décadas foi dirigido para os centros superpovoados. O imigrante acha que as habitações congestionadas das grandes cidades constituem um problema mais sério do que a pobre casa da zona rural de onde veio. Além disso, talvez haja colocado as suas esperanças num plano muito alto e, em consequência, sofre um grande abalo ao verificar que as condições de vida não são melhores que as de seu torrão natal, e às vezes até piores.

São numerosos e complexos os problemas sociais dos imigrantes. Se o imigrante não conhece a língua do país que adota, fica isolado e sente dificuldade para compreender muitas das suas manifestações culturais. Existe na realidade uma barreira entre imigrantes e nativos quando nenhum dos grupos fala a língua do outro. Surgem facilmente incompreensões, resultantes das diferenças de culturas. O estrangeiro e o imigrante são geralmente encarados com prevenção. Este sentimento se exprime geralmente em atitudes irônicas de desprezo e às vezes de zombaria. Surge então o problema dos conflitos raciais.

CONFLITOS ENTRE GRUPOS RACIAIS

Onde quer que coexistam em grande quantidade grupos raciais acentuadamente diversos entre si, os problemas raciais podem tornar-se insuperáveis. Uma raça caracterizada por diferenças físicas assemelha-se a uma roupa que não pode ser substituída. A raça cujos membros despertam

reações sensoriais negativas nos outros, sente o agulhão da *antipatia*. Em geral, as pessoas contra as quais se costuma exprimir antipatia nada podem fazer para modificar tal estado de coisas; consideram geralmente quase impossível minorar ou vencer tal antipatia, particularmente se resultar da cor da pele ou do ângulo facial. A antipatia indica que o processo fisiológico foi despertado.

O imigrante que faz concorrência ao nativo na procura de seu sustento, de uma ocupação, habitação, ou em qualquer forma de atividade social, econômica, política, religiosa, educacional —, sofre a amargura das prevenções levantadas contra êle e que às vezes se tornam insuportáveis. Afastada a competição, diminuem os preconceitos raciais. São bem ponderáveis as duas causas inteiramente diferentes da antipatia e dos preconceitos; ambas precisam ser consideradas separadamente, mesmo quando se usa a expressão geral ou inclusiva de antagonismo racial.

Algumas pessoas gostariam de demonstrar não terem preconceitos raciais mas as circunstâncias o impedem. Preferem ignorar as suas tendências humanistas a sofrer prejuízos de caráter econômico ou social. Vejamos a seguir uma clara exposição de tal estado de coisas:

“E’ certa a afirmação de que deixar os japoneses e negros se aproximarem daqui iria diminuir o valor de nossa propriedade.

O problema é muito mais econômico do que ético. E agora, com os negros ao nosso lado, os brancos já não comprarão tão facilmente uma propriedade nesta quadra. Entretanto, o problema não é só econômico. Os moradores dêste distrito há muito que vivem aqui e sentem-se perfeitamente à vontade. Nós, por exemplo, moramos nele há 31 anos. Outros, há mais tempo ainda. Nossa impressão é de que, se os japoneses e negros não se tivessem aproximado tanto de nós, tôdas estas propriedades se teriam desenvolvido até perto do Estádio e do Parque. Êste é um lugar muito agradável para se viver mas a vinda dêles tornou-o menos cobiçado.

A situação torna-se também difícil para nós. Se queremos fazer empréstimos sobre nossa propriedade, por exemplo, os bancos hesitam em emprestar sobre propriedade invadida por negros ou japoneses...

Nós, os habitantes dêste distrito devemos manter-nos unidos, pois é claro que se um vizinho qualquer vender a sua casa a um negro ou japonês, a minha propriedade imediatamente se desvalorizará de pelo menos mil dólares.” (5).

(5) Do livro “The Changing Urban Neighborhood”, de Bessie A. McClenahan (University of Southern California, Los Angeles, 1929), n. 85.

Muitas vezes um indivíduo que proclama não possuir preconceitos raciais é dominado pelo de tipo mais arraigado. Aprendeu a defender a sua situação mantendo os membros de outra raça “no lugar que lhes corresponde”, e não tem consciência do caráter sério de seu antagonismo racial. Vejamos o seguinte caso:

“Não tenho preconceitos de cor. Sempre tive empregados e governantas negros para meus filhos e gosto dêles. Nunca observei qualquer manifestação de desonestidade de sua parte. Meu marido tem 7 empregados negros e sua experiência com êles é igual à minha. Não me importa ter como vizinha ou morando no outro lado da rua uma família de negros, mas se êles vierem para êste lado da rua eu naturalmente me mudarei.

Gosto dos negros, são excelentes pessoas mas não reconhecem o seu lugar. E’ muito natural que eu convide os filhos da negra, que trabalhou para mim durante 20 anos, para virem ver a nossa árvore de Natal; mas na semana seguinte vêm êles e convidam os meus filhos para irem ver a sua árvore. Isso mostra a que ponto êles tem noção do lugar que ocupam; como poderia eu permitir que meus filhos descessem à zona dos negros para verem a sua árvore?” (6)

O conflito racial de maior extensão do Hemisfério Ocidental é o existente entre os brancos e negros nos Estados Unidos. Teve início em 1619 quando comerciantes holandeses venderam a colonizadores da Virgínia alguns negros como escravos. Os males da escravidão passaram a merecer da parte da opinião pública uma atenção crescente em meados do século XIX. Nesta época a escravidão tornava-se inútil do ponto de vista industrial, ao competir com o sistema de salários. Foi severamente atacada pelos abolicionistas e finalmente abolida durante a Guerra Civil. Com a liberdade veio o sufrágio, permitindo-se aos negros analfabetos subirem ao poder, ao lado dos brancos do Sul, que gostavam daqueles unicamente como escravos e enquanto permanecessem “em seu lugar”, isto é, num nível social caracterizada mais baixo. Era-lhes insuportável a idéia de se verem governados por negros, resultando daí que em numerosas regiões do Sul do país os negros perderam praticamente o direito de voto.

A escravidão, em seguida a liberdade, e depois uma extensiva volta à escravidão — eis a seqüência dos acontecimentos até que Booker T. Washington acrescentou um quarto fator, ou seja a educação industrial. Nos começos do século atual o programa de B. T. Washington teve grande de-

(6) Idem, p. 84.

envolvimento. Êle queria em primeiro lugar a eficiência industrial e depois a profissional, afirmando que, à proporção que o negro fôsse demonstrando capacidade, valor e espírito de colaboração, o antagonismo do branco iria desaparecendo gradualmente. Nas relações em sociedade os dois grupos raciais têm que permanecer separados como os dedos das mãos, mas em outros setores devem trabalhar em conjunto (7). Ao demonstrar o seu valor, o negro pode ir destruindo o antagonismo dos brancos.

Uma tendência recente consiste em reunir as alas conservadoras e radical da raça negra tendo em vista uma causa comum. Os conservadores estão tornando-se de certa maneira militantes ativos e os radicais, moderando os seus pontos de vista extremados. Desta forma os negros se apresentam mais unidos do que no passado e impor-se-ão cada vez mais pelo seu valor.

No momento atual podemos "antecipar uma crescente tolerância nos círculos intelectuais e cosmopolitas", mas há poucos motivos para se esperar "ver a repetição dêste fato em qualquer outro lugar", segundo a opinião de uma autoridade em questões raciais (8). Nas atuais condições, o Dr. Reuter não vê solução para o problema do negro. Pensa, entretanto, que mais tarde os negros, como tais, desaparecerão da população, em consequência da mistura de raças, ficando solucionado o problema racial (9).

Um observador estrangeiro, o sr. B. Schrieke, da Holanda, após um cuidadoso estudo do negro e de seus problemas, conclui que as relações entre negros e brancos estão atualmente estacionárias (10). Diz êle que a psicologia da plantação ainda persiste no Sul, embora esteja em desenvolvimento uma nova economia industrial. Foram-se modificando as relações sociais que existiam nas plantações. O Dr. Schrieke observa entretanto que "há uma identidade de interesses entre brancos e negros" (11).

(7) BOOKER T. WASHINGTON — "Up from Slavery" (A. L. Burt Company, New York, 1900), p. 221.

(8) E. B. REUTER — "The American Race Problem" — (Thomas Y. Crowell Company, New York, Revised Edition, 1938), p. 419.

(9) Idem.

(10) "Alien Americans" (The Viking Press, New York, 1936) p. 193.

(11) Idem, p. 191.

A primeira guerra mundial e os acontecimentos de após guerra vieram aumentar a distância social entre os brancos e negros nos Estados Unidos. 400.000 soldados negros pertenceram às Fôças Expedicionárias Americanas; dêles a metade esteve na França. Disseram-lhes que lutavam pela democracia. Com surpresa sua, verificaram que na maior parte do povo francês e italiano não havia a "linha de côr", especialmente entre as populações do campo. Sua surpresa, foi maior, no entanto, quando com tristeza e amargo presentimento constataram em sua volta aos Estados Unidos que a linha de côr tornara-se mais acentuada ainda do que quando partiram cheios de esperanças para combater "pela vitória da democracia no mundo". Êste ressentimento espalhou-se por quase todos os negros e culminou numa perigosa inquietação social, contra a qual se opuseram o recrudescimento das atividades do Ku Klux Klan, as "batidas" noturnas e outros ameaçadores movimentos dos brancos. Em tais atividades se utilizou o terror como arma de contrôle social, mas o terror apenas abafa a voz da revolta, agravando o problema. Não só nada resolve como multiplica o sentimento de injustiça daqueles contra os quais é dirigido.

Uma das piores modalidades de conflito entre grupos raciais é o linchamento e o motim. O terror e a brutalidade são instrumentos desprezíveis de contrôle social. Além de não resolverem com justiça as dificuldades, despertam ódios violentos e duradouros. Criam uma atmosfera muito tensa, na qual os problemas raciais correntes tornam-se de difícil solução.

Enquanto o linchamento for considerado ofensa local e os linchadores julgados em tribunais locais, não poderá haver justiça. O juri local absolverá os seus concidadãos porque pensa como êles. Quando o linchamento é considerado uma ofensa federal e julgado numa côrte federal, a certa distância do lugar em que foi praticado, melhoram enormemente as possibilidades de julgamento imparcial. O linchamento é uma forma de intimidação, má em si mesma, e infringe as leis do país (12).

(12) Veja-se a recente exposição das leis nos Estados Unidos referentes ao linchamento em "Lynching and the Law", de J. H. Chadbourn (University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1933).

O melhor método de tratar o "problema negro" (como afirmam os brancos) e o "problema dos negros" (como o denominam os negros) é a criação de comitês conjuntos locais em cada comunidade onde residem brancos e negros. Nos Estados do Sul, pelo menos 800 comitês inter-raciais foram criados, em geral sob auspícios religiosos: destes, talvez a terça parte obteve resultados valiosos. Os brancos do Sul tomaram a iniciativa, escolhendo negros conservadores para trabalharem com eles no mesmo comitê. As reuniões de brancos liberais e negros conservadores podem aplaiar muitas dificuldades, e o que é mais importante, criar boa vontade, enquanto os brancos conservadores do Sul e os negros radicais nem sequer poderiam reunir-se em torno de uma mesa. Quando líderes brancos e negros, experientes e de espírito arejado, se reúnem em torno de uma mesa para discutir com boa fé os problemas de uma comunidade que lhes afetam mutuamente, os resultados são incomparavelmente superiores aos que se conseguem deixando que tais dificuldades sejam resolvidas por meio de motins raciais, que são iniciados em geral pelos provocadores de cada uma das raças em conflito. Na base de tais conferências locais e ajustamentos será possível elaborar métodos para resolver os problemas raciais em larga escala. A seqüência lógica para o processo de ajustamento racial consiste em partir do concreto, específico e local para o geral, nacional e internacional.

A antipatia racial só pode ser vencida com experiências agradáveis, e os preconceitos de raça, eliminando-se a competição. Muitos antagonismos raciais surgem de incompreensões e da ignorância do valor potencial da "outra parte". Quando o negro deixa que o seu crescente merecimento fale por si mesmo e é capaz de construir o seu próprio progresso sem criar competição, e quando os brancos tratam os negros segundo os seus méritos, os problemas raciais ficam em condições de obter solução satisfatória. Se o problema do negro pode ser resolvido, todos os outros problemas raciais também o poderão, pois nenhum é mais difícil de abordar do que aquele (13).

Por sua vez, os brancos têm responsabilidade definida e que consiste em serem capazes de re-

conhecer o verdadeiro valor, capacidade e as qualidades que inspiram confiança, onde quer que se encontrem, independente da cor dos que as possuem. É costume dizer-se que na democracia se permitirá e estimulará no negro o direito de voto, logo que para isso estiver realmente habilitado. Seria interessante no caso a criação de um "test" educativo, pois o simples fato de uma pessoa ter nascido num país e atingido os 21 anos de idade não implica que haja adquirido competência para votar. Evidentemente, um "test" educativo necessitaria ser aplicado indiscriminadamente a todas as pessoas, caucasianos, negros, indianos, imigrantes. Afirma-se que, quando o negro alcança os mais altos níveis educativos, o seu índice de natalidade decai para o nível do da raça branca, deduzindo-se daí que se pode fazer justiça política sem criar problemas especiais.

Por outro lado, o negro deve assumir uma responsabilidade especial, ou seja, deve colocar o seu caso em função de suas capacidades e méritos, em vez de tentar resolvê-lo por meio de planos pretenciosos e de resistência passiva. Grande parte dos preconceitos raciais surge quando a raça menos desenvolvida faz ostentação de seus êxitos diante do grupo mais desenvolvido. Aqui há um círculo vicioso, pois quando a raça mais avançada "domina" a outra, esta se julga em condições de tirar a desforra com a arma mais poderosa à sua disposição — a presunção de superioridade baseada no pretexto mais insignificante —, cuja reação, por sua vez, desenvolve o espírito de "domínio" do grupo mais avançado, simplesmente como mecanismo de defesa.

Há poucos anos, os adversários negros de E. T. Washington obtiveram grandes conquistas, sob a hábil direção de homens como o Dr. W. E. B. DuBois. A oposição conclamava o negro a defender os seus direitos e a combater vigorosamente as injustiças cometidas contra a sua raça. Somente assim, afirmava-se, pode o negro obter as oportunidades reais de que precisa. Somente assim, a raça branca atenderá aos justos reclamos dos negros. Qualquer outro processo menos violento não tirará o negro da escravidão dos salários e da situação de inferioridade em que vive. Entretanto, este processo pode agravar facilmente os conflitos raciais e conduzir a distúrbios sangrentos.

(13) Veja-se no "Journal of Educational Sociology", VII, p. 149-805 uma valiosa coletânea de oito artigos sobre o ponto de vista do Instituto Tuskegee.

CICLOS DAS RELAÇÕES ENTRE AS RAÇAS

Quando as raças de traços físicos e características culturais semelhantes se juntam sem competir uma com a outra, ocorre a assimilação. Quando raças bem diferentes em suas características físicas, culturais ou em ambas, entram em contato ou fazem mútua competência, surge um conflito que atravessa um ciclo definido de relações (14).

1) Os forasteiros de uma raça estrangeira são olhados em primeiro lugar com *curiosidade*. Despertam um sentimento de simpatia. Suas peculiaridades de estrangeiro, ao lado de seu pequeno número e da impressão de desamparo que causam, fazem nascer em seus semelhantes um cáldo interêsse por êles. Pode-se ter piedade e até rir dêles, mas de maneira amistosa.

2) Se êle vem para realizar trabalhos que os nativos acham desagradáveis, encontra boa vontade, particularmente dos empregadores. Êstes o vêem como uma fonte de "mão de obra barata" e estimulam-no no sentido de que chame mais compatriotas seus para o mesmo trabalho. Se os salários forem mais elevados que os do país de origem, os seus concidadãos virão em grande quantidade.

3) Com a chegada de muitos imigrantes, especialmente, se esta se processa com rapidez, surge o antagonismo industrial. Quando os trabalhadores nativos verificam a baixa do nível de salários em virtude da competição dos imigrantes, êstes vêem nascer imediatamente o antagonismo. Inicia-se a propaganda e elevam-se as chamadas dos preconceitos até que os forasteiros são cercados pela desconfiança, terror, e às vezes ódio. Frequentemente, tais campanhas são dirigidas pelas organizações sindicais.

4) Logo depois surge o antagonismo político. Os políticos vêem a possibilidade de conquistar votos dos nativos atacando os perigosos estrangeiros. Atacam-nos impiedosa e despreocupadamente, pois, não podendo naturalizar-se durante os primeiros 5 anos de estadia no país, não podem os imigrantes votar. São êles descritos como portadores de costumes depravados ou como pais de hordas de crianças que um dia adquirirão o direito de voto para utilizá-lo em favor da pátria.

de seus progenitores. Entram em ação sociedades patrióticas contra os estrangeiros.

5) Cedo ou tarde surge o antagonismo social. Os nativos opõem-se à presença dos filhos de estrangeiros na mesma escola em que seus filhos estudam. Lamentam-se as baixas condições em que vivem os estrangeiros, porém se alguns dêstes, mais progressistas, desejam melhorar de situação e tentam uma aproximação de boa vizinhança, sofrem explosões de amargo antagonismo.

6) O antagonismo legislativo é o climax de tal estado de coisas. Coordenam-se tôdas as forças antagonicas, a fim de que sejam votadas leis restritivas. Algumas vezes, elas impedirão os imigrantes de entrar no país; outras, proibirão a aquisição de propriedades. De qualquer forma, ergue-se uma barreira no caminho dos "indesejáveis imigrantes".

7) Segue-se um período de calma. Passado o perigo, cessa o antagonismo. Chega-se até a dispensar certa amizade aos imigrantes, cujo aumento pela migração foi paralisado. Os preconceitos cedem lugar à indiferença e em alguns casos a um interêsse cordial. Permite-se aos perseguidos imigrantes viverem da melhor forma que puderem, mas já com as asas cortadas.

8) Por último, surge o problema da segunda geração. As crianças vão crescendo como indivíduos sem pátria. Em teoria, são cidadãos de duas pátrias, mas na realidade estão sem contato com o país de seus progenitores e não são aceitos completamente pelo país em que nasceram. Aprendem a língua e os costumes dêste mas não são aceitos porque se parecem com o país, sendo tratados portanto, como estrangeiros. Ao mesmo tempo, libertaram-se das atitudes e hábitos dos pais, de tal forma que em parte são desconhecidos por êstes, e jámais ficariam satisfeitos em retornar definitivamente à pátria de seus progenitores.

9) O problema da terceira geração repete o da segunda, sendo entretanto, menos severo. Os elementos da terceira geração se parecem mais aos nacionais do país adotado que os da segunda, na aparência pessoal, tipo físico e características culturais. Há muito menos probabilidades de que sejam tomados como estrangeiros; têm maiores oportunidades e no conjunto suas dificuldades foram consideravelmente atenuadas. Estão no caminho da assimilação e da aceitação geral, mas ainda têm muito que andar.

(14) Baseado numa análise feita pelo autor no "American Journal of Sociology", XXXV, p. 612-617, sob o título "A Race-Relations Cycle".

Quais são algumas das causas dos antagonismos raciais? Respondendo a esta pergunta, não tivemos a preocupação de colocar os diversos fatores na sua ordem de importância.

1) A competição econômica e social é um fator corrente. As pessoas que temem os imigrantes como reais ou possíveis competidores adquirem preconceitos contra eles. Há vinte anos, os imigrantes japoneses eram muito temidos na Califórnia como competidores econômicos, surgindo então contra os mesmos fortes preconceitos. Algumas pessoas não gostam de ter como vizinhos elementos de certas raças, com medo de que baixe o preço de sua casa; daí, adquirem preconceitos raciais.

2) Outra causa especial de antagonismo racial está na impressão sensorial desagradável que despertam certas pessoas. Se não gostamos da cor da pele, do tipo de pestanas ou do nariz dos indivíduos de outra raça, é provável que sintamos antipatia por eles. Se alguns estão sujos, com as vestes rasgadas, com aspecto pessoal repulsivo, sentiremos antipatia racial. Em virtude dos preconceitos e antipatias raciais terem origens inteiramente diversas, aqueles na competição e estas nas reações sensoriais desagradáveis, para evitá-los ou superá-los são necessários dois métodos de tratamento completamente distintos.

3) Relacionado de certa forma com o fator precedente está o baixo nível cultural de certas raças. Os costumes rudes de algumas raças atrasadas são muitas vezes causa de antipatia racial. Além disso, se consideramos apenas os elementos "sem cultura" de determinada raça, somos levados a sentir antipatia pela raça no conjunto, embora seja ela avançada.

4) Estreitamente relacionado com o último ponto mencionado há o que se denominou erro particularista. Ou, em outras palavras, se tivemos uma experiência particular desfavorável com um elemento de outra raça, somos em geral levados infelizmente, a generalizar, afirmando que todos os seus membros são indesejáveis e não merecem confiança (15).

(15) Felizmente, esta tendência influi também sobre a outra parte, pelo menos em algumas pessoas. Em outras palavras, uma boa experiência com um elemento de outra raça pode despertar sentimentos amistosos para com este grupo.

5) A experiência ensinou muita gente a tratar os elementos de outras raças com precaução, suspeita e inclusive medo. Os estrangeiros são temidos quando considerados competidores sérios.

6) A idéia de raça superior é muitas vezes o principal motivo dos antagonismos raciais. Se achamos que nossa raça é superior às outras, então as olharemos por cima dos ombros. A teoria da superioridade racial conduz ao conceito de inferioridade racial. Em consequência, algumas pessoas chegam ao extremo de atribuir a certas raças epítetos desagradáveis e infelizes, contribuindo assim para a difusão dos antagonismos raciais. Qualquer elemento que pretenda competir com os da raça "superior" é imediatamente considerado antagonístico.

7) O uso de nomes inadequados para descrever as raças é outro fator de antagonismo racial. Tal prática começa freqüentemente nos locais de recreio das escolas e entre as crianças que brincam na rua. Talvez elas apenas repitam o que ouvem em casa — algumas expressões amargas em relação a outras raças. De qualquer forma, o efeito é desastroso, do ponto de vista racial. Às vezes usam-se apelidos pejorativos a fim de humilhar indivíduos e raças que têm valor como competidores. Outras vezes, tais apelidos são utilizados como resultante de reações desagradáveis causadas pelos elementos de outra raça.

8) Muitas vezes os pais condenam despreocupadamente em casa determinado elemento de uma raça ou esta no conjunto. Uma experiência racial desfavorável é pintada com certo ressentimento. Talvez todos se divirtam bastante à custa de uma raça que não tem nenhum de seus representantes ali para defender a sua reputação. Muito significativo é o fato de que as crianças porventura presentes aceitem sem espírito crítico o juízo desfavorável e adquiram sentimentos raciais de desprezo e ódio. O poder de sugestão indireta é não obstante mais forte e uma sobrelha levanta ou a inflexão especial da voz pode condenar uma raça inteira.

9) Os jornais são acostumados a assinalar os criminosos de outras raças, apontando-lhes a origem racial. Mas, quando os nacionais praticam os mesmos crimes, não se lhes menciona a raça. No primeiro caso, anuncia-se o crime como tendo sido praticado por "um negro" ou "um italiano";

no segundo, não se diz que o criminoso é "um americano". Desta forma, os leitores dos diários são facilmente levados a condenar elementos de outras raças, mas não se lhes ensina a reagirem contra a própria quando um de seus componentes pratica um crime.

10) Há também a tendência de desculpar os membros da própria raça quando cometem crimes. Ao mesmo tempo, em vez de perdoados, são aumentados os delitos de outras raças. Esta maneira de tratar com magnanimidade a própria raça enquanto se condena a dos outros, à mais simples provocação, cria antagonismo racial.

11) No cinema os componentes de outras raças são apresentados algumas vezes como "vilões". Desta forma, os espectadores são naturalmente inclinados ao temor e ódio, não só contra o vilão, individualmente, como também, de maneira muito mais séria, contra êle em sua qualidade de representante da raça. Exibem-se assim amplamente as características negativas de uma raça, enquanto se faz silêncio sobre as positivas, criando-se em vasta escala e de maneira desleal um antagonismo de raças com caráter relativamente duradouro (16).

12) A obstrução por parte de alguns membros de determinada minoria racial criará o antagonismo contra a raça inteira. A obstrução, sempre detestada, faz verdadeiros estragos nas relações entre as raças.

Estreitamente ligada à anterior é a agressividade, quando praticada por elementos de uma minoria racial. A agressividade pode ser simplesmente uma tentativa de abrir-se caminho, considerada do ponto de vista do chamado agressor. Entretanto, quando julgados pelo grupo majoritário, os elementos agressivos de um grupo minoritário são condenados. A maioria considera perigosa a agressão da minoria e indesejável toda a raça do agressor individual (17).

13) Outros rasgos de uma minoria racial que causam antagonismo são a irresponsabilidade, a velhacaria e os atos desleais e injustos. A irresponsabilidade ou desonestidade de um ou alguns

elementos é atribuída à raça inteira. Este último constitui uma característica absolutamente indesejável onde quer que apareça, porém é exagerado pelo grupo majoritário quando aparece numa minoria racial. A velhacaria é ainda pior: produz amargas reações de tipo racial. A prática de atos desleais é universalmente condenada. Uma minoria racial tem que estar duplamente em guarda até que alguns de seus membros liquidem com o antagonismo da maioria contra a sua raça.

14) O desejo de alterar e o temperamento azêdo são muito condenados e mais vistos, quando encontrados nos indivíduos de uma minoria racial. É comum as pessoas perdoarem tais defeitos dentro de seu círculo familiar, mas não quando os vêem em vizinhos turbulentos e impetuosos. Os imigrantes que possuem tais características são imediatamente acusados de nocivos. A polícia é chamada, surgindo em consequência profundos sentimentos de amargura e ressentimento.

15) As viagens são geralmente consideradas um valioso fator para o estabelecimento da tolerância racial, mas obtêm-se resultados contrários quando os que viajam não possuem a base necessária para compreender a cultura de raças rudes e atrasadas ou a de elementos mal educados e grosseiros pertencentes a raças mais adiantadas. Calcula-se que mais ou menos a metade dos indivíduos que viajam não compreende a conduta estranha, peculiar e inferior de alguns elementos em quase todos os países que visitam.

16) Todas as reações de tipo racial, amistosas e inamistosas, dependem da filosofia social das pessoas que as sentem. Experiências desfavoráveis podem ser interpretadas por um indivíduo como uma exceção e mesmo desculpadas. E experiências favoráveis podem ser interpretadas por outra pessoa, de maneira suspeita e inclusive assacadas contra toda uma raça. Se a filosofia social é baseada na tolerância, ampla simpatia, cosmopolitismo, fraternidade religiosa, as experiências raciais provavelmente serão de tipo amistoso. Se ao contrário, prevalece a filosofia oposta, então o antagonismo racial surgirá facilmente e dificilmente será eliminado.

CICLO DE BENEVOLÊNCIA RACIAL

Outra modalidade do ciclo das relações raciais começa 1) com o interesse curioso pelos no-

(16) A indústria cinematográfica já está tomando providências no sentido de eliminar este procedimento injusto.

(17) No fundo, a agressividade é uma forma de competição, conduzindo, portanto, aos preconceitos (veja-se o ponto n.º 1).

vos imigrantes, 2) com a recepção econômica amistosa”, transformando-se em seguida, não em antagonismo, mas 3) numa aprovação amigável 4) de ajustamento e acomodação, 5) de assimilação, aculturação, naturalização e 6) amalgamação. A essência deste ciclo encontra-se no tipo nativo a quem o imigrante aprendeu a conhecer e nas condições sob as quais se estabelecem os contatos. Este tipo de pessoa é conhecido por sua tolerância, boa vontade e cosmopolitismo. As condições favoráveis estão livres da competição, não surgindo portanto os preconceitos raciais.

Entre os fatores que conduzem à benevolência racial contam-se:

1) Rasgos culturais semelhantes. Preferimos associar-nos com raças semelhantes à nossa porque em geral elas adotam os mesmos valores sociais que nós. Sentimo-nos mais à vontade com pessoas como nós. Entretanto, o imigrante, embora pertença a uma raça semelhante à nossa, não deve empregar maneiras superiores ou competir com demasiada intensidade.

2) A perseguição e a opressão aos imigrantes despertam em muitos nativos atitudes amistosas para com eles. Os norte-americanos são inclinados a favorecer os perseguidos. A perseguição, a ruína e os maus tratos fazem nascer sentimentos de simpatia.

3) Um terceiro fator importante reside nos rasgos de amabilidade e jovialidade. Se os componentes de um grupo imigratório são corteses, polidos e respeitosos, mesmo quando incompreendidos, despertam a benevolência de tipo racial. Se são úteis, prestativos e praticam boas ações, muito provavelmente despertarão sentimentos favoráveis nos outros.

4) Estreitamente relacionados aos anteriores são os rasgos de confiança e honorabilidade dos imigrantes. É importante que eles demonstrem por si mesmos ser dignos de confiança, à vista de todos, e escrupulosamente honestos.

5) O trabalho duro realizado pelos imigrantes, sempre que não ofereça nenhum gênero de competição, causa boa impressão. A diligência e frugalidade criam sentimentos favoráveis. Os belos feitos, se não têm caráter de competição, servem de base para a amizade.

Os dois primeiros destes 5 fatores dependem diretamente do nacional e os outros três, do imigrante. Um sexto elemento que influi indiretamente é a filosofia de vida do nacional. Se esta é cosmopolita e fraternal, o nativo adquirirá facilmente sentimentos raciais amistosos, sem que para isso tenha que realizar nenhum esforço especial.

ASSIMILAÇÃO

A presença em comum de pessoas racialmente diferentes conduz não só aos conflitos como também à *assimilação*. Em sua significação original, a assimilação pressupõe a adoção por um povo das características culturais e atitudes pessoais de outro povo. Num sentido mais amplo, significa dar e receber; implica na unificação das características culturais e atitudes. As duas raças, a forasteira e a nativa, contribuem mutuamente para a criação de uma síntese de atitudes e valores.

Já se afirmou alhures que o imigrante deveria abandonar suas tradições e costumes e adotar “in totum” os do país para o qual emigra. Se viesse disposto a não agir dessa forma, seria preferível voltar rapidamente para casa ou jamais ter vindo, de maneira alguma. Tal método obriga o imigrante a transferir-se de um para outro grupo, em geral intolerante. Tem que despojar-se de uma cultura e assimilar outra, com a mesma facilidade com que mudaria de camisa. Esta exigência do grupo nativo é baseada na ignorância do desenvolvimento da personalidade humana, assim como num exagerado orgulho racial e egoísmo de grupo.

Outra teoria consiste em afirmar que o imigrante deveria “fundir-se dentro do organismo político”. Deveria lançar-se, com características culturais e tudo, dentro do “caldeirão” e perder a identidade racial dentro do grupo nacional que adotou. Embora haja mérito nesta teoria, ela não toma em consideração os traços da personalidade individual; um imigrante não pode tão facilmente romper suas ligações com o torrão natal, com a recordação da sua infância e com o país em que talvez ainda vivam seus pais e parentes. Ninguém deseja perder a identidade assim de repente e de maneira completa.

A suposição de que o imigrante deveria abandonar e esquecer o mais rapidamente possível a língua materna origina-se de um falso orgulho local. Com sua linguagem original, o imigrante traz um valioso presente para qualquer país. Um grupo

verdadeiramente culto é aquêles no qual muitos dos componentes falam duas línguas. Através da língua materna, o imigrante abre uma porta para as culturas de todo o mundo. Através da língua que aprendem, os imigrantes ficam capacitados para compreender a língua do país para onde vieram. Através de ambas as línguas, os imigrantes tornam-se os intérpretes da cultura. Se a nova síntese cultural representa as melhores conquistas da cultura das duas raças, o produto será superior a qualquer das partes.

Depois que a teoria da assimilação num "melting pot" se tornou corrente nos Estados Unidos (18), o americano médio descansou tranquilo na crença de que os imigrantes estavam sendo satisfatoriamente assimilados. Em nada o preocupava a circunstância de que em todos os distritos congestionados das grandes cidade os imigrantes viviam em verdadeiras colônias, mantendo limitados contatos com os nativos.

A 1.^a Guerra Mundial tornou evidente para os americanos que, em virtude de sua atitude negligente, milhões de pessoas tinham vivido até então no país sem dispor de nenhuma oportunidade razoável para se tornarem espiritualmente cidadãos americanos. Por isso, foi posta em prática como castigo uma estreita modalidade de americanização; utilizou-se a compulsão, sem que importasse o fato de que a lealdade é um delicado sentimento humano que não se pode forçar. Realmente, quanto mais se exigir dos outros o sentimento de lealdade, mais distante êle se colocará.

Em geral, as crianças são, dentre os imigrantes, os que primeiro se assimilam, vindo em seguida os pais e por último as mães. Os contatos dos pais não são efetuados em condições tão amplas e favoráveis quanto os das crianças. Realizam-se em fábricas e usinas, onde muitas vezes os imigrantes ouvem palavras de baixo calão e obtêm as primeiras impressões da nova cultura (nova para êles) através das imprecações de capatazes e patrões. As escolas públicas e os estabelecimentos sociais vieram, entretanto, salvar a situação, ao ajudarem os imigrantes a aprender a nova língua e a adquirir impressões favoráveis.

As mães são as que, em geral, têm menor número de possibilidades de assimilação. Estabelecem poucos contatos com o país adotado ou sua

cultura, pois muitas vezes ficam circunscritas à vida na própria colônia de imigrantes. Vivem num mundo pequeno e isolado. Felimente, a professora visitante (19) representa para elas uma interessante ajuda. Serve-lhes de amigo e guia útil; leva consigo o melhor da civilização local para a casa da mãe imigrante e sua família.

Estreitamente relacionada com a assimilação é a *amalgamação*, que é a união biológica de povos e a criação de novos estoques raciais. A mistura racial ou *miscegenação* pode realizar-se através do casamento ou fora dêle, ilegitimamente. A amalgamação não pode ser forçada facilmente e é de difícil contrôle. E' um lento processo, de geração em geração, que exige, não raro, vários séculos.

Entretanto, quando ocorre a assimilação, segue-se naturalmente a amalgamação. Quando determinados povos chegam a pensar de maneira idêntica, possuem em certa medida características culturais semelhantes e concedem um ao outro o mesmo *status*, a amalgamação não encontra obstáculos. Por isso, culturas diferentes que contam com representantes orgulhosos resistem o mais possível à assimilação.

Deve-se favorecer a amalgamação de raças que sejam de alguma forma diferentes entre si. O resultado de tais misturas tem sido muitas vezes uma raça mais forte que a dos pais. Os ingleses, alemães, escoceses e irlandeses são exemplos fríantes de povos amalgamados, pelo menos em parte.

Os três fatores principais que parecem influir para a amalgamação, como se demonstra por exemplo num estudo realizado em Nova York (20), são: 1) a preponderância dos homens em condições de casar sobre as mulheres em idêntica situação, com a subsequente procura da companhia em outros grupos; 2) a melhoria na situação econômica, embora sobrevenha uma reação controladora quando atingido o nível econômico médio. O exclusivismo social começa então a agir violentamente e com êxito econômico, reduzindo a proporção de tais casamentos ao nível dos das

(19) Veja-se o capítulo "The Educational Group".

(20) JULIUS DRACHSLER — "Democracy and Assimilation" — (The Macmillan Company, New York, 1920), Caps. IV, V.

(21) Idem, p. 146-148.

(18) Após o aparecimento do drama "The Melting Pot", de Israel Zangwill, em 1909.

classes econômicas mais baixas, se não a um mais inferior; e 3) a diminuição na intensidade da consciência de grupo ou nas ações de solidariedade de grupo (21). Na segunda geração o aumento da proporção dos casamentos a troca é contrabalançado por um decréscimo do "número de nacionalidades com as quais os indivíduos da segunda geração realizam casamentos. Aqui, o afastamento social age novamente com muita força. A segunda geração sofre uma quebra de solidariedade racial com a geração de seus pais, porém é conservada à parte dos casamentos a troca por um exclusivismo geral das outras raças. A proporção de tais casamentos varia no seu aspecto fundamental, segundo o aumento ou diminuição dos contatos sociais amistosos.

A amalgamação de raças muito diferentes nos tipos físicos e a cultura já se realizou ocasionalmente sob condições normais ou favoráveis, como sucedeu no Brasil. Foi levada a cabo fora do casamento ou quando a ela se opuseram de maneira severa os preconceitos raciais e uma opinião pública adversa. Aparentemente, a natureza não se opõe à mistura de raças, mas as regras sociais de muitos países proibem-na. Persiste ainda a velha controvérsia em torno dos "racistas", isto é, dos que sustentam que a raça apresenta ramificações biológicas distintas, existindo raças superiores e outras inferiores. Os dados contra esta teoria preponderam, embora em pequena escala, sobre os que a favorecem. Parece que tôdas as raças são relações de sangue e que só existe uma raça humana, com assinaladas diferenças exteriores e nas características culturais adquiridas.

Dos grandes países de imigração, o Canadá é talvez o que demonstrou melhor compreensão do problema de assimilação. Estudou as próprias necessidades, determinou os tipos de imigrantes de que necessitava e tomou as providências para que eles viessem — dos Estados Unidos, Inglaterra, Escóssia, Irlanda e países escandinavos. Estimulou oficialmente certas categorias de pessoas a emigrarem, particularmente, aquelas de que tinha necessidade específica. Uma vez dentro do país, as autoridades ajudaram-nas a adaptar-se às novas condições e preocuparam-se em protegê-las contra a exploração. Seus escritórios de imigração e de empregos prestaram serviços gratuitos. Ao minorar as difíceis condições de ajustamento dos imigrantes, o país conquistou-lhes a boa vontade.

A responsabilidade pela não assimilação pertence tanto aos imigrantes quanto aos nacionais. Se o imigrante demonstrar espírito de cooperação e boa vontade para aprender, e se o nacional for tolerante, amável e oferecer oportunidades, a assimilação realizar-se-á mais ou menos automaticamente. As experiências favoráveis em questões vitais influem sobre os imigrantes de molde a transformá-los em cidadãos leais.

Antigamente os Estados Unidos se preocupavam fundamentalmente com os indivíduos, deixando as massas crescerem até se tornarem incômodas. Estiveram ocupados com o desenvolvimento ou exploração de seus recursos naturais, em proveito de uns poucos. Enquanto se apressavam em explorar os seus recursos naturais, as massas — as massas de imigrantes, as massas camponesas e o proletariado industrial — tornaram-se recalci-trantes. O desenvolvimento dos valores materiais realizou-se de maneira tão rápida que se negligenciaram os valores espirituais de boa vontade e lealdade.

Quanto maiores forem as diferenças de cultura e temperamento entre nativos e imigrantes, menos se deverá efetuar a migração se se quiserem evitar os conflitos raciais. Se o imigrante tiver mais desenvolvimento que o nativo, deverá a migração ser realizada em pequena escala, ou de outra forma surgirão os motins. Tais afirmações são ilustradas pelo caso da Palestina, onde os imigrantes, mais desenvolvidos que os nativos, se contam aos milhares, embora o país seja pequeno.

Quanto maiores forem as diferenças de cultura e temperamento entre o nativo e o imigrante, mais cuidado deverá ter êste em não tornar-se agressivo. A agressividade de parte dos imigrantes provoca sérios preconceitos e destrói a confiança dos nativos.

Muitas vezes o grupo racial se transforma em quistos, ou seja, estabelece uma cultura à parte. Continua a existir como unidade cultural, especialmente, se rodeado de culturas diferentes. A formação de quistos num grupo racial, ocorre em geral: 1) quando as culturas que o rodeiam são muito inferiores; 2) quando é considerado forte competidor; 3) quando os seus representantes tomam atitudes arrogantes e 4) quando os seus líderes empreendem o caminho da perseguição.

Novas modalidades de ajuda são necessárias num país como os Estados Unidos que são um ver-

dadeiro mosaico de raças. Quando um indivíduo chega a conhecer a história de qualquer raça e a compreendêr as suas lutas e dissabores, torna-se mais amistoso e obtém em troca atitudes também amistosas. Se é verdade que “nas mais altas e baixas esferas do pensamento e da ação tôdas as raças são semelhantes” (22), fica demonstrada a sua unidade essencial e os partidários da democracia podem ter esperanças.

O papel do elemento *híbrido* varia. Algumas vezes é desconhecido por ambos os grupos de que provém, e outras, ocupa o lugar influente. Se a raça predominante toma posição definida contra o híbrido, êste identifica-se com o outro grupo. Se êste tem o sentimento de orgulho racial, o híbrido torna-se uma criatura sem raça e sem país. E' um indivíduo à margem do caminho, perdido no abismo entre duas raças.

Entretanto, se o grupo racial predominante adota uma atitude de tolerância, o híbrido fica em condições de marchar para a frente, pois pode demonstrar características que, aperfeiçoadas no crisol dos conflitos raciais, lhe asseguram uma posição dirigente. Se o número de híbridos aumenta em tais condições superando finalmente qualquer um dos grupos de origem, o híbrido transforma-se na classe governante e o hibridismo é considerado motivo de orgulho.

A *Naturalização* é em parte um processo administrativo pelo qual o imigrante abjura lealdade a um país em favor de outro. Tal processo tem sido realizado e mgeral por métodos formais, obrigando-se os imigrantes a decorarem partes da Constituição e das leis do país. Às vezes êle constitui apenas um estratagema legal. A verdadeira naturalização baseia-se numa mudança real dos sentimentos de lealdade do imigrante, em benefício do país que adota. Tal mudança é efetuada, não através de uma fórmula burocrática e legal, e sim de melhores condições de trabalho, de vida, e melhor tratamento pessoal do que as existentes no país de origem.

(22) EDWARD A. STEINER — “Against the Current” (Fleming H. Revell, New York, 1910), p. 229.

A tendência corrente é a orientação no sentido de criar uma base educativa para a naturalização. Nos Estados Unidos existe uma situação curiosa, pois as leis de naturalização apareceram de forma intermitente. A princípio, em 1790, facilitou-se a naturalização fundamentalmente aos “brancos livres”, e mais tarde, em 1870, aos negros. Assim e que se possibilitou a naturalização aos indivíduos das côres extremas — brancos e negros —, ao mesmo tempo que a recusavam aos de côres intermediárias.

Os privilégios da naturalização foram portanto negados aos imigrantes orientais. E' um erro admitir a entrada de representantes de uma raça qualquer e mantê-los depois afastados da participação na vida política do país, recusando-lhes a oportunidade de assumir as responsabilidades inerentes à cidadania. Seria muito mais inteligente estabelecer, através do treinamento educativo e de “tests”, exigências mais ou menos elevadas para a concessão dos direitos de cidadania e sufrágio, permitindo em seguida o gôzo de tais privilégios aos nativos e imigrantes habilitados. Sem dúvida alguma, certos imigrantes atingem um nível mais alto de cidadania do que alguns nativos. Com a capacidade pessoal e eficiência requeridas para a admissão a um país, e com a capacidade pessoal e atividades em benefício da coletividade, como requisitos indispensáveis para o exercício do direito de voto, não seria preciso nenhuma legislação racial discriminatória.

Com o desenvolvimento do nazismo, ocorreu um renascimento do racismo no mundo. Mais uma vez o povo judeu é vítima de incontáveis sofrimentos. Quaisquer que sejam as vantagens do nazismo, ficam limitadas pela raça. Entretanto, mais de uma vez na História tentou-se levantar a bandeira do racismo, chegando-se à conclusão de que não resolvia os problemas da humanidade. Ela pode servir a objetivos locais e limitados, mas impõe restrições ideológicas que não correspondem às leis biológicas e psicológicas e inclusive às sociológicas. Após servir aos seus objetivos de mecanismo de defesa, começa a romper-se em virtude de suas limitações.

Contrôles governamentais na Grã Bretanha

(in "Trabalho e Indústria na Grã-Bretanha" publicação do Serviço Britânico de Informações).

Tradução de MARY CARDOSO

Trata, o presente trabalho, duma apreciação circunstanciada relativamente à ação do governo britânico de após-guerra, no controle econômico do país. Apontando aspectos variados do problema, discutindo vantagens e desvantagens da interferência do Estado nesse setor, dos mais importantes para a vida da nação, o Autor apresenta um retrato nítido da Inglaterra que luta tenazmente para estabilizar sua economia transtornada pelo último conflito mundial. (N. R.)

NA Grã-Bretanha de após-guerra há um sem número de diferentes controles, infinitamente maior do que aquele que se apresentava antes do conflito. Controles, de qualquer tipo, são sempre irritantes e não há quem não goste de ver-se livre d'êles, desde que de sua eliminação não decorram prejuízos maiores. A questão, porém, é que os amplos controles que ora afetam o país — o racionamento, o sistema de distribuição por quotas das matérias primas escassas, a preferência para as exportações, o controle das divisas estrangeiras e outros semelhantes — são todos resultantes da crise de carência que a Grã-Bretanha atravessa em consequência da guerra. Assim, diante de situação tão difícil, seria atitude de verdadeira loucura decidir-se, de pronto, enfrentar a crise sem controle de qualquer espécie.

CAUSA : A ESCASSEZ

O fato de ser a escassez a causa dos controles é aceite, em princípio, por todos os grandes partidos políticos da Grã-Bretanha. Não decorre daí que todos concordem em que determinado controle específico seja necessário, nem bem administrado, e as minúcias do programa fornecem assunto para intermináveis discussões. Discutem-se, também, constantemente, as vantagens e as desvantagens intrínsecas de todo e qualquer planejamento ou controle, bem como as atitudes mais

adequadas a assumir em relação a êsses problemas, uma vez passada a crise atual. Não obstante, há muito pouca, ou mesmo nenhuma controvérsia em torno de um fato concreto, que é o seguinte: tendo a Grã-Bretanha os seus recursos tão severamente enfraquecidos em consequência da guerra, é imprescindível que o Governo tome providências para que tudo aquilo que estiver escasso seja distribuído de modo a causar menores dificuldades e a assegurar a produção do que fôr mais importante.

E' preciso, porém, distinguir entre os controles que visam o objetivo exposto linhas acima e as medidas de nacionalização introduzidas pelo atual governo. A nacionalização constitui uma forma de controle central de determinada indústria ou serviço e é, em si mesma, um problema sobre o qual não há, necessariamente, nenhuma coincidência de pontos de vista entre os diferentes partidos políticos. Para o Partido Trabalhista, certas medidas de nacionalização, adotadas em conformidade com a plataforma eleitoral de 1945, podem parecer essenciais para a eficiência da indústria e essas mesmas medidas podem, no entender de outros, significar a própria negação da eficiência. Debate-se o assunto no Parlamento e a decisão a respeito é tomada segundo critério rigorosamente democrático. Tal decisão, que importa em modificação no regime de propriedade ou de organização de uma parte da economia nacional, afeta, naturalmente, de uma forma ou de outra, a esfera de controle governamental, mas nem por isso deixa de ser uma resolução de caráter específico, cujos efeitos se limitam ao indivíduo, de nenhum modo comparável aos amplos controles originados pela escassez e pelos regimes de prioridades estabelecidos depois da guerra.

DECISÕES TOMADAS EM 1944

A manutenção de determinados controles econômicos na Grã-Bretanha, durante o período de

transição imediatamente posterior à guerra, não foi decidida pelo atual govêrno trabalhista, que se empossou em julho de 1945, ao terminar a guerra, mas sim pelo Gabinete de Coalisão, quando estava no auge o conflito.

Em maio de 1944, o govêrno de coalisão publicou o seu famoso relatório intitulado "*Utilização dos Recursos*", no qual foram estabelecidas normas de aplicação mediata e imediata, visando libertar para sempre a Grã-Bretanha das desastrosas oscilações que haviam caracterizado sua vida econômica em períodos anteriores. Os princípios definidos nesse documento, especialmente no que diz respeito às medidas imediatas, foram referendados, de um modo geral, por quase todos os principais economistas britânicos e por todos os partidos políticos. Quanto à política traçada para aplicação a longo termo, que foi então esboçada de forma menos precisa, forneceu, naturalmente, margem para diferenças de interpretação e para divergentes critérios de julgamento.

Foi fácil prever que a questão central do período de transição subsequente à guerra seria o problema da escassez, que se reveste, na Inglaterra, de um duplo aspecto: por um lado, a carência mundial de uma série de utilidades; por outro, a circunstância de que a Grã-Bretanha ficou tão empobrecida, com os sacrifícios feitos durante a guerra, que não pode fugir à necessidade de economizar severamente os recursos de que ainda dispõe. Para compensar as perdas sofridas, tem ela que importar menos e exportar mais e dessas duas contingências resulta a escassez, em seu território, tanto para o produtor quanto para o consumidor.

LIMITAÇÕES À LIBERDADE DE COMPRA

Quer se trate de produto insubstituível escasso no mercado mundial — como o aço —, quer de mercadoria apenas escassa no mercado interno da Grã-Bretanha — como os ovos —, somente através de um sistema de contrôles será possível obter-se a garantia de que os estoques disponíveis serão distribuídos segundo o critério da maior necessidade. A liberdade de encomenda num mercado não controlado significa, apenas, que os produtos vão parar às mãos dos que podem pagar mais. Quando se permite que tal coisa aconteça, e quando o que está em jogo são os produtos alimentares, a conseqüência é que diferentes países — e

numerosos indivíduos, dentro desses países — conhecerão o flagelo da fome. Se se permitir que as matérias primas escassas sejam entregues àquelles que pagarem o preço mais alto, não haverá nenhuma segurança de que as atividades industriais absolutamente essenciais, do ponto de vista do interesse nacional, sejam atendidas em primeiro lugar.

Quando se trata de um país de vasto potencial como os Estados Unidos, por exemplo, essa liberdade pode não ter muita importância, mas no caso da Grã-Bretanha, onde todos os recursos de natureza física tiveram que ser concentrados e mobilizados para atender, nestes próximos anos, a objetivos nacionais definidos, sem os quais não será possível à nação subsistir, a abolição dos contrôles significaria a ausência de qualquer interesse no sentido de ser assegurado, tanto aos indivíduos quanto às indústrias essenciais, o mínimo indispensável para a respectiva sobrevivência, do mesmo modo que traduziria indiferença pelo imperativo que é o estabelecimento de um plano de recuperação.

Afirma-se, de vez em quando, que se todos os contrôles fossem suprimidos, mesmo em se tratando de um país como a Grã-Bretanha, "a força que decorre da liberdade de compra faria com que as mercadorias fossem produzidas." Prevalece, nesse conceito, a teoria de que, quando alguém estiver realmente disposto a obter um ovo, chegará a oferecer por êsse ovo um preço tão alto que acabará por encontrar quem se sinta estimulado a fornecer-lh'o. E é fora de dúvida que num país cuja economia seja organizada em termos de abundância de mão de obra e de incompleta utilização de recursos, o oferecimento de um preço alto pode estimular maior produção de um determinado objeto, com amplos benefícios para a coletividade. Mas não é êsse o caso da Inglaterra, onde a mão de obra é integralmente aproveitada, trabalhando um número enorme de horas na produção de mercadorias da mais alta necessidade, quer por serem absolutamente imprescindíveis no consumo interno, quer pela sua pronta aceitação no exterior, onde irão permitir a aquisição de divisas estrangeiras, especialmente de dólares. Todos os recursos disponíveis são, dêsse modo, devotados à obra de produção e têm que ficar subordinados ao mais cuidadoso sistema de racionamento para que possam atender a tôdas as necessidades.

INCENTIVOS QUE SE IMPÕEM

E' bem verdade que incentivos extraordinários, especialmente em relação ao regime de trabalho, poderiam levar à maior produção de mercadorias urgentemente necessárias, como por exemplo, carvão e tecidos, cuja matéria prima está à mão e em relação à qual se torna apenas necessário acelerar o ritmo de exploração. Tais incentivos são importantíssimos e estão sendo postos em uso, mas também a decisão que possibilita a sua aplicação é, por seu lado, tomada sob cuidadoso controle. Para que seja possível oferecer um reforço de alimentação a certos grupos de trabalhadores, por exemplo, ou facilidades de acomodação, será necessário dispor de meios para rigoroso planejamento, desde que, numa situação de carencia, aquilo que é dado a uma pessoa ou a uma indústria tem que ser tirado a outra. E essa circunstância serve para ilustrar, com muita clareza, a necessidade de planejamento e de controle.

E' quase certo, portanto, que se todos os controles fossem suprimidos na Grã-Bretanha, disso não resultaria a produção de nenhuma nova mercadoria, desviando-se, apenas, a atual capacidade de produção no sentido das atividades mais rendosas. Assim, exemplificando, o industrial teria excelentes resultados, *durante um reduzido espaço de tempo*. Muitas das necessidades do mercado interno seriam satisfeitas, também *durante um reduzido espaço de tempo*. Com a elevação dos preços nesse mercado, ninguém se preocuparia em produzir mercadorias essenciais de baixo custo e, embora fossem fabricados os produtos especiais de alto preço, tipo de exportação, são poucas as probabilidades de que as mercadorias a exportar fossem produzidas em quantidade suficiente. E' fácil prever o rápido colapso da Inglaterra, ante o afrouxamento do rigoroso regime de austeridade a que está submetido o consumidor do mercado interno e ante a supressão da absoluta preferência para as exportações, regime e preferência que desapareceriam se fossem suprimidos a orientação e os controles governamentais.

Os inimigos do regime de controles chegam mesmo a defender a tese de que deveria ser liberada a libra esterlina, dando-se-lhe, assim, uma oportunidade de "restabelecer seu próprio equilíbrio". Se combinarmos essa "terapêutica" com a abolição dos demais controles internos que ora caracterizam a vida inglesa, depressa chegaremos à con-

clusão de que o resultado prático de tais medidas seria, para a Inglaterra, a diminuição das divisas estrangeiras obtidas através da exportação e o aumento das citras de importação. E isso porque, mesmo que houvesse, de início, grande atividade no setor das exportações, qualquer aumento de preço dos produtos importados viria neutralizar os lucros e, ao mesmo modo, cedo passaria a representar um acréscimo no custo das exportações. Seja qual for o futuro reservado a Grã-Bretanha, parecem hoje absolutamente essenciais à sua vida, tanto os controles monetários quanto os demais, que regulam toda a economia nacional.

Não obstante, isso não quer dizer que constitua ponto característico da política britânica a subordinação das atividades industriais ao controle central. Há umas poucas indústrias ou serviços que estão sendo nacionalizados, mas, de um modo geral, os nomes de negócios são ainda os donos e dirigentes de suas próprias empresas e mesmo as indústrias já nacionalizadas são administradas por conselhos diretores independentes. Os controles tem que ver, apenas, com os padrões gerais da indústria e com o racionamento das matérias escassas. Uma vez assegurado a esses itens o tratamento adequado, há a mais absoluta liberdade de iniciativa, para a consecução dos melhores resultados.

TRÍPLICE PROGRAMA PREVISTO NO RELATÓRIO DE 1944

Admitindo que a escassez, tanto no mercado interno quanto no externo, viria a ser o mais importante problema do período de transição subsequente a guerra, o relatório publicado em 1944 delineou um programa triplice de controles, posto em execução, de um modo geral pelo governo seguinte. O primeiro ponto importante consiste em assegurar-se à indústria, na transição para a produção de paz, condições capazes de evitar transferências em massa ou desemprego. Esse problema, que consiste essencialmente numa questão de distribuição de mão de obra nas fábricas, tem sido resolvido com grande sucesso. Para reduzir as proporções do desemprego, ainda que transitório, foi necessário limitar a produção de guerra de acordo com uma escala rigorosa, de modo a tornar a competência e a mão de obra disponíveis nas regiões em que uma e outra pudessem ser utilizadas na produção civil mais importante. Quando sucedia haver grandes disponibilidades de mão de

obra qualificada, sem que às mesmas correspondessem necessidades da indústria civil capazes de absorvê-las, tal como aconteceu, por exemplo, nas antigas "Zonas de Depressão", mesmo antes da terminação das hostilidades tratou o Governo de preparar um novo programa — de "Distribuição da Indústria" —, dentro do qual previu a concessão de tôdas as facilidades possíveis àquelas Zonas de modo a transformá-las em "Zonas de Desenvolvimento, com base numa grande variedade de novas indústrias. Um dos resultados desse programa, que vem sendo cuidadosamente observado e que envolve, nesses locais, a aplicação de novos princípios de planejamento, aprovados por todos os partidos políticos da Grã-Bretanha, consiste em que tem sido possível reduzir a um mínimo o problema do desemprego, que em todo o país raramente vem ultrapassando a percentagem de 2%, ocorrendo a maior incidência justamente nas Zonas de Desenvolvimento, nas quais o programa ainda está em fase de execução. E isso serve para acentuar a gravidade muito maior de que se revestiria o problema, na hipótese de que nenhum programa especial tivesse sido planejado.

Para que essa fase de transição decorresse normalmente, na conformidade dos planos preparados, foi necessário manter uma série de controles de guerra, mediante os quais é possível a obtenção das matérias primas, do aço e da maquinaria indispensáveis às fábricas que dispõem da mão de obra e que estão produzindo as mercadorias essenciais. E é evidente que os objetivos específicos visados através desses controles foram enquadrados nos planos gerais descritos a seguir.

RACIONAMENTO E CONTRÔLE DE PREÇOS

A segunda tarefa prevista pelo Gabinete de Coalisão, em 1944, foi a manutenção da estabilidade dos preços, como medida para evitar a inflação. "Será preciso continuar, durante algum tempo, mantendo o racionamento e o controle dos preços", declara o Relatório e no que se refere ao racionamento, a manutenção foi decidida unânimeamente. Embora, em alguns casos, haja divergência quanto a certos aspectos miúdos do racionamento, todos concordam em que o mesmo tem que ser mantido até que o problema dos suprimentos apresente melhora definitiva e reconhecem que a medida, no conjunto, funciona extremamente bem. Essa convergência de opiniões implica na

aceitação do fato de que é necessário empregar na administração do plano de racionamento um número considerável de servidores civis e, à primeira vista, poderá parecer um "desperdício" ocupar 41.000 pessoas nas atividades do Ministério da Alimentação — total apurado em outubro —, órgão que não existia antes da guerra. Por outro lado, a alternativa, que seria a distribuição dos estoques disponíveis apenas entre aqueles que podem pagar mais, nem merece ser considerada, de modo que o mecanismo do racionamento é tolerado como um controle que, embora exaustivo, é realmente necessário.

Já quando se trata do controle de preços, a questão apresenta aspectos suscetíveis de maior controvérsia. Durante toda a guerra aceitou-se o princípio de que, nas vendas a varejo, o preço das mercadorias essenciais deveria ser mantido estável, especialmente em se tratando de artigos de alimentação, mesmo que para isso se tornassem necessários subsídios consideráveis. Com a alta acentuada dos preços de importação, que se seguiu à terminação da guerra, subiu também o montante de tais subsídios, estimado, no orçamento vigente, num total aproximado de 400 milhões de libras para o ano de 1948. De muitos setores partem fortes objeções à manutenção de um regime tão dispendioso de subsídios e pareceu, recentemente, que se generalizava a tendência no sentido de sua redução progressiva, o que, entretanto, não quer dizer que se possa esperar um encorajamento geral de qualquer nova política permitindo a alta violenta e repentina dos preços, quer dos alimentos, quer dos artigos classificados como "de utilidade", isto é, artigos padronizados, de baixo custo. E, não obstante todos os controles, o aumento do custo de vida contribuiu para uma sensível majoração dos salários correntes, a qual, por sua vez, aumentou os perigos de inflação. A nova política do Governo reforça a necessidade de serem mantidos os preços dentro da maior estabilidade possível, mediante o uso de controles, ao mesmo tempo que exerce forte pressão no sentido da estabilização voluntária dos salários, a qual entrará no plano geral como medida complementar, contribuição das forças que representam o trabalho.

PLANEJAMENTO DAS PRIORIDADES INDUSTRIAIS

O terceiro grande controle preconizado no Relatório de 1944 teve em vista a necessidade de assegurar-se, no período de transição da guerra

para a paz, a produção das mercadorias básicas essenciais ao país, o que abrange, praticamente, a produção dessas mercadorias nas quantidades reclamadas pelo mercado interno e, ainda, a concentração de uma parcela razoável dessa produção para atender às exigências do comércio exportador.

Para satisfazer corretamente às necessidades do mercado interno, no que se refere aos produtos essenciais, torna-se imprescindível que certos departamentos, como o de Comércio, e certos ministérios, como o da Alimentação, da Agricultura, do Abastecimento e das Obras Públicas, mantenham rigoroso contrôle do total da produção e das importações, através do qual será possível garantir, a qualquer momento, a disponibilidade dos estoques para cobertura das rações de comida, roupa e mobiliário, ou para a execução dos programas governamentais, como, por exemplo, o de construções civis. As necessidades do mercado interno são, porém, definidas segundo um padrão mínimo que se convencionou chamar "de austeridade" e ficam sujeitas aos cortes mais drásticos, desde que o exijam as conveniências da exportação, tal como ocorre presentemente com os tecidos. Mas, apesar de tudo, o sistema britânico de racionamento defende firmemente o princípio de que deve haver sempre nas lojas o necessário para corresponder aos cupões de racionamento e é evidente que a aplicação dêsse princípio exige cuidadosa preparação e contrôles eficazes.

E' igualmente importante que haja produção adequada para a exportação uma vez que, sem esta, não poderá a Grã-Bretanha ganhar o bastante para importar os produtos essenciais. Embora essa preliminar tenha sido bem compreendida em 1944, a questão da proporção necessária não o foi do mesmo modo, vendo-se o Govêrno forçado, nos últimos dois anos, a pedir as indústrias o aumento crescente das exportações. Na produção de automóveis, por exemplo, a percentagem estabelecida em 1946 foi de 50%, que passou a ser de 75% em 1947. Embora não haja, na realidade, se não pouquíssimas ordens diretas do Govêrno sôbre aquilo que deve ser produzido para exportação, essa produção é assegurada mediante o mais extrito contrôle das aplicações de capital, pela fiscalização rigorosa das licenças para construção ou para aquisição de matérias primas, as quais só são concedidas nos termos do sistema de

prioridade absoluta, e através do auxílio prestado aos exportadores no que se refere ao suprimento da mão de obra. E, ao mesmo tempo que assim se procede, mantêm-se o Govêrno e os industriais em regime de estreita colaboração, procurando aquêle fazer com que as necessidades coletivas sejam satisfeitas à luz dos conhecimentos específicos dos homens de negócio, criando uma política eminentemente prática e baseada na cooperação voluntária da indústria.

"INSPEÇÃO ECONÔMICA" ANUAL

Vimos, assim, o arcabouço dos contrôles industriais com os quais a Grã Bretanha entrou no após-guerra. Muitos dos contrôles de guerra foram relaxados, mas as restrições vêm persistindo por muito mais tempo do que qualquer um, anteriormente, poderia prever. Durante a crise de combustível que veio com o inverno de 1947, queixouse a Oposição de que tinha havido falta, e não excesso, de planejamento prévio e foi logo depois dessa crise que o Govêrno estabeleceu um novo Corpo de Planejamento inter-departamental, trabalhando subordinado ao Presidente do Conselho, dirigido por um alto funcionário civil, o Chefe do Planejamento, e assessorado por um eminente homem da indústria, que tem as funções de Consultor Industrial. Os objetivos principais do trabalho dêsse corpo técnico são: o desenvolvimento de uma política precisa, à qual se subordine o volume do comércio importador e exportador; o estudo da orientação a dar ao comércio em geral; a economia do dolar americano; a harmonização dos interesses financeiros aplicados a longo e a curto prazo; e os índices de produção a alcançar na conformidade dêsses diferentes planos. Embora muito da eficiência dêsse trabalho dependa da cooperação voluntária da indústria, a execução dos planos estabelecidos exige a aplicação de uma série de contrôles.

Ainda de acôrdo com as sugestões do Relatório de 1944, passou o Govêrno a expor ao público a política econômica do país em termos muito mais claros do que jamais se fizera antes da guerra, reunindo as informações mais importantes sôbre as linhas gerais dessa política, para apresentação ao Parlamento e ao povo, numa publicação anual — o orçamento dos recursos e previsão dos programas oficiais. A primeira dessas publicações veio a lume em fevereiro de 1947 e intitulava-se "Si-

tução econômica em 1947". Em tais trabalhos são fixados determinados objetivos e, obtido para os mesmos o apóio geral do Parlamento, pôde o Govêrno determinar tôdas as medidas necessárias ao bom cumprimento dos programas previstos. Em 1947 atingiram-se, integral ou parcialmente, vários dos objetivos propostos e quanto aos demais, que não puderam ser alcançados, o insucesso deveu-se, principalmente, aos efeitos da crise econômica, que ainda perduram, e ao ritmo lento da recuperação em outros países.

O exame da situação econômica em 1948 deverá estar sendo publicado quando o fôr o presente artigo, isto é, por todo o mês de março. Saliên- tará, sem dúvida, como o mais importante dos pro-

blemas britânicos, a crise de dólares e fixará os índices a atingir no decorrer do ano, em matéria de distribuição de mão de obra, de produção e de quotas de exportação. E a exposição clara dos problemas atuais e das medidas necessárias para resolvê-los, serão usados como a base em que se apoiará o Govêrno para obter a cooperação integral e voluntária do povo, do qual, em última análise, tudo depende. Mas é evidente que todos êsses importantes objetivos não teriam nenhum sentido, nas circunstâncias atuais, sem a existência de contrôles, que, nos têrmos do Relatório de 1944, "visam dirigir os esforços da indústria para as atividades adequadas, segundo a ordem mais conveniente".

... a situação econômica em 1948 deverá estar sendo publicado quando o fôr o presente artigo, isto é, por todo o mês de março. Saliên- tará, sem dúvida, como o mais importante dos pro-
 ... a crise de dólares e fixará os índices a atingir no decorrer do ano, em matéria de distribuição de mão de obra, de produção e de quotas de exportação. E a exposição clara dos problemas atuais e das medidas necessárias para resolvê-los, serão usados como a base em que se apoiará o Govêrno para obter a cooperação integral e voluntária do povo, do qual, em última análise, tudo depende. Mas é evidente que todos êsses importantes objetivos não teriam nenhum sentido, nas circunstâncias atuais, sem a existência de contrôles, que, nos têrmos do Relatório de 1944, "visam dirigir os esforços da indústria para as atividades adequadas, segundo a ordem mais conveniente".

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O projeto de autarquização da Fundação Brasil Central

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

No parecer que proferimos em uma das sessões do Conselho Diretor da Fundação Brasil Central, já publicado no número anterior desta revista, fizemos alusão ao projeto de autarquização dessa entidade, por nós elaborado, com a devotada cooperação dos ilustres técnicos de administração, Oscar Victorino Moreira e Araújo Cavalcanti. Tal projeto, abaixo transcrito, completa, de forma prática, as razões de nosso parecer que foi contrariado, na sua essência, por outro de autoria do emérito Conselheiro Lamy Filho, ilustre Assistente Jurídico do Sr. Ministro da Justiça, e que publicaremos no próximo número, para que os leitores tirem conclusões de tão controvertida matéria. Estando as opiniões divididas no C.D. da F.B.C., o Sr. Presidente pediu vistas do projeto, evitando, assim, que se adotasse um pronunciamento oficial sobre o assunto. Eis o projeto que publicamos com os maiores agradecimentos àqueles técnicos, acima citados, pela cooperação prestada:

DECRETO N.º DE DE DE 1948

(Regulamenta o Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, modificado pelo Decreto-lei n.º 9.385, de 20 de junho de 1946; revoga os Estatutos da Fundação Brasil Central, aprovados pelo Decreto n.º 17.274, de 30 de novembro de 1944, modificados pelo Decreto n.º 21.340, de 20 de junho de 1946, e dá outras providências.)

O Presidente da República, usando das atribuições contidas no Art. 87, item I, da Constituição,

Considerando que constitui princípio de direito ser a finalidade da organização o que lhe dá a condição, independentemente da forma por que se organize qualquer entidade;

Considerando que a Fundação Brasil Central constitui uma autarquia federal, pela sua finalidade, pois se encarrega de serviços do Estado e que servem à coletividade;

Considerando que o Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, diz em seu artigo 1.º:

“E’ o Governo federal autorizado a instituir, com patrimônio próprio, uma fundação, denominada “Fundação Brasil Central”, destinada a desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingú e no Brasil Central e Ocidental”;

Considerando que, pelo dispositivo acima transcrito, a fundação organizada é uma entidade de direito público e não de direito privado, como consta do art. 1.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto n.º 17.274, de 30 de novembro de 1944;

Considerando que a fundação teve de ser instituída sob a égide do poder público, de acordo com o disposto no § 1.º do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.878;

Considerando que a fiscalização de suas atividades é exercida por uma Junta de Contrôlo, nomeada pelo Governo federal, na forma do parágrafo único do art. 4.º do Decreto-lei n.º 5.878;

Considerando que o reconhecimento dos privilégios atribuídos às autarquias federais foi feito, como consta do art. 5.º, do Decreto-lei n.º 5.878, “in fine”;

Considerando que a duplicidade e divergência, competência para a fiscalização que existe entre

o art. 4.º do Decreto-lei n.º 5.878 e o disposto em seu parágrafo, só se justificaria na hipótese de ser a fundação uma entidade de direito privado, o que não ocorre, pela sua natureza;

Considerando que não é possível cometer-se a qualquer entidade de direito privado o que estabelece o artigo único do Decreto-lei n.º 5.801, de 8 de setembro de 1943 (E' considerada de interesse militar para fins de direito, a Expedição Roncador-Xingú, organizada pela Coordenação da Mobilização Econômica);

Considerando que o que ficou cometido à "Fundação Brasil Central" torna ainda mais patente a natureza pública da instituição, pois o art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.878 transportou para a Fundação o que fôra cometido à Coordenação da Mobilização Econômica, hoje extinta;

Considerando, ainda, que a homogeneização administrativa dos órgãos federais deve ser observada para maior eficiência administrativa; e

Considerando, finalmente, que haverá quebra de princípio constitucional, relativo à unidade orçamentária, pelo fato de uma autarquia federal não se encontrar nos moldes legais das demais.

DECRETA :

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E DAS FINALIDADES DA FUNDAÇÃO BRASIL CENTRAL

Art. 1.º A Fundação Brasil Central (F.B.C.), autarquia federal, instituída na forma do disposto no Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, passa a funcionar segundo os dispositivos deste Decreto, com a finalidade de desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingú e no Brasil Central e Ocidental.

Art. 2.º Fica a Fundação Brasil Central subordinada diretamente ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores que a controlará por intermédio de órgão próprio.

Art 3.º As contribuições pagas pelos seus servidores e pela Fundação ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes serão transferidas, na forma das leis e regulamentos, em vigor, para o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, para o qual passarão a concorrer os seus servidores.

Art. 4.º A Fundação Brasil Central tem sua sede no Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território nacional.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO, DO FUNCIONAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

Art. 5.º São órgãos da administração da Fundação Brasil Central:

- I — Presidente.
- II — Conselho Diretor (C.D.).
- III — Junta de Contrôlo (J.C.).
- IV — Secretaria Geral (S.G.).
- V — Departamento Executivo (D.E.).

Art. 6.º A Fundação organizará os serviços ou órgãos que se tornarem necessários ao desbravamento e colonização das regiões do Brasil Central e Ocidental, notadamente as dos altos rios Araguaia e Xingú.

Art. 7.º As áreas em que a Fundação irá executar seus serviços serão escolhidas por ela, segundo as diretrizes do Governo Federal e em combinação com os Governos estadual e municipal.

Art. 8.º Dentro das áreas escolhidas, de acôrdo com o art. 7.º, a Fundação envidará meios para sua colonização e estabelecerá os serviços administrativos que se tornarem necessários bem como os públicos indispensáveis, recebendo as respectivas contraprestações, observada a legislação em vigor.

Art. 9.º Fica a Fundação autorizada a explorar as riquezas naturais do solo e do sub-solo, e ainda a força hidráulica; bem como a pesquisar e lavrar jazidas e minas, observado o disposto na legislação vigente.

Parágrafo único. A Fundação poderá delegar ou contratar os serviços de que é autorizada, com outros órgãos públicos ou entidades privadas, depois de autorizada, em cada caso, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

CAPÍTULO III

DA ESTRUTURA E DA COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS

Art. 10. Ao Presidente compete :

I — Administrar a Fundação Brasil Central, observado o disposto na Constituição e nas leis;

II — Presidir as reuniões do Conselho Diretor, tomando parte nas suas discussões e deliberações, com direito a um voto, além do de qualidade, no caso de empate;

III — Executar as deliberações do Conselho Diretor;

IV — Organizar, anualmente, a proposta orçamentária da Fundação, executando o orçamento, depois de aprovado pelo Conselho Diretor;

V — Abrir e movimentar contas bancárias e outras da Fundação, assinando saques ou recibos juntamente com o secretário geral ou, no impedimento dêste, com um conselheiro;

VI — Apresentar ao Conselho Diretor balancetes mensais e balanços semestrais da administração;

VII — Organizar, com aprovação do Conselho Diretor, o quadro de pessoal da Fundação, provendo os respectivos cargos e praticando todos os atos de administração de pessoal;

VIII — Organizar os serviços da Fundação, ouvido o Conselho Diretor, e superintender-lhes a execução;

IX — Prestar, anualmente, contas da administração ao Presidente da República por meio de relatório, balanço, demonstração da conta de lucros e perdas, e parecer do Conselho Diretor;

X — Representar a Fundação Brasil Central, entendendo-se livremente com os Ministros de Estado sobre assuntos de interesse da mesma;

XI — Celebrar contratos, ajustes e acordos, prévia ou posteriormente aprovados pelo Conselho Diretor, conforme a natureza da operação. O regimento regulará os termos do procedimento nos casos deste item.

XII — Praticar todos os atos necessários ao desenvolvimento da Fundação, cumprindo e fazendo cumprir êste regulamento, as leis e os regimentos da entidade, bem como superintender e dirigir, na conformidade das deliberações do Conselho Diretor, os serviços que lhe estão subordinados.

Art. 12. Ao C.D. compete:

I — Fixar a orientação técnica a ser observada pela F.B.C. na consecução de suas finalidades;

II — Deliberar sobre as providências que julgar necessária à melhoria dos serviços executados pela F.B.C.;

III — Deliberar sobre os projetos, e quaisquer assuntos, que forem submetidos à sua apreciação pelo Presidente;

IV — Autorizar o Presidente a celebrar contratos, a contrair obrigações, efetuar operações de crédito, hipotecá-los ou caucioná-los, e, em geral, a praticar atos que se não incluam entre os poderes ordinários de administração;

V — Deliberar sobre serviços de colonização, exploração das riquezas naturais do solo e subsolo, bem como a força hidráulica, nas áreas territoriais em que a F.B.C. exercer suas atividades;

VI — Submeter à aprovação da Junta de Controle as deliberações concernentes às taxas de serviços e respectiva cobrança;

VII — Votar anualmente o orçamento da despesa;

VIII — Examinar os balancetes e balanços apresentados pelo Presidente e sobre êles deliberar;

IX — Apreciar as contas e relatórios de cada exercício financeiro e sobre êles deliberar;

X — Designar, quando fôr o caso, o conselheiro que anualmente terá a incumbência de assinar saques, ou recibos, para movimentar contas bancárias, em caso de impedimento do Secretário Geral;

XI — Conceder ao Presidente, aos Conselheiros e ao Secretário Geral, licença até noventa dias, e férias até vinte dias por ano;

XII — Aprovar o quadro de pessoal e fixar os respectivos vencimentos;

XIII — Deliberar sobre reforma de Estatutos da F.B.C..

§ 1.º — Os contratos relativos à exploração de riquezas naturais do solo, e do sub-solo, bem como à de força hidráulica, depois de autorizados pelo Conselho, serão previamente submetidos à aprovação do Governo Federal.

§ 2.º Os contratos, ou acordos, celebrados pelo Presidente, que não onerem o patrimônio da Fundação, direta ou indiretamente, serão, pelo mesmo, submetidos "ad referendum" do Conselho dentro em noventa dias.

Art. 13. À J.C. compete :

I — Velar pela regularidade da escrituração contábil da Fundação, para isso praticando os atos que se tornarem necessários;

II — Dar parecer e informar sobre os assuntos da Fundação ao Ministro da Justiça, pelo menos anualmente e sempre que fôr solicitado.

III — Opinar previamente, como órgão consultivo, quando solicitado pelo Presidente ou pelo Conselho Diretor, sobre qualquer assunto que interesse à economia da Fundação;

IV — Proceder a inspeções periódicas dos trabalhos da Fundação e apresentar relatório ao Departamento do Interior e Justiça do Ministério da Justiça, sobre o andamento dos trabalhos e resultados alcançados, assim o que interesse à Fundação ou às finalidades para que esta foi constituída;

V — Praticar os demais atos que constarem de disposições do Regimento Interno da Fundação.

Art. 14. À S.G., que será dirigida pelo Secretário Geral, compete :

I — executar todos os serviços gerais e auxiliares da ação específica da F.B.C.;

II — Auxiliar o Presidente no exame dos assuntos da administração e na coordenação e orientação das atividades dos serviços da F.B.C.;

Art. 15. À S.G. compreende :

a) Seção de expediente (S.E.), com as seguintes atribuições :

I — Ter a seu cargo as relações externas da F.B.C.;

II — Receber, guardar, registrar, distribuir, encaminhar, protocolar e arquivar os papéis e processos de interesses da F.B.C.;

III — Ter a seu cargo a mecanografia e a taquigrafia da F.B.C.;

IV — Promover a formação do documentário dos assuntos de interesse da F.B.C.;

V — Promover a organização e o funcionamento da biblioteca, bem como a organização, manutenção e funcionamento do museu;

VI — Determinar a execução dos serviços de portadores, limpeza e conservação das instalações burocráticas.

b) Seção de Pessoal (S.P.), com as seguintes atribuições :

I — Promover o processamento, assentamento e demais atos relativos ao pessoal da F.B.C.;

II — Apurar a frequência do pessoal e a que se relacione com os membros do Conselho e da Junta de Contrôles;

III — Elaborar as folhas de pagamento do pessoal;

IV — Determinar a assistência médica e social do pessoal da F.B.C.;

V — Realizar a apuração dos atos e responsabilidades do pessoal da F.B.C. e a formação dos respectivos processos administrativos; bem como quaisquer assuntos relativos à administração do pessoal e não compreendidos nos itens anteriores.

c) Seção de Material (S.M.), com as seguintes atribuições :

I — Receber, guardar e distribuir o material de uso na F.B.C.;

II — Realizar concorrências ou coletas de preços, assim como lavrar os atos competentes;

III — Adquirir, examinar ou fazer examinar tecnicamente, e aceitar o material fornecido;

IV — Celebrar contratos, ajustes ou acordos para compra ou venda de material, sendo esses atos assinados pelo Secretário Geral, com prévia aprovação do Presidente;

V — Baixar normas, métodos de utilização, especificações e padrões a serem obrigatoriamente respeitados pelos órgãos da F.B.C.;

VI — Proceder ao balanço e inventário dos bens e direitos da F.B.C., mantendo os assentamentos atualizados e cooperar nesse sentido com a S.C.;

VII — Processar os embarques de material;

VIII — Zelar pela eficiência do material de uso;

IX — Controlar a existência de material, podendo providenciar sua redistribuição, venda ou cessão;

X — Combater o desperdício, podendo empregar os meios que melhor atendam às conveniências da F.B.C.;

XI — Proceder aos trabalhos de conservação e de recuperação de material;

XII — Vender ou controlar a venda do que convenha a F.B.C. ou seja objeto de exploração;

XIII — Manter um laboratório rudimentar de ensaios para controle qualitativo do material, e no caso de necessidade, contratar com outros laboratórios ou organizações técnicas os ensaios que se tornarem precisos;

XIV — Manter oficinas destinadas ao reparo e conservação dos bens da F.B.C.;

XV — Controlar as atividades, de qualquer natureza, relativas à administração de material ou delegar competência quando não puder agir por si só.

d) Seção de Controle (S.C.) com as seguintes atribuições:

I — Fazer a contabilidade da F.B.C., diretamente e por intermédio de órgãos que lhe ficam subordinados administrativamente; bem como a contabilidade de órgãos externos que a F.B.C. controle efetivamente;

II — Promover o controle das atividades econômicas e financeiras da F.B.C.;

III — Efetuar a apreciação dos atos da F.B.C., do ponto de vista da auditoria para orientação dos órgãos superiores da F.B.C.;

IV — Ter a seu cargo a Tesouraria e todo o movimento financeiro da F.B.C., diretamente e por intermédio de agentes responsáveis;

V — Tomar fianças e controlar os afiançados;

VI — Instruir os processos relativos à liberação de fianças, cauções e depósitos;

VII — Lavrar contratos, ajustes ou acordos, exceto os relativos a material;

VIII — Efetuar a movimentação bancária, de acordo com as normas prefixadas;

IX — Proceder ao balanço, e inventário do patrimônio, em cooperação com a S.M.

e) Seção de Transportes (S.T.), com as seguintes atribuições:

I — Promover os transportes aéreos da F.B.C., bem como o controle e manutenção eficiente do serviço e material aéreo;

II — Ter a seu cargo as comunicações e o aparelhamento de rádio comunicação e seu eficiente funcionamento;

III — Executar os serviços de transportes terrestres, com veículos próprios; bem como os de garage e relativos.

Art. 16. Ao D.E., que será dirigido por um superintendente geral, tendo a seu cargo as atividades executivas de administração e governo da F.B.C., compete:

I — Auxiliar o Presidente, no traçado e execução dos planos e programas de administração e governo da F.B.C.;

II — Supervisionar, coordenar e controlar as atividades específicas dos órgãos executivos que lhe são subordinados;

III — Promover inspeções *in loco* nos trabalhos da F.B.C.; informando permanentemente o Presidente sobre o andamento dos mesmos; sugerindo providências; reajustando planos e programas, bem como determinando as providências que se fizerem necessárias para o cabal desempenho das finalidades da F.B.C..

Art. 17. O D.E. compreende:

a) Serviço Técnico de Engenharia (S.T.E.), com as seguintes atribuições:

I — Traçar os planos e projetos das obras a serem executadas na área de operações da F.B.C., entendendo-se com os órgãos competentes das repartições públicas desde que tais obras tenham de ser realizadas mediante convênios com o Governo Federal, Estados, Territórios e Municípios;

II — Superintender a execução das obras necessárias ao desenvolvimento da F.B.C., conservando-as e fiscalizando-as, quando realizadas mediante contrato;

III — Administrar diretamente serviços de natureza industrial e fiscalizá-los, quando sob concessão ou arrendamento;

IV — Estudar projetos capazes de favorecer a iniciativa privada, auxiliando, assistindo e fiscalizando a execução de obras que se enquadrem nos planos diretores das bases, povoações, vilas e cidades criadas, pela F.B.C..

b) Serviço de Saúde e Assistência (S.S.A.), com as seguintes atribuições:

I — Efetuar estudos, pesquisas e inquéritos sobre as condições sanitárias das áreas colonizadas e

a serem colonizadas pela F.B.C., elaborando plano e programas de assistência médico-social para os núcleos de população dessas áreas;

II — Coordenar e fiscalizar atividades e estabelecimentos ligados ao setor de saúde e assistência da F.B.C.;

III — Sugerir providências para a criação, manutenção e administração, por parte do Governo Federal, dos Governos Estaduais e dos Municípios, de estabelecimentos necessários ao plano e programas de assistência médico-social das áreas de operação da F.B.C..

c) Serviço de Penetração e Colonização (S.P.C.), com as seguintes atribuições:

I — Coordenar as expedições para fins de penetração e desbravamento, com o plano e programas de colonização das áreas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingú e no Brasil Central e Ocidental, conforme os objetivos da Fundação;

II — Proceder a estudos de imigração e colonização, tendo em vista, particularmente, as condições geográficas, climatéricas, ecológicas, geo-políticas e outras, das áreas sob a supervisão da Fundação Brasil Central;

III — Entrar em contato com os serviços de imigração, colonização, estatística, geografia, patrimônio da União e outras repartições do Governo Federal que possam interessar à Fundação Brasil Central, e com eles estabelecer a conveniente articulação;

IV — Organizar planos de criação de núcleos coloniais e agro-pecuários e industriais;

V — Acompanhar, junto aos órgãos de seleção de imigrantes no exterior, a escolha dos elementos mais indicados para as regiões do Brasil Central;

VI — Estudar o encaminhamento das migrações dos trabalhadores nacionais para o Brasil Central;

VII — Examinar "in loco", pesquisar e fazer levantamentos das terras colonizáveis, bem como das culturas e indústrias que possam ser exploradas;

VIII — Fiscalizar a execução dos planos de colonização;

IX — Elaborar projetos de acordos ou convênios a serem firmados com repartições do Governo federal ou dos governos estaduais;

X — Proceder ao estudo de tôdas as questões jurídicas relativas à imigração e colonização e que estejam no âmbito da Fundação;

XI — Estudar e observar a execução de planos de colonização nos Territórios Federais e nos Estados, para orientação dos próprios planos.

Art. 18. O Presidente, os conselheiros, em número de doze, os membros da Junta de Contrôlo, em número de três, o secretário Geral e o superintendente Geral, serão nomeados, em comissão, pelo Presidente da República.

Art. 19. A remuneração dos membros da Fundação, nomeados pelo Presidente da República, será a seguinte:

I — Presidente, padrão R, com o vencimento do cargo e Cr\$ 2.000,00 mensais a título de representação;

II — Cada conselheiro terá uma gratificação por sessão a que comparecer, fixada pelo Conselho anualmente, e mais vantagens que forem arbitradas pelo Ministro da Justiça, quando tiver de se afastar da sede a serviço da Fundação;

III — Cada membro da Junta de Contrôlo, terá uma gratificação mensal arbitrada pelo Conselho Diretor, pelos seus trabalhos, e mais as vantagens que forem arbitradas pelo Ministro da Justiça, quando em viagem, a serviço da Fundação;

IV — Secretário Geral, padrão P, com o vencimento do cargo e Cr\$ 1.500,00 como representação;

V — Superintendente Geral, padrão P, como vencimento do cargo e Cr\$ 1.500,00 a título de representação.

Parágrafo único. A escala de padrões de vencimentos é igual a dos funcionários públicos federais.

Art. 20. A remuneração dos demais servidores da Fundação será prevista em deliberação do Conselho Diretor, mediante proposta do Presidente e controlada pela Junta de Contrôlo.

Art. 21. E' vedada a distribuição de quotas ou de partes de lucros nas operações da Fundação, pelos seus servidores ou quaisquer pessoas.

CIPÍTULO IV

DO PATRIMÔNIO

Art. 22. A Fundação manterá e administrará o seu patrimônio, instituído na forma do art. 2.º

do Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, de acôrdo com as normas legais.

Art. 23. A Fundação responderá, com o seu patrimônio, pelas obrigações que assumir e só subsidiariamente responderá a União pelos mesmos.

Art. 24. O patrimônio da Fundação, exclusivamente destinado ao preenchimento de suas finalidades, será constituído :

I — Pelos bens doados à Expedição Roncador-Xingú, indicados na escritura pública de criação da Fundação e que serão arrolados pelo Serviço do Patrimônio da União, do Ministério da Fazenda.

II — Pelos bens a ela doados por quaisquer entidades de direito público ou privado.

III — Pelas subvenções, contribuições, auxílios ou outros recursos que receber da União, dos Estados e dos Municípios.

IV — Pela parte que lhe couber no Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

V — Pelos rendimentos de bens que administrar e recursos que auferir de suas atividades.

VI — Por quaisquer outros bens e recursos, não especificados acima, que lhe devam ser atribuídos.

Art. 25. Os lucros apurados em organizações, onde a Fundação tenha interesse, reverterão em favôr de seu patrimônio.

Art. 26. A Fundação continuará no uso e gôzo das vantagens e franquias que lhe foram atribuídas pelo Decreto-lei n.º 5.878, e pelo que é reconhecido às demais autarquias federais.

Art. 27. A Fundação continuará gozando dos benefícios instituídos no Decreto-lei n.º 7.561, de 18 de maio de 1945.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. Os atos necessários à perfeita marcha dos serviços da Fundação serão regulados internamente mediante Deliberações do Conselho Diretor.

Art. 29. O relatório, o balanço e as contas anuais da Fundação, depois de submetidos ao Ministro da Justiça e aprovados pelo Presidente da República, serão enviados à Contadoria Geral da República e ao Tribunal de Contas, bem como publicados no "Diário Oficial".

Art. 30. Os documentos referentes à Fundação que se encontrem na Procuradoria Geral do Distrito Federal serão encaminhados por esta ao Departamento do Interior e Justiça do Ministério da Justiça que os verificará, os cadastrará e os arquivará.

Art. 31. Os Estatutos, "Regimento da Fundação", estabelecerão os meios para o funcionamento desta autarquia, mediante projetos elaborado pelo Conselho Diretor.

Art. 32. Ficam revogados o Decreto número 17.274, de 30 de novembro de 1944 que aprovou os Estatutos da Fundação Brasil Central, e o Decreto n.º 21.340, de 20 de junho de 1946 e demais atos que direta ou indiretamente contrariem o presente Decreto.

Art. 33. Êste Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro — de de 1948, 127º da Independência e 60º da República".

O D. A. S. P. e os Territórios Federais

ARAÚJO CAVALCANTI

Nêste momento em que se formulam críticas à obra do D. A. S. P. nos diversos setores de suas atividades especializadas, — críticas geralmente formuladas pelo desconhecimento dessas atividades, a Revista do Serviço Público promove uma enquête entre estudiosos dos problemas brasileiros com o objetivo de colher depoimentos autorizados sôbre os resultados benéficos da ação eficiente dêsse Departamento no panorama geral da nação brasileira.

Assim, publicamos nesta secção o depoimento do Sr. Araújo Cavalcanti sôbre o D. A. S. P. e os Territórios Federais. Desta maneira far-se-á ouvir a palavra autorizada dêsse Técnico de Administração do Governo Federal autor de vários trabalhos dentre os quais "Recuperação e desenvolvimento do Vale do Rio Branco" mereceu publicação integral em números sucessivos desta Revista. (Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro de 1945).

Outros depoimentos serão oportunamente publicados relativos à ação do D. A. S. P. no quadro geral das atividades do Estado brasileiro, promovendo um movimento de transformação e aperfeiçoamento que tem recebido a honra de pronunciamentos altamente elogiosos dentro e fora do país e, o que é mais importante, tem produzido benefícios de incalculável alcance para o povo brasileiro. (N. R.).

A COLABORAÇÃO prestada pelo D. A. S. P. ao equacionamento e solução dos problemas nacionais de redivisão territorial do país, organização e administração dos Territórios Federais, tem sido justamente reconhecida como da mais alta relevância.

Colaboração que se tem exercido através de iniciativas e atividades tão oportunas quanto eficientes, no que se refere aos assuntos enormemente

complexos de planejamento, organização, orçamento, pessoal, material, obras e documentação.

Pode-se mesmo afirmar que as providências sugeridas ou tomadas pelo D. A. S. P. ligaram-no, indissolúvelmente, aos múltiplos problemas dêsse vasto setor das realidades brasileiras: isto é, o governo eficiente de regiões, como as da faixa de fronteiras e do Brasil Central, onde os Territórios ainda representam o melhor meio de tornar efetivas a onipresença, a assistência e o poder realizador do Estado.

Desde os primeiros instantes teve o D. A. S. P. a noção exata da importância política, econômica e social da redivisão territorial do país. Sua atitude neste particular é verdadeiramente pioneira, marcada por acentuado espírito progressista.

Cabe-lhe, sem favor, a honra de ter tomado a primeira providência de caráter prático relativa à magna questão. Trata-se da "Exposição de Motivos n.º 1.174", de 17 de junho de 1942, em que propôs a criação de um Território Federal na área cortada pela Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, onde se encontra o atual Território de Guaporé.

Essa "Exposição de Motivos" que provocou vivos comentários no seio da opinião pública — é, cronologicamente, um dos documentos básicos da história da administração territorial brasileira.

Os conceitos nela emitidos serviram de base à proposta posterior de criação de 5 novos Territórios Federais (Decreto-lei n.º 5.812, de 13-9-43), sem prejuízo, porém, da contribuição de outros órgãos da administração pública. Reveste-se, êsse documento, de significação na verdade transcendental porque foi a primeira sugestão prática, criunda de um órgão da administração federal, contendo uma proposta concreta de redivisão do país, pelo desmembramento e "territorialização" de áreas até então sob domínio dos Estados do Amazonas e Mato Grosso.

E' bem verdade que a redivisão territorial do país tem sido, de há longa data, objeto de cuidadosos estudos, sob os mais variados aspectos. O vasto e complexo assunto foi amplamente debatido, desde o Império aos nossos dias, ora segundo critérios puramente geográficos, ora em função de interesses políticos ou administrativos e, mais recentemente, de ordem geopolítica.

São bastante conhecidos os notáveis trabalhos de Varnhagem, Fausto de Souza, Tavares Bastos, Cândido Mendes, Beaurepaire Rohan, Homem de Melo, Morize, aos quais se seguiram os discutidos projetos de Backeuser, Teixeira de Freitas, Segadas Viana, Delgado de Carvalho e vários outros. Há, porém que reconhecer nesses importantes estudos, atividades isoladas de alguns estudiosos patrióticos, impressionados com a extraordinária diversidade fisiográfica e sócio-econômica do território pátrio.

São brasileiros dos mais ilustres que exigem, com toda razão, um *reajustamento da nossa área territorial, em função dos fatores de equilíbrio demográfico, político, administrativo, econômico e geográfico, dentro do objetivo superior de corrigir os males da desproporção, assimetria e desequilíbrio de tão graves conseqüências para o desenvolvimento futuro da nação brasileira*. Não obstante o mérito intrínseco de tais pesquisas, cumpre acentuar serem as mesmas de cunho "individual", "particular", raramente "oficiosas". De alguns anos a esta parte é que o benemérito I.B.G.E. resolveu patrocinar a causa patriótica de recomposição da nossa área territorial, propugnando pela sua redivisão segundo princípios racionais que venham assegurar, categórica e definitivamente, a *unidade nacional. Unidade conjugada com o progresso harmônico das regiões e entidades constitutivas da Federação*.

A corajosa proposta do D.A.S.P. consubstanciada na mencionada "Exposição de Motivos" reabriu os debates sobre tão importante matéria, deu novo prestígio, coragem e estímulo à corrente dos estudiosos patrióticos favoráveis à redivisão territorial, compeliu, por assim dizer, o Governo Federal, a tomar as providências iniciais julgadas necessárias ao advento — um ano e alguns meses após — dos Territórios criados pelo Decreto-lei n.º 5.812, de 13-9-43.

Nem faltou ao D.A.S.P., desde os primeiros instantes, uma lúcida compreensão do papel das novas entidades no âmbito da federação. Isto é, a exata percepção do valor de cada uma e do conjunto — como início de lento, porém, inevitável, "processus" histórico de redivisão territorial.

A argumentação do D.A.S.P., através dos estudos especializados de alguns de seus técnicos, foi a fonte em que as autoridades responsáveis foram buscar a inspiração, as razões de ser e os delineamentos gerais do sistema de administração territorial em boa hora instituído. Para as novas entidades propôs o D.A.S.P. um roteiro a seguir: recuperação e desenvolvimento, mediante providências concretas estabelecidas em planos a longo prazo, cuidadosamente elaborados.

O fato de terem os primeiros governadores dos novos territórios solicitado, logo de início, a colaboração do D.A.S.P. foi de conseqüências extremamente benéficas para essas longínquas regiões. Vale mencionar o fato, ao mesmo tempo, como um reconhecimento público dos esforços do D.A.S.P. pela implantação de um sistema de administração territorial integrado nos sadios princípios da racionalização. Um sistema honesto, dinâmico e eficiente.

De preferência, a colaboração prestada pelo D.A.S.P. aos Territórios se efetuou nos setores especializados de planejamento, organização, orçamento, pessoal, material, obras e documentação. Vários técnicos foram enviados aos referidos Territórios em missão especial de observação, estudo e colaboração com os respectivos governadores.

Os resultados colhidos nessa experiência objetiva de legítima identificação com os problemas peculiares de cada área, serviram de base à elaboração da atual organização dos diversos territórios, bem como demais leis vigentes que regulam o seu funcionamento.

Basta examinar os Decretos-leis ns. 7.770, 7.771, 7.772, 7.773 e 7.775, de julho de 1945 — que dispõem sobre a organização das novas entidades — para se ter uma idéia positiva do sistema de administração territorial proposto pelo D.A.S.P., sistema êsse tão original nas grandes linhas de sua concepção, como eficiente em sua execução e que se pode favoravelmente comparar com o em vigor nos Estados Unidos, México e Argentina, países cujos Territórios oferecem dificuldades semelhan-

tes aos nossos. Ao propor a atual organização administrativa dos diversos Territórios — na forma dos decretos acima referidos — levou o D.A.S.P. em consideração as sugestões encaminhadas ao Presidente da República pelos seus primeiros governadores, juntamente com as propostas orçamentárias iniciais.

Convém, entretanto, salientar que o exame de cada caso concreto, levado a efeito pelo D.A.S.P., revelou ao país inteiro uma situação desalentadora pela verificação do atraso inconcebível dessas áreas remotas, em que mourejavam populações abandonadas, esmagadas sob o rôlo compressor da pobreza, das doenças, do analfabetismo e do insulamento. Do Amapá ao Iguazu, o panorama sugeria uma enérgica reação contra a inércia, o desleixo e a incúria dos responsáveis pelo triste estado de coisas.

De modo geral, não obstante as peculiaridades decorrentes das condições típicas de cada Território — diferentes sob os diversos aspectos geográfico, econômico e social — o levantamento empreendido demonstrou a ocorrência de múltiplas semelhanças quanto à natureza, extensão e profundidade dos problemas a serem resolvidos, todos êles presentes, com maior ou menor intensidade, em cada Território recém-criado. No Território Federal do Rio Branco, por exemplo, avultavam, primordialmente, os abaixo mencionados, os quais, *mutatis mutandis*, se reproduziam nos demais Territórios: — Saúde; — proteção à maternidade e à infância; — saneamento; — transportes; — colonização; — educação; — preços e custo de vida; — organização e fomento da produção; — obras (construção de casas baratas, instalações iniciais para os serviços públicos; — armazéns, etc.); — serviços industriais (olaria, serrarias, luz e força; oficinas de aparelhagem fluvial; estaleiro territorial, etc.); — o elemento indígena; — segurança (particularmente difícil nas zonas de garimpagem, "faiscação" de ouro e diamantes); — a própria constituição de um mecanismo administrativo adequado, sem o qual êsses problemas não seriam resolvidos a contento; — e, afinal, o financiamento dos trabalhos a serem efetuados (por enquanto mediante dotações orçamentárias concedidas pela União).

Ao promover um levantamento prévio das condições especiais dos Territórios, dentro das proporções requeridas em cada caso, tinha o D. A. S.

P. em mira, imprimir aos planos porventura elaborados realismo, precisão e objetividade.

Cumpria, efetivamente, evitar, com relação aos novos Territórios, os erros de origem, os desajustamentos, as deficiências e anomalias características de alguns dos nossos Estados, ou evidenciadas através da longa experiência de funcionamento do Acre.

A experiência tem demonstrado que o D. A. S. P. tinha razão. *Sem a análise integral de cada área, pelo levantamento das suas condições, seriam impossíveis o planejamento de sua revitalização econômica, a elaboração de uma adequada organização administrativa ou quaisquer providências destinadas a promover o desenvolvimento dessas vastas e distantes regiões.*

A colaboração do D.A.S.P. ultrapassou de muito o auxílio prestado aos governadores na solução dos problemas de administração geral dos respectivos Territórios. As importantes questões de elaboração orçamentária, organização dos quadros de pessoal, fixação do regime a adotar quanto ao abastecimento do material, realização de um vasto programa de obras, regime tributário, articulação com os órgãos da administração federal e inúmeros outros, igualmente vitais, foram objeto do mais cuidadoso tratamento, merecendo aprovação e logrando êxito tôdas as providências sugeridas.

Cuidou, também, o D.A.S.P. de promover a divulgação de vasta documentação e dos raros estudos existentes sobre assuntos de administração territorial, merecendo especial referência os trabalhos de um dos seus técnicos, o Sr. Océlio de Medeiros.

Todo êsse enorme acervo tem sido utilizado na Câmara dos Deputados, pelos nossos legisladores, nos debates que se travam sobre a complexa matéria. A êste respeito a contribuição do D.A.S.P., de caráter eminentemente técnico, estabeleceu e definiu uma nova área de pesquisas no campo do Direito Público e da Ciência da Administração. Têm significação especial as pesquisas e sugestões do D.A.S.P. sobre os aspectos jurídicos e administrativos dos Territórios: todos êsses elementos constituem subsídios de valor incalculável à disposição do Congresso Nacional, dos estudiosos e interessados nos difíceis problemas da administração territorial brasileira.

Organização Internacional de Refugiados (O.I.R.)

ISIDORO ZANOTTI

Do último número desta Revista, consta a monografia intitulada "Organização das Nações Unidas", de autoria do escritor brasileiro Isidoro Zanotti, encarregado desta seção. Na opinião de vários jornais editados nesta capital, esse é o melhor trabalho já publicado em língua portuguesa a respeito do assunto e muito útil para os jornalistas e estudiosos de questões mundiais. As referências da imprensa acêrca dessa monografia e da instituição da seção — "Administração Internacional" — foram excelentes e, no setor relativo ao noticiário, estão as mesmas transcritas.

Em "Organização Internacional de Refugiados", O.I.R. artigo para a presente edição, o autor faz amplo estudo em torno das origens, organização, atribuições e outros aspectos da O.I.R. atividades da respectiva Comissão Preparatória e apresenta oportunas considerações sobre a política populacional do Brasil. O Dr. Isidoro Zanotti, além dos conhecimentos especializados em assuntos internacionais que possui, já preparou e publicou diversos estudos acêrca do problema migratório e da colonização. Tomou parte em "mesas redondas" realizadas nesta capital, em maio de 1946 e junho de 1947, para a discussão do problema migratório brasileiro, tendo a imprensa do Rio de Janeiro feito ampla divulgação a respeito. Foi debatedor da Conferência proferida pelo deputado Damaso Rocha em julho de 1947, sobre a "A Nova Política Imigratória"; conferência e debates publicados no "Diário do Congresso Nacional" de 10-9-47. Tem colaborado com a Comissão de Imigração e Colonização da Câmara dos Deputados, no preparo e discussão de projetos de leis acerca desses assuntos. (N. R.)

INTRODUÇÃO

NÃO é nova a atividade no setor mundial em favor dos refugiados. Em 1920, o Dr. Fridtjof Nansen e a Liga das Nações prestaram assistência aos refugiados russos e armênios. A partir de 1933, em face das perseguições dos nazistas, milhares de alemães e austríacos ficaram na mesma condição. A Liga das Nações tomou algumas providências a respeito. Depois de 1938, a matéria foi entregue ao Comité Inter-governamental de Refugiados, instituído naquele ano, em França.

A segunda guerra mundial trouxe novos aspectos ao problema. Milhões de europeus se movimentaram por causa dos nazistas, muitas vezes através das fronteiras, em virtude de motivos raciais e políticos, e, às vezes, como trabalhadores forçados. Os exércitos aliados, durante e depois do avanço na Alemanha, providenciaram o retorno de tais pessoas aos respectivos países e deram-lhes auxílios.

A U.N.R.R.A. prestou valiosa assistência às pessoas deslocadas e aos refugiados. São consideráveis os esforços desenvolvidos, os campos organizados, os recursos empregados por essa entidade em favor de tais pessoas.

Em 1 de julho de 1947, a O.I.R. assumiu os encargos da U.N.R.R.A. e do Comité Inter-governamental de Refugiados.

Movidas por um sentimento humanitário e com o propósito de resolver o problema, as Nações Unidas instituíram a Organização Internacional de Refugiados (O.I.R.), como agência especializada e incumbida de prestar assistência aos refugiados e deslocados e providenciar-lhes a repatriação e o reestabelecimento. O empreendimento exige vultosos recursos financeiros, atividades de várias espécies, sacrifícios, dedicações. Em jôgo, porém, estão milhares de elementos humanos, de

peçoas como todos nós que, felizmente, não tivemos a desventura de conhecer os horrores da guerra. Reestabelecer e repatriar êsses nossos semelhantes não é incumbência simples e que possa ser resolvida apenas com demagogia.

Ao considerarmos a posição dos refugiados e deslocados de guerra, devemos ter em mente que êles são humanos como nós todos, sejamos jornalistas ou comerciantes, advogados ou engenheiros, governantes ou eleitores. As atitudes contrárias, inspiradas por mero jacobinismo ou informações errôneas, irão talvez prejudicar êsses seres humanos que conhecem os duros efeitos da guerra. Façamos criteriosa seleção daqueles que desejarem vir ao Brasil, mas não fiquemos contra êles pelo simples fato de serem refugiados e deslocados. Êles também querem viver e trabalhar, edificar novas condições existenciais e integrar-se em outras comunidades humanas.

* * *

ORIGENS DA O. I. R.

Para o estudo das origens da O. I. R., temos que examinar os trabalhos realizados pela Assembléia Geral da O. N. U., durante a primeira parte da primeira sessão, isto é, de 10 de janeiro a 14 de fevereiro de 1946 (reunião de Londres). Nessa ocasião, o assunto mereceu cuidado da parte dos representantes das Nações Unidas.

Em 23 de janeiro, a delegação da Inglaterra apresentou à Assembléia Geral um projeto concernente aos refugiados. A proposta inglesa, depois de analisar os esforços feitos pela Liga das Nações e pelo Comité Intergovernamental de Refugiados, concluiu no sentido de que o mecanismo existente para cuidar do problema não era mais adequado. Por isso, foi proposto que a questão fosse encaminhada ao Conselho Econômico e Social, para o necessário exame em sua primeira sessão.

No dia 25 de janeiro, a delegação da Iugoslávia ofereceu um substitutivo, declarando que a Assembléia deveria considerar que o problema das pessoas deslocadas tinha deixado de ser uma questão internacional importante, porque a derrota dos países fascistas permitia o regresso de tôdas as pessoas deslocadas aos respectivos países. Não era necessário um mecanismo internacional permanente para organizar a assistência a tais pes-

soas. O problema deveria ser resolvido por meio de acórdos bilaterais entre os países de origem e de residência dos refugiados. Quaisquer pessoas deslocadas que não se apresentassem para repatriação dentro do período de quatro meses não teria direito à assistência por conta de organizações internacionais ou dos seus Estados de origem.

As duas propostas foram submetidas ao Terceiro Comité (Social, Cultural e Humanitário).

Durante as discussões no Terceiro Comité e no plenário da Assembléia, alguns representantes, inclusive os da Bielorrússia, Polônia, Rússia e Ucrânia acentuaram que todos os deslocados poderiam retornar aos seus países, se o desejassem, em face da derrota dos países fascistas. Os "quislings", criminosos de guerra, traidores, fascistas e elementos não democráticos em geral que tinham feito oposição aos governos dos respectivos países não deveriam receber qualquer assistência da parte de organização internacional. A solução do problema dos refugiados seria a repatriação, o mais cedo possível, e, de preferência, através de acordos bilaterais entre os países interessados. A assistência internacional, a pessoas não desejosas de regressarem aos seus países em virtude de razões políticas, contribuiria para perpetuar o problema ao invés de o resolver.

Outros representantes, entre os quais os da Bélgica, Holanda, Panamá, África do Sul, Inglaterra e Estados Unidos da América, consideraram que era necessário colocar os motivos humanos acima das razões políticas. Havia dissidentes políticos que não eram fascistas nem criminosos de guerra ou traidores. Essas pessoas não deveriam ser obrigadas a retornar aos seus países. O direito de asilo para os dissidentes políticos faz parte dos direitos humanos básicos previstos na Carta das Nações Unidas.

Em 1 e 4 de fevereiro, respectivamente, os delegados da Holanda e da Rússia apresentaram projetos de resolução em substituição aos anteriores. Os dois novos projetos estabeleciam que o problema deveria ser encaminhado ao Conselho Econômico e Social e que os refugiados que não desejassem regressar aos respectivos países não seriam compelidos a fazê-lo. O projeto da Holanda recomendava ao Conselho Econômico e Social o estabelecimento de um órgão interna-

cional para cuidar de todos os aspectos do problema dos refugiados.

O delegado dos Estados Unidos da América propôs que a Assembléia recomendasse àquele Conselho a criação de um comité especial para o estudo do assunto e relatar à Assembléia, na 2.^a parte da 1.^a sessão.

Afinal, no dia 12-2-46, a Assembléia Geral aprovou a resolução que submeteu o problema ao Conselho Económico e Social, para que o estudasse detidamente e apresentasse relatório na 2.^a parte da 1.^a sessão da Assembléia; recomendou que designasse um comité especial a fim de fazer o mencionado estudo o mais depressa possível; recomendou, ainda, ao Conselho que, ao examinar o assunto, tomasse em consideração certos princípios, que foram citados.

Durante a 1.^a sessão (23-1 a 18-2-46, Londres), do Conselho Económico e Social, a matéria foi discutida convenientemente. Em 16 de fevereiro foi estabelecido o Comité Especial dos Refugiados e Pessoas Deslocadas, para o fim de estudar a questão e fazer relatório ao Conselho, na 2.^a sessão dêste.

O Comité Especial reuniu-se em Londres, de 8-4 a 1-6-46 e ficou constituído de quatro sub-comités. Decidiu sobre a necessidade de ser criado um organismo internacional para cuidar do problema dos refugiados e deslocados. A respeito dêsse e de outros aspectos, apresentou relatório ao Conselho, que, em sua segunda reunião (25-5 a 21-6-46, New York), concentrou discussões nas conclusões do Comité Especial. Em resolução de 21-6-46, o Conselho recomendou à Assembléia Geral a criação de um órgão não permanente a ser chamado — "Organização Internacional de Refugiados" (O.I.R.), que seria uma agência especializada das Nações Unidas. O Conselho pediu ao Secretário Geral da O.N.U. que transmitisse o projeto de constituição da O.I.R. aos governos dos Estados membros da O.N.U., para os competentes comentários. O Conselho instituiu um Comité de Finanças da projetada O.I.R., a fim de preparar orçamentos administrativos e de execução provisórios e destinados ao primeiro ano financeiro da organização.

O Comité de Finanças reuniu-se em Londres (6 a 20 de julho de 1946) e preparou os citados orçamentos.

Na 3.^a sessão (11-9 a 3-10-46, New York), tinha o Conselho para estudar os comentários dos membros da O.N.U. a respeito do projeto de criação da O.I.R., e relatório do Secretário Geral concernente à resolução do Conselho relativa ao início do trabalho daquela organização. Designou um Comité de Finanças *ad-hoc*, que reviu o orçamento administrativo proposto pelo Comité Especial. O Conselho aprovou o projeto de constituição da O.I.R. (3-10-46), com as emendas introduzidas na 3.^a sessão, em face dos comentários dos Estados membros, e encaminhou-o à Assembléia Geral.

A Assembléia Geral realizou a 2.^a parte da 1.^a sessão em Nova York, 23-9 a 15-12-46. Submeteu o projeto da O.I.R. ao Terceiro Comité, que efetuou diversas discussões sobre a matéria. Nessa oportunidade, a Sra. Roosevelt fez várias considerações em favor dos deslocados e refugiados.

As principais diferenças de opinião se verificaram entre — Bielorrússia, Polónia, Ucrânia, Rússia e Iugoslávia, de um lado, e Estados Unidos da América, Inglaterra e França, de outro, como países que administram campos de refugiados e pessoas deslocadas nas zonas ocupadas da Alemanha e Áustria. Houve prolongados debates no Comité, que, em 12-11-46, decidiu que a discussão da constituição se processasse artigo por artigo nas reuniões plenárias. 65 emendas ao projeto de constituição foram submetidas pelas delegações. Durante 17 reuniões foram as mesmas analisadas; 39 emendas rejeitadas, 18 aprovadas, sem alteração, 4 com modificação e 4 foram retiradas.

A Assembléia tinha, também, remetido o projeto ao Quinto Comité (Administrativo e Financeiro), para que examinasse as seções pertinentes às finanças.

Em 15-12-46, a Assembléia Geral da O.N.U. aprovou a constituição da Organização Internacional de Refugiados (O.I.R.) — 35 votos a favor, 5 contra e 18 abstenções.

CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS (O.I.R.)

RESUMO DAS PARTES PRINCIPAIS

PREÂMBULO

Os governos que aceitam a constituição reconhecem que os autênticos refugiados e pessoas

deslocadas devem gozar de auxílio internacional, a fim de poderem voltar ao país de origem ou de encontrar nova moradia em outro lugar; que a reinstalação e o reestabelecimento dos refugiados e pessoas deslocadas só devem ser tomados em consideração nos casos estipulados na constituição; que, enquanto não forem levados a efeito a repatriação, a reinstalação e o reestabelecimento, os refugiados e pessoas deslocadas devem ser protegidos em seus direitos e interesses legítimos, receber auxílio e assistência.

Para realizar as citadas finalidades, fica criado um organismo sem caráter permanente, que se denomina Organização Internacional de Refugiados (O.I.R.), articulado com a O.N.U. através do Conselho Econômico e Social, como agência especializada.

JURISDIÇÃO

A jurisdição da O.I.R. estende-se aos refugiados e pessoas deslocadas, na forma do estipulado na constituição.

FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES

Deve a O.I.R., de acordo com as finalidades e princípios da Carta das Nações Unidas, encarregar-se da repatriação, da identificação e da classificação das pessoas sob sua jurisdição; dos cuidados e da assistência a lhes serem prestados; da proteção jurídica e política a que têm direito; de seu transporte, bem como de sua reinstalação e do seu reestabelecimento nos países que podem e desejam acolhê-los. Essas funções serão exercidas com os seguintes objetivos.

- a) fomentar e facilitar, por todos os meios possíveis, o pronto retorno, ao país de origem ou de residência anterior, das pessoas colocadas sob jurisdição da O.I.R., tomando em consideração os princípios estabelecidos pela resolução sobre os refugiados e pessoas deslocadas, adotada pela Assembleia Geral em 12-2-46, bem como os princípios enunciados no preâmbulo da constituição, e cumprir, por todos os meios, essas finalidades, especialmente para proporcionar-lhes auxílio material e alimentação suficiente durante um período de três meses, a partir do momento em que

deixarem a residência atual, sempre que regressarem a um país que ainda esteja sofrendo os efeitos da ocupação inimiga durante a guerra e sob condição de que os alimentos sejam distribuídos sob os auspícios da O.I.R., inclusive o fornecimento de roupas e de meios de transportes necessários;

- b) no que diz respeito às pessoas cuja repatriação não se verificar de acordo com o estabelecido no item a, facilitar :

I — o reestabelecimento dessas pessoas, nos países de residência provisória;

II — a emigração, a reinstalação e o reestabelecimento de pessoas isoladas ou de família em outros países;

III — sempre que necessário e possível, segundo os recursos disponíveis e sob reserva dos regulamentos financeiros apropriados, o estudo, o estabelecimento ou a execução de projetos de reestabelecimento, em grupos ou em grande escala.

Para poder desempenhar suas funções, a O.I.R., exercerá todas as atividades que lhe competirem e, para esse fim, terá as seguintes atribuições:

- a) receber e aplicar fundos públicos e privados;
- b) adquirir, quando necessário, mediante arrendamento, doação ou, em casos excepcionais, mediante compra direta, terrenos e edifícios, mantendo-os ou dêles dispondo por arrendamento, venda ou qualquer outra forma;
- c) adquirir, manter e transferir qualquer outra propriedade que lhe seja necessária;
- d) celebrar contratos e contrair obrigações, inclusive com governos ou com autoridades de ocupação ou de controle, desde que essas autoridades se comprometam a continuar a assegurar, parcial ou totalmente, a manutenção dos refugiados e pessoas deslocadas que se encontrarem nos ter-

ritórios sujeitos à sua autoridade, sob contrôlo da O.I.R.;

- e) entrar em negociações e celebrar acordos com os governos;
- f) consultar e cooperar com organizações públicas e privadas, sempre que fôr necessário e que tais organizações tiverem fins idênticos aos da O.I.R. e se conformarem com os princípios das Nações Unidas;
- g) fomentar a celebração de acordos bilaterais de assistência mútua para a repatriação de deslocados;
- h) contratar pessoal para os seus serviços;
- i) tomar qualquer iniciativa para facilitar o cumprimento das suas tarefas;
- j) firmar acordos com países que puderem e desejarem acolher os refugiados e pessoas deslocadas, a fim de proteger seus direitos e interesses legítimos;
- k) realizar qualquer outro ato relacionado com as suas finalidades.

MEMBROS

Podem ingressar na O.I.R. todos os Estados membros da O.N.U. É, também, facultado o ingresso aos demais Estados pacíficos, mediante recomendação do Comité Executivo.

Órgãos

São órgãos da O.I.R. :

- 1) Conselho Geral.
- 2) Comité Executivo.
- 3) Secretaria.

CONSELHO GERAL

O Conselho Geral é o órgão supremo da OIR. Cada membro da OIR terá um representante no Conselho, bem como os substitutos e assessores que julgar necessários. Cada membro terá um voto no Conselho, que será convocado pelo Comité Executivo uma vez por ano, em sessão ordinária, mas durante os três primeiros anos subsequentes ao estabelecimento da OIR, será convocado pelo menos duas vezes por ano. Pode ser convocado em sessão extraordinária.

COMITÉ EXECUTIVO

Exercerá o Comité Executivo as funções indispensáveis para executar as decisões do Conselho Geral; poderá, também, tomar decisões no intervalo das sessões do Conselho, sobre assuntos de caráter urgente, as quais serão transmitidas ao Diretor Geral. O Comité será composto dos representantes de nove membros da O.I.R., eleitos pelo Conselho Geral, para o período de dois anos.

Reunir-se-á o Comité Executivo:

- a) mediante convocação do seu Presidente, duas vezes por ano;
- b) a pedido de um delegado ou de um membro do Comité, em carta dirigida ao Diretor Geral;
- c) quando ocorrer vaga na Presidência, cabendo ao Diretor Geral convocar a reunião.

Para o fim de investigar, *in loco*, a situação dos acampamentos, centros ou pontos de reunião que estiverem sob a fiscalização da O.I.R., o Comité Executivo poderá visitá-los, representado pela totalidade dos seus membros ou por delegação constituída de alguns deles.

O Comité Executivo receberá os relatórios do Diretor Geral e, após exame, solicitará ao mesmo que os encaminhe ao Conselho Geral.

ADMINISTRAÇÃO

O mais alto funcionário da O. I. R. é o Diretor Geral, responsável perante o Conselho e o Comité. Terá a seu cargo a administração e a direção da O.I.R., de acôrdo com as decisões daqueles dois órgãos, devendo apresentar relatório a respeito das medidas adotadas no sentido da aplicação dessas decisões.

O Diretor Geral é designado pelo Comité Executivo e nomeado pelo Conselho Geral. Exercerá o Diretor as suas funções nos termos de um contrato assinado, em nome da O.I.R., pelo Presidente do Comité Executivo; o contrato conterá uma cláusula de rescisão com aviso prévio de seis meses, válido para as duas partes. Em circunstâncias excepcionais e sob reserva de confirmação posterior da parte do Conselho Geral, o Comité Executivo tem poderes para suspender de suas funções o Diretor Geral, pelo voto de dois

terços dos membros se, no parecer do Conselho, a sua conduta justifica tal decisão. O Diretor Geral assistirá a tôdas as sessões do Conselho Geral, do Comité Executivo e de tôdas outras comissões.

FINANÇAS

O Diretor Geral submeterá ao Conselho Geral, por intermédio do Comité Executivo, um orçamento anual para cobrir as despesas necessárias com a administração e execução da O.I.R., assim como as referentes aos projetos de reinstalação em grande escala e, periòdicamente, os orçamentos suplementares que forem exigidos. O Comité encaminhará o orçamento ao Conselho, com as observações que julgar oportunas. Após a aprovação definitiva do orçamento pelo Conselho, o total das importâncias que hão de figurar sôb três rubricas, a saber — “Administração”, “Execução” e “Projetos de reinstalação geral”, será repartido entre os membros e por rubrica em proporções fixadas periòdicamente pelo voto da maioria de dois terços dos membros presentes e votantes do Conselho Geral.

Cada membro contribuirá para as despesas administrativas e de execução, na proporção que lhe couber. E' voluntária a contribuição para as despesas referentes aos projetos de reinstalação geral.

O orçamento administrativo da O.I.R. será apresentado à Assembléia Geral da O.N.U., a fim de que o examine e formule as recomendações que julgar apropriadas.

SEDE E OUTRAS REPARTIÇÕES

A O.I.R. terá sede em Paris ou Genebra, de acôrdo com a decisão do Conselho Geral, e tôdas as reuniões dêste órgão e do Comité Executivo realizar-se-ão nessa sede, salvo se a maioria dos membros do Conselho decidir que as reuniões se efetuarão em outro lugar.

O Comité poderá estabelecer tôdas as repartições regionais e congêneres, bem como formas de representação. As repartições e órgãos representativos só poderão ser instituídos com o consentimento do govêrno do território escolhido.

REGIMENTO INTERNO

O Conselho Geral adotará o seu regimento interno, inspirando-se, em conjunto e sempre que possível, no regimento do Conselho Econômico e Social da O.N.U. O Comité Executivo adotará

seu regimento interno, respeitando as decisões do Conselho Geral, a êsse respeito.

ESTATUTOS, IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS

A O.I.R. gozará, no território de cada Estado membro, da capacidade jurídica necessária para exercer suas funções e realizar os seus objetivos. Os representantes dos Estados membros, os funcionários e empregados da O.I.R. gozarão igualmente dos privilégios e imunidades necessários ao livre exercício de suas funções a serviço da O.I.R. A capacidade jurídica, os privilégios e as imunidades serão determinados por acôrdo, a ser preparado pela O.I.R., mediante consulta ao Secretário Geral da O.N.U.

RELAÇÕES COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES

A O.I.R. poderá estabelecer as relações que lhe parecerem úteis com as organizações internacionais.

RELAÇÕES COM AS AUTORIDADES DOS PAÍSES EM CUJO TERRITÓRIO ESTIVEREM OS REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS

As relações entre a O.I.R., e os govêrnos dos países em cujo território se encontrarem os refugiados e pessoas deslocadas, assim como as condições pelas quais a O.I.R., exercerá sua atividade nesses países, serão fixadas mediante acordos a serem celebrados entre a O.I.R., e êsses govêrnos ou administrações.

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

Os textos das emendas à constituição da O.I.R. serão comunicadas, pelo Diretor Geral, aos membros, pelo menos três meses antes de serem submetidas ao Conselho Geral. As emendas entrarão em vigor ao serem adotadas mediante o voto de aprovação de dois terços dos membros presentes e o votantes do Conselho Geral e aceitas por dois terços dos Estados membros, conforme os respectivos sistemas constitucionais.

INTERPRETAÇÃO

Os textos em inglês, chinês, francês, espanhol e russo serão considerados autênticos. Tôda divergência ou questão relativa à interpretação ou à aplicação da constituição será submetida à Côrte Internacional de Justiça, salvo se o Conselho Geral e as partes em litígio concordarem em outro meio de solução.

ENTRADA EM VIGOR

Os Estados poderão tornar-se partes na constituição da O.I.R. mediante :

- I — assinatura sem reservas quanto à sua aprovação;
- II — assinatura sujeita à aprovação;
- III — aceitação.

A aceitação efetuar-se-á mediante depósito de um instrumento oficial junto ao Secretário Geral da O.N.U.

A constituição entrará em vigor ao receber a adesão de, pelo menos, quinze Estados, cujas contribuições para a parte I do orçamento de execução, não forem inferiores a 75% da totalidade das contribuições para a mencionada parte I.

O Secretário Geral da O.N.U. notificará os Estados membros da data da entrada em vigor da constituição.

ANEXOS

Do's anexos (I e II) fazem parte da constituição da O.I.R.

ANEXO I

Princípios gerais :

a) o principal objetivo da O.I.R. será dar ao problema dos refugiados e pessoas deslocadas uma solução rápida e positiva, que seja justa e equitativa para todos os interessados;

b) a tarefa principal da O.I.R., em relação às pessoas deslocadas, será a de facilitar-lhes o retorno, tão pronto quanto possível, aos respectivos países de origem;

c) não deve ser prestado auxílio internacional aos traidores, "quislings" e criminosos de guerra, assim como não se tomará qualquer medida que possa impedir a entrega e o castigo dos mesmos;

d) a O.I.R. deverá certificar-se de que seu auxílio não será aproveitado para fomentar atos subversivos ou hostis contra qualquer dos governos das Nações Unidas;

e) o auxílio não deverá ser explorado por indivíduos que se recusem a voltar a seus países de origem, por preferirem a ociosidade aos rigores que haveriam de suportar ao participarem da reconstrução de seus países.

f) nenhum refugiado ou deslocado autêntico será privado de assistência;

g) a O.I.R. deverá esforçar-se para não perturbar as relações amistosas entre as nações;

Com o fim de assegurar a aplicação imparcial e equitativa dos princípios mencionados, assim como das definições adiante indicadas, será conveniente o estabelecimento de um organismo especial de natureza semi-jurídica, com constituição, regimento e jurisdição adequados.

DEFINIÇÃO DO TERMO "REFUGIADO"

Aplica-se a palavra "refugiado" à pessoa que deixou seu país de origem ou aquêle em que anteriormente residia de modo habitual, ou que está fora dêste país e que, tenha ou não conservado a sua nacionalidade, pertença a uma das categorias seguintes :

a) vítima dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado daqueles, na segunda guerra mundial, de regimes "quislings" ou análogos que os ajudaram em sua luta contra as Nações Unidas, gozem ou não aquelas pessoas de um estatuto internacional de refugiados;

b) os republicanos espanhóis;

c) pessoas consideradas refugiadas antes da deflagração da segunda guerra mundial, por motivo de raça, nacionalidade ou opiniões políticas.

Aplica-se, também, o termo "refugiado" à pessoa que, embora não deslocada, se encontra fora do país cuja nacionalidade possui ou no qual tinha antes sua residência habitual, e que, em consequência de acontecimentos ocorridos depois da deflagração da segunda guerra mundial, não pode ou não deseja valer-se da proteção do governo do país cuja nacionalidade possui ou possuía. A palavra é aplicada, outrossim, a pessoas que, sendo de origem israelita ou estrangeiros ou apátridas, foram perseguidas dos nazistas e retidas num daqueles países ou que, vendo-se obrigadas a fugir, tiveram de voltar mais tarde aos mesmos em consequência da ação do inimigo ou das circunstâncias da guerra e que ainda não estão reinstaladas de modo estável. Aplica-se, de outro lado, às crianças não acompanhadas que são órfãos de guerra ou cujos pais desapareceram, e que se acham fora do seu país de origem. Sendo essas crianças menores de 16 anos, receberão, com prioridade, todo auxílio possível, inclusive o auxílio para repatriação relativamente àquêles cuja nacionalidade possa ser determinada.

DEFINIÇÃO DO TERMO "PESSOA DESLOCADA"

O termo "pessoa deslocada" aplica-se a toda pessoa que, em consequência da ação das autoridades dos regimes nazista, fascista ou dos que tomaram parte ao lado dos mesmos, na segunda guerra mundial, de regimes "quislings" ou análogos, foi deportada do país cuja nacionalidade possuiu ou no qual tinha antes sua residência habitual ou que foi obrigado a deixar este país, como sejam as pessoas que foram obrigadas ao trabalho forçado e que foram deportadas por motivo de raça, religião ou opiniões políticas. Ao cessarem de existir as razões pelas quais foram deportadas, tais pessoas deverão ser repatriadas logo que possível.

CONDIÇÕES EM QUE OS REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS ESTÃO INSCRITOS NA COMPETÊNCIA DA O.I.R.

Essas pessoas estarão inscritas na competência da O.I.R. caso possam ser repatriadas e se o auxílio da O.I.R. fôr necessário para lhes assegurar a repatriação ou, se, com absoluta liberdade, e depois de terem tomado conhecimento exato da situação e recebido informações adequadas dos governos dos países de que são nacionais ou em que residiam habitualmente, tiverem expressado razões válidas para não regressar àquêles países.

Deixarão de ser inscritos na competência da O.I.R. os refugiados e pessoas deslocadas:

a) que tiverem regressado a países membros das Nações Unidas e de que são nacionais, a menos que o lugar em que residiam anteriormente e ao qual desejam regressar se encontre fora do país do qual são nacionais;

b) que hajam adquirido nova nacionalidade;

c) que, a juízo da O.I.R., se hajam estabelecido definitivamente de outro modo;

d) que tiverem, sem motivo válido, recusado aceitar as propostas da O.I.R., no sentido de sua reinstalação ou repatriação;

e) que não façam nenhum esforço sério para ganhar a vida, embora lhes fosse possível fazê-lo ou que aproveitem indevidamente o auxílio proporcionado pela O.I.R.

Pessoas que não estarão inscritas na competência da O.I.R.:

1) os criminosos de guerra, "quislings" e traidores;

2) todos aquêles a respeito dos quais se possa provar:

I — terem ajudado o inimigo a perseguir as populações civis dos países membros das Nações Unidas;

II — terem ajudado, voluntariamente, as forças inimigas desde o começo da segunda guerra mundial em suas operações contra as Nações Unidas;

3) criminosos de direito comum passíveis das disposições dos tratados de extradição;

4) aquêles que, sendo de origem alemã do ponto de vista étnico (sejam eles súditos alemães ou pertencentes às minorias alemães em outros países):

I — tenham sido ou possam ser transferidos para a Alemanha;

II — tenham sido evaquados da Alemanha para outros países no exterior no decorrer na 2.^a guerra mundial;

III — tenham fugido da Alemanha ou voltado a esta como fugitivos, ou tenham saído de qualquer outro país em que residiam, sem ser a Alemanha, para não caírem nas mãos dos exércitos aliados.

5) aquêles que recebem auxílio econômico e a proteção do país a cuja nacionalidade pertencem, a menos que este país solicite para eles a assistência internacional;

6) aquêles que, desde a cessação das hostilidades da segunda guerra mundial:

I — tenham participado de qualquer organização cujo objetivo fosse a queda, pela força das armas, do govêrno de seu país de origem, se este país for membro das Nações Unidas, ou do govêrno de outro membro da O.N.U. ou que tenham participado de qualquer organização terrorista;

II — que tenham encaabeçado movimentos hostís contra o govêrno de seu país de origem, caso seja este membro das Nações Unidas, ou que tenham dirigido movimentos no sentido de encorajar os refugiados a não regressarem a seus países de origem;

III — que perterçam, no momento em que solicitam o auxílio da O.I.R., às forças armadas ou ao serviço público de um país estrangeiro.

ANEXO II

Orçamento — cotas para o primeiro exercício

O orçamento provisório para o primeiro exercício elevar-se-á a 4.800.000 dólares americanos, para as despesas de administração, a 151.060.500 dólares, para as despesas de execução e 5.000.000 de dólares para as despesas relativas à reinstalação em grande escala.

Essas quantias (exceção feita das despesas de reinstalação em grande escala, as quais são voluntárias), serão pagas pelos membros da O.I.R., conforme a tabela organizada. Segundo essa tabela, os Estados Unidos da América pagarão ... 45,75% das despesas de execução e 39,89% das de administração; Inglaterra — 14,75% e 11,48, respectivamente; China — 2,50 e 6,00%; França — 4,10% e 6,00%; Canadá — 3,50% e 3,20%; Suécia — 2,20% e 2,55%; Índia — 3,66% e 3,95%; Brasil — 1,50 e 1,85 — e assim por diante.

COMISSÃO PREPARATÓRIA DA O.I.R.

No dia 15-12-46, os representantes das Nações Unidas na 2.^a parte da 1.^a sessão da Assembléia Geral, firmaram um acôrdo sôbre as medidas provisórias a serem tomadas a respeito dos refugiados e pessoas deslocadas.

Pelo acôrdo, foi estabelecida a *Comissão Preparatória da O.I.R.*, que consistiria de um representante de cada govêrno que havia assinado a constituição da O.I.R. O Diretor do Comitê Intergovernamental de Refugiados, o Diretor Geral da U.N.R.R.A. e o Diretor da Organização Internacional do Trabalho ou seus representantes, seriam convidados a participar da Comissão, em caráter consultivo.

A Comissão deveria :

- a) tomar as medidas necessárias e possíveis para o propósito de conseguir que a O. I.R. entrasse em efetivo funcionamento o mais breve possível;
- b) providenciar a convocação da 1.^a sessão do Conselho Geral da O.I.R., logo que a constituição entrasse em vigor;
- c) preparar a agenda provisória para a 1.^a sessão daquele Conselho, assim como os documentos e projetos de recomendações respectivos;

d) sugerir planos, em consulta com as organizações existentes e as autoridades de contrôle, para o programa do 1.^o ano da Organização;

e) preparar projeto dos regulamentos financeiros e de pessoal, bem como o relativo às regras de processo para o Conselho Geral e Comité Executivo.

Após acôrdo com as organizações existentes e que tratavam de refugiados e deslocados, a Comissão ficaria com as funções, atividades, acervo e pessoal dessas organizações. A Comissão nomearia um Secretário Executivo, que seria responsável pela nomeação e direção do pessoal que fosse necessário para os seus serviços. As despesas correriam por conta dos adiantamentos, dos fundos e acervos que seriam transferidos das organizações existentes. A 1.^a reunião seria convocada pelo Secretário Geral da O.N.U.. A Comissão deixará de existir quando for eleito o Diretor Geral da O.I.R.

O acôrdo entraria em vigor logo que fosse assinado por oito governos signatários da constituição da O.I.R.

ATIVIDADES DA COMISSÃO PREPARATÓRIA

A Comissão Preparatória da O.I.R. começou a existir em 31-12-46. Fez reuniões em Genebra, de 11 a 21 de fevereiro de 1947, em Lausanne, de 1 a 21 de maio do mesmo ano. Instituiu um Comitê Consultivo, composto de representantes da Bélgica, Canadá, China, França, Holanda, Inglaterra e Estados Unidos da América. Ordenou ao Secretário Executivo que, sujeito ao parecer do Comitê Consultivo, concluísse acordos com as organizações existentes que cuidavam dos refugiados e pessoas deslocadas, para o fim de assumir as respectivas funções, atividades, acervos e pessoal.

De fato, a Comissão assumiu os encargos da U.N.R.R.A. e do Comitê Intergovernamental de Refugiados em 1 de julho de 1947. A U.N.R.R.A., até 30-1-1947, administrou os campos em que grande maioria de refugiados e deslocados recebiam cuidados; nas zonas de ocupação britânica, francesa e americana, as autoridades de contrôle forneciam todos os suprimentos básicos. O Comitê Inter-governamental de Refugiados foi estabelecido em 1938, na França, para o fim de auxiliar as vítimas da perseguição nazista, providen-

ciando a respectiva proteção legal, manutenção e reestabelecimento. A UNRRA e o Comité tinham concluído acordos com mais de 60 sociedades que, voluntariamente, prestam socorro e serviços especializados.

Ao tempo da terminação da guerra, havia cerca de oito milhões de pessoas deslocadas; mais de seis milhões e meio já haviam retornado aos seus países de origem, até o começo de 1947. Os deslocados e refugiados que permaneceram, estavam assim distribuídos:

Poloneses	370.000
Baltas (estonianos, letões e lituanos)	194.000
Iugoslavos	77.000
Russos	30.000
Apátridas e indeterminados	98.000
Judeus	229.000
Outros	281.000
Total	1.279.000

(Esses dados foram extraídos de "Yearbook of the United Nations — 1946-47").

Quando a Comissão Preparatória assumiu a responsabilidade pelos refugiados e deslocados, o número dessas pessoas estava reduzido, pela repatriação e reestabelecimento. A Comissão concluiu, após examinar estatísticas organizadas pelo Secretário Executivo, que a melhor estimativa quanto ao número de refugiados e deslocados existentes em 1-7-47, era de 879.950 — pessoas que necessitavam de cuidado e manutenção, até serem repatriadas e reestabelecidas.

Estabeleceu a Comissão Preparatória os princípios a serem seguidos com referência à dieta, moradia, vestuário, saúde, educação e condições gerais de vida para os refugiados e deslocados que estariam sob o seu mandato. Apelou para os governos das Nações Unidas no sentido de que os mesmos intensificassem esforços para dar emprego aos refugiados e deslocados.

Na conformidade das estatísticas organizadas pelo Secretariado da Comissão ("Statistical report on PCIRO operations") e que consultamos graças à gentileza do Dr. Rui de Carvalho, chefe da missão da O.I.R. no Rio de Janeiro, havia, em fevereiro de 1948, 633.680 refugiados e deslocados sob os cuidados e manutenção da O.I.R. Segundo as respectivas nacionalidades, última residência habitual ou origem étnica, esse total está distribuído do seguinte modo:

Da Polônia (excluídos os judeus):	162.310
Dos países bálticos:	
Estônia	22.080
Letônia	76.610
Lituânia	44.720
Judeus (de todos os países)	157.560
Ukranianos	93.640
Dos demais países	76.760

Ainda de acordo com a citada publicação, é a seguinte a localização dos refugiados e deslocados que recebem cuidado e manutenção da O.I.R.:

Áustria: Zona britânica	7.750
" francesa	3.100
" americana	30.280
Alemanha: Zona britânica	188.640
" francesa	27.750
" americana	314.670
Itália:	29.300
Oriente Médio	17.270
Outros lugares	14.920

No artigo intitulado "Proyectos y tendencias de la O.I.R.", constante do "Boletín de las Naciones Unidas" (número de 1-3-48), o Sr. William H. Tuck, Secretário Executivo da Comissão Preparatória da O.I.R., faz oportuno estudo sobre esse organismo. Segundo essa autoridade, havia, em março de 1948, 617.601 refugiados e deslocados que recebem ajuda da O.I.R.; existem 304.000 pessoas de subsistência precária nos países esgotados da Europa, do Oriente Médio e do Extremo Oriente; outros grupos, que compreendem os refugiados da primeira guerra mundial, elevam o número de refugiados a um milhão e meio; mais de 800.000 e menos de um milhão terão que ser repatriados ou reestabelecidos. Desde julho de 1947, 60.400 pessoas decidiram regressar a seus países de origem, sendo 35.400 com a ajuda da O.I.R. Cerca de 100.000 partiram como emigrantes, dos quais 51.350 sob a proteção da O.I.R. O reestabelecimento foi realizado através de recrutamento de trabalhadores dos campos dos DP (displaced persons), na Europa e no Oriente Médio pelas comissões de seleção procedentes de doze países.

Realizou a Comissão Preparatória outra sessão em Genebra, no começo de 1948, e tomou, como principais providências:

- a) definir e limitar para o presente o número de refugiados e deslocados para os quais novas moradas possam ser procuradas;
- b) induzir os países a aceitarem cota razoável de grupos de famílias de refugiados e deslocados;

c) prover fundo adequado para financiar o movimento em larga escala de emigrantes para os destinos de além mar — Fundo Especial de Transporte Oceânico, instituído por proposta do governo britânico. O Secretário Executivo foi autorizado a gastar até dez milhões de dólares dos adiantamentos que possam fazer os Estados membros, com a finalidade de custear as viagens dos navios que transportarem os refugiados e deslocados para os novos lugares.

Em face da resolução indicada na letra b, serão dirigidas aos governos em geral perguntas no sentido de declararem a proporção do número total de refugiados não repatriáveis que estão dispostos a receber.

Nessa reunião, foi proposto que se estabelecesse a data de 1 de fevereiro de 1948 como o prazo depois do qual não poderiam ser admitidos novos refugiados sob a assistência da O.I.R. Entretanto, não haverá decisão definitiva a respeito disso até que se reúna o Conselho Geral.

Pondera o Senhor Tuck que as Nações Unidas criaram a O.I.R. com o intuito de por fim ao problema dos refugiados e não somente para alimentar e dar moradia indefinidamente aos refugiados, atividades essas que, em geral, representam 70% dos recursos monetários da O.I.R.

O relatório do Secretário Executivo apresentado àquela Comissão declara que o programa de reestabelecimento em massa para o ano fiscal a terminar em 30-6-948 há de contemplar o movimento de 234.453 refugiados para os países que demonstraram disposições favoráveis de receber imigrantes, entre os quais estão Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Estados Unidos.

O delegado do Canadá informou a Comissão de que o seu país recebeu 7.342 refugiados no último semestre de 1947. O representante da Inglaterra disse que mais de 40.000 foram recebidos em seu país e que apenas 90 tinham retornado à Alemanha. Cerca de 30.000 já haviam partido para os Estados Unidos.

Aprovou, também, a Comissão, por unanimidade, uma resolução no sentido de solicitar contribuições voluntárias dos Estados membros e não membros, para o fundo especial destinado ao reestabelecimento em grande escala; está planejada

a instituição de um fundo de cinco milhões de dólares para essa finalidade.

* * *

A Comissão pediu ao Secretário Executivo que solicitasse aos cinco governos signatários do acôrdio de Paris sôbre Repatriações, que pusessem à disposição da O.I.R. — \$25.000.000 de dólares, a serem usados em favor das vítimas da perseguição nazista. A metade dessa soma foi recebida do governo sueco, como contribuição ao fundo de reparações.

Foram tomadas medidas para o reestabelecimento, nas respectivas profissões, de médicos, dentistas e enfermeiras. De acôrdio com o último recenseamento, ainda vivem nos campos 3.775 pessoas dessas qualificações.

Para o corrente ano fiscal, foi autorizado o orçamento de \$119.088.320 dólares e, para o ano fiscal de 1948-1949, o orçamento de \$155.027.058. Os dois orçamentos provem fundos para o reestabelecimento de um máximo de 257.380 refugiados e deslocados durante o período de dois anos. Foi dito que ainda existem mais de 600.000 refugiados e deslocados nos campos, além dos 225.000 que se estão mantendo por si próprios, nas zonas ocupadas ocidentais da Alemanha, Áustria e Itália. Além disso, cerca de 700.000 refugiados, a maioria dos quais já está parcialmente assimilada nos países em que residem, são também da responsabilidade da O.I.R., embora só necessitem de proteção legal e de serviços administrativos.

* * *

ATUAÇÃO DO MINISTRO HÉLIO LOBO

O Ministro Hélio Lobo, representante do governo brasileiro junto à Comissão Preparatória da O.I.R., já fez visitas aos campos de deslocados, tomou parte em diversas reuniões da Comissão e preparou útil e documentado trabalho que o Ministério das Relações Exteriores publicou sob o título de

“O PROBLEMA DOS DESLOCADOS”.

“Ouve-se a cada passo que não podemos receber imigrantes porque nos mingua tudo, as instalações de chegada, as casas de residência, os transportes, o dinheiro. A prevalecer tal testemunho, nenhum país poderia ter-se elevado ao nível atual quando,

no século passado, milhões de seres humanos buscaram o continente americano, que tivemos para lhes oferecer senão as asperezas de nossas montanhas, o desconforto de nossas cidades, a imensidão de nossas planícies? O poder de absorção na América é um dos mais belos fenômenos de transplantação". A respeito de despesas, esclarece: "É certo que por motivos de ordem financeira, a recepção de imigrantes no Brasil depararia grandes obstáculos se, em consequência da guerra, não se nos abrisse agora oportunidade favorável. Como? Pelo custo de cada imigrante, isto é, cerca de 70 cruzeiros por cabeça, em vez de 3 a 4 mil cruzeiros, que é o que significaria a adoção do antigo sistema de procura na Europa. A O.I.R. encarrega-se de transporte, das despesas iniciais no país de destino, além da seleção, em esforço combinado com os nossos médicos. O custeio dessas despesas faz-se em parte pela contribuição dos Estados como membros, segundo escala internacional, e em parte por certa porcentagem do ouro alemão achado nos países europeus". Acha, também, que os deslocados são "elementos com excelentes títulos físicos, profissionais, religiosos, sociais e morais".

Mais adiante, o Ministro Hélio Lobo estabelece a diferenciação entre refugiado e deslocado — "Difere o refugiado do deslocado em que o primeiro saiu espontaneamente do seu país, por motivos políticos; ao passo que o segundo dêle foi retirado à força. A maioria, porém, é de deslocados, dezenas de milhares de homens e mulheres trazidas para a servidão do trabalho. Do total nos campos, cerca de 30% são poloneses, 20% israelitas; 17% baltas e o resto ucranianos, russos, iugoslavos e apátridas".

Sobre a distribuição dessas pessoas, o autor diz que: "Para resolver o problema dêsse mosaico humano, quatro soluções apresentaram-se aos aliados: a) repatriação forçada; b) fechamento nos campos e entrega dos seus habitantes à Alemanha e à Áustria; c) manutenção indefinida dos mesmos nos referidos campos; d) estabelecimento noutras terras, de preferência distantes". Após analisar as três primeiras soluções, conclui: "Só restava, pois, um expediente, a distribuição pelos países que desejassem livremente aceitá-los nos seus territórios".

Em torno de suas visitas, prossegue êsse ilustre diplomata brasileiro: — "Nada que se pudesse observar foi impedido. Conversei com autorida-

des locais, entrevistei deslocados, velhos, moços, crianças; visitei hospitais, oficinas, igrejas, dispensários. Campos mistos, campos de baltas, campos de ucranianos, campos de iugoslavos, campos de russos brancos, campos de soviéticos, campos de Volksdeutsche, nada escapou. Vivem os deslocados, geralmente, em antigos quarteis e, em menor número, nas casas de madeira de antigos campos de trabalho obrigatório. Desde o chefe até os policiais, a administração é feita por êles, sob um regimen de autonomia administrativa que tem produzido os melhores frutos: Há-os de tôdas as classes e profissões e, num dêles, o chefe é um antigo diplomata polonês. Apesar da chuva, da neve, da pavimentação em geral de tijolo ou pedra, tudo está limpo, em ordem. Quadros da terra natal, fotografias de chefes ou bandeiras da pátria distante, um ou outro pormenor dão certo aspecto íntimo à simplicidade daquelas paredes nuas e daqueles móveis improvisados".

Relativamente ao trabalho, informa o mesmo autor: — "Certa propaganda hostile os descreve refratários a qualquer atividade. E o que vimos foi cerca de 70% da população dos campos trabalhar e, se a porcentagem não é maior, deve-se à falta, sempre grande, de material. — As profissões são muitas, classificando-se assim: agricultura e florestação — 24%; escritório, comércio — 11%; serviços domésticos — 10%; transporte — 7%; construção — 6%; profissões liberais — 7%; alfaiates — 6%; saúde pública — 3%; metais — 2%; estudantes — 2%, artistas — 1%, etc.: Ainda aí as vestais do nosso arianismo têm matéria para ponderação: não se arguiu, com estrondo, que de cá saem bailarinos e cantores? Das profissões liberais há nos campos mais de 2.000 médicos e cerca de 3.000 enfermeiras. O deslocado intelectual — a competição profissional é a mesma em tôda parte — bem merecia um acolhimento menos reservado do que se lhe faz geralmente".

Há indicações acêrca das condições físicas dos deslocados: — "As condições de saúde dos campos estão acima da Alemanha antes da guerra: — a cifra de tuberculosos não vai além de 0,3 por mil, quando no Reich se registrava em 2,5 por mil; as moléstias venéreas de 0,4 por mil, contra 1,4. O índice de mortalidade é de 6,2 por mil (a da Grã Bretanha em 1939 era de 12,6 por mil) e a da mortalidade infantil é de 28,5 por mil. Como o índice de nascimento é de 38,9 por mil

(na Grã Bretanha, no mesmo ano de 1939, era de 14,9 por mil), há um saldo atual de nascimento sobre óbitos de 20.000 aproximadamente”.

Analisando a recepção de 5.000 pessoas deslocadas pelo Brasil, acentua: “Esses elementos pertencem a raças de elevado nível material e cultural, o que, na regra conhecida, só pode concorrer para a melhora do próprio padrão de vida do Brasil. Houve malentendidos quanto à recepção destes primeiros elementos no nosso país. Estou certo de que isso se explica mais por se tratar de experiência nova do que por deliberados propósitos negativos”. E acrescenta — “O exame social, o exame profissional, o exame médico, o exame de bons costumes são tais que, quando concluídos, equivalem a um atestado como melhor não pode ter-se. A radiografia, em geral pelo sistema Manuel de Abreu, exige-se obrigatoriamente. A suspeita de nazismo é eliminatória, como são os maus precedentes políticos ou as lesões orgânicas”.

Em recente artigo publicado no “Jornal do Comércio” de 2-7-48 (“Ainda os Deslocados”), o Ministro Hélio Lobo faz referência à sexta reunião da Comissão Preparatória, que se efetuou em Genebra, no mês de maio do corrente ano. Do programa, destacavam-se os seguintes pontos: relatório do Secretário Executivo sobre as atividades da Comissão, medidas a tomar na questão dos certificados de óbito, acordo com as Nações Unidas, regimento interno do Conselho Geral e do Comitê Executivo da O.I.R., situação financeira, repatriamento e reestabelecimento, questão dos deslocados chamados intelectuais. Ficou combinado que a Comissão se reunirá, novamente, a 20-8-48, sendo então, convocado o Conselho Geral da O.I.R.

Com referência à situação financeira, informa o autor que mais de três dezenas de nações assinaram a Constituição da O.I.R. e apenas treze têm tomado parte nas deliberações. Países em via de ratificação, como o nosso, ou outros nos quais esse processo é demorado, vem recebendo deslocados sem que tenham contribuído financeiramente para tais despesas. “Basta lembrar que cada navio fretado pela Organização custa 4.000 dólares por dia. — Com os seus 25 escritórios distribuídos pelo mundo, suas operações em 38 moedas diferentes, o custo dos transportes terrestres e marítimos a alimentação e a saúde demais de meio milhão de deslocados, o pessoal necessá-

rio em Genebra e nas zonas de ocupação do antigo Reich, da Áustria e da Itália, a O.I.R. deveria contar com recursos muito mais amplos do que realmente tem. Os Estados Unidos da América têm tido o maior encargo com cerca de 60% e a Grã Bretanha com 15%”.

O que sobrecarrega a O.I.R. são as despesas de execução, isto é, a manutenção nos campos, o transporte para além-mar e a reestabelecimento noutros países — explica o autor. A saúde, a assistência e a manutenção nos campos exigem 80 milhões de dólares; o repatriamento depende cerca de 4 milhões; o reestabelecimento, 17 milhões. E note-se que o atual orçamento não chega a 120 milhões de dólares — para as despesas de administração e de execução.

Outros dados constantes do citado trabalho. — De 1-7-47 a 1-2-48, apenas 128.000 foram reestabelecidos e 50.000 repatriados. O total previsto era maior e as razões da não realização da quantidade estimada são várias, entre as quais — repugnância ao regresso à pátria, por motivos políticos; a reserva de países europeus e de além-mar em face de certa propaganda maliciosa; dificuldade de obter transporte marítimo suficiente. — O nível sanitário nos campos ainda é dos melhores, não só pela imunização obrigatória contra cinco enfermidades contagiosas como pelos cuidados com que as autoridades acompanham a vida dos deslocados. — Entre os deslocados os intelectuais têm situação digna de melhor sorte. São cerca de 40.000 de todas as profissões. Por motivos que não se explicam, vêm trancadas em geral as portas à sua admissão. Só o Brasil poderia acolher 500 médicos, para o interior.

Sugere o autor o estabelecimento da cota de 50% de agricultores e 50% de técnicos — nas instruções para o recebimento de deslocados. As comissões de seleção teriam, deste modo, certa flexibilidade para a escolha.

Na parte final do artigo, o Ministro Hélio Lobo declara que “além do deslocado que vive em massa nos campos, há nas cidades do oeste europeu milhares de outros, cuja sorte não tem merecido a devida atenção. Genebra é um desses centros. Para ela vem indivíduos de várias nacionalidades, em geral fugitivos da cortina de ferro, homens da lei, médicos, engenheiros, diplomatas, trabalhadores manuais, cujo pedido de entrada depara no Brasil um *não invariável*, seja porque

os passaportes estejam a expirar e não podem ter outros, seja porque se trata de profissões liberais, seja porque não queremos imigração de cultura". — "Refugiado e apátrida são palavras mal soantes no Brasil, quando na verdade representam o que de melhor tem o velho mundo na compreensão da vida e da personalidade. De que foi feito o Brasil senão de refugiados que partiram primeiro de Portugal, depois da Itália, da Alemanha, da Espanha, de tantas outras terras, para fazerem de nossa pátria as suas pátrias. — Deixo neste papel, ainda uma vez, meu apêlo para que se acabe com restrições injustificáveis e se olhe para a admissão do estrangeiro de maneira liberal e humana, tão de acôrdo com as nossas tradições; o progresso nacional, a estrutura econômica do país, seu futuro, só têm que lucrar com isso. A história da República, a do Império nos seus últimos decênios, constituem prova cabal".

PRESIDÊNCIA E MEMBROS DA COMISSÃO PREPARATÓRIA DA O.I.R.

Presidente da Comissão Preparatória da O.I.R.: Henri Ponsot (embaixador da França); Secretário Executivo: William H. Tuck (dos Estados Unidos da América. Vice-presidente da Comissão: Ministro Hélio Lobo (do Ministério das Relações Exteriores do Brasil). Sede: Genebra (Palais des Nations, Geneve, Switzerland).

Membros da Comissão Preparatória:

Argentina.
 Austrália.
 Bélgica.
 Bolívia.
 Brasil.
 Canadá.
 Estados Unidos da América.
 Filipinas.
 França.
 Guatemala.
 Honduras.
 Islândia.
 Libéria.
 Holanda.
 Nova Zelândia.
 Noruega.
 Panamá.
 Perú.
 República Dominicana.

Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte.

O Poder Executivo do Brasil já enviou mensagem ao Congresso Nacional, para a ratificação da Constituição da O.I.R. Fazemos votos que o Poder Legislativo aprecie a matéria com brevidade e dê o seu apôio à Constituição de tão importante órgão internacional. A Comissão de Diplomacia da Câmara deu parecer favorável à ratificação da Constituição e deve ser ressaltada a atividade dos deputados João Henrique, Álvaro Castelo, relator, e José Armando Afonseca. Na Comissão de Finanças, o deputado João Cleophas, relator, opinou no mesmo sentido, formulando oportunos e importantes conceitos; a Comissão aprovou o parecer.

Países que já ratificaram a Constituição da O.I.R.:

Argentina.
 Austrália.
 Bélgica.
 Canadá.
 China.
 Estados Unidos da América.
 França.
 Guatemala.
 Islândia.
 Holanda.
 Nova Zelândia.
 Noruega.
 República Dominicana.

Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte (14).

Esperamos que o Brasil seja o 15º país a ratificar a Constituição. Assim, a O.I.R. passará a ter existência efetiva.

As operações da Comissão Preparatória da O.I.R. são administradas através de missões (escritórios) na Áustria, Bélgica, Alemanha (Zonas britânica, francesa e americana), Tchecoslováquia, China, França, Itália, Egito, Holanda, Polônia, Inglaterra, Estados Unidos da América, Brasil, Venezuela, Iugoslávia. O Secretariado da Comissão é composto de pessoas de cêrca de 30 nacionalidades diversas, sendo a maioria da Inglaterra, Estados Unidos da América, França e Holanda.

No Rio de Janeiro a missão da O.I.R. funciona na rua Santa Luzia, 799 — 16.º andar. E' seu chefe o Sr. Rui de Carvalho, que vem prestando serviços inestimáveis à Organização.

POLÍTICA POPULACIONAL DO BRASIL E OS DESLOCADOS

Fatores básicos na política de população de nosso país são o da assistência em sentido amplo aos elementos brasileiros, trabalhadores dos campos e das cidades, populações em geral, e o da introdução de imigrantes, isto é, bem aparelhada e planejada assistência às pessoas que vivem no Brasil e recebimento de bons elementos alienígenas. São dois aspectos essenciais na direção e execução de sólida política populacional.

Infelizmente, entre nós há correntes contrárias à imigração. Aos que se filiam a essa orientação, gostaríamos de lembrar que o bom elemento estrangeiro contribui para o nosso progresso. Basta atentar-se para o grande surto imigratório do fim do século passado e dos primeiros trinta anos do século atual, bem como as conseqüências daí decorrentes para a vida social e econômica do Brasil. Assim é que, de 1884 a 1893, recebemos 883.600 imigrantes; de 1894 a 1903 — 870.000; de 1904 a 1913 — 1.000.000 e assim por diante. São números expressivos. Não é necessário mencionar as atividades desses estrangeiros em São Paulo e nos Estados sulinos.

E' preciso que se estructure nova política imigratória, que se renove a mentalidade brasileira, a fim de evitar a tendência excessivamente restritiva ou coercitiva em relação à imigração.

Se o deslocado pode ser trazido para o Brasil com pequena despesa, se a seleção pode salvaguardar os nossos interesses, por que não aceitar a admissão de maior número dessas pessoas?

A fundação de núcleos coloniais, de núcleos agro-industriais, o estabelecimento de pequenas indústrias — tudo isso poderá ser feito com a participação de deslocados de guerra que tenham passado pela seleção dos médicos e técnicos brasileiros.

Imigrantes da Itália, da Holanda, de Portugal e de outros países seriam trazidos também. Não eliminemos, no entanto, os refugiados e deslocados, elementos humanos como nós e que não tiveram a ventura de nascer num país grandioso e exuberante como o nosso.

Terras inproveitadas, extensas áreas vazias — poderiam ser cultivadas pelos que trouxéssemos de fora e pelos nacionais que encaminhássemos para as mesmas.

Intensificar o povoamento só com os nacionais não parece providência aconselhável ou possível. Sanear, educar, prestar efetiva assistência médica, hospitalar, enfim, assistência social em sentido genérico — aos que aqui trabalham, edificam, constroem e, assim, fazem o progresso do Brasil — são medidas necessárias e úteis, mas não podemos executar uma política de população só com essas providências; elementos estrangeiros, selecionados na forma das nossas necessidades e conveniências, irão constituir energia produtiva. Para que se realize a posse efetiva das nossas grandes áreas, a conveniente extração de riquezas, a produção de utilidades, a cooperação dos alienígenas é indispensável e representa um valor indiscutível.

O sistema selecionador, porém, não poderá consistir de um aparelhamento que emperre ou dificulte a imigração. O projeto de lei sobre a criação do Departamento Nacional de Imigração e Colonização, elaborado pela Comissão de Imigração e Colonização da Câmara dos Deputados, aprovado em plenário e já remetido ao Senado, procurou estruturar, sob moldes racionais, um organismo destinado a supervisionar, orientar e dirigir os serviços relativos à seleção, entrada, distribuição, assimilação de imigrantes e colonização. Outro projeto de lei, ora em 2.^a discussão e preparado pelo mesmo órgão parlamentar, completa o primeiro, ao estabelecer normas gerais para a imigração e colonização.

O elemento humano de ascendência europeia ainda é o que mais nos convém. No Canadá, exemplo de progresso, de desenvolvimento social e econômico, a porcentagem de europeus, na formação do povo, é de 97%; nos Estados Unidos, a porcentagem de europeus é de 88%, segundo os dados constantes do livro de Carr-Saunders — "Poblacion Mundial".

Há pouco tempo, o governo brasileiro firmou contrato com a O.I.R. para a aceitação de mais deslocados. Os Estados Unidos da América acabam de aprovar resolução para o recebimento de 250.000 deslocados. São exemplos confortadores e que indicam os propósitos desses dois governos de verem solucionado o problema dos refugiados e deslocados, angustiante para as Nações Unidas, que, em 15-12-46, ao instituírem a O.I.R., tinham em vista motivos humanos e objetivos claros para a assistência, reestabelecimento e repatriação desses milhares de seres, vítimas de circunstâncias diversas, de conflitos, de distúrbios mundiais, de

perturbações político-sociais que a nossa geração, por duas vezes, teve a desventura de apreciá-los em escala mundial e de conseqüências diversas, com amplas repercussões na vida dos países, dos cidadãos e das instituições.

*

* *

REUNIÕES INTERNACIONAIS

(Data do início e local de realização da reunião —
Nome da organização)

I — Organização das Nações Unidas

1948

A partir de:

3 de Maio — Comissão de Drogas Narcóticas do Conselho Econômico e Social — 3.^a sessão. Local: Lake Success.

3 de Maio — Comité de redação da Declaração de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social — 2.^a sessão — Lake Success.

7 de Maio — Sub-Comité de Fertilizantes da Comissão Econômica para a Europa (C.E.E.) — Conselho Econômico e Social — Genebra.

10 de Maio — Sub-Comité do Aço da C.E.E. — Genebra.

10 de Maio — Comité de Energia Elétrica da C.E.E. — Genebra.

10 de Maio — Comissão de População do Conselho Econômico e Social — 3.^a Sessão — Lake Success.

15 de Maio — Conferência de organizações não-governamentais.

19 de Maio — Grupo de trabalho do transporte ferroviário da C.E.E. — Genebra.

20 de Maio — Comissão dos Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social — 3.^a sessão — Lake Success.

23 de maio — Comité Especial Balcânico — Assembléia Geral. — Salônica e Genebra.

25 de Maio — Comité Consultivo dos Técnicos de Informação Pública — Lake Success.

25 de Maio — Comité do Carvão da C.E.E. — Genebra.

27 de Maio — Comité de Coordenação da Secretaria Geral — 4.^a sessão — Lake Success.

28 de Maio — Grupo de trabalho do transporte rodoviário da C.E.E. — Genebra.

1 de Junho — Comissão Econômica para a Ásia e o Oriente Remoto — 3.^a sessão — Otacamund, Índia.

4 de junho — Comissão Temporária da Coreia — Assembléia Geral. — Shanghai e Seoul.

7 de Junho — Comissão Econômica para a América Latina — 1.^a sessão — Santiago.

7 de Junho — Comissão de Filmes das Nações Unidas — Lake Success.

8 de Junho — Comité Consultivo da Assembléia Geral sobre assuntos administrativos e orçamentários — Lake Success.

14 de Junho — Sub-Comissão de desenvolvimento econômico do Conselho Econômico e Social — Lake Success.

14 de Junho — Junta Central Permanente do Ópio — 50.^a sessão — Genebra.

Em junho — Conselho de Tutela — 3.^a sessão — Lake Success.

1 de julho — Sub-Comissão de mostruário estatístico — da Comissão de Estatística — Conselho Econômico e Social — Genebra.

13 de julho — Comité de negociações com as organizações internacionais não-governamentais — Conselho Econômico e Social — Genebra.

15 de julho — Comité da Agenda do Conselho Econômico e Social — Genebra.

19 de julho — Conselho Econômico e Social — 7.^a sessão — Genebra.

11 de agosto (projeto) — Comité de Contribuições — Assembléia Geral. — Lake Success.

2 de setembro (projeto) — Comité Especial de Informações sobre territórios sem governo próprio (Assembléia Geral) — Genebra.

13 de setembro (projeto) — Comité Consultivo sobre assuntos administrativos e orçamentários (Assembléia Geral) — Paris.

21 de setembro — Assembléia Geral — 3.^a sessão ordinária — Paris.

27 de setembro — Junta Central Permanente do Ópio — 51 sessão — Genebra.

Comité Interino da Assembléia Geral — “Pequena Assembléia”. Reuniões dos sub-comités e do plenário. — Lake Success.

Conselho de Segurança — Funcionamento Permanente.

Côrte Internacional de Justiça — Parecer emitido, em 1 de junho, sobre pedidos de admissão na O. N. U. — Haia.

II — Agências especializadas das Nações Unidas — Organização Internacional do Trabalho (O.I.T)

A partir de:

30 de maio — Comité de Seguros Sociais — Montreal.

17 de junho — Conferência Internacional do Trabalho — 31.^a sessão — São Francisco da Califórnia.

Em junho — Órgão de Direção da O.I.T. — 105.^a sessão — São Francisco da Califórnia.

Em setembro — Comitê Industrial de Produção e Refinação de Petróleo — 2.^a sessão — Genebra.

Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas — (F.A.O.)

20 de julho — Reunião dos Técnicos de Nutrição — Montevidéu.

Em agosto — Quarta Conferência Anual (local ainda não determinado).

Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas (U.N.E.S.C.O)

30 de abril — Conferência Internacional da Hileia Amazônica — Iquitos, Perú.

18 de maio — Conferência de Técnicos de Tradução — Paris.

24 de maio — Comissão Interina do Instituto Internacional da Hileia Amazônica. — Manaus.

31 de maio — Instituto Internacional do Teatro. — Praga.

28 de junho — Conferência Internacional de Educação Pública. — Genebra.

Em junho — Conferência sobre Ciências Sociais — Paris.

7 de julho — Seminário de ensino sobre as Nações Unidas. — Lake Success.

15 de julho — Seminário de Professores. — Londres.

21 de julho — Seminário sobre educação da infância. — Praga.

Em agosto — Conferência Mundial de Diretores de Universidade — Utrecht, Holanda.

Em agosto — Seminário sobre cooperação com a União Pan-Americana. — Caracas.

Em setembro — Conferência científica latino-americana — Montivideo, provavelmente.

Organização Internacional de Aviação Civil (I. C. A. O.)

25 de maio — Quarta sessão do Conselho. — Genebra.

25 de maio — Comitê Legal. — Genebra.

1 de junho — Assembléia — 2.^a sessão. — Genebra.

a) — Divisional:

17 de maio — Reunião divisional sobre facilidades do transporte aéreo internacional. — Genebra.

b) — Regional:

Em maio — Segunda reunião regional de navegação aérea — Mediterrâneo — (Europa). — Paris.

Em maio — Segunda reunião regional de navegação — Atlântico Norte.

13 de julho — Reunião regional de navegação aérea — Pacífico Norte.

24 de agosto — Reunião regional de navegação aérea — África — Oceano Índico.

Organização Mundial de Saúde

4 de maio — Comitê de técnicos para o preparo da sexta revisão decenal das listas internacionais de enfermidades e causas da morte. — Genebra.

19 de maio — Comitê de técnicos em malária — 2.^a sessão. — Washington.

31 de maio — Comitê de técnicos para a unificação de Farmacopéias — 2.^a sessão.

15 de junho — Comissão de tuberculose — Paris.

24 de junho — Primeira Assembléia Mundial de Saúde — Genebra.

Organização Internacional de Refugiados — (O.I.R.)

4 de maio — Comissão Preparatória — 6.^a parte da 1.^a sessão. — Genebra.

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

A partir de:

27 de setembro — Junta de Governadores do Banco (local ainda não determinado).

Fundo Monetário Internacional

27 de setembro (projeto) — Junta de Governadores do Fundo (local ainda não determinado).

União Internacional de Telecomunicações (U. I. T.)

10 de maio — Comitê Internacional Consultivo sobre telégrafo. — Bruxelas.

15 de maio — Conferência mundial sobre o rádio para a aeronáutica. — Genebra.

Em junho — Comitê Internacional Consultivo sobre telefone — Estocolmo.

12 de julho — Comitê Consultivo da radiotelefonía internacional. — Estocolmo.

Em setembro — Conselho Administrativo. — Genebra.

III — *Conferências governamentais e inter-governamentais*

Em maio — Organização Sanitária Pan-Americana — Comitê Executivo. — Washington.

Em maio — Conferência Pan-Americana do Café — New York.

26 de maio — Congresso Internacional de Saúde — Londres — (iniciativa do "Royal Sanitary Institute").

5 de junho — União Internacional para a proteção das obras literárias e artísticas — Conferência sobre revisão da convenção das obras literárias e artísticas. — Bruxelas.

21 de junho — Governo da Holanda — Conferência Internacional sobre mecânica do solo e engenharia. — Rotterdam, Holanda.

21 de junho — União Internacional de Ciências Biológicas (U.I.C.B.) — Conferência sobre a inoculação de ovos e sêmens nos animais. — Milão.

23 de junho — U.I.C.B. — Congresso Internacional sobre Fisiologia e Patologia da Reprodução dos Animais. — Milão.

24 de junho — Instituto Indígena Pan-Americano — 2.^a Conferência sobre a vida indígena. — Cuzco — Perú.

24 de junho — Conferência Internacional sobre os sistemas principais de alta tensão elétrica. — Paris.

Em junho — U.I.C.B. — Conferência Internacional de Sericicultura. — Arles, França.

7 de julho — U.I.C.B. — 8.^o Congresso Internacional de Genética. — Estocolmo.

12 de julho — Comissão Internacional de Indústrias Agrícolas — 7.^o Congresso Internacional de Indústrias Agro-pecuárias e Alimentícias. — Paris.

15 de julho — U.I.C.B. — Conferência para a terminologia da Genética — Estocolmo.

21 de julho — U.I.C.B. — Congresso Internacional de Zoologia. — Paris.

22 de julho — Conferência Gran-Colombiana — Quito.

30 de julho — Conferência sobre o Danúbio. — Belgrado.

Em julho — Congresso Permanente Sul-Americano Antiacridiano — Buenos Aires.

Em julho — Conferência dos Chanceleres dos cinco países da União Ocidental — Haia.

Em julho — Governo britânico — Congresso Internacional de Educação Física — Londres.

Em julho — Conferência Inter-americana sobre Reabilitação. — México.

Em julho — Conferência Inter-americana sobre habitação — Santiago.

Em julho — U.I.C.B. — Assembléia Geral — Estocolmo.

9 de agosto — U.I.C.B. — 8.^o Congresso Entomológico Internacional. — Estocolmo.

10 de agosto — União Astronômica Internacional — 7.^a Assembléia Geral. — Zurique.

16 de agosto — Governo britânico — Conferência Internacional de Higiene Mental — Londres.

Em agosto — Associação regional norte-americana de "Broadcasting" — 3.^a Conferência regional norte-americana sobre "broadcasting". — Montreal.

Em agosto — Governo britânico — Conferência Internacional da Juventude — Londres.

Em agosto — Comissão Penal e Penitenciária Internacional — Berna.

7 de setembro — Governo dos Estados Unidos da América — Conferência inter-americana sobre conservação dos recursos naturais. — Denver, Colorado.

Em setembro — Associação Internacional de Pontes e Engenharia Estrutural. — Liège.

Em setembro — Organização sanitária pan-americana — Comité Executivo. — México.

Em setembro — Organização sanitária pan-americana — Conselho Diretivo. — México.

Em setembro — Congresso Internacional de Geografia — Lisboa.

Em setembro — U.I.C.B. — Conferência sobre os problemas e aspectos da classificação em Botânica.

Sem data marcada. — Conferência Econômica Inter-americana — Buenos Aires.

IV — Reuniões internacionais não-governamentais

A partir de:

16 de maio — Rotary Internacional — 39.^a Convenção anual. — Rio de Janeiro.

19 de maio — Federação Internacional dos produtores agrícolas. — Paris.

31 de maio — Organização Internacional de padronização — Conselho. — Genebra.

Em maio — Federação Cafeteira da América Central — Fortin de las Flores, México.

1 de junho — Câmara Internacional de Comércio, — Comité sobre estabelecimentos estrangeiros. — Paris.

4 de junho — Câmara Internacional de Comércio (C. I. C.) — Comité Especial de Coordenação para a Carta da Organização Internacional do Comércio. — Paris.

7 de junho — C.I.C. — Comissão de orçamento. — Paris.

8 de junho — C.I.C. — 68.^a sessão do Conselho — Paris.

10 de junho — Conferência Mundial de Energia — Conferência Internacional sobre os grandes diques. — Estocolmo.

13 de junho — Organização internacional dos empregadores industriais — Comité Executivo. — São Francisco da Califórnia.

16 de junho — Organização internacional dos empregadores industriais — Conselho Geral. — São Francisco da Califórnia.

20 de junho — Federação Internacional para a urbanização e habitação — Congresso internacional sobre urbanização e habitação. — Zurique.

28 de junho — União Internacional de Arquitetos — 1.º Congresso — Lausanne, Suíça.

Em junho — Congresso Internacional do P.E.N. Club — Copenhague.

8 de julho — Liga Internacional de Mulheres — para a paz e a liberdade — Comité Executivo Internacional. — Genebra.

10 de julho — Exposição Internacional de Indústria e Comércio. — Quitandinha, Brasil.

12 de julho — 1.ª Conferência Internacional de Poli-mielite — New York.

28 de julho — Federação Internacional de Futebol — (F.I.F.A.) — Londres.

29 de julho — XIV.ª Olimpíada da Era Moderna — Londres.

29 de julho — Congresso Internacional de Estudante Católicos. — Paris.

30 de julho — Exposição Internacional Aérea — Iblewild, New York.

Em julho — Repartição Internacional de "Boys Scouts". — Paris.

Em julho — Terceira jornada da Peregrinação Internacional da Paz — Lourdes.

9 de agosto — Congresso Internacional de Basquetebol Amador — Londres.

13 de agosto — Conferência Mundial de Bandeirantes. Cooperstown — Estados Unidos de América.

20 de agosto — Comité da Cruz Vermelha internacional — 17.ª Conferência Internacional. — Estocolmo.

20 de agosto — Associação de Direito Internacional 43.ª Conferência — Bruxelas.

22 de agosto — 3.º Congresso Inter-Americano de Ação Social Católica — Rio de Janeiro.

19 de setembro — Conselho Inter-Americano de Comércio e Produção — Chicago.

Em setembro — 1.º Congresso Inter-Americano dos Padres Jesuitas: São Paulo.

Sem data marcada — Congresso Internacional de Esperanto.

Em Setembro — Congresso da Sociedade Internacional de Urologia — Lisboa.

Em outubro — Congresso Inter-Americano de Imprensa — La Paz.

Em outubro — Congresso Médico Homeopático Pan-Americano — Rio de Janeiro.

Em outubro — Congresso mundial de intelectuais — Polônia.

REPORTAGEM

A Escola Nacional de Engenharia

F. DE A. NOGUEIRA

ESCREVENDO uma série de reportagens sobre as nossas Escolas Superiores, quisemos que esta de agora, focalise, embora em linhas gerais, um dos nossos centros de cultura mais importantes: a Escola Nacional de Engenharia. Dizer que o século que atravessamos é o da técnica e, que assim, aos engenheiros em geral cabe a grande tarefa de reconstruir, melhorar e desenvolver o mundo em proveito da sociedade, é coisa que ninguém desconhece e por que todos anseiam. Como, porém, dar uma idéia mais nítida da possibilidade do técnico realizar a contento o seu trabalho? Sem dúvida, procurando saber como êle obtém seus conhecimentos e quais os meios de que dispõe para chegar a isso. Visitando a Escola Nacional de Engenharia, ouvindo mestres e alunos, indagando sobre o que ela possui e o que lhe falta, "vendo de perto para contar de certo" — eis o que fizemos para dar estas informações aos leitores da Revista do Serviço Público. Todo o nosso esforço animou-se da melhor sinceridade, por isso acreditamos que estas notas traduzem fielmente o que é a nossa principal Escola de Engenharia.

Antes de sabermos o que é a Escola Nacional de Engenharia dos nossos dias, procuremos dar, através de algumas linhas, a história da tradicional Casa de Ensino do Largo de São Francisco.

COMÊÇO

Todos sabem que D. João VI fugindo da fúria napoleônica, aportou nestes Brasis em 1810. Já no Rio de Janeiro, para melhor gozar da colônia, fez entre outras coisas, diversas criações de caráter cultural, dentre as quais se achava a atual Escola Nacional de Engenharia. Seu nome primitivo foi "Academia Real Militar" e sua criação foi feita pela Carta Régia de 4 de dezembro de 1810, trazendo as assinaturas do Príncipe Regente D. João e do Ministro Conde de Linhares. Tratando-se de documento tão importante e muito pouco divulgado, passaremos a transcrevê-lo integralmente:

"CARTA REGIA QUE ESTABELECEO A ACADEMIA REAL MILITAR"

DOM JOÃO POR GRAÇA DE DEOS Príncipe Regente de Portugal, e dos Algarves d'Aquem, e d'Além Mar, em Africa de Guiné, da Conquista, Navegação, e Commercio da Ethiopia, Arabia, Persia, e da India, etc. Faço saber a todos os que esta Carta virem, que Tendo Consideração, ao muito que interessa ao Meu Real Serviço, ao bem Público dos Meus Vassalhos, e á defensa e segurança dos Meus vastos Dominios, que se estabeleça no Brazil, e na Minha actual Corte e Cidade do Rio de Janeiro, hum Curso regular das Sciencias exactas, e de Observação, assim como de todas aquellas, que são applicações das mesmas aos Estudos Militares e Práticos, que formão a Sciencia Militar em todos os seus difficeis e interessantes ramos, de maneira, que dos meus Cursos ne estudos se formem habeis Officiaes de Artilheria, Engenharia, e ainda mesmo Officiaes da Classe de Engenheiros Geographos e Topographos, que possam tambem ter o util emprego de dirigir objetivos administrativos de Minas, de Caminhos. Portos, Canaes, Pontes, Fontes, e Calçadas; Hei por bem, que na Minha actual Corte e Cidade do Rio de Janeiro, se estabeleça huma Academia Real Militar para hum Curso completo de Sciencias Mathematicas, de Sciencias de Observações, quaes a Physica, Chymica, Mineralogia, Metallurgia, e Historia Natural, que compreenderá o Reino Vegetal e Animal, e das Sciencias Militares em toda a sua extensão, tanto, de Tactica como de Fortificação e Artilheria, na fórma que mais abaixo Mando especificar; havendo huma Inspeção Geral, que pertencerá ao Ministro e Secretario de Estado da Guerra, e immediatamente debaixo das suas ordens á Junta Militar, que Mando Crear, para dirigir o mesmo Estabelecimento, que Sou Servido Ordenar na fórma dos seguintes Estatutos.

TITULO PRIMEIRO

Da Junta Militar

A Junta Militar será composta do Presidente, que será hum Tenente General, e sempre tirado do Corpo de Artilheria, ou do Corpo dos Engenheiros, e de quatro ou mais Officiaes (se Eu assim For Servido) com Patente de Coronel ou dahi para cima; sendo hum delles o Official Engenheiro que for Director do Meu Real Archivo Militar, e os outros tres, os que, como mais habeis nos Estudos Scientificos e Militares, Eu For Servido Escolher e Nomear para o mesmo serviço, que exercerão em quanto assim convier ao Meu Real Serviço, e for do Meu Real

Agrado; servindo o mais moderno de Secretario particular da mesma Junta.

A Junta Militar se reunirá huma vez cada mez ordinariamente, além da epocha do principio, e fim dos estudos em cada anno, e extraordinariamente, quando for convocada, ou pelo seu Presidente, ou por ordem especial do Inspector Geral. As Sessões serão em huma das Aulas, que se mandará preparar para este fim. A primeira, antes do principio do anno lectivo terá por objecto a admissão dos Alumnos nas suas differentes classes, que serão sempre admittidos por despacho da mesma Junta Militar; e a consideração dos objectos que se deverão levar á Minha Real Presença pelo Inspector Geral, seja para melhora-mento dos estudos, seja para approvar ou alterar os Compendios, de que deverão servir-se, seja para quaesquer novas providencias, que hajão de propôr-se a beneficio do mesmo Estabelecimento. A ultima Sessão versará sobre o tempo e fórma dos exames, se a Junta julgar que deve propôr alguma alteração a este respeito ao que aqui Mando estabelecer; sobre as informações dos Estudantes de todas as classes, que a Junta deverá fazer subir á Minha Real Presença na fórma, que vai determinada; sobre a escolha dos Professores, ou outros Officiaes Examinadores, que a Junta julgar dever escolher, para fazerem os exames; e finalmente sobre as Propostas dos Partidos para os Estudantes, que a Junta fará segundo a informação dos Lentes e Examinadores; sobre a Proposta dos Premios, que se hajão de dar na fórma mais abaixo especificada aos que compozerem Memorias, que mereção a approvação da Junta, e hajão de ser publicadas pela Impressão, e que tambem darão direito aos que para o futuro queirão propor-se, como Candidatos, para as Cadeiras da Academia Real Militar: As outras Sessões terão por objecto a discussão dos pontos economicos, e da disciplina da Academia, assim como todo o que possa dizer respeito, e interessar o seu melhoramento, e dos seus estudos.

Ficará pertencendo ao Presidente da Junta Militar a direcção dos Estudos de Mineralogia, Chymica e Physica; ao Deputado Director do Archivo Militar a direcção e assistencia aos trabalhos Geodesicos, que annualmente se farão em grandes dimensões nos lugares que annualmente a Junta Militar destinar para o mesmo fim, e que serão executados com a maior perfeição, e sem que nada haja a desejar em tal materia; servindo-lhe de modelo os trabalhos de le Roy em Inglaterra, e os de Delambre em França. Ao segundo Deputado pertencerá o exercicio, e disciplina das Aulas, e de toda a Academia, vigiando particularmente sobre a observancia dos presentes Estatutos, propondo á Junta Militar todos os objetos, que julgar convenientes, e dignos da sua deliberação, para que possam ser levados á Minha Real Presença pelo Inspector Geral. O terceiro Deputado da mesma Junta será destinado ao traçamento de algum Polygono Militar, que se construa no Campo, para mostrar o ataque, e a defesa das Praças aos Alumnos, e á assistencia das Escolas dos exercicios de Artilharia tanto de peça, como de morteiro, e de minas, que para o mesmo fim se estabelecerão como tudo o que for necessario para o mesmo objecto. Finalmente o quarto Deputado assistirá ao reconhecimento de terrenos, e as

manobras de Tactica, que se propozerem sobre o terreno, para defender ou atacar, e este trabalho será sempre acompanhado de Cartas Militares, que os Alumnos levantarem sem instrumentos, e por meios práticos, mas deduzidos de grandes Principios Teoricos, para traçarem nas mesmas Cartas as manobras que propozerem, e hão de ser depois apresentadas á Junta Militar, para que subão com especial recommendação á Minha Real Presença pelo Inspector Geral.

A Junta Me proporá todos os annos pelo Inspector Geral a justa retribuição, que Mandarei dar a cada hum dos seus Membros, segundo o trabalho e despeza que lhes causar a direcção das ordens de que ficão encarregados; e sendo este Serviço todo de honra, será esta a unica retribuição, que Mando Conceder ao Presidente, e Deputados da Junta Militar, deixando reservado á Minha Real Justiça e Grandeza a ulterior ponderação, de que o Presidente e mais Deputados se fizerem merecedores.

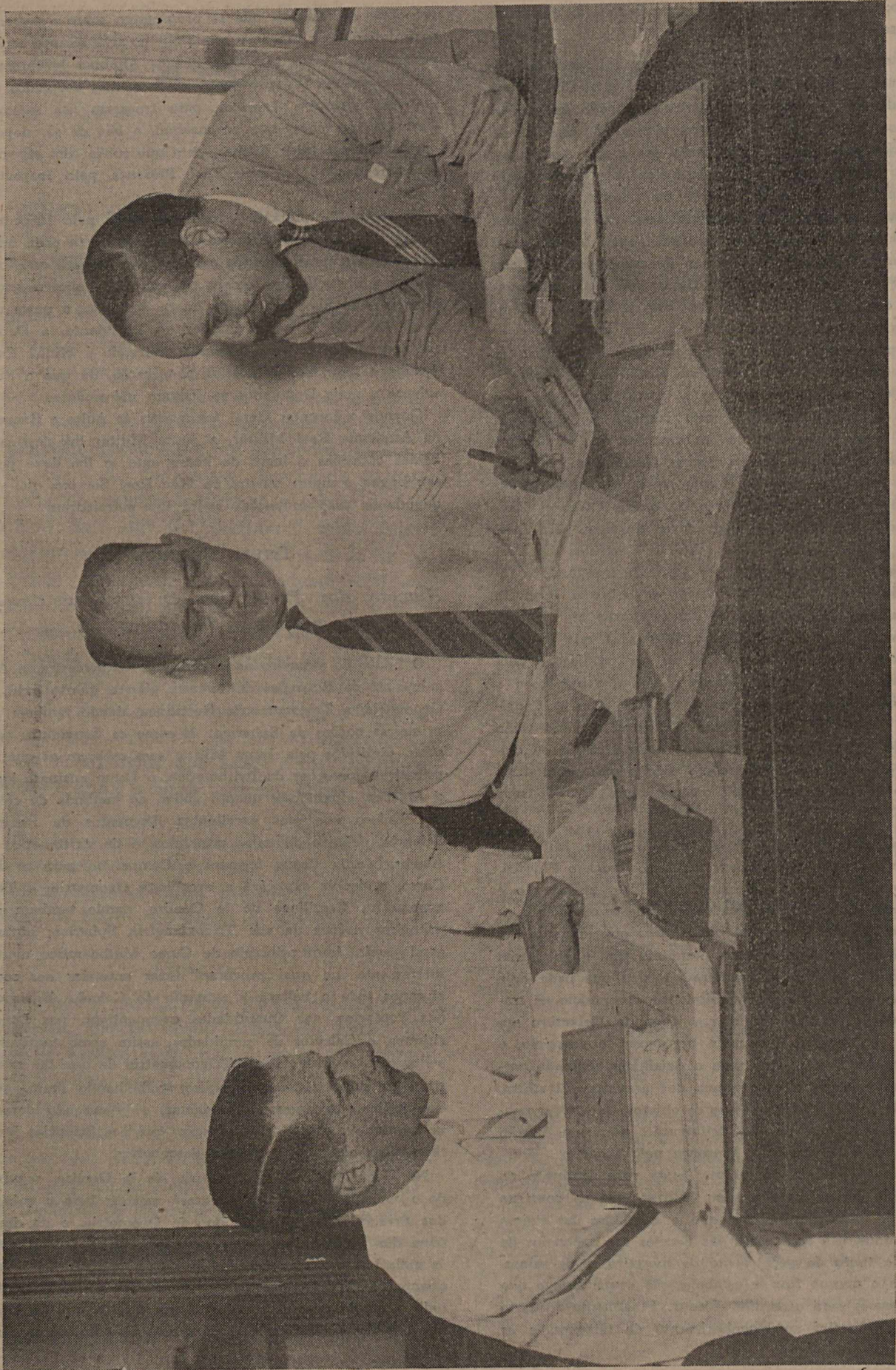
Quando o Inspector Geral for assistir ás Aulas e Exames da Academia Real Militar, a Junta Militar lhe destinará nessas occasiões o lugar de honra, que se lhe deve pelo seu Lugar, e muito convirá ao Meu Real Serviço, que vá, quando as suas occupações assim lho permittirem.

TÍTULO SEGUNDO

Número dos Professores, Sciências, que devem ensinar, e dos seus Substitutos.

O Lente do primeiro anno ensinará Arithmetica, e Algebra até ás Equações do terceiro grão e quarto grão, a Geometria, a Trigonometria Rectilinea, dando tambem as primeiras noções da Spherica. E como os Estudantes não serão admitidos pela Junta Militar sem saberem as quatro primeiras operações da Arithmetica, o Lente ensinará logo a Algebra, cingindo-se quanto poder, ao methodo do célebre Eulero nos seus excellentes Elementos da mesma Sciencia, debaixo de cujos principios, e da Arithmetica e Algebra de la Croix, formará o Compendio para o seu Curso, e depois explicará a excellente Geometria, e Trigonometria Rectilinea de le Gendre, dando tambem as primeiras noções da sua Trigonometria Spherica; abrangendo assim hum principio de Curso Matheamtico muito interessante, no qual procurará fazer entender aos seus alumnos toda a belleza e extensão do Calculo Algebrico nas Potencias, nas Quantidades exponentivas, nos Logarithmos, e Calculos de annuidades, assim como familiarisallos com as formulas de Trigonometria de que lhe mostrará as suas vastas applicações; trabalhando muito em exercitallos nos diversos Problemas, e procurando desenvolver aquelle espirito de invehção, que nas Sciencias Mathematicas conduz ás maiores descobertas.

Na Geometria, e Trigonometria de le Gendre, seguindo o espirito do Author, procurará mostrar bem o enlace dos Principios de Algebra, dos da Geometria, e na doutrina dos Solidos dará todos os principios, que conduzem ás mais luminosas applicações da Stereometria, e fará ver quanto os Calculos dos Solidos conduzem ás medidas de toda a qualidade, aos orçamentos de tudo o que he contido em fórmãs de Corpos Solidos determinados, ou exacta-



O Prof. Otávio Reis Cantanhede Almeida (ao centro), Diretor da Escola de Engenharia, falando ao nosso redator. À esquerda, o Prof. Wilson Gonçalves, Catedrático interino de Topografia.

mente, ou por approximação; assim como na Trigonometria mostrará toda a extensão da Geodesia, e dará noticia das medidas deduzidas da grandeza do Grão Terrestre, e da exacção e perfeição, a que tem chegado nestes ultimos tempos esta parte tão essencial da Geometria, que dahi mesmo tirou o seu nome; e não se esquecerá de dar exemplos tirados da celebre Obra de Delambre; e nesta materia só se explicará neste anno que for comprehensivel pelos Estudantes, em razão das primeiras noções, que receberem de Trigonometria Spherica. Os Alumnos deste anno terão além da lição de Mathematica, outra de Desenho de igual duração, e que principiará logo depois que acabar a primeira.

O Lente do segundo anno repetindo, e ampliando as noções de Calculo já dadas no primeiro anno, continuará depois, explicando os methodos para a resolução das Equações, e dando-lhes toda a extensão que actualmente tem, e procedendo ás applicações de Algebra, á Geometria das Linhas, e das Curvas, tanto ás do segundo grao, como de graos superiores, passará depois ao Calculo Differential e Integral, ou das Fluxões e Fluents, mostrando os mesmos, e as suas applicações até aonde tem chegado nos puder tirar das excellentes Obras de Prony, do Abbade mia, e ao Calculo das probabilidades. O Lente Deverá formar o seu Compendio debaixo dos Principios de Algebra, Calculo Differential e Integral de la Croix, e terá cuidado de hir addicionando todos os methodos, e novas descobertas que possão hir fazendo-se. Sendo notavel de quão poucos principios deduzidos, de experiencia se deduzem as theoriacas de Mecanica, da Hydrodynamica, e da Optica, estará ao cuidado do Professor apontar no seu Compendio a facilidade, com que se deduzem as consequencias que formão as mesmas Sciencias, e abrir assim o caminho que se deseja; o que elle conseguirá, se procurar dar aos seus Discipulos o conhecimento intimo dos principios de Calculo, e se com mão dextra lhes grangear não só a facilidade do Calculo, mas se lhe ensinar o modo de advinhar o que luminosamente elle aponta, e que muitas vezes o olho pouco conhecedor não sabe distinguir, nem entender em toda sua extensão. Os Alumnos deste anno terão, além desta Lição, outra será alternativamente, hum dia de Geometria descriptiva, extrahindo o essencial da Obra de Monge, e o outro de Desenho.

O Lente do terceiro anno ensinará os principios de Mecanica, tanto na Statica como na Dynamica, e os da Hydrodynamica, tanto na Hydrostatica, como na Hydraulica, e regulará o seu Compendio pelos ultimos Tratados, que maior celebridade merecem, servindo-lhe de base para os principios rigorosos das duas Sciencias a Obra de Françoer, unindo-lhe as applicações theoricas e práticas, que puder tirar das excellentes Obras do Prony, do Abbade Bossut, de Fabre, e da Obra de Gregory; devendo extrahir desta ultima tudo o que toca a Maquinas, e suas applicações, de que deverá fazer a explicação sobre as Estampas, e sobre os modelos, que sucessivamente se hirão fazendo construir para o uso da mesma Escola. Igualmente deverá tirar da Obra de Bezout, de Robins, das Memorias de Eulero, tudo o que toca aos Problemas dos Pro-ácteis, de que deverá dar todos os principios theoricos, a fim que depois do anno de Artilheria não tenham em tal

materia a occupar-se, senão das applicações práticas deduzidas dos principios theoricos. Os Discipulos deste anno terão, além da Lição já determinada, a de Desenho em dois dias da semana, que a Junta Militar, destinar para o mesmo fim.

O Lente do quarto anno explicará a Trigonometria Spherica de le Gendre em toda a sua extensão, e os principios de Optica, Catoptrica, e Dioptrica: dará noções de toda a qualidade de Oculos de refracção e de reflexão, e depois dassará a explicar o Systema do Mundo; para o que muito servirá das Obras de la Caille, e da le Landre, e da Mecanica Celeste de la Place; não entrando nas suas sublimes theorias, porque para isso lhe faltaria o tempo: mas mostrando os grandes resultados, que elle tão elegantemente expôz, e dahi explicando todos os methodos para as determinações das Latitudes, e Longitudes no Mar e na Terra; fazendo todas as observações com a maior regularidade, e mostrando as applicações convenientes ás medidas Geodesicas, que novamente dará em toda a sua extensão. Exporá igualmente huma noção das Cartas Geographicas, das diversas projecções, e das suas applicações ás Cartas Geographicas, e ás Topographicas, explicando tambem os principios das Cartas Maritimas reduzidas, e de novo methodo com que foi construida a Carta de França; dando tambem noções geraes sobre a Geographia do Globo, e suas divisões. As Obras de la Place, de la Landre de la Caille, e a Introdução de la Croix, a Geographia de Pinkerton, servirão de base ao Compendio que deve formar e no qual hade procurar encher toda a extensão destas vistas. Os Alumnos deste anno terão, além desta noção, outra de Physica, excepto dois dias da semana, que serão applicados aos Dezenhos das figuras e maquinas pertencentes ás Sciencias que estudão no mesmo tempo. O Lente de Physica formará o seu Compendio sobre os Elementos de Physica do Abbade Hauy, que nada deixão a desejar em tal materia quanto aos nossos conhecimentos actuaes; tendo tambem em vista o Compendio de Physica de Brisson; e o que julgue dever aproveitar das Obras de outros celebres Physicos.

No quinto anno haverá dois Lentes. O primeiro ensinará Tactica Estrategia, Castrametação, Fortificação de Campanha, e reconhecimento dos Terrenos. Formará o seu Compendio sobre as melhores Obras que tem apparecido sobre tão importante materia, seguindo muito para a primeira parte Guia de Vernon, e para a ultima a Obra de Cessac as bellas Memorias, que se achão no Manual Topographico, que publica o Archivo Militar de França. O segundo ensinará Chimica, dará todos os methodos Dicumasticos para o conhecimento das Minas, servindo-se das obras de Lavoisier, Vauquelin, Fourcroi, de la Grange, Chaptal, para formar o seu Compendio, onde fará toda a sua applicação às Artes, e á utilidade que della derivão.

No sexto anno haverá dois Lentes. O Primeiro ensinará de manhã Fortificação regular e irregular: Ataque e defesa das Praças: Principios de Architectura Civil, traço e construção das Estradas, Pontes, Canaes, e Portos: Orçamento das Obras, e tudo o que mais pode interessar, seja sobre o córte das pedras, seja sobre a força e estabilidade dos Arcos, seja sobre as forças das terras para derrubarem os Edificios, ou Muralhas que lhe são contiguas. O Lente

formará o seu Compendio sobre as melhoras e mais modernas Obras, servindo-se das Obras de Gui de Vernon, das Memorias do Abbade Bossut, de Muller, etc. O segundo Lente ensinará Mineralogia, excepto em dois dias da semana, que serão destinados ao Desenho, e se servirá do methodo de Verner; demonstrando o Gabinete de Pablit de Onheim, e servindo-se dos Elementos do Cavalheiro Napion, tendo em vista Hany, Brochant, e outros celebres Mineralogistas.

No septimo anno haverá igualmente dois Lentes. O primeiro ensinará Artilheria Theorica, e Prática, Minas, e Geometria subterraneo. Formará o seu Compendio para o mesmo fim; e para o de Minas poderá servir-se do de Rôza. O segundo Lente explicará a Historia Natural nos dois Reinos Animal e Vegetal; devendo explicar o systema de Linneo com os ultimos additamentos de Jussieu, e la Cepede.

Além destes onze Professores comprehendido o de Desenho, haverá cinco Substitutos, e julgando-o necessario, a Junta poderá propôr, que se estabeleçam Professores da Lingua Franceza, Ingleza, e Alemã, e será obrigação dos Professores substituirem-se huns aos outros, quando succeda não basterem os Substitutos, de maneira que jamais se dê caso de haver Cadeiras, que deixem de ser servidas, havendo Alumnos que possam ouvir as Lições.

Logo que possa formar-se huma Bibliotheca Scientifica e Militar para esta Academia, haverá hum Lente de Historia Militar, que servirá de Bibliothecario, e que no oitavo anno explicará a Historia Militar de todos os Povos, os Progressos que na mesma fez cada Nação; e dando huma idéa dos maiores Generaes Nacionaes e Estrangeiros, explicará também os Planos das mais celebres Batalhas: o que acabará de formar os Alumnos, e os porá no caso de poderem com grande distincção ser verdadeiramente uteis ao Meu Real Serviço em qualquer applicação, que Eu Seja Servido dar-lhes.

Os Lentes serão obrigados a assistir aos Exercicios Práticos, segundo forem destinados todos os annos pela Junta Militar.

TITULO TERCEIRO

Requisitos que devem ter os Professores, e vantagens que lhes ficão, pertencendo.

Depois da primeira eleição, que Me proponho fazer, será obrigado da Junta Militar propôr-Me sempre pelo Inspector Geral os Officiaes mais habeis em cada huma das Sciencias, logo que haja lugar vago, ou algum Professor que deva ser jubilado, ou que possa retirar-se de hum tão laboriozo serviço por causa de idade. Na falta de Officiaes de distinctas luzes, poderá a Junta propôr-me aquellas Pessoas, que, ganhando premios, e havendo publicado Memorias de conhecimento merecimento, se fizerem dignas de serem nomeadas a Lugares de tanta consideração. Os Officiaes propostos para Lentes effectivos, e Substitutos deverão ter mostrado a extensão das suas luzes por Memorias que hajão apresentado, ou com que hajão ganho premios dos que annualmente se publicarem e prozorem ao Público.

Terão os Professores, e Substitutos as mesmas honras, e Graças que antes Fui Servido Conceder aos Lentes das Academias Militares da Marinha, e Exercito de Terra na Cidadê de Lisboa, e ser-lhes-ha licito depois de vinte annos de exercicio da Cadeira o pedirem pela Junta Militar a sua Jubilação: a Junta Militar poderá propôr-Me esta mesma Jubilação achando justos motivos para assim o fazer. Haverá toda a consideração para o adiamento dos Officiaes que forem Lentes, e que nos Exercicios Geodesicos, e de reconhecimentos annuaes, e outros trabalhos Militares, tiverem feito ver, que continuão a praticar, e a distinguir-se no Meu Real Serviço.

Os Lentes terão de Ordenado, durante a sua effectividade, quatrocentos mil reis annuaes, além do Soldo da sua Patente; e os Substitutos, duzentos mil reis, mas tendo qualquer destino, que não lhes permita servirem, a Cadeira, não vencerão Soldo. Os Lentes, que forem nomeados não poderão ser adelantados em Postos, nem obter recompensas, e Graças, sem que cada hum delles tenha organizado e feito o seu Compendio pelo methodo determinado nos Estatutos, e sem que o seu trabalho seja approvedo pela Junta Militar.

TITULO QUARTO

Dos Discipulos, e condições que devem ter para serem admitidos, assim como das diversas classes, que deverão subdividir-se.

Os Discipulos, que quizerem ser admitidos, se dividirão nas duas classes de Obrigados e Voluntarios.

Tanto os primeiros, como os segundos, serão obrigados a pedirem a sua admissão á Junta Militar, que mandará proceder ao exame do que sabem em Arithmetica; sendo todos obrigados a terem ao menos quinze annos de idade, e a darem conta das quatro primeiras Operações, sem o que a Junta não poderá conceder-lhes a sua admissão. Os que souberem a Lingua Latina, Grega, e as Linguas Vivas, occuparão os primeiros lugares nas Aulas, e serão os seus nomes postos nos primeiros lugares nas Listas, que se publicarem, da sua Matricula, e quando forem depois despachadas, terão preferencia na mesma antiguidade. Os Obrigados assentarão logo Praça de Soldados, e Cadetes de Artilheria; vencerão huns e outros e soldo e farinha de Sargentos de Artilheria, e terão a preferencia em todos os Exercicios scientificos das mesmas Aulas, sendo chamados a dar lição, e a todas as explicações; o que com os Voluntarios se não praticará com tanto rigor, excepto com aquelles que mais se distinguem pela sua applicação e talentos.

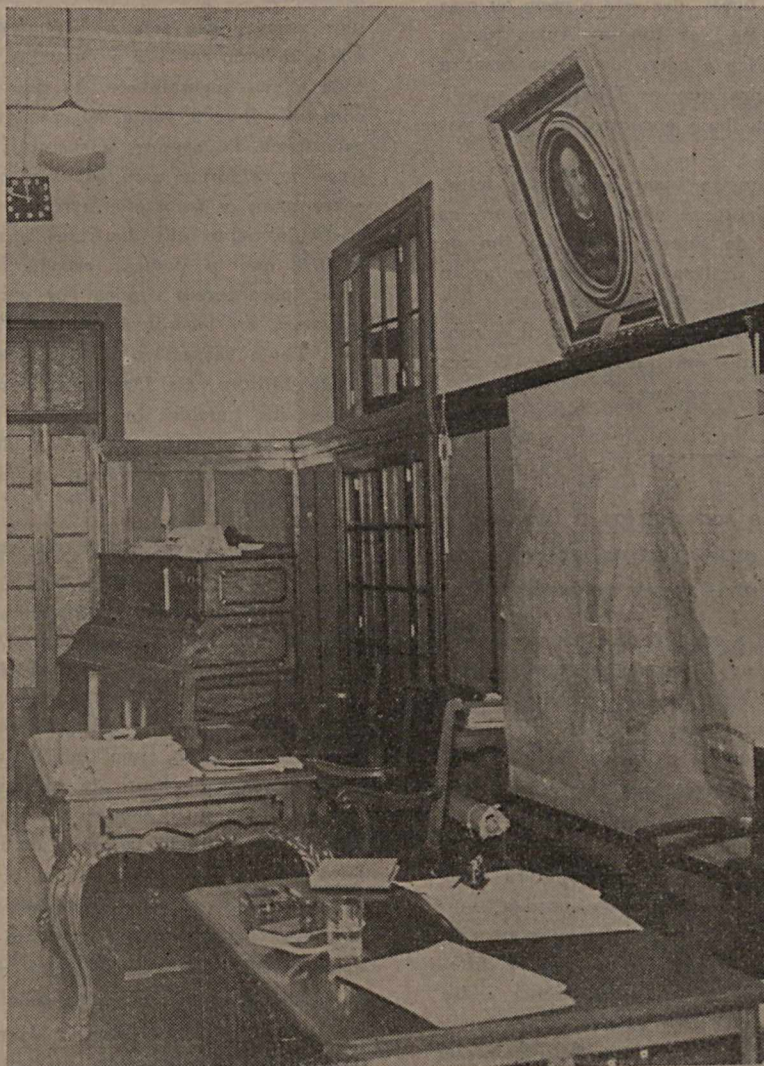
Os Obrigados terão o privilegio de serem somente os que possam concorrer aos Partidos, que mando estabelecer a favor dos Discipulos, que mais se distinguem nos Estudos de cada anno.

Os Obrigados, alem dos Exercicios Theoricos e Práticos das Aulas, serão por turno destinados ao serviço de Regimento de Artilheria nos dias, em que a Junta Militar assim lhes ordenar de accordo com o Chefe do Regimento. e de maneira que o mesmo não prejudique ao seu Estudo.

Não haverá distincção alguma entre os Obrigados, para

se destinarem as diversas Armas do Exercito; e quando no quinto anno Eu For Servido Nomear todos os que houverem sido approvados em todos os Estudos dos primeiros quatro annos para Officiaes do Meu Exercito, será a Junta Militar quem fará as Propostas dos que devem ser empregados em cada Arma, tomando em consideração os talentos, o gosto, e a applicação de cada hum, de maneira que possa em tal materia ter-se em vista o que mais particularmente convem ao meu Real Serviço, e que dahi

torio, e Gabinete Mineralogico, poderão ser situadas fóra do mesmo local, para se poderem dar as lições nos proprios lugares, onde se fazem as observações, e onde se mostram os Productos que se devem fazer conhecer. Igualmente Me proporá aquella Aula, onde deverão executar-se as Demonstrações das Experiencias de Physica e de Chimica, assim como local, onde deverão guardar-se os Instrumentos, que servirem para as medidas Geodesicas, como os do Observatorio, Gabinete de Physica, Casa dos mode-



Gabinete do Diretor da Escola de Engenharia, vendo-se ao alto o retrato do Visconde do Rio Branco, que foi o 1.º Diretor da Escola

resulte a melhor escolha de bons Officiaes proprios para cada Arma.

TITULO QUINTO

Das Aulas, e Casa para os Instrumentos

A Junta Militar Me proporá no local, que Mando agora destinar para a Academia Militar, o numero de Aulas, que poderão estabelecer-se, e aquelles, que, como o Observa-

torio das Maquinas de Mecanica, e Hydrodynamica, e Instrumentos do Laboratorio Chimico, e os locaes convenientes para outros uteis trabalhos, quaes, o de Geometria descriptiva, Aula do Desenho, e o Jardim Botanico, em que se cultivem as Plantas necessarias para o conhecimento do Systema Botanico, e dos principaes generos e especies. Será igualmente obrigação da Junta Militar propôr-Me o número de Serventes, e Guardas, que serão necessarios para todos estes Estabelecimentos, e procurar, que os mesmos sejam servidos com toda a exacção, e decencia, assim

como deverá também annualmente fazer subir á Minha Real Presença tudo o que se julgue conveniente para adiantar tão interessantes como necessarios Estudos.

TITULO SEXTO

Do tempo, horas das Lições, dos dias lectivos, e feriados.

O tempo de cada lição durará hora e meia, e a manhã se dividirá em duas ou tres lições, das sete e meia ou oito horas até ás onze ou meio dia, nas diversas Aulas que se houverem de estabelecer. Fica a cargo da Junta fazer a divisão das lições de maneira que os Discipulos possuão fazer todo o Curso, sem que haja encontro de horas nas lições que devem frequentar.

Os feriados serão em primeiro lugar ás quintas feiras na semana, que, tiver dia Santo; e além disso haverá as ferias grandes do principio de Fevereiro até ao fim de Março, e o mez de janeiro destinado aos exames, assim como se conservarão as ferias da Pascoa, e Natal.

O curso lectivo principiará no primeiro de Abril, e continuará até a vespera do Natal, em que acabará. O mez de Janeiro será destinado aos exames.

TITULO SÉTIMO

Dos exercicios diarios e semanarios e fórma dos exames no fim do anno, lectivo, assim como aos que são obrigados a seguir estes Estudos.

Cada Lente será obrigado a explicar nos primeiros tres quartos de hora a sua lição ao Discipulo; e depois procederá a fazello dar conta da lição do dia precedente, chamando aquelles dos Discipulos que bem lhe parecer, e procurará, que a mesma exposição, que elles fizerem, possa ser util aos outros, de maneira que a todos seja proficua.

No sabbado de cada semana fará o Lente repetir o que tiver explicado em toda a semana, e procurará fazer conhecer aos Discipulos, não só o necessario encadearmento do que lhes tiver ensinado, mas ainda as consequencias que se seguem das verdades mostradas; e também os differentes methodos de as demonstrar, preparando-lhes assim o espirito para tentarem descoberta, e despertando o genio inventor de que a Natureza possa ter dotado alguns dos Discipulos.

Para o mesmo fim dará cada Professor aos seus Discipulos de certas em certas epochas Problemas analogos ao aproveitamento dos Discipulos, e indicando lhes o modo de os resolver, deixará aos seus esforços a conclusão de trabalho, para assim conhecer aquelles, que tem mais talento e disposições para fazerem grandes progressos.

No fim do anno lectivo a Junta Militar nomeará os Lentes, ou aquelles Officiaes Militares, que juntamente com elles devem assistir, e fazer os exames dos Discipulos, e decidir da sua approvação, ou reprovação, a qual farão sem escrutinio, e em voz alta, depois de discutirem o mercimento do Candidato; obrigando-se porem por palavra de honra a guardarem o segredo do que disserem, e obri-

gando-se a isso igualmente o Secretario da Academia, que lançará o assunto da resolução que se tomar. A fórma do exame será também differente, e se fará sobre todo o Compendio que se explicará, escolhendo cada examinador o ponto que quizer, e dando o Livro ao Candidato, para que o lêa ali, e depois explique, fechando o livro; pois que assim he que se pode ficar no conhecimento, que o Estudante sabe todo o seu Compendio, e está no caso de se servir delle em qualquer circunstância, que lhe seja necessario, vindo também por este modo a evitar-se, que hum Estudante de grande talento e pouco estudo possa fazer hum exame, que seja na apparencia brilhante, sem que elle com tudo conheça a Doutrina, que se lhe explicou em toda a sua generalidade, de que deve dar conta. Deixo com tudo livre á Junta, no caso que julgue muito rigorosa esta forma de exames, e susceptivel de abusos, o estabelecer outra fórma para os exames, e he que sejam feitos sobre todos os principios e regras geraes do Compendio, e particularmente das doutrinas e materias declaradas nos Pontos, que se poderão escolher, e prudentemente combinar, para serem tirados por sorte pelos Discipulos que quizerem ser examinados. Esses Pontos serão arranjados pelo Lente respectivo, e dependentes da approvação da Junta Militar. Os Discipulos porem, que quizerem concorrer aos Partidos ou Premios, que Mando estabelecer para os mais benemeritos, além do exame assim feito, se sujeitarão sempre ao exame na forma, que vae apontado em primeiro lugar.

Depois de Haver assim determinado o methodo, que se ha de seguir nas Aulas, quanto ao ensino das materias que compõem o Curso Scientifico, e a fórma com que se hão de fazer os exames; Sou Servido Declarar, que o Curso completo só será de obrigação para os Officiaes Engenheiros, e de Artilheria; e que os de Infanteria, e Cavallaria lhe bastará o primeiro anno de Curso Mathematico, e o primeiro anno do Curso Militar, para poderem ser adiantados do Posto de Alferes aos successivos Postos; mas que será justo motivo de preferencia nas Promoções, quando concorrerem Officiaes de igual bom serviço, o ter feito o Curso completo, e com boas Attestações de aproveitamento; e que igualmente em tempo de Paz e quando não houver occasiões de distincto Serviço Militar, ou de demonstrações de heroico valor, nenhum Official poderá pertender aos Postos maiores de Generaes em qualquer das Armas, que compõem o Exercito nos Meus Estados do Brazil, sem que mostre ter feito o Curso completo dos Estudos Militares, entendendo-se porém esta Disposição só a respeito daquelles, que assentarem Praça depois da data da presente Carta de Lei; e devendo também ficar reconhecido, que os novos Officiaes deverão preferir, quando vierem a concorrer com os antigos para as Promoções de Generaes, que não tiverem os mesmos estudos, e se acharem em iguaes circunstancias de bom e activo serviço, e daquelle valor heroico, que deve caracterizar todos os Officiaes do Meu Exercito. Os Officiaes Engenheiros em todos os annos do Curso terão Aula de Desenho; nos quatro primeiros annos desenharão figura, e paisage, e nos tres Militares os desenhos relativos ás materias de cada hum dos annos.

Depois do Estabelecimento desta Academia Real Militar, Ordeno, que até ás duas terças partes dos Officiaes em cada Promoção se preferirão, e promovão todos os que se mostrarem Alumnos da mesma Academia, e mostrarem ter completado o Curso com aproveitamento, e credito, tendo ao mesmo tempo exacto e valorosa conducta no Meu Real Serviço.

TITULO OITAVO

Dos Exercicios praticos

Os Lentes serão obrigados a sahir ao Campo com os seus Discipulos, para os exercitar na prática, das Operações, que nas Aulas lhes ensinão; e assim o Lente de Geometria lhes fará conhecer o uso dos Instrumentos, e a prática, medindo distancias e alturas inacessiveis, nivelando terrenos, e tirando Planos; em quanto os de Fortificações e Artilheria lhes mostrarão todos os exercicios praticos das Sciencias que explicão. Tendo porem já determinado, que a Junta Militar annualmente faça executar pelos seus respectivos Membros Operações Geodesicas em ponto grande, e com summa exacção, assim como faça construir hum Polygono, em que se pratiquem as grandes Operações do ataque e defesa das Praças, e igualmente ensine praticamente o methodo de levantar Plantas Militares sem Instrumentos, e de traçar nas mesmas quaesquer marchas e movimentos de Exercito, seja para atacar, seja para se defender; Ordeno, que a todas estas Operações assistão os Lentes, e que elles mesmos as executem, não só para ensino dos Discipulos, mas ainda para que a Junta avaliando o seu merecimento Me consulte a justa consideração de que se fazem merecedores. A Junta Militar terá este objeto dos exercicios praticos em mui particular consideração, e Me consultará tudo que julgar conveniente, para elevar os mesmos a maior grão de perfeição, a fim que os Discipulos e Officiaes, que concorrerem a estes trabalhos, se formem completamente na Arte da Guerra, e que nada nos exercicios da mesma possão encontrar que lhes seja novo.

TITULO NONO

Das disposições pertencentes à bôa Ordem das Aulas, e Academia.

Todos os Estudantes devem achar-se nas suas respectivas Aulas ás horas, em que se der principio ás lições; os que se não acharem presentes seis minutos depois da hora fixa, serão apontados, como auzentes, pelo Guarda, que a essa hora fizer o ponto, e só serão notados com a declaração, de que chegarão a tempo, se os Mestres assim o ordenarem, vendo que são bons e zelosos Estudantes, e que houver justo motivo para a demora. O ponto se praticará tambem no fim das Aulas, e os que sahirem antes do Professor, terão ponto de auzentes, ainda que se retirassem quasi no fim d'Aula, salvo se houver justo motivo, para assim o fazerem: reconhecido pelo Lente.

Guardarão hum profundo silencio nas Aulas, excepto quando forem chamados a darem conta das suas lições.

Para com os seus Mestres se haverão com o maior res-

peito e obediencia, e aos que desobedecerem tres vezes, sendo publicamente reprehendidos, e recahirem, poderá o Mestre expulsallos da Aula, e dar conta á Junta Militar, para que não só fiquem para sempre excluidos, mas possão ter o castigo que a Junta Me consultar.

Cada hum dos Lentes será obrigado a ter huma Relação das faltas da Aula de cada hum dos seus Discipulos; e das ditas faltas, assim lomo do numero dellas indispensavelmente, sob pena do Meu Real Desagrado. Quero se faça menção nas Attestações de frequencias das Aulas, com que os mesmos Discipulos deverão instruir os seus Requerimentos.

Quando se fizerem Observações, ou Exercicios praticos, serão nomeados aquelles que devem assistir, e esses se acharão sem falta á hora determinada. Sobre tudo Recommendo a todos assim Lentes, como Discipulos, que concorrão de todo o modo a procurarem, que deste Estabelecimento resultem as vantagens que Me Proponho, para segurar a defesa e felicidade dos Meus Povos, e que ponhão todo o esforço e diligencia, huns para desempenharem o seu Cargo, e os outros, para conseguirem o importante fim, a que são destinados; lembrando-se sempre, que o Olho activo e vigilante do Seu Soberano está sempre prompto para premiar os que satisfizerem as Suas Paternaes Vistas, e para castigar os que não corresponderem a hum tão louvavel fim.

TITULO DECIMO

Dos Previlégios e Prerogativas da Academia Real Militar.

Os Professores da Academia Real Militar, além do que já fica expresso a seu respeito, gozarão todos os Privilegios, Indultos, e Franquezas, que tem e gozão os Lentes da Universidade de Coimbra. Serão tidos, e havidos, como Membros da Faculdade de Mathematica existente na dita Universidade; sem que entre os Lentes da Academia Real Militar, e os de Coimbra, se haja de interpôr differença alguma, ainda a respeito daquellas Graças, e Franquezas, que requerem especial e expressa menção, porque Quero, que tambem estes sempre se entndão, e julguem comprehendidos, e serão considerados em tudo e por tudo como se realmente regressem as suas respectivas Cadeiras na mesma Universidade.

Os Discipulos, que legitimamente frequentarem a dita Academia, gozarão dos mesmos Privilegios, e Franquezas, que se concedem aos Estudantes da sobredita Universidade.

TITULO UNDECIMO

Dos Partidos e Prêmios

Desejando animar e promover estes estudos e conhecimentos, de que tanto depende a Segurança Publica, e a Grandeza do Estado, Ordeno, que em cada anno, excepto o primeiro, haja tres partidos hum, de vinte moedas de oiro de quatro mil e oitocentos cada huma, outro de quinze, e o terceiro de dez moedas do mesmo valor, que os



Outro flagrante do Diretor da Escola de Engenharia, Dr. Otávio Cantanhede, falando ao nosso redator

Lentes darão aos tres Discipulos, que mais si tiverem distinguido em cada anno; e tódos os Lentes votarão na Proposta, que fizerem á Junta Militar, a qual a examinará, e approvará, mandando passar o legitimo titulo, para que os mesmos Discipulos possão cobrar na Thesouraria Geral das Tropas os mesmos Partidos.

Da data desta Minha Real Disposição, e Estabelecimento de Academia Real Militar, ficarão cessando os seis Partidos de dez mil reis por mez, que Havia Mandado estabelecer nesta Cidade a favor dos que estudavão as Sciencias Mathematicas.

Havendo no Titulo quarto concedido aos Discipulos Obrigados a Graça de assentarem logo Praça de Soldados e Cadetes de Artilheria, vencendo o Soldo e farinha de Sargentos de Artilheria; Hei por bem Declarar, que somente continuarão a gozar deste vencimento os que no exame que fizerem, merecerem plena approvação, ficando reduzidos aos soldos os Soldados, os que no fim de cada anno se não acharem promptos para serem examinados, e os que forem reprovados; pois que he da Minha Real Vontade o Attender e Premiar só aos Discipulos, que se distinguirem pela sua applicação e estudo; e Dou igual-

mente o poder á Junta para excluir do estudo aos que forem reprovados em dois annos successivos, e de que não houver esperança que possão adiantar-se.

Desejando tambem animar o progresso das Sciencias Mathematicas, de Observação, e Militares, e Promover o estudo das mesmas, Sou Servido mandar estabelecer tres Premios de duzentos e cincoenta mil reis cada hum a favor dos que em cada anno apresentarem á Junta Militar huma melhor e mais profunda Memoria com alguma descoberta, ou util applicação em cada huma das Sciencias já apontadas; e a Junta fazendo examinar estas Memorias pelos mais habeis Lentes, as fará publicar, fazendo pagar pela mesma Thesouraria os Premios, com que houver coroado as sobreditas Memorias, para as quaes tambem proporá materia, quando assim o julgue conveniente.

TITULO DUODECIMO

Do Secretário e Guarda Livros da Academia, Guarda Instrumentos, Guardas e Porteircs.

A Junta Militar nomeará hum Guarda Livros, que servirá também de Secretario da Academia, o qual escreverá todas as suas resoluções e Consultas, assim como todas as

Propostas dos Lentes, e mais trabalhos Academicos, e terá de Ordenado cento e cincoenta mil réis, além dos Emolumentos, que a Junta lhe arbitrar pelas Matriculas, Attestações, e mais Despachos, que os Discipulos houyerem de requerer.

A Junta Militar nomeará igualmente os Guarda-Instrumentos, e os simples Guardas, dos quaes hum será o Porteiro, e Me consultará os Ordenados, que Deverei conceder a cada hum dos sobreditos Empregados, cujo numero se não pôde fixar, sem que primeiro se veja o trabalho, que resulta de hum tão grande estabelecimento; tendo em vista, que os mesmos Empregados deverão quanto ser possa, ser dados a Soldados da Minha Tropa, que não possam continuar no Serviço Militar.

E porque a observancia dos sobreditos Estatutos será de tanto Serviço Meu, Utilidade Publica, e Bem Commum dos meus Vassallos; Hei por bem e Me praz, que se cumprão, e guardem em tudo, e por tudo, e valhão como Lei, e tenham força de tal, Estabelecendo-o assim de Motu Proprio, Certa Sciencia, Poder Real, Pleno, e Supremo. E Quero, e Mando, que os mesmos Estatutos sejam observados em tudo e por tudo, sem alteração, diminuição, ou embargo algum, que seja posto ao seu cumprimento em parte ou em todo, e se entendão sempre ser feitos na melhor forma, e no melhor sentido a favor da dita Academia Real Militar, seus Lentes, e Estudantes, e mais Pessoas della; Havendo por suppridas todas as clausulas, e solemnidades de feito e de Direito, que necessarias forem para a sua firmeza. E derogo, e Hei por derogadas para os sobreditos fins somente todas e quaesquer Leis, Ordenações, Regimentos, Alvarás, Decretos, ou quaesquer outras Disposições, que em contrario dos sobreditos Estatutos ou de cada hum delles haja por qualquer via, modo, ou maneira, posto que sejam taes, que na fórma da ordenação, que tambem Derogo nesta parte, se houvesse de fazer delles especial menção.

Pelo que; Mando á Meza do Desembargo do Paço; Presidente do Meu Real Erario; Conselhos Supremo Militar, e da Minha Real Fazenda; Regedor da Casa da Supplicação do Brazil, Governador da Relação da Bahia; e bem assim a todos os Desembargadores, Corregedores, Proveedores, Juizes, Justiças, e mais Pessoas dos Meus Estados, a quem o conhecimento desta Carta pertencer, que a cumprão, guardem, e a façam cumprir, e guardar com inteira e inviolavel observancia. E a mesma presente Carta valerá, como se fosse passada pela Chancellaria; posto que por ella não ha de passar, e ainda que o seu effeito haja de durar mais de hum e muitos annos, não obstant as Ordenações em contrario, que Hei outrosim por derogadas para este effeito somente. Dada no Palacio do Rio de Janeiro em 4 de Dezembro de 1810. — Com a Assinatura do Principe Regente, e a do Ministro.

Regist. na Secretaria de Estado, do Liv. 3.º dos Decertos Alvarás e Cartas Regias a fol. 161., e Impresso na Impressão Regia."

LEGISLAÇÃO REFENTE À ESCOLA

A partir da Lei de 15 de novembro de 1931 que autorizou a reforma a organização de "Aca-

demia", o que foi feito por Regulamento aprovado por decreto de 9 de março de 1932, inúmeros foram os decretos publicados referentes à Escola de Engenharia. No regime republicano foram expedidos novos e sucessivos regulamentos. Assim, o decreto n.º 1.073 de 22 de novembro de 1890; decreto n.º 1.159 de 3 de dezembro de 1892 que expediu um "Código das disposições comuns aos institutos de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores", embora sem derogar o Regulamento anterior; decreto n.º 364 de 6 de janeiro de 1896 e 2.221 de 23 de janeiro de 1896, que respectivamente autorizou e aprovou os "Estatutos da Escola Politécnica, datados de 23 de janeiro de 1896"; decreto n.º 3.890 de 1.º de janeiro de 1901 que aprovou o "Código dos Institutos Officiais do Ensino Superior e Secundário" e o decreto n.º 3.926 de 16 de fevereiro de 1901, que aprovou novo Regulamento da Escola Politécnica", decreto n.º 8.659 de 5 de abril de 1911, que aprovou a "Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental da República"; decreto n.º 8.563 de 5 de abril de 1911, que aprovou o Regulamento da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, da mesma data; decreto n.º 11.530 de 18 de março de 1915 que reorganizou o ensino secundário e o superior na República e Regimento Interno da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, expedido para a execução do decreto 11.530 de 18 de março de 1915, aprovado pela lei n.º 3.454 de 6 de janeiro de 1918; decreto n.º 14.343 de 7 de setembro de 1920 que organizou a Universidade do Rio de Janeiro, instituída pelo decreto 11.530 de 18 de março de 1925; decreto n.º 16.782 "A de 13 de janeiro de 1925, que estabeleceu o curso da União para difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional de Ensino, reformou o ensino secundário e superior e deu outras providências, e Regimento Interno da Escola Politécnica da Universidade do Rio de Janeiro, aprovado pela Congregação em 27 de julho de 1925 e pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores em 11 de agosto do mesmo ano; decreto n.º 19.851 de 11 de abril de 1931 (Estatutos das Universidades Brasileiras) que dispôs sobre o ensino superior no Brasil e decreto n.º 19.852 de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; decreto 20.865 de 28 de dezembro de 1931, que aprovou um novo regulamento para a Escola Politécnica

da Universidade do Rio de Janeiro; decreto 2.792 de 23 de janeiro de 1934 que alterou o quadro e a tabela de vencimentos do pessoal administrativo e técnico auxiliar da Escola Politécnica da Universidade do Rio de Janeiro; decreto 24.523 de 2 de julho de 1934 que modificou os dispositivos do Regulamento da Escola Politécnica da Universidade do Rio de Janeiro, aprovado pelo decreto 20.865 de 28 de dezembro de 1931; decreto número 24.738 de 14 de julho de 1934, que criou a Universidade Técnica Federal nela incluindo a Escola Politécnica que até então pertencia à Universidade do Rio de Janeiro; Lei n.º 452 de 5 de julho de 1937, que criou a Universidade do Brasil nela incluindo com o nome de *Escola Nacional de Engenharia* a Escola Politécnica que até então pertencera à Universidade Técnica Federal.

EDIFÍCIOS DA ESCOLA

A sede principal da Escola de Engenharia tem sido sempre, desde a sua fundação, no atual Largo São Francisco, num vistoso edifício, cuja aparência leva a crer-se que tudo esteja bem acomodado. Sucede, todavia, exatamente o contrário. Para comportar seus mil alunos mais ou menos, laboratórios (que são em pequeno número), serviços, etc., muitas salas a mais seriam necessárias. As reformas por que tem passado o edifício, através dos anos, serviram apenas para melhorar um pouco: estão muito longe de corresponder ao mínimo exigido. A Escola ainda possui dois edifícios: na Praça da República, o Instituto Eletrotécnico — onde são ministradas as aulas de electricidade e, na Rua Luís de Camões, foi adquirido um outro edifício, onde serão lecionadas as aulas do 4.º e 5.º ano. Existe ainda, no Mórro do Valongo, o Observatório Astronômico. Diga-se, porém, de passagem que tudo isso constitui um quase nada para as exigências da Escola de Engenharia.

DIRETORES

Vida longa e cheia de dificuldades tem experimentado a Escola de Engenharia. Mas não por falta de bons Diretores tais impecilhos têm aparecido no decorrer dessas dezenas de anos, mormente nos últimos dez anos, quando o número de alunos vem aumentando de ano para ano. Fundada, como se disse, com o nome de "Academia Militar", a Escola passou por diferentes reformas,

de modo que só em 1873, pela lei n.º 2.261, de 24 de maio do mesmo ano, é que o Governo autorizou a fazer-se a reforma da qual resultou a atual Escola de Engenharia. Vejamos, agora, o nome dos Diretores efetivos que passaram pela tradicional Casa de ensino. O primeiro foi o Visconde do Rio Branco (1875-1879), seguindo-se depois os Conselheiros Francisco Antônio Raposo, Inácio da Cunha Galvão, Epifânio C. de Sousa Pitanga, Drs. Ernesto Viriato de Medeiros, José Saldanha da Gama, Antônio Augusto Fernandes Pinheiro, Gabriel Ozório de Almeida, João Batista Ortiz Monteiro, Oscar Nerval de Gouvêa, André Gustavo Paulo de Frontin, José Matoso Sampaio Corrêa, Rui Maurício de Lima e Silva, Luís Cantanhede de Carvalho Almeida e, por último, Otávio Reis de Cantanhede Almeida. Vários outros professores ainda exerceram a Diretoria, como substitutos.

BIBLIOTECA

Não queremos deixar de dizer algo sobre a Biblioteca que possui cerca de 45.000 volumes, adquiridos por compra ou doação, no decorrer de várias dezenas de anos. Doloroso, porém, será afirmar que ela se encontra numa sala pequeníssima para o número de volumes existentes. Apenas três funcionários fazem tudo: funcionários não especializados no assunto que, com boa vontade, procuram realizar o possível. O estado da Biblioteca, digamos a verdade, é o pior que se pode imaginar. Não há estantes adequadas, nem cofres especiais que guardem as obras de maior valor. Algumas destas, por falta de espaço, estão sobre mesas. Vimos a obra original, século XVII, do grande Leibniz, em péssimo estado. Quase não há verbas para a conservação, nem funcionários em número suficiente. Para quem apelar? Que pode fazer o Diretor sem meios materiais ou financeiros?

Agora, já que tivemos, numa visão rápida, diferentes aspectos da história da Escola de Engenharia, procuremos ouvir o seu

DIRETOR ATUAL

Trata-se, como dissemos atrás, do Prof. Otávio Reis de Cantanhede Almeida, engenheiro civil e geógrafo, pertencente a uma tradicional família de vários engenheiros, inclusive o Prof. Luís Cantanhede de Carvalho Almeida, seu pai, que exerceu

a Diretoria desde agosto de 37 até 1940, ano em que faleceu. O Dr. Cantanhede, antes de ser professor Catedrático, por concurso, foi Assistente de Topografia de seu ilustre pai. Fizemos, inicialmente, ao Prof. Cantanhede, uma pergunta para longa resposta. Ei-la :

— Que nos diz do atual ensino de Engenharia no Brasil, e, quanto à Escola de Engenharia, está em condições de preparar perfeitamente os nossos futuros engenheiros?

O ensino de engenharia no País atualmente já é deficiente, pois não estão ainda as nossas Escolas aparelhadas, nem preparadas, para ministrar êste ensino de forma prática, objetiva, onde o estudante possa acompanhar com perfeita compreensão todos os detalhes técnicos e teóricos da moderna engenharia.

Enquanto as nossas Escolas pararam, não se equiparam, e não se modernizaram, a técnica e a

indústria se desenvolveram de tal forma, que se não reagirmos, em breve nos limitaremos a formar meros auxiliares, sendo necessário a busca do técnico estrangeiro para movimentar a nossa economia.

Estamos num ponto crítico, que precisa merecer de todos, governantes, professores e povo uma especial atenção, pois as glórias conquistadas pelos engenheiros das gerações passadas e da atual, precisam ser continuadas, pois foram estas glórias que levaram a nossa Pátria, a sua posição invejável no cenário mundial.

Precisamos rever nossos currículos, modificar a orientação atual de formação do técnico enciclopédico, eliminar o professor-orador, o auto-didata; necessitamos alterar profundamente a mentalidade do estudante, precisamos aparelhar as escolas e iniciar, então, um ensino prático, calcado em bases teóricas seguras, um ensino objetivo, alicer-



Vista parcial do Gabinete de Química Analítica da Escola de Engenharia

gado no exemplo contínuo e indispensável da técnica e da indústria.

E' inadmissível que, em 1948, os currículos de engenharia sejam os mesmos de 1930, como acontece atualmente.

Para a engenharia, não se pode, ou melhor, não se deve fixar normas rígidas para os currículos, serrações, etc., pois a técnica está em constante e vertiginosa evolução e é necessário acompanhá-la, sob pena de Escolas fugirem às suas missões.

Em 1930 não era previsto o desenvolvimento da siderurgia, da construção, o aproveitamento de máquinas para as construções de estradas e de edifícios, importância do estudo dos solos, a importância da racionalização do trabalho, a organização das indústrias e tantos outros fatores que hoje constituem a base da engenharia.

Como em 1948, se poderá continuar com os mesmos programas, mesma estruturação do ensino, mesmos equipamentos e aparelhagens?

Na nossa Escola, pioneira do ensino de engenharia no Brasil, cuja responsabilidade é assim tão grande, já se fizeram sentir em toda a sua plenitude estes sintomas, e a sua Congregação já propôs corajosamente a solução adequada.

Reforma integral da estruturação dos cursos, preparação do tipo de engenheiro especializado com formação básica geral; preparação de engenheiros altamente especializados em cursos de post-graduação; organização escolar em departamentos, com autonomia na orientação didática e pedagógica; seleção rigorosa dos professores; contato permanente do aluno com seus professores; maior noção de responsabilidade do aluno; abolição do fraude nos trabalhos escolares; possibilidade de modificações para tornarem a Escola sempre ligada ao exercício profissional, foram os pontos básicos das soluções propostas, e que constam no novo Regimento da Escola, em estudos agora no Conselho Universitário.

Advogamos, ainda, como medida necessária ao bom desenvolvimento de todas as Escolas, uma grande flexibilidade e maleabilidade nas suas organizações, para que elas possam, à medida de suas possibilidades técnicas, didáticas e econômicas, melhorarem seus cursos, desenvolvendo-os, alterando-os, adaptando-os às novas condições impostas pelo desenvolvimento deste ou daquele ramo de Engenharia.

Somos, pois, pela completa liberdade às Escolas para se organizarem, respeitado, é lógico, um

mínimo, de acordo com as suas peculiaridades e particularidades.

Até conseguirmos isto, continuaremos formando nossos técnicos, com grandes sacrifícios, contornando as deficiências, com um devotamento especial dos mestres e uma maior dedicação do estudante.

Assim temos conseguido manter alto o nível de cultura técnica dos nossos profissionais, mas com o contínuo desenvolvimento de técnica, acabaremos sendo tragados pelas ondas e não teremos mais forças para nos elevarmos à crista destas vagas.

Não devemos esquecer que os grandes progressos da ciência e da técnica nasceram nos laboratórios das Universidades. Precisamos, pois, aparelhá-las com material e homens, para que nelas se iniciem as grandes conquistas, os grandes progressos da Engenharia.

Confiar unicamente no preparo e dedicação do professor e na inteligência e facilidade de percepção do nosso estudante, é política ilusória e prejudicial.

E' necessário que os Governos, sintam também estes problemas, pois nada poderemos fazer para salvar a nossa economia e desenvolver as nossas indústrias, sem uma pleiade, de técnicos capazes e conhecedores de suas profissões.

A Escola Nacional de Engenharia já lançou o seu brado de aviso, já apresentou as soluções necessárias para a resolução do complexo problema do ensino da Engenharia.

Está ela, assim, tranqüila e continua na sua faixa de sacrifício e desprendimento, formando técnicos, se não completos, pois lhes falta a parte prática do curso, pelo menos com uma base científica e cultural perfeita e com facilidade para assimilação rápida e acertada dos assuntos e serem estudados posteriormente.

O prof. Otávio Cantanhede, com a sua minuciosa resposta, demonstrara ser perfeito conhecedor da atual situação do nosso ensino de Engenharia e das necessidades da nossa Escola. Assim, para concluir, indagamos:

— Que melhoramentos há feito para a Escola e que pretende fazer?

— Ao assumirmos a direção desta Escola, só tínhamos um programa: bem servi-la, e, neste sentido, temos sempre nos orientado.

Tivemos a ventura de presidir aos trabalhos de nossa Congregação que estudou as bases do novo



*Parte da Biblioteca da Escola que possui cerca de 45.000 volumes
Vêm-se livros empilhados por falta de espaço. Ao centro, no primeiro plano, a obra completa, original, do grande Leibniz, bastante estragada.*

Regimento da escola, citada anteriormente. Cabe-nos a honrosa tarefa de coordenar os esforços e trabalhos dos colegas, fazendo-se num esplêndido trabalho de equipe, um ótimo projeto de reestruturação escolar.

Conseguimos ainda, em 1946, no governo Linhares, um auxílio de Cr\$ 5.200.000,00 para aquisição de diversos gabinetes, tais como o de Motores, Mecânica Aplicada, Pontes etc., e também a cessão de um prédio na Rua Luís de Camões, para a instalação destes gabinetes.

Esperamos em 1949, ter em pleno funcionamento esta nova dependência da Escola, e que nos aliviará alguma coisa, pois é demasiada a população escolar em relação à pequena capacidade de nossas salas de aulas e laboratórios.

A nossa grande esperança, entretanto, é ver confirmado o desejo do Exmo. Sr. Ministro Clemente Mariani de iniciar em 1949 a construção das novas instalações da Escola, nos terrenos da Ilha do Fundão.

Para a obtenção deste desideratum já estamos trabalhando decididamente já tendo sido organizadas as bases para a confecção do anteprojeto dos novos prédios.

Modernizada a estruturação dos cursos e construídas as novas dependências com gabinetes e laboratórios condignos, teremos, nós professores da Politécnica, prestado ao Brasil um inestimável serviço, pois o futuro do nosso País é função dos técnicos que dispuser para a sua direção e grande parte destes técnicos terá a sua formação processada, na nossa gloriosa Escola berço dos maiores vultos da História Pátria.

Satisfeitos com a atenção que nos dispensara o Diretor da Escola Nacional de Engenharia, procuramos ouvir a palavra do

SECRETÁRIO

Exerce atualmente este espinhoso cargo o Dr. Artur Cardoso de Abreu, engenheiro estatístico-cartografista. Havendo assumido o cargo em fevereiro de 1946, o Dr. Cardoso tem demonstrado grande interesse na resolução dos problemas que lhe são afetos. Fizemos, de início, a seguinte pergunta:

— Últimamente, tem havido maior interesse nas inscrições do concurso para o ingresso na Escola?

— Sim, de ano para ano tem sido maior o número de candidatos que se apresentam ao concurso de habilitação. Este número tem ultrapassado a casa dos 600, e apesar de serem elevadas as reprovações, posso afirmar que isso não tem sido causa de desânimo: muitos insistem na repetição do concurso no ano seguinte. Por fim, essa preferência pela Engenharia explica-se, certamente, pela necessidade de técnicos para o nosso país e, desse modo, a facilidade que têm os engenheiros para conseguirem trabalho.

— Pode-nos dizer quais as especializações existentes para a formação de engenheiros?

— Há nesta Escola cinco cursos, a saber: para engenheiros civil, eletricitista e industrial, compreendendo este as modalidades — químico, mecânico ou metalúrgico.

— Que nos diz relativamente à disciplina, funcionários e administração em geral?

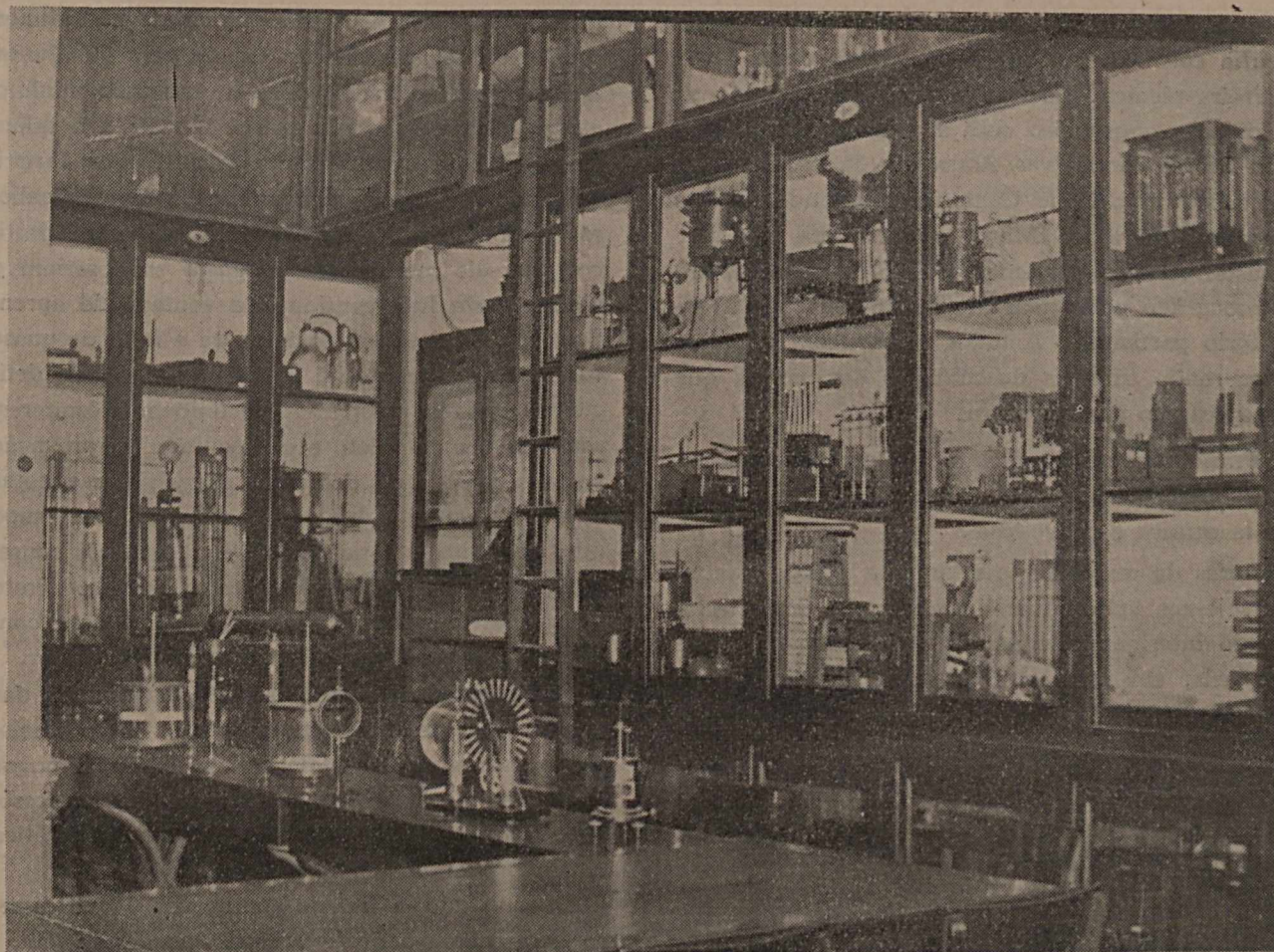
— Meu primeiro cuidado ao assumir o cargo de Secretário, foi o de procurar formar entre os funcionários um ambiente de harmonia e lealdade. Assim, toda e qualquer denúncia que se fizesse, exigiu fosse a mesma por escrito, a fim de fazer-se a necessária averiguação. Em pouco tempo tudo melhorou. Os servidores que não se interessavam pelo serviço, pediram transferência, e hoje, de um modo geral, existe boa vontade na realização dos serviços e todos confiam no espírito de justiça que anima a direção da Escola. A disciplina tem-se mantido normalmente, apesar de grande ser o número de alunos e pequeno o de servidores. Há, realmente colaboração entre os funcionários e, dentro do possível, as tarefas são realizadas com o melhor espírito de compreensão.

Com as respostas que nos dera o Secretário da Escola de Engenharia, procuramos entrevistar um dos mais antigos mestres dessa Casa, que é o Catedrático de

GEOLOGIA ECONÔMICA E NOÇÕES DE METALURGIA

Publicista e professor estimado pelos estudantes, o Dr. Rui Maurício de Lima e Silva é um dos que melhor conhecem as dificuldades da Escola de Engenharia. Sua experiência de antigo Diretor bem o credencia para nos dar algumas informações importantes. Desse modo, fizemo-lo a nossa primeira pergunta assim:

— Que nos diz sobre o atual currículo da Escola de Engenharia?



Vista parcial do Gabinete de Física Experimental da Escola

— O currículo atualmente em vigor precisa ser modificado e melhorado em muitos pontos, especialmente no que diz respeito aos cursos mais especializados de Engenharia, como, por exemplo, Engenharia Eletricista e Engenharia Industrial. Aliás, essas deficiências são notadas no currículo ora em vigor pela grande maioria dos professores da Escola Nacional de Engenharia, tanto assim que as mesmas foram corrigidas na proposta do novo Regimento apresentada ao Conselho Universitário e até o presente momento sem solução. Devo dizer, porém, que desde que o Conselho Universitário aprove o novo Regimento e que seja posto em execução o êsse currículo proposto, estou certo de que o ensino de Engenharia irá melhorar de forma acentuada, especialmente nos cursos especializados de Engenharia Industrial a que acima me referi.

— Qual o curso que mais necessita de reforma?
— O curso de engenheiros metalúrgicos é um dos que mais exigem radical reforma. Formam-se en-

genheiros dêsse tipo com o estudo apenas de uma única cadeira de Metalurgia. O novo currículo proposto corrige isso de forma cabal. Cria, também, o curso de engenheiro de minas, hoje em dia indispensável ao desenvolvimento de nosso país. Urge, pois, que as autoridades universitárias, das quais depende o assunto, resolvam em definitivo sobre o Regimento, pondo, ao mesmo tempo, em execução o novo currículo.

Havíamos tido, pois a palavra de um grande conhecedor dos mais antigos, de tudo que diz respeito à Escola de Engenharia. Valeria a pena, pois, procurar um professor dos mais novos, a fim de obtermos informações de outro tipo ou mesmo colher outras impressões. Com essa decisão, fomos ter ao jovem Catedrático interino de

TOPOGRAFIA

A importância desta disciplina, no Curso de Engenharia, como todos sabem, é das maiores. Cadeira que necessita de ensinamentos de ordem

prática, por excelência, parece-nos que a Topografia constitui um dos nervos vitais dessa bela carreira técnica. Leciona a disciplina, atualmente, o distinto engenheiro civil e geógrafo, Prof. Wilson Ribeiro Gonçalves, Assistente da Escola, antes de substituir o Prof. Cantanhede, quando foi este nomeado Diretor. Moço, e entusiasta, o Prof. Wilson, conforme tivemos ocasião de testemunhar, é procurado pelos seus alunos no seu próprio escritório particular. A todos atende com presteza, procurando tirar as dificuldades dos jovens que ali aparecem vez por outra.

Primeiramente, fizemos a seguinte pergunta :

— Como leciona a sua disciplina a fim de torná-la prática e proveitosa ?

Antes de responder diretamente a esta pergunta, seja-nos lícito situar a cadeira de vimos lecionando interinamente na Escola Nacional de Engenharia, em relação às demais, principalmente quanto à posição que ocupa no currículo Escolar. Cadeira lecionada no segundo ano letivo de todos os vários cursos de Engenharia, logo após ter o estudante vencido as dificuldades das matérias de formação, puramente teóricas, dá ao futuro engenheiro o primeiro contato com a profissão. Dessa maneira, é ao iniciar o estudo de topografia que o estudante sente pela primeira vez que ingressou no círculo de profissionais capazes de criar, aspiração principal de todo o jovem que se destina à Engenharia. Diga-se, aliás, que este primeiro contato - feito sempre entusiasticamente, traduzindo-se por uma assiduidade constante, uma curiosidade ativa sobre métodos e instrumentos, curiosidade que faz que por longo espaço de tempo vença o estudante tôdas as dificuldades de ordem material que lhe apresenta o ensino, com um espírito esportivo.

— Mas, indagamos, tudo isso é feito com facilidade ?

Nos primeiros meses de curso desenrola-se um verdadeiro drama entre professores e alunos. De um lado os estudantes, à medida que se vão iniciando na matéria, começam a compreender a importância e a vantagem de um ensino objetivo, com longos períodos de trabalho individual; contem que só com estes exercícios práticos estarão aptos a realizar trabalhos de levantamento que a solicitação da indústria de construção civil cada vez mais encaminha para as escolas. De outro lado, o professor sabendo que os jovens estão com

a razão, mas a braços com turmas de 250 alunos, com salas de aula de capacidade para 90 alunos, aparelhagem reduzida, pessoal auxiliar mínimo, etc., procurando a todo transe manter a frequência elevada e o entusiasmo inicial. Que fazer ? lança mão de sucedâneos mais ou menos engenhosos para a substituição daqueles trabalhos práticos, que é melhor que ninguém sabe seriam o ideal. Nesta luta contínua da vontade de aprender e do desejo de ensinar contra a falta de quase tudo : espaço, material e horários de aula deficientes muitos estudantes socumbem, desinteressando-se por completo e conseguindo a aprovação por um esforço de decorar compêndios e notas de aulas. Enfim, sobra no fim do curso, um grupo que, por iniciativa particular, em trabalhos conseguidos em firmas particulares, ou auxílio direto dos professores fora das atividades escolares, consegue fazer uma aprendizagem prática regular.

Durante todo o resto do curso, na medida das necessidades de cada estudante na vida profissional que exerce paralelamente ao curso, estão os estudantes de Engenharia recorrendo aos professores para auxiliá-los a completar a parte prática que não pôde ser feita na Escola.

Continuando, a fim de comprovar o que disse, acrescentou o Prof. Wilson Gonçalves :

— Como o Sr. pode ver, acaba de sair daqui um estudante, do quarto ano, que tendo contratado um serviço de Topografia vem procurar-nos para esclarecê-lo e guiá-lo. E é com satisfação que vemos, numa espécie de reconhecimento dos esforços do professor, voltarem os jovens para completar um ensino que, mau grado todos os sacrifícios não pôde ser satisfatório.

Aliás, sempre foi desejo dos professores de Topografia e das várias turmas de estudantes que anualmente lhe passam nas mãos, executar um acampamento completo em que se pudesse, numa situação real, praticar todos os ensinamentos que lhe foram ministrados.

Anualmente congregam-se esforços de professores e estudantes nesse sentido.

Este ano mesmo muito perto estivemos de ver realizados os nossos desejos. Apellando para uns e outros, muito conseguimos.

Professores e alunos anuíram em dedicar as suas férias regulamentares para esta realização.

Conseguir-se de um particular o terreno próprio e com acomodações para 30 rapazes. O problema mais difícil, da cozinha e do cozinheiro foi resol-

vido graças à boa vontade e o alto espírito de cooperação do General Zenóbio da Costa, fornecendo uma viatura-cozinha de um batalhão motorizado. Quando todos esperavamos jubilosos ver realizado nosso desejo esbarramos na falta de verba para compra de mantimentos e fomos obrigados mais uma vez desistir da realização do acampamento.

— Mas, indagamos finalmente, como supõe se torne eficiente o Curso de Topografia?

— No nosso entender, só terá realmente eficiência o ensino prático da Topografia quando, obrigatoriamente, fizer parte do processo de promoção, a realização pelos alunos de um trabalho completo a ser feito após os exames, sendo-lhes fornecidos, pela Escola, os meios materiais necessários.

Do aproveitamento desse trabalho dependeria, então, a aprovação do estudante na cadeira.

Restava-nos, porém, ouvir a palavra dos

ESTUDANTES

Em virtude da época de férias, não nos foi possível encontrar o Presidente do Diretório Acadêmico. Dêsse modo, eis-nos em frente da Escola, a ouvir os jovens acadêmicos de Engenharia que ali se encontravam. Nossas perguntas, de um modo geral, prenderam-se ao seguinte :

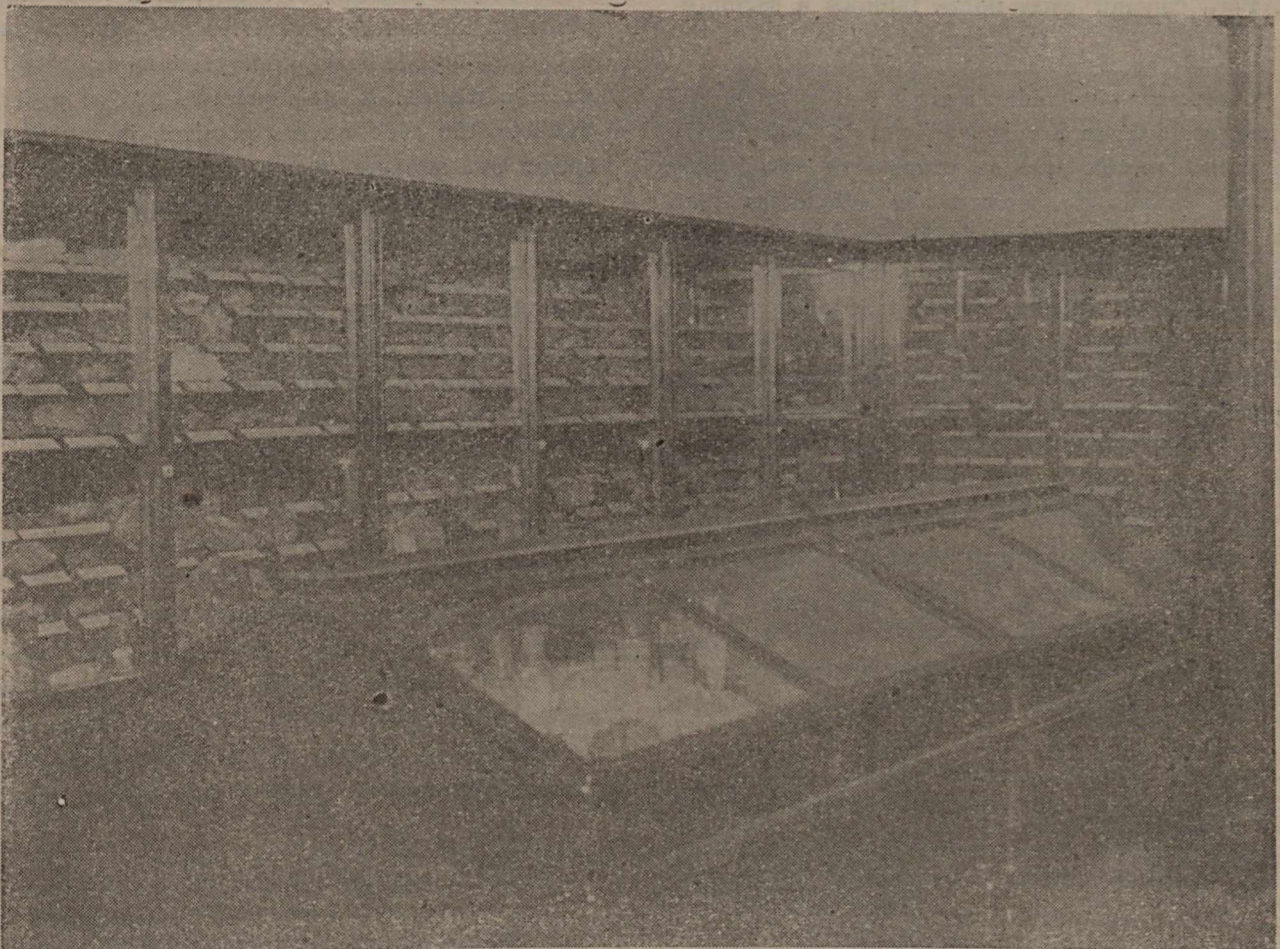
— Que dizem do ensino na Escola? Quais as deficiências? A que atribuem isso?

Eduardo Freire, do 5.º ano, diz :

— Há falta de quase tudo : instalações precárias, poucos funcionários; o 5.º ano possui 170 alunos e só existe uma turma, porque não há sala...

Pedro Coutinho, também do 5.º ano, fala sobre outro aspecto :

— Os programas estão desligados da vida do engenheiro; fazem-se reformas, mas os alunos não são consultados.



Parte do Gabinete de Geologia da Escola de Engenharia

Hilton Puertas, do 4.º ano, diz :

— A falha essencial é de instalação. O excesso de alunos agrava-se com o excesso de transferências. O 4.º ano possui 320 alunos com uma só turma.

Namir Salek, do 3.º ano, refere-se à questão das transferências, dizendo :

— No início éramos 190, hoje somos 300. A Escola nega tais transferências, porém o Conselho Universitário aprova-as. Nada se pode fazer.

Finalmente, o segundo anista Luís Rodrigues, com um negativismo terrível, diz simplesmente :

— Precisamos de uma Escola nova com professores novos.

Falara, assim, a juventude, cheia de coragem e sinceridade. Suas palavras, com excessão das do jovem do 2.º ano, coincidiam, em termos gerais, com as do Diretor, Secretário e Professôres.

Para concluir estas notas, faremos a seguinte

CONCLUSÃO

O reporter não conhecia ainda o interior do edifício principal da Escola Nacional de Engenharia. Supunha mesmo que se tratasse de um prédio amplo, dotado de acomodações suficientes, para as diferentes atividades da Escola. Infelizmente, tudo isso era falso. O problema do espaço é, entre todos, o mais aflitivo. Desde o arquivo, que se encontra mal localizado, numa pequena sala, necessitando de armários adequados a fim de serem guardados os documentos, às dependências da bi-

blioteca, pequenas para o número de volumes existentes, aos laboratórios onde material precioso de física e química se encontra em lugar impróprio, para não citar outros exemplos, quase tudo, forçoso dizê-lo, não condiz com a importância e necessidade da Escola. Verbas pequenas, poucos funcionários e, para agravar, muito trabalho e pequeno espaço. Compensa, todavia, saber-se que a Escola, graças ao seus professores, ao ânimo viril de seus alunos e à boa vontade de seu Diretor e auxiliares, consegue realizar o milagre da eficiência no preparo dos nossos futuros engenheiros. Pareceu ao rabiscador destas linhas, pelo que êle viu e ouviu, que somente com a construção da Escola na Ilha do Fundão, resolverá as dificuldades por que ela vem passando. Digamos francamente que a Escola de Engenharia, com cêrca de 1.000 alunos, possui mestres dedicados, mas não há material suficiente para os trabalhos, nem há salas que comportem normalmente o que existe e é imprescindível para lecionar as diferentes disciplinas ou onde sejam instalados os seus serviços, arquivo, biblioteca, carpintaria, etc. Acresce a tudo isso o número diminuto de servidores que, embora vantajoso, não pode fazer com presteza os afazeres que são muitos. E' de esperar-se que os poderes públicos, tão cêdo quanto possível, procurem resolver essa situação que, no final de contas, prejudica a juventude de uma das nossas melhores Escolas Superiores. Impossibilitados, discípulos e mestres, de sanarem tantas dificuldades, a atitude que vêm tomando é de apelarem para quem de direito. Daqui, apenas poderemos dizer que êsse desejo é um imperativo inadiável: não deve ser pedido, mas exigido.

DOCTRINA

As forças armadas na Constituição

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

(Continuação)

IX

DA OBRIGAÇÃO MILITAR

35. Entre as obrigações a que se vincula o homem perante o Estado, em meio ao complexo volume de relações, que os fazem reciprocamente dependentes (obrigações públicas e direitos públicos subjetivos do indivíduo), estão as concernentes à defesa nacional.

Essas obrigações se caracterizam pela infungibilidade, generalização e natureza particularmente onerosa.

36. Consistem, nos tempos de paz, em prestar, nas fileiras do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, em tiros de guerra ou órgãos outros para a formação de reservistas, o serviço das armas (*serviço militar*) e, no caso de mobilização, abrangem "todos os encargos relacionados com a defesa nacional" (*serviços para militares*) (89).

37. Embora no Decreto-lei n.º 9.500, de 23 de julho de 1946, se denomine serviço militar, tanto o prestado nas fileiras (que seria *serviço militar em sentido estrito*), como o que tenha lugar em outros setôres (serviço civil de transporte, de abastecimento, etc.), que constituiria *serviço militar em sentido lato* (90), tendo-se em conta o teor prevalente do art. 181 da Constituição (91), deve entender-se que *serviço militar* é somente aquêle. Êsses outros poderão ser serviços equiparados ao militar ou com êle conexos. A Constituição não

formulou, como o Decreto-lei n.º 9.500, dois conceitos do Serviço militar, um restrito para os períodos normais, outro, amplo para os períodos de mobilização. Dentro da sua nomenclatura, a que se deve ater o intérprete, o *serviço militar* é, apenas, o das armas, que constitui, ao lado de outros encargos acaso impostos pelo legislador, espécie do gênero *obrigação militar* (92).

38. Em tempo de paz o dever de prestar o serviço das armas, existe, potencialmente, durante 28 anos (dos 18 anos aos 45) (93). Embora a convocação para prestá-lo se dê, normalmente, no ano inicial dêsse período e deva durar um ano, poderá, conforme as necessidades militares do país, ocorrer em momento posterior e prolongar-se além dêsse lapso (94).

Admite-se que a duração de 28 anos diz respeito ao dever de prestar o serviço nas fileiras, porque a obrigação militar, complexa que é (compreendendo *alistamento, convocação, incorporação e deveres do licenciado*), principia a existir no ano civil em que o cidadão faça 17 anos, pois, nos primeiros seis meses dêsse ano deverá alistar-se, isto é, declarar-se, perante o órgão próprio, em condições de ser convocado (95). O que se alista já está, com isto, cumprindo a obrigação militar, ain-

(89) C. Federal, art. 181; Lei do Serviço Militar (Decreto-lei n.º 9.500, de 23-7-1946) arts. 1.º e 2.º.

(90) Lei do Serviço Militar, art. 1.º.

(91) "Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à defesa da Pátria, nos termos e sob as penas da lei".

(92) A distinção interessa ao jurista pela precisão que deve pôr na terminologia, mas carece de importância prática, pois que, umas e outras das obrigações para com a defesa nacional, decorrem da lei, revestindo, sem embargo das denominações, o sentido e a amplitude, que nesta se lhes empreste.

(93) Lei cit., art. 4.º.

(94) Lei cit., arts. 4.º, 6.º, 55 e 56.

(95) Lei cit., art. 21.

da que não chamado às prestações físicas decorrentes da incorporação.

39. Declarado o estado de guerra a duração do dever de servir na tropa se estende além dos 45 anos, e até os 60, embora em funções não combatentes, segundo os dtames eventuais dos “interesses da defesa nacional” e “as habilitações técnicas e capacidade física” de cada um (96).

40. Da generalidade da obrigação militar dá bem idéia a circunstância de, também, poder atingir as mulheres (“isentas do serviço militar, mas sujeitas aos encargos que a lei estabelecer”) (97), o que aliás, é consequência, por um lado, do papel mais ativo que se lhes reconhece na vida civil e política hoje em dia, e, por outro, da complexidade e do sentido avassalador da guerra moderna imponente a utilização em massa de todo o povo e de todos os seus recursos como condição do êxito.

41. Enquanto no direito privado a regra é que as obrigações de fazer admitem a conversão da prestação pessoal em uma outra (prestação de terceiro ou de coisa), no direito público algumas delas são infungíveis, utilizando o Estado vias diretas de coerção até obter a conformidade da ação individual às exigências da lei (98). E assim é, tanto porque, em certos casos, somente o fato pessoal atende ao interesse público, como ainda, porque, somente desse modo, afirma o Estado, satisfatoriamente, a sua autoridade.

Entre as prestações de fato infungíveis está a do serviço das armas.

Como prestação de atividade física (no grupo das prestações que compõem o todo da obrigação militar) êle figura entre os *deveres estritamente pessoais do indivíduo*, não comportando, por isto, *execução por substituição*.

Entretanto, nem sempre teve o serviço das armas êsse caráter. Houve época em que se admitia na França, na Espanha, na Itália, etc., pudessem os conscritos substituir-se por terceiros ou eximir-se pagando uma taxa destinada a retribuir al-

guém, que quisesse permanecer nas fileiras pelo reengajamento (99).

Foi o sentido democrático das instituições que, repercutindo no setor da defesa nacional, levou a considerar incompatível com a igualdade de todos perante a lei e a significação patriótica da obrigação militar, a substituição do ônus do serviço das armas pelo pagamento em dinheiro ou pelo custeio de substituto. Entendeu-se que seria odioso e amoral permitir que o primeiro e dos mais dignificantes deveres do cidadão para com a coletividade, porque respeitante à sua própria sobrevivência como povo livre, fôsse onerar, apenas, os economicamente fracos.

42. Nenhum dos deveres impostos ao indivíduo é mais pesado, que o do serviço militar, pois, além do gravame comum de retirá-lo das suas atividades civis com prejuízo do seu curso normal, implica em lhe exigir, eventualmente, o tributo da própria vida (100).

43. Correlatas com a onerosidade dessa obrigação são as sanções impostas aos que a infringem: proibições de exercer função pública ou ocupar emprêgo em entidade autárquica, sociedade de economia mixta ou empresa concessionária de serviço público (101), de obter passaporte ou prorrogação da sua validade, de obter carteira profissional, licença para o exercício de qualquer indústria ou profissão, de matricular-se ou prestar exame em qualquer estabelecimento, de ensino (102).

Aliás, algumas dessas restrições mereceriam um reexame por parte do legislador no sentido de atenuá-las ou suprimí-las.

Sobretudo a criada à obtenção de carteira profissional acarreta graves transtornos à vida civil de grande parte da população do país, constituída pelos trabalhadores braçais. Sendo êles, em geral, de modestíssima condição econômica e iletrados, e constituindo aquela carteira documento essencial ao exercício das suas atividades profissionais, nasce daí um número sem fim de embarços. O homem, física e profissionalmente capaz,

(96) Lei cit., arts. 4.º, § 1.º e 10.º.

(97) C. Federal, art. 181, § 1.º.

(98) SEABRA FAGUNDES, O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 1941, pgs. 170/177; ROBERTO LUCIFREDI, Le Prestazione Obbligatorie in Natura dei Privati alle Pubbliche Amministrazioni, — La Teoria Generale, pgs. 202, nota 1.

(99) BARTHÉLEMY, obr. cit. pgs. 416/417; JOSE GASCÓN Y MARIN, Tratado de Derecho Administrativo, 1935, vol. I, pg. 364; LUCIFREDI, obr. cit., página 125.

(100) LUCIFREDI, obs. cit., pgs. 19/20.

(101) C. Federal, art. 181, § 3.º.

(102) Lei cit., art. 140.

encontra trabalho, mas não pode ser admitido a prestá-lo por omissão de formalidades, que, sem má fé e só por ignorância elementar, deixou de cumprir.

Como o legislador não pode fechar os olhos à realidade social (ignorância do homem) e a melhor lei de defesa do interesse público é a que encontra o justo equilíbrio entre os vários fatores dêsse interesse (defesa nacional e proteção ao trabalho) e os interesses individuais (possibilidade de trabalhar), seria útil que se substituisse tal sanção pela de perda do emprêgo dependente de carteira profissional, quando, dentro em certo tempo de admitido, o indivíduo não exhibisse prova de quitação dos deveres militares.

44. O ingresso (voluntariado) ou permanência (engajamento e reengajamento), por livre vontade, no serviço das armas (103), não modifica a natureza jurídica da prestação de serviço militar (104). A manifestação da vontade do indivíduo opera, tão somente, no ato inicial ou reinicial da relação de direito entre êle e o Estado, a qual se não constituiria na ausência dessa manifestação. Após êsse momento, porém, o regime do voluntário, do engajado e do reengajado em nada difere do vigente para os convocados. A aceitação do estado militar implica, necessariamente, no aceitar, não só o regimen jurídico até então estabelecido pela lei, como ainda o modificado ulteriormente.

A natureza da obrigação militar, o regime disciplinar necessariamente uno em cada qual das corporações armadas e o caráter estatutário, hoje admitido, de modo pacífico, até nas relações entre o Estado e os servidores civis, então amostrar o inaceitável de especificações ou reengajados (105).

X

DAS POLÍCIAS MILITARES

45. As polícias militares (106), cujo fim precípua é a defesa da segurança e da ordem in-

(103) Lei cit., arts. 81, 82, 83, 84, 86, 88, 89, 90, § único, 91 e 92.

(104) BARTHÉLEMY, obr. cit., pg. 424.

(105) HAURIOU pensa de modo diverso ("Droit Administratif", 10.º ed., pgs. 569-570). Todavia, mesmo na França prevalece o ponto de vista por nós adotado. BARTHÉLEMY, que o sustenta, ampara-se em aresto do Conselho de Estado proferido a 29 de março de 1917 (obr. cit., pg. 424).

(106) Inclusive os corpos de bombeiros, que constituem polícia especializada.

ternas nos respectivos âmbitos territoriais (Estados, Territórios, Distrito Federal), não integram as Fôrças Armadas do País (107). São, porém, reservas do Exército em uma categoria especial, isto é, como fôrças auxiliares, e, quando mobilizadas, podem atuar, incorporadas ao Exército, nas operações militares, ou receber missões especiais na frente e na zona do interior (108).

46. Por isto mesmo a legislação que as rege emana da União. E' o Congresso que dispõe sobre a sua organização (inclusive garantias do pessoal), instrução e justiça, bem como sobre as condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal em caso de mobilização (109).

A cada Estado fica, entretanto, a faculdade de suprir as deficiências da legislação federal, com o que se abre ensêjo às adaptações, que, sem prejuizo das normas básicas, possam condizer com as peculiaridades locais (110).

XI

DOS MILITARES DE CARREIRA

47. Enquanto os quadros de praças se renovam periodicamente, através o licenciamento dos que inteiram a prestação do serviço e a incorporação de elementos convocados de novas classes, o quadro técnico-diretivo das Fôrças Armadas é permanente. O que nêle ingressa, tomando o serviço das armas como profissão (oficial), (111), nêle permanece, via de regra, até atingida certa idade, que se presume denunciar incompatibilidade física com os misteres militares (112).

Cada qual dêsses sistemas consulta, no seu setor, as necessidades da perfeita preparação militar do país. Aquêle enseja a preparação sucessiva das reservas em massa com que é preciso contar para os casos de mobilização, êste, pela fixação relativa das elites dirigentes, permite o aperfeiçoamento

(107) C. Federal, art. 176; Decreto-lei n.º 9.099, art. 21.

(108) C. Federal, art. 183; Decreto-lei n.º 9.099, art. 21.

(109) C. Federal, art. 5.º, n.º XV, F.

Esta ingerência da União data de 1934 (Constituição, art. 5.º XIX, L). A Constituição de 1891 nada dispunha a respeito. Por imposição constitucional, essa lei reguladora da mobilização deverá estender ao pessoal das polícias as mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército (art. 183, § único).

(110) C. Federal, art. 6.º.

(111) Estatuto dos Militares (Decreto-lei n.º 9.608, de 2-9-1946), arts. 5.º e 5.º, § 1.º.

(112) Estatuto cit., arts. 50, A, e 60, A.

mento constante dos responsáveis pelo êxito técnico no emprêgo das Fôrças Armadas.

48. *Patente* (ou *carta patente*, como a denomina o Estatuto dos Militares) é o título de investidura no oficialato (113). Está para o oficial como o *título de nomeação* para o funcionário civil. Dela decorre para êle o *estado militar* como conjunto de direitos e deveres (114).

Pôsto é o grau hierárquico conferido ao oficial (115).

49. As patentes e postos são vitaliciamente garantidos pela Constituição, que só permite o seu cassamento em três casos:

a) condenação, por sentença passada em julgado, a pena restritiva da liberdade superior a dois anos (116);

b) declaração, por sentença de tribunal militar permanente em paz ou de tribunal especial em tempo de guerra externa ou civil, de indignidade ou incompatibilidade com o oficialato (117);

c) perda dos direitos políticos (118).

50. Êste último caso não vem referido no dispositivo da Carta Constitucional, especialmente consagrado à definição das garantias do oficialato. Mas, além de ser decorrência natural do caráter da função militar, a qual, mais que qualquer outra, exige a identificação moral do indivíduo com a nação, expressa, juridicamente, no gôzo dos direitos políticos, resulta da norma genérica do art. 136, onde se diz que a perda de tais direitos acarreta a do cargo ou função pública.

O dispositivo correspondente do Estatuto dos Militares refere como causa de cassação da patente e perda da qualidade de cidadão brasileiro (111). Conquanto cidadania se confunda, às vêzes, com *nacionalidade* (120), o certo é que nesse passo tem significação menor, exprimindo o gôzo

dos direitos de intervir (ativa ou passivamente) na composição dos órgãos do poder público (121).

51. A condenação a pena superior a dois anos, como causa de perda de patente e do pôsto, resulta da presunção de que, cometendo delito grave, o indivíduo se tornou, conforme a sua natureza, incompatível com o oficialato ou indigno de exercê-lo. Confunde-se, assim, em fundo, com as duas causas genêricamente mencionadas. O processo de constatá-la é que é diverso.

52. A *indignidade* ocorre quando graves razões de ordem moral tornam o indivíduo um desadaptado ao alto padrão ético das corporações militares.

A *incompatibilidade* assenta em razões ligadas à natureza da função militar. Não implica para o atingido em considerá-lo, moralmente, incapaz para o exercício da profissão, e sim, um desajustado às suas exigências e aos seus deveres. Aqui entrarão, talvez, razões ligadas a convicções políticas (não prôpriamente estas) que, através sucessivas constatações de insubmissão ou de transgressão aos deveres funcionais, façam concluir pela inadaptação do oficial ao espírito militar de disciplina.

53. No Estatuto dos Militares se estabelecem, como casos de declaração de indignidade ou incompatibilidade:

a) do professamento de doutrinas nocivas à disciplina e à ordem pública (122);

b) o da propaganda ou auxílio, por palavras ou atos, de princípio contrários às instituições sociais e políticas reinantes no país (123).

O caso capitulado na letra a se nos afigura inconciliável com os §§5.º e 8.º do art. 141, da Constituição. Dispondo aquêle que é *livre e manifestação do pensamento, salvo quando assuma a forma de propaganda da guerra ou de processos violentos para a subversão da ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe*, e rezando êste que *por motivo de convicção política ninguém será privado de nenhum dos seus direitos*, não é

(113) Estatuto cit., art. 11.

(114) Estatuto cit., art. II; VALLES, obr. cit., vol. II, pg. 134; BIELSA, obr. cit., vol. II, pgs. 238-239.

(115) Estatuto cit., art. 15, § único.

(116) Art. 182, § 2.º, prim. parte.

(117) Art. 182, § 2.º, seg. parte.

(118) Art. 136.

(119) Art. 35, A.

(120) BLACK, obr. cit., pg. 633.

(121) ESMEIN-NÉZARD, obr. cit., vol. I, página 406.

Aliás, não destoa êsse do critério adotado na Constituição, onde o Capítulo I, do Título IV, acolhe a distinção ("Da nacionalidade e da cidadania").

(122) Art. 35, D, seg. parte.

(123) Art. 35, D, terc. parte.

possível impor sanções pelo só professamento de idéias políticas. Para autorizá-las, faz-se mister a ação. E' preciso que o indivíduo passe do domínio das convicções, em que é considerado intangível quaisquer que elas sejam, ao das manifestações proibidas do pensamento (propaganda da guerra, de subversão violenta da ordem política ou social, e difusão, mesmo pacífica, de preconceitos de raça ou de classe, ou de ideologias políticas contrários ao regime democrático, quando assim previamente declarados pelo poder competente) (124).

Como corolário do que se vem de expor é de reconhecer a constitucionalidade do caso da letra b, onde se não cogita da perda da patente como resultante, tão só, de convicções políticas, senão da ajuda (ação) prestada por palavras e atos a ideologias contrárias às instituições sociais e políticas adotadas no país. Pune-se a atividade ideológica tida por incompatível com os deveres funcionais, não o professamento da ideologia.

Advirta-se que, embora, aluda simplesmente a atividades "contrárias às instituições políticas e sociais reinantes no país" (sem referência ao emprêgo de "processos violentos", de que fala a Constituição), a restrição não fere o texto da Carta Política.

A situação agora considerada, difere da do item anterior. Ali se parte do princípio constitucional que, assegurando a liberdade de pensamento, o faz em termos que não comportam restrições. Aqui se tem a considerar o texto que, protegendo a manifestação do pensamento, o faz declarando-a independente de censura. Na impossibilidade de censura se traduz, praticamente, a garantia constitucional à liberdade de manifestar convicções. E' um texto, como se vê, mais restrito no seu alcance. por isto mesmo não impede que a lei ordinária imponha a certos grupos de funcionários (militares, agentes diplomáticos, etc.), tendo em vista a natureza mesma das funções a êles confiadas, a

(124) Este último caso é um corolário da restrição contida no art. 141, 13.º §, da Constituição. Se uma ideologia é considerada incompatível com princípios fundamentais da Carta Magna, vedando-se-lhe o meio normal de difusão (através a organização partidária), é óbvio de que não pode gozar da garantia expressa no texto genérico do § 5.º, daquele mesmo artigo. Entender de modo diverso seria negar ao 13.º § o intuito intencionalmente restritivo, que o inspirou. Seria torná-lo carente de alcance objetivo, pois, vedando a organização em partido de certas ideologias, não lhes vedaria, no entanto, a propagação. Poder-se-á opôr restrições ao texto, mas não negar-lhe o único sentido a que se presta.

abstenção de atitudes políticas. Como também não impede que se proíba a agitação de assuntos políticos nas repartições públicas, a presença de militares fardados em manifestações partidárias, etc.

Tais restrições são opostas em face de situações específicas. Não visam restringir o direito público subjetivo de manifestação do pensamento, mas impôs condições tidas como indispensáveis à regularidade dos serviços públicos. A liberdade de manifestar o pensamento permanece de pé naquilo em que não interfira com o serviço público, ou seja, quando não revestindo as formas ativas de propaganda e auxílio contrários ao regime, que o funcionário se obriga a sustentar e defender.

54. No Estatuto dos Militares se contempla, ainda, um caso de perda da patente. E' o de "condenação à pena de degradação, destituição e demissão nos termos da Lei penal Militar, ou a outras que acarretam qualquer destas penalidades, como acessórias" (125). A perda do estado militar se tem aí como consequência virtual da imposição de alguma dessas três sanções (126).

Ante os termos do art. 182, § 2.º, da Constituição, só se pode admitir a cassação de patente como decorrência implícita de uma condenação, se esta impõe pena corporal superior a dois anos. Porque o texto, que é restritivo de direitos, excepcionalmente restritivo, só cogitou dessa hipótese.

Daí, porém, não se há de inferir o absurdo de permanecer no gozo da patente o oficial que sofra degradação, destituição ou demissão, tanto mais quanto essas não são senão modalidades de cassamento da patente.

Conclui-se é que a lei ordinária deve considerar causa de indignidade do oficialato toda aquela que implique degradação, destituição ou demissão, de modo que ao sofrer tais penas, porque indigno do oficialato, o indivíduo perca automaticamente a patente.

55. A vitaliciedade das patentes e postos, que é universal (127), constitui princípio pacificamente aceito no direito constitucional brasileiro. Figurando no projeto de Constituição de 1823 (128), teve acolhida na Constituição Imperial (129) e em todas as cartas políticas da República

(125) Art. 35, C.

(126) Dessas penas, aliás, não cogita o atual Código Penal Militar (arts. 39-54).

(127) BLACK, obr. cit., pg. 115, nota 15.

(128) Art. 247.

(129) Art. 149.

(130), até a atual, sendo de notar que a de 1934 originariamente lhe ampliava o alcance com admitir que, em caso de condenação a pena maior de dois anos, se pudesse converter a perda da patente em reforma (131), e a Constituição de 1937 o restringia mais que tôdas ao permitir a cassação por sentença de tribunal não permanente (132) e considerá-la cabível em todos os casos de participação em tentativa ou crimes contra a segurança do Estado e das instituições, o que, hoje, resulta tão somente da lei ordinária.

56. Tem por objetivos a vitaliciedade das patentes e postos, dignificar a função, subtraindo o militar às interferências caprichosas, pois êle (como de resto todo servidor público) não é um agente de pessoas senão do Estado, bem assim elevar-lhe os atrativos como carreira. Se o acesso ao oficialato fica dependente de curso especial e se a permanência nêle obriga a um constante aperfeiçoamento

(130) C. de 1891, art. 74; C. de 1934; art. 165; C. de 1937, art. 160, B.

(131) Com a Emenda Constitucional n.º 2, se criou, porém, um regime de quase absoluta precariedade para as patentes. A sua cassação passou a depender de simples decreto do Presidente da República. O processo judicial, que segundo a tradição vetusta do direito pátrio, antecedia sempre os atos dessa natureza, passou a ter cabimento, apenas, A PÓSTERIORI.

(132) Na prática, recebe a prevalência dos elementos da classe média atraídos à profissão militar, as mais das vezes por vocação, e, outras, pelas facilidades econômicas resultantes do custeio dos cursos pelo erário e da aquisição de profissão definida. Das camadas mais pobres também muitos ascendem ao oficialato, embora se deva assinalar que as dificuldades crescentes da vida, a complexidade perniciosa do ensino secundário, bem como o encarceramento da sua ministração, o número deficiente dos centros de admissão dos candidatos aos estabelecimentos de formação de oficiais e a localização destes, apenas, no Rio, tendem a reduzir tal contribuição. As famílias que desfrutam situação econômica de abastança fornecem uma cota mínima, pois o seu alto padrão de vida não predispõe aos sacrifícios impostos pela vida militar. Aquelas dificuldades que apontamos, há pouco, também já se estendem à classe média; não de um modo geral, e sim, por Estados. Nos Estados distantes e de vida econômica mais modesta é cada vez mais penoso buscar os centros de formação. Nem se oponha à observação o fato de afluírem sempre às escolas militares elementos de tôdas as unidades da Federação: Afóra êsses há os frustos, os que não apareceram, os que não puderam se pôr em competição com aquêles, os que tiveram de sufocar os pendôres vocacionais.

E o fato merece ser considerado principalmente sob o aspecto da sua repercussão no sentido nacional das Forças Armadas, pois se são privadas as escolas de oficiais de elementos de certos Estados, em proporção relativa às respectivas populações, afeta-se, com isso, aquêlê sentido fundamental do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, e se lhes perturba o papel de elementos dinâmicos e constantes da unidade do país.

mento técnico, é natural que, como consequência de tais ônus, se assegure estabilidade ao militar profissional.

57. O nosso direito não faz privilégio de ninguém o acesso ao oficialato. O ingresso nas escolas de formação de oficiais é facultado, em princípio, a todos os brasileiros natos, sem distinção de convicções religiosas, filosóficas ou políticas.

Por isto a oficialidade há de constituir, teoricamente, um conjunto expressivo das diversas camadas do povo em todo o país. Essa reunião de homens de todos os matizes sociais, vem completar o sentido democrático que a Constituição empresta à composição das Forças Armadas ao instituir o serviço militar universal e compulsório.

A confluência de elementos de todos os pontos da Federação, fazendo do corpo dirigente das corporações militares uma amálgama de homens dos vários Estados, formados sob princípios uniformes e encaminhados, a seguir, indiferentemente, aos diversos Estados, constitui um dos mais poderosos fatores da unidade nacional. Através dêsse duplo fenômeno de unificação da educação cívico-profissional dos oficiais e da sua dispersão indistinta por tôdas as guarnições do país, se comunica às Forças Armadas o sentimento nacional e se extirpam as preocupações regionalistas. O oficial, onde quer que o leve o dever profissional, age despreocupado dos sentimentos localistas, sob a inspiração do regime educativo que o imbuuiu do espírito de brasilidade, adestrando-o para servir à Nação como um todo e não a províncias.

58. A exigência que faz o art. 8.º do Estatuto dos Militares para o ingresso nos estabelecimentos de formação de oficiais, com base nos antecedentes de formação de oficiais, com base nos antecedentes social e doméstico (*nacionalidade, religião, doutrina política e hábitos morais e profissionais do país*), de modo que não colidam êles com os deveres inerentes aos militares, nem tolgar a perfeita e espontânea manifestação de seus sentimentos patrióticos, está derogada pelo artigo 141, §§ 1.º e 8.º da Constituição, no que se refere a nacionalidade, religião e doutrina política patrias.

Se todos são iguais perante a lei (136), não é possível quebrar a igualdade entre brasileiros natos, para distingui-los, segundo o critério de antecedentes sociais e domésticos, por mais que a lição dos filhos de imigrantes não assimiláveis o possa aconselhar.

Se por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política ninguém pode ser privado de nenhum dos seus direitos (137), não é admissível que, com base na religião ou nas idéias políticas paternas, se vede o acesso a função pública.

Daquelas restrições poderão subsistir as que não entrem em choque evidente com o texto constitucional (como a que concerne a hábitos profissionais dos pais), ou que possam em outros dispositivos seus encontrar autorização.

59. A declaração de que os *títulos e postos* são privativos dos militares da ativa, da reserva ou reformados (138), impede o abuso destes e a liberalização daqueles, seja sob a forma honorária de que se abusou em certos períodos da Primeira República (139), seja através corporações para militares como a extinta Guarda Nacional.

A vedação constitucional, já o sustentámos em parecer na Consultoria Geral da República (140), não atinge as *honras militares*. Estas, que

(136) C. Federal, art. 141, § 1.º.

(137) C. Federal, art. 141, § 8.º.

(138) C. Federal, art. 182, § 1.º.

(139) P. de Miranda, Comentários à Constituição (de 1934) Vol. II, pg. 434.

(140) Parecer sobre o Projeto do Código da Justiça Militar.

se não confundem com os *títulos e postos*, podem ser atribuídas a civis, embora o devam ser impessoalmente, em atenção às funções e não aos indivíduos. A sua finalidade é assegurar a certas autoridades, notadamente através dos regulamentos de continências, o tratamento a que têm direito pela sua posição na vida político-administrativa do país.

60. As normas impostas ao procedimento profissional e civil dos militares, inspiradas nos mais são princípios de moral, formam um admirável código de deveres ético-profissionais. Assim é que se lhes preconiza conduta irrepreensível, na vida pública e na particular, acatamento à autoridade civil, satisfação pontual dos compromissos assumidos, garantir assistência moral e material à família, discrição nas atitudes, maneiras e linguagem alada ou escrita, lealdade em tôdas as circunstâncias (141), não exercer atividades comerciais ou industriais, pela repercussão que isto possa ter no âmbito profissional (142), proceder, mesmo fóra do serviço, de modo a não quebrar "os princípios de disciplina, educação e respeito" (143).

Há, ainda, na legislação militar, preceito de alta moralidade autorizando, para salvaguarda da "dignidade profissional", possa o militar da ativa ou da reserva se convocado, ser chamado a prestar contas "sobre a origem e natureza de seus móveis, imóveis e semoventes" (144).

(141) Estatuto cit., art. 25.

(142) Estatuto cit., art. 30.

(143) Estatuto cit., art. 27.

(144) Estatuto cit., art. 29.

O magistrado é funcionário Público ?

OLIVEIRA E SILVA

(Juiz de Direito no Distrito Federal)

A tese é das mais interessantes. Embora exercendo função pública, o magistrado pelos requisitos especiais de sua investidura e posição diante do Estado, não nos parece, a rigor, um funcionário público.

Indubitável, apesar da contravérsia dos tratadistas, que, entre o Estado e o funcionário público, há um contrato em que a prestação de serviço corresponde a contra prestação de vencimentos e vantagens que a lei lhe assegura. Incluem-se, nesse contrato, direitos e deveres constantes de um esta-

tuto, além de ação disciplinar. Entre os direitos e vantagens, citemos o vencimento ou remuneração, embora reduzível, as gratificações, diárias, ajuda de custo, férias, licença e aposentadoria.

Entre os deveres, observemos que há expressas proibições para o funcionário, como por exemplo a de censurar pela imprensa, ou outro qualquer meio, as autoridades constituídas ou criticar os atos de administração, salvo se o fizer em tom doutrinário, com espírito de cooperação. Também se lhe proíbe comerciar ou constituir-se procurador de

partes, ou, ainda, exercer, mesmo fora do horário do expediente, emprêgo ou função em quaisquer emprêsas que com o govêrno possam ter relações em matéria imanente à finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado.

Ainda há o capítulo das penalidades para o funcionário público e que partem da advertência à suspensão e demissão. Lembremos que o Código Penal, no art. 323, disciplina o crime de abandono de cargo público, punindo o seu autor com a pena de detenção de quinze dias a um mês ou multa de duzentos a dois mil cruzeiros.

Contrato único no gênero, sem dúvida, em que devemos reconhecer, lisamente, que, a uma das partes — o funcionário — competem mais direitos do que deveres. Tanto assim, que a Constituição Federal no ar. 193, sem condicionar-se ao empo ainda ampara o inativo estabelecendo que os respectivos proventos serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda forem modificados os vencimentos do funcionário e maturidade.

Não tendo o magistrado um código especial, mas, simplesmente, uma lei de organização judiciária, claro é que existem regras no estatuto do funcionário público, que lhe são comuns, como, também, na Constituição Federal, na parte em que prescreve as condições de investidura, perda do cargo vitalício, as condições da aposentadoria e respectiva contagem de tempo de serviço público, e idade da compulsória.

Perguntar-se-á naturalmente: — Quais os pontos de diferenciação entre o magistrado e o funcionário público, em face da doutrina e da lei?

O Poder Judiciário, no Brasil, tem os seus órgãos: tribunais e juizes, que vão do Supremo Tribunal Federal aos juizes e tribunais trabalhistas. Como garantias especiais do magistrado: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos, garantias, sem dúvida, de caráter excepcional na função pública, além do fóro privilegiado.

O juiz é, assim, o órgão de um poder, e, nos seus despachos e sentenças, impõe a norma legal, como se fôsse o próprio Estado que pensasse e agisse fisicamente em movimento, em ação, aplicando a regra jurídica.

O funcionário público tem a categoria e a posição de servidor do Estado. Desempenha uma função que este lhe outorga, mediante requisitos

para certos cargos como o de concurso de provas ou títulos. Nos seus pareceres, ou em outra qualquer tarefa intelectual, sua função não é de órgão, porém de parte contratante agindo em nome do Estado.

Nessa condição de contratante coexistem as regras do mandato que é, como sabemos, um contrato bilateral. Na função pública, também, há mandato, sendo exemplo típico o dos Procuradores da União, que a representam em Juízo e a dos promotores criminais que defendem o interesse social, a harmonia e a segurança do próprio Estado.

Na doutrina francesa, vejamos como Duguit estabelece a distinção entre o órgão e o mandatário:

“O mandato implica a existência de duas pessoas: a do mandante e a do mandatário. A noção de órgão implica, ao contrário, a existência de uma única pessoa: a pessoa coletiva a agir por seus órgãos.

Como não podem ser desligados da criatura humana, seu cérebro, seus olhos, sua língua, porque esse todo forma uma só pessoa, assim também os órgãos das pessoas coletivas que não podem também ser desligados de si mesmas, e o todo constitui uma pessoa jurídica. A coletividade, como pessoa jurídica, não age por um mandatário que seja pessoa jurídica: age e quer por seus órgãos, sendo uma única e mesma pessoa que age e quer.

Entre o mandante e o mandatário nasce uma relação de direito, ao contrário do que sucede entre a coletividade e o órgão. A relação supõe dois termos. Uma relação de direito implica duas pessoas. Aqui só há uma entidade jurídica-a coletividade organizada-coletividade que pensa e quer por seus órgãos”. (“Etudes de Droit Public”, vol. 2.º, página 27).

E' a teoria organicista, defendida pelo emérito *Oto von Gierke*, em sua “Enciclopédia” (vol. 3.º, pág. 63), de que os órgãos não são representantes, e tão bem defendida por *JELLINEK*, no “L'État Moderne” (vol. 2.º, pág. 248):

“O órgão se distingue de toda outra espécie de representação, porque o representante e o representado são e ficam sendo dois, ao passo que o grupo e o órgão sendo uma única e mesma pessoa”.

Como podemos definir o que seja órgão?

Diz *HENRI CAPITANT* (“Vocabulaire Juridique”):

“indivíduos ou grupo de indivíduos considerados como exprimindo, diretamente, sem representação, a vontade de uma pessoa jurídica coletiva”.

Não se concebe uma pessoa jurídica de direito público ou privado sem a existência de órgãos,

pelos quais manifesta a sua vontade e com os quais se integra e mesmo se confunde.

Na jurisprudência brasileira recente Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 12 de abril de 1946 (*Revista do Serviço Público*, pág. 79, ano XI, vol. I), relator o ministro Goulart de Oliveira, conceitua o magistrado e o funcionário público em geral, assim distinguindo um do outro:

na vitaliciedade que aquêle adquire desde a posse do cargo e a estabilidade obtida por êste, aos dez anos de serviço, na irredutibilidade de vencimentos não assegurada a êste, fazendo notar que tanto a Constituição de 34, como a de 37, dedicou a cada um, capítulo especial, deixando, assim, evidente, a absoluta diferença de colocação na esfera de direito público: o magistrado é membro de um poder; o funcionário, simples auxiliar do Executivo; está para o Presidente como o escrivão para o Juiz".

Invoca a v. Acórdão a lição do ministro Castro Nunes, no seu livro "Teoria e Prática do Poder Judiciário":

"Funcionário, na acepção jurídica dessa palavra, o juiz é, constitucionalmente, um funcionário: "sui generis", vitalício, inamovível e de vencimentos irredutíveis, e, de par com essas garantias que se não estendem, com assento na Constituição, aos funcionários em geral, sujeito a deveres, proibição e incompatibilidades também especiais como a do art. 92, além de outras cláusulas que os separam das regras comuns do direito administrativo, como as do artigo 93, ou lhes asseguram direitos de carreira, mediante critérios de base, assentados na lei fundamental".

De acôrdo com a Constituição em vigor (artigo 96), é vedado ao juiz, exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública salvo

o magistério secundário e superior, sob pena de perda do cargo judiciário, como receber sob qualquer pretexto, percentagens nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento e ainda exercer atividade político-partidária.

Tais incompatibilidades e restrições não sofre o funcionário público em geral.

Segundo o nosso Código Civil (arts. 14 e 15), são pessoas jurídicas de direito público interno: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo civilmente responsáveis por atos de seus representantes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário, ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

A Constituição Federal esclarece, no art. 194, parágrafo único, as condições da ação regressiva contra os funcionários causadores do dano: a ter havido culpa dêstes.

Ninguém se lembraria, entretanto, por falta de dispositivo legal e condições específicas do magistrado, de acionar a União ou o Estado para resarcimento de prejuízo que lhe causasse uma sentença por exemplo de despejo ou de penhora em bem de família, mesmo que houvesse êrro manifesto na interpretação ou aplicação da regra jurídica, declarado pelo mais alto tribunal judicante.

Em suma: o funcionário público representa o Estado a que serve, defendendo-lhe os interesses, enquanto o magistrado, membro do Poder Judiciário, atua, porém, como órgão do Estado, sendo o seu pensamento e imagem física.

PARECERES

DEMISSÃO — PENAS DISCIPLINARES — MANDADO DE SEGURANÇA

— *Ao Poder Judiciário só cabe anular a demissão ilegal, mas não a injusta.*

— *A absolvição no processo criminal não invalida o ato demissionário; a pena disciplinar independe da condenação criminal.*

— *As conclusões do inquérito administrativo e as provas em que elas se basearam não podem ser impugnadas em mandado de segurança.*

(*) PARECER

Pretende o impetrante a sua reintegração no cargo de escrivão da Coletoria de Rendas Federais de Picos, Estado do Piauí, cargo do qual foi demitido, a bem do serviço público.

O pedido está desacompanhado de qualquer prova.

E a demissão que se pretende anular, foi precedida de processo administrativo, o que o próprio impetrante assinala (fls. 1), sendo conseqüentemente legal o ato impugnado.

A circunstância de ter havido, no processo administrativo, um parecer no sentido de se impor ao impetrante

(*) Parecer emitido no mandado de segurança número 873 — Supremo Tribunal Federal — Requerente José Leitão Reinaldo.

a disponibilidade compulsória, ao invés da demissão, não lhe dá direito de reclamar judicialmente contra esta, por isso mesmo que se trata de *parecer*, e o ato demissório emanou da autoridade competente para *julgar* o inquérito, procedido de conformidade com a lei.

Ainda que se pudesse considerar *injusta* a solução, como sustenta a impetrante (fls. 2), o que só para argumentar admitimos, ainda assim, *legal* seria o ato questionado. E cumpre não esquecer que, no conceito da jurisprudência, ao Poder Judiciário só cabe anular a demissão *ilegal*, mas não a *injusta* (v. *Rev. do Supremo Tribunal*, vol. 69, pág. 334 e *Arquivo Judiciário*, Vol. 29 p. 132 e vol. 41 p. 299).

Por outro lado, a impugnação das conclusões do inquérito e das provas em que elas se basearam, nunca seria possível, em mandado de segurança, pois, como bem acentua o eminente Ministro Castro Nunes, na sua excelente monografia sobre a matéria, "a questão controvertida, que, de um modo absoluto, pode excluir o mandado de segurança é a *questão de fato*" (ed. 1937, pág. 66).

Alega também o impetrante que foi absolvido no processo-crime, a que respondeu.

Mas nenhuma prova oferece nesse sentido.

E, ainda que o provasse, esse julgado não invalidaria o ato demissionário, praticado na forma da lei.

Com tal absolvição, apenas se teria decidido que o impetrante não cometera um *crime*, que não ficaram provados todos os elementos integrantes do *delito* a êle imputado.

Mas a sentença absolutória não teria afirmado, nem lhe cabia fazê-lo, que o impetrante não incidira em falta capaz de justificar uma pena administrativa, como a de demissão.

Bonnard, tratando das penas disciplinares impostas ao funcionário público, entre elas a demissão, acentua:

"De ce que la faute disciplinaire possède des caractères propres qui la différencient de l'infraction pénale, il en résulte l'indépendance réciproque des deux répressions disciplinaire et pénale.

C'est ainsi que les deux répressions peuvent intervenir à la fois pour un même fait, parce que ce fait peut avoir à la fois la qualité de faute disciplinaire et d'infraction pénale, justifiant la coexistence des deux répressions.

En outre la répression disciplinaire peut intervenir après non-lieu ou acquittement sur poursuite pénale, parce qu'un fait peut ne pas être une infraction pénale et constituer cependant une faute disciplinaire". (*Droit Administratif*, 1935, pág. 396).

Igualmente clara é a lição de Waline:

"La règle non bis in idem, em vertu de laquelle un individu ne peut être poursuivi et puni deux fois a raison d'un même fait, ne joue qu'a l'intérieur du droit pénal et n'empêche pas deux instructions puissent être ouvertes, à propos d'un même fait, l'une pénale, l'autre administrative, instructions dont les résultats peuvent être différents: un fait peut ne pas être assez grave pour motiver une sanction pénale, ne pas réunir les éléments d'un délit

pénal, et être cependant assez grave pour motiver une sanction disciplinaire.

Le fait notamment qu'une instruction pénale a été clôturée par un non-lieu ne fait pas obstacle à des poursuites disciplinaires, et les faits ayant donné lieu aux poursuites pénales terminées par un non-lieu ne sont retenus pour motiver des mesures disciplinaires. Le non-lieu ne signifie pas, en effet, que les faits sont inexistantes, mais seulement qu'il ne constitue pas un délit pénal" (*Droit administratif*, 1936, p. 369-370).

Santi Romano, por sua vez, adverte:

"Dal carattere di potere di supremazia che é proprio del *potere disciplinare* discende che esso non ha mai natura contrattuale, e dal carattere di potere speciale discende la sua distinzione sopra rilevata dal *potere punitivo vero e proprio*. Da ciò la conseguenza che la *responsabilità disciplinaire é indipendente da quella civile* e da quella penale..." (Corso di diritto amministrativo, 1932, página 325).

No mesmo sentido doutrina Vitta (*Diritto Amministrativo*, 1933, vol. I, pág. 402) e D'Alessio (*Diritto Amministrativo*, 1932, vol. I, pág. 449).

E Vitta ainda observa:

"E' principio riconosciuto che il fatto che può dar luogo a *sanzione disciplinare*, a differenza di ciò stabilito per le *sanzioni penali*, non ha d'uso di *esser previsto dalle fonti di diritto*, benchè ormai molto di frequente esso sia definito in leggi e regolamenti; *basta insomma qualsiasi trasgressione ai doveri derivanti del rapporto per giustificare la sanzione di cui ci occupiamo*" (vol. cit página 401).

Também D'Alessio, tratando da responsabilidade disciplinar, pondera:

"A differenza di quelle che noi abbiamo rilevato per la responsabilità penale, qui non occorre che la legge stabilisca una precisa elencazione di mancanze, che possono dar luogo a *responsabilità disciplinare*. La sanzione disciplinare é correlativa a qualunque violazione dei doveri di ufficio, e, como non é possibile fare un elenco di tutti i doveri di ufficio, così non é concepibile un código delle mancanze disciplinari" (vol. cit. p. 447).

Vale também lembrar o parecer de Pires e Albuquerque (*Rev. do Supremo Tribunal*, vol. 60, pág. 241):

"A violação dos deveres que incumbem ao funcionário pode acarretar conseqüências legais de tres sortes: penais, de direito privado e disciplinares (Laband, *Dir. Alemão*, vol. 2, pág. 160). Tão indiscutível é a competência do Poder Judiciário para conhecer das duas primeiras quanto a da autoridade administrativa para tomar conhecimento destas últimas".

"Subordinar na espécie a ação da autoridade administrativa à da autoridade judiciária, colocando-a na con-

tingência de conservar, até que esta se pronuncie, um funcionário vitalício, convencido de faltas que o incompatibilizam com o serviço público e exigem o seu afastamento imediato do cargo, seria desconhecer, como adverte Meucci, que as duas obedecem a critérios diversos, dirigem-se a fins diversos, guiam-se por normas, também diversas Meucci, *Inst. de dir. amist.*, pág. 230”.

Outra não é a doutrina consagrada pela jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal (v. acórdãos no

Arquivo Judiciário, vol. 7, pág. 339, vol. 15, pág. 271, e vol. 50, pág. 235; *Pandectas Brasileiras*, vol. 7, pág. 414; *Rev. do Supremo Tribunal*, vol. 58 p. 441, vol. 60 p. 241 e vol. 64 p. 110).

Em face do exposto, opinamos pela denegação do mandado

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1947. — *Luís Galotti*, Procurador Geral da República.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — ALTERAÇÃO DE PRAZOS — INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO

A lei que regula a aposentadoria é a vigente à época em que se der a concessão.

A situação do funcionário é estabelecida por estatutos legais, não havendo entre ele e o Estado relação contratual; pode ser modificada e alterada sem que importe em prejuízo do funcionário, salvo se estiver no gozo de vantagens definitivamente asseguradas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 5.489

Relator : O Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Recorrente : Dr. Sebastião Pompéia.

Recorrido : Fazenda do Estado.

ACÓRDÃO

Vistos examinados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 5.489 em que é recorrente Sebastião Pompéia e recorrida a Fazenda do Estado de São Paulo.

Acordam os Juizes da 2.ª turma do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, conhecer do recurso pelo fundamento da letra e para lhe negar provimento, de acôrdo com as inclusas notas taquigráficas.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 14 de maio de 1946. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Antônio C. Lafayette de Andrada*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada. — O acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo confirmando a sentença de primeira instância, que dá pela improcedência da ação assim expõe os termos do pedido e da contestação :

“O autor ocupava o cargo de delegado de Polícia no município de Ipaussu, quando lhe foi concedido um ano de licença, nos termos do artigo 10, do De-

creto n.º 6.055, de 19 de agosto de 1933. Findo esse prazo, e já então vigente a Constituição de 35, obteve mais três anos, de acôrdo com o artigo 87 número 7, o qual dispunha que, se ao término da licença quatrional o funcionário não estivesse restabelecido, seria aposentado com os vencimentos integrais.

Em maio de 1939, ao se findar o último ano de afastamento, requereu o autor inspeção de saúde, para obter recondução no cargo ou aposentadoria com os vencimentos integrais, tal como autorizava o referido artigo 87 da Constituição. Foi-lhe concedida aposentadoria, não, porém, como desejava, mas com vencimentos proporcionais, porque, a esse tempo, já não estava em vigor, neste ponto, a Constituição de 35, e era a hipótese regulada pelo artigo 3.º do Decreto n.º 10.026, de 28 de fevereiro de 1939. Julgando-se prejudicado, intentou o autor a presente ação, para obter aposentadoria calculada na base da legislação anterior” (fls. 39).

A decisão da 2.ª Câmara do Tribunal depois de insinuações sobre a matéria confirmou a improcedência da ação. Eis como a Câmara apreciou o direito e o peso dos autos : ler fls.

Daí o recurso extraordinário com fundamento nas letras c e d do art. 101, inciso III da Constituição.

As partes arrazoaram brilhantemente o recurso, e o Dr. Procurador Geral emitiu o parecer que passo a ler :

1) Funda-se o presente recurso no art. 101, III, c e d da Constituição Federal :

1.º) E' contestada a validade do decreto estadual n.º 10.028, de 28 de fevereiro de 1939, em face do artigo 3.º da introdução do Código Civil, segunda parte;

2.º) O acórdão recorrido contraria a jurisprudência deste, Egrégio Tribunal Federal, no sentido de que a lei que regula a situação do funcionário, é a lei vigente ao tempo de sua nomeação ou a posterior que a melhor (v. acórdão do Supremo Tribunal Federal, in *Arquivo Judiciário*, maio de 1940).

2) A tese jurídica, debatida no recurso, é a seguinte : De acôrdo com o artigo 87, n.º 7, da Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de junho de 1935, o funcionário público estadual que estivesse afas-

tado do emprego, em virtude de doença, por mais de quatro anos, seria aposentado com vencimentos integrais.

Entretanto, o decreto estadual n.º 10.028, de 28 de fevereiro de 1939, modificou e reduziu o respectivo prazo para dois anos, estabelecendo, porém, que ao término deste prazo, a aposentadoria não seria mais com vencimentos integrais, mas, proporcionais ao tempo de serviço.

O recorrente entrou em licença por um ano, a 2 de maio de 1935, e, findo esse prazo, obteve mais três anos de licença.

Conseqüentemente, o autor, ora recorrente, completaria os quatro anos, para a aposentadoria automática, de que falava o art. 87, n.º 7, da Constituição de São Paulo, a 2 de maio de 1939.

3) Alega o recorrente que o decreto estadual de 28 de fevereiro de 1939, que modificou a lei básica do Estado, no ponto referido, não o prejudica, porque, a data deste decreto, já havia adquirido o direito a se aposentar com vencimentos integrais quando terminasse o prazo da licença quadrienal, isto é, a 2 de maio de 1939.

A sentença de fls. 20 julgou a ação improcedente, sob o fundamento de que a 28 de fevereiro de 1939, quando sobreveio aquele decreto, ainda não se havia completado o prazo de quatro anos de licença nos termos da Constituição.

O Tribunal local negou provimento à Apelação interposta, (fls. 39) e confirmou a sentença, sustentada que não havendo uma relação contratual entre o funcionário público e o Estado, mas, sim, apenas, um estatuto legal, é claro que as condições estipuladas entre a administração e o funcionário, para o exercício do emprego, podem ser modificadas posteriormente, quer para aumentar, quer para diminuir as vantagens dos servidores, salvo a garantia de vitalidade (V. Hauriou, *Precis de Droit Administratif et de Droit Public*, pág. 615, 7.ª et. id, *Diguit Dorit Constitucional*, vol. III, § 61).

Por isso, mesmo, as vantagens da aposentadoria são as existentes à sua data nos termos da lei que então vigora (V. Roubier, *Les Conflits des lois*, volume 2.º, pág. 475).

Sendo assim, o direito que o autor, ora recorrente, tinha, a data do decreto n.º 10.028, de 28 de fevereiro de 1939, não se enquadrava na hipótese do art. 3.º, § 1.º, da introdução do Código Civil; era, em verdade, uma expectativa de direito, perfeitamente alterável pelo do Estado.

4) — Basta a simples exposição dos argumentos, usados no acórdão recorrido, para que se patenteie, desde logo, a inanidade do presente recurso. Não se deixou de aplicar o art. 3.º do Código Civil; bem ao contrário disso: o texto invocado não sofreu qualquer desrespeito, e antes, foi observado na limpidez de seu espírito. Mesmo sem fechar a questão de saber se relação de emprego público é ou não contratual, — parece fora de dúvida que o interesse público sobre-

leva, em qualquer caso, o interesse individual, e assim as condições do emprego podem ser alteradas, livremente, pelo Estado, em obediência àquele imperativo. Assim, no que interessa à relação jurídica, emergente da função pública, nunca se poderá dizer, salvo os casos expressos e taxativos da lei, que o funcionário público tem um direito adquirido, por força do seu emprego, contra o Estado.

O primeiro fundamento do recurso, portanto, não tem procedência alguma.

5) Relativamente ao segundo fundamento, — a divergência de jurisprudência, — é também improcedente o recurso.

O que este Egrégio Tribunal tem decidido é exatamente o que foi sustentado no acórdão de que se recorre: a lei que regula as vantagens da aposentadoria é a vigente ao tempo da sua concessão (acórdão na *Revist de Direitci*, v. 115, pág. 255).

Somos, por isso, de parecer que se negue provimento ao recurso e se mantenha a decisão recorrida.

Rio de Janeiro, 6 de setembro de 1945. — *Pedro Vergara*, Procurador da República Adjunto. — De acórdão. — *Luís Gallotti*. — Visto. Ric, 9-9-45. — *Hahneemann Guimarães*.

E' o relatório.

Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1946 — *Andrade*''.

VOTO

O Sr. *Ministro Lafayette de Andrada* (Relator) — Contesta-se validade da lei estadual n.º 10.028, de 28 de fevereiro de 1939 que alterando o artigo 87 da Constituição de 1935, restringiu "para dois anos o prazo de afastamento por moléstia impeditiva para o serviço, e concedendo, findo esse prazo a aposentadoria, não mais com vencimentos integrais", e sim proporcionais ao tempo de serviço público do funcionário. Sustenta o recorrente que já estava com seu direito adquirido do que entrara no gozo do último prazo da licença e sim a concessão da mesma teria de ser feita de acórdão com o artigo 87 revogado.

Decidir-se em contrário é desobedecer o § 1.º do artigo 3.º da Introdução ao Código Civil.

Tenho para mim que a decisão do Tribunal de São Paulo está certa. A lei que regula a aposentadoria dos funcionários públicos é a vigente à época em que se der essa aposentadoria.

O funcionário se teria o direito adquirido aos proventos integrais, se ao tempo da nova lei já tivesse realizado a condição para tal, isto é, tivesse completado o tempo exigido pela lei anterior. Se a condição se tivesse realizado integralmente ao tempo da nova lei, indiscutível o seu direito. No caso dos autos, o recorrente ainda não tinha completado a condição quando o decreto n.º 10.028 modificou o prazo e as vantagens da aposentadoria. Encontrava-se ele no gozo do último período da licença, mas este período estava em curso, não terminara. Não se pode alegar direito adquirido, este não existia na hipótese dos autos. Estou com o acordam quando afirma que entre o funcionário público e o Estado, não há um contrato de

locação de serviços e sim "em regime de um estatuto legal", que pode ser modificado e alterado pelo Governo, sem que importe em prejuízo ao funcionário, salvo se este já estivesse no gozo das vantagens definitivamente asseguradas, como vitaliciedade.

A decisão recorrida não foi contra o Código Civil, pois nenhum direito adquirido tinha o recorrente para se enquadrar no § 1.º do artigo 3.º da Introdução. Quando muito poderia ser considerada uma *expectativa de direito* — em curso estava ainda a condição que lhe daria a completa garantia.

Quanto a divergência com decisão deste Supremo Tribunal publicado em vol. 54 "Arquivo Judiciário", página 205, não existe.

O caso aí tratado é inteiramente diverso e nenhum referência há no sentido a que se refere o recorrente.

Assim, conhecendo do recurso pela letra c nego-lhe provimento.

VOTO

O Senhor Ministro Orosimbo Nonato — Conheço do recurso, na base da letra c do art. 101, n.º III, da Carta Constitucional, negando-lhe, entretanto, provimento, pois acedo as proporções fundamentais do acórdão recorrido: — a situação do funcionário é estabelecida por estatuto, não se estatuiendo entre êle e o Estado relação contratual; e aposentadoria regula-se pela lei vigente ao tempo de sua concessão e não da que vigora por ocasião do pedido.

Quanto à primeira, o que se observa é que a teoria do contrato vai sendo cada vez mais relegada, pôsto que entre nós, e com diferença de anenúbios e amtrizes, encontra defensores de parte de Rui Barbosa, Ribas, Lafayette, Clóvis Beviláqua, e, entre os alienígenas, Perriquet, Meucci, Orlando, etc. Contrato de direito público contrato inominado precário, locação de serviço mandato — as teorias que ao propósito se levantam revelaram insuficiência e inadequação.

Se muita coisa, observa o professor Odilon de Andrade, da Faculdade de Direito de Belo Horizonte, existe na função pública que lhe dá aparência de contrato, muito mais tem ela que a subtrai a uma tal classificação.

"O contrato é vestimenta que não lhe serve, nem pela qualidade. Tantas exceções e restrições são necessárias, tantos acomodatamentos e transigências se impõem, que o instituto acaba desfigurado inteiramente e nem assim resolve o problema" — *Função Pública*, fls. 17, n.º X).

A doutrina de HAURIUO, a que alude o acórdão é a que se mostra mais viçosa, embora ainda contenha um *survival* das teorias antigas: — a adesão e comporta variantes através das quais recolhem-se os sufrágios de DUGUIT, JÉZE, ESMEIN, VELASCO, etc.

A situação do funcionário não é contratual; é regulamentar, deriva do estatuto e não encontra sua fonte no contrato. Todos os poderes e deveres do funcionário, esclarece BONARD, fixam-se por leis ou regulamentos pelas autoridades legislativas e de modo geral e impessoal. E consequência desse princípio é o assêrto de que a ap-

sentadoria regula-se pela lei vigente, não ao tempo em que a pede o funcionário, como ao tempo em que lhe é autorizado, assêrto que, aliás, vem sendo enunciado em iterativas manifestações jurisprudenciais.

No caso dos autos, contra êsse argumento levantava-se o derivado do art. 3.º da antiga introdução do Código Civil. Mas, já se me rendeu ensejo de argüir êsse argumento — que tem a apadrá-lo a autoridade do eminente Filadelfo Azevedo e a impugná-lo a do egrégio Eduardo Espínola — de simples *petitio principii*.

E êle é incompatível, às completas — com a noção do estatuto e apenas prospera na teoria da função — contrato, hipótese em que se haveria de negar ao Estado a faculdade de reduzir vencimentos, aumentar atribuições, negar licença, etc.

Conheço do recurso e nego-lhe provimento.

DECIÇÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e negaram-lhe provimento.

Deixaram de comparecer, por motivos justificados, os Excelentíssimos Senhores Ministros Valdemar Falcão e Goulart de Oliveira.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO PROMOÇÃO

Devendo realizar-se dentro de trinta dias da ocorrência da vaga e havendo somente um concorrente, não pode a promoção ser denegada ou burlada por atos posteriores.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL N.º 6.248

Relator: Sr. Desembargador Francisco de Paula Rocha Lagoa Filho.

Apelante: O Juízo da 2.ª Vara da Fazenda Pública.

Apelado: Francisco Manuel Pereira Júnior.

Ré: Prefeitura do Distrito Federal, pelo Dr. Procurador Geral interino José Maria Belo.

ACÓRDÃO DA QUINTA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação civil n.º 6.248, sendo recorrente *ex-officio* o Juízo da Segunda Vara da Fazenda Pública e recorrido Francisco Manuel Pereira Júnior, acordam os Juízes da Quinta Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, pelos votos do relator e revisor, em negar provimento ao recurso para confirmar, como confirmam, a sentença recorrida, que julgou procedente a ação movida pelo recorrido contra a Prefeitura do Distrito Federal, condenando a ré ao pagamento da diferença entre os vencimentos percebidos pelo autor como adido e também no tempo de sua interinidade, a partir de 5 de novembro de 1943, e a impor-

tância que deveria perceber como titular do cargo de electricista mecânico, persistindo semelhante situação até, que se quiser, a mesma ré aproveite o autor em cargo equivalente ao cargo a que tem direito. Assim decidem, atendendo a que sendo o autor titular do cargo de electricista ajudante, único da sua classe, manipesto era o seu direito de promoção, com a vaga aberta na classe imediatamente superior, do pôsto de electricista mecânico, fôsse por antiguidade ou por merecimento, devendo ser realizada dentro de trinta dias subseqüentes à ocorrência da vaga. Ao contrário disto, foi mandado servir interinamente neste

último cargo, que veio a ser suprimido cinco meses depois, sendo o autor reconduzido ao cargo inferior, na qualidade de aido. Não encontrando amparo legal o procedimento da ré, cumpre-lhe o dever de reparar pecuniariamente o dano causado ao autor, até que resolva aproveitá-lo em cargo equivalente.

Custas ex-lege.

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 1945. — *Dr. Álvaro B. Berford*, Presidente com voto. — *Rocha Lagoa*, Relator.

Ciente 15-6-46, *Romão C. Lacerda*.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

ACUMULAÇÃO — DE PROVENTO DE APOSENTADORIA E GRATIFICAÇÃO

— A distinção entre ativo e inativo para efeito de vedar ou de permitir acumulação há de ser expressa. Fora desta hipótese devem ser contemplados no mesmo plano. Não seria demais recordar que o texto constitucional, ao vedar as acumulações, o fez no título dedicado aos “funcionários” e alude a “cargos”. Aos inativos a lei ordinária estende, com apóio geral, a proibição. Seria demasiado que no silêncio da lei que permite a acumulação de certa gratificação, se entendesse que os titulares da excessão são somente os “ativos”. Uns e outros devem ficar no mesmo plano, salvo disposição expressa em contrário.

Processo n.º 2.803-48 — Parecer do Consultor Jurídico do D. A. S. P., em 17-5-48, aprovado pelo Diretor Geral. D. O. de 8-6-48.

A função pública de “agente de economia popular” é considerada relevante e, em princípio, gratuita. Pode recair a escolha de seus titulares que são nomeados pelo Presidente da República, em “servidores públicos ou de autarquias”. Conforme as circunstâncias de seu exercício o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio poderá arbitrar-lhes uma gratificação. Assim dispõe o art. 18 do Decreto-lei n.º 9.125, de 4-4-46, *in verbis*:

“Os Agentes da Economia Popular serão nomeados pelo Presidente da República, que os poderá escolher entre os servidores públicos ou de autarquias. O exercício de suas funções será considerado relevante não lhes cabendo percepção de vencimentos. Poderá, entretanto, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio arbitrar-lhes gratificação, conforme as circunstâncias de seu exercício”.

2. O art. 103 do E. F. além das vantagens pecuniárias do cargo, permite que o funcionário receba as gratificações que enumera e “outras que forem previstas em lei posterior à vigência deste Estatuto” (art. 103, V., letra i).

3. A despeito da vedação constitucional o Estatuto dos Funcionários, decretado em 1939, admitiu a percepção cumulativa de vencimentos e gratificações. Estas devem ter em regra, correspondência com a função principal (art. 212), mas em se tratando da gratificação auferida pela participação de órgão de deliberação coletiva tal correspondência não foi exigida (art. 213). Com relação à aposentadoria há regra expressa permitindo receber, além do provento da inatividade, a gratificação devida, quando participante de tais órgãos (art. 216, parágrafo único).

4. Como se vê prevista em lei a gratificação pode o funcionário percebê-la cumulativamente com os vencimen-

tos ou proventos. A lei ordinária, como aliás, os textos constitucionais, vigente e caduco, não distinguem em regra, para o efeito de vedar as acumulações, os funcionários ativos dos inativos, titulares de cargos dos de funções, etc. Qualquer distinção importando em restrição de direitos deve ser expressa em lei.

5. Discute-se, neste processo, sobre a possibilidade de funcionário aposentado acumular os proventos da inatividade arbitrada em favor dos agentes da economia popular. A D. P. do DASP entende que somente o funcionário em atividade poderá acumular, em face do disposto no art. 103, V do E. F.

6. A conclusão, entretanto, não me parece a melhor fundada. O dispositivo invocado não dispõe sobre a acumulação que é tratada em capítulo próprio (arts. 209-218). Alude às gratificações que podem ser pagas, além do vencimento, e entre estas inclui as “previstas em lei posterior”.

No caso em exame a “gratificação resulta da lei posterior e de acordo com o seu texto pode ser arbitrada em benefício de qualquer servidor público ou de autarquia, abrangidos, portanto, todos quantos sejam titulares de cargos ou funções, permanentes ou temporários, no serviço federal estadual ou municipal, centralizado ou autárquico. Ante esta extensão do preceito a remissão restrita aos dispositivos do Estatuto perde o seu sentido porque a lei nova atinge grande número de servidores cuja situação não se rege por ele.

7. A questão, a meu ver, deve ser colocada e noutros termos. Permitindo a lei que a escolha pelo Presidente da República dos agentes da economia popular recaia em servidores públicos entre estes se devem incluir os inativos? Penso que sim. A eles a lei permite o exercício de cargos em comissão e a participação de órgãos de deliberação coletiva (E. F. artigo 216). Na ausência de proibição expressa se deve admitir, como, aliás, admitiu a autoridade competente para a nomeação, que esta pode recair em inativo.

8. Se, com parece pode a escolha recair em inativo, não vejo como excluí-los da percepção da gratificação. Não seria justo, nem lógico que fazendo jus a ela pelas “circunstâncias do seu exercício” ficasse o inativo privado do benefício que o Ministro entendesse de conceder-lhe. A distinção entre ativo e inativo para o efeito de vedar ou de permitir acumulação há de ser expressa. Fora desta hipótese devem ser contemplados no mesmo plano. Não seria demais recordar que o texto constitucional, ao vedar as acumulações o fez no título dedicado aos “funcionários” e alude a “cargos” (art. 185). Aos inativos a lei ordinária estende, com apóio geral a proibição. Seria demasiado que no silêncio da lei que permite a acumulação de certa gratificação, se entendesse que os titulares da excessão são somente os ativos. Uns e outros devem ficar no mesmo plano, salvo disposição expressa em contrário, que na espécie não existe.

E' o que me parece.

S. M. J. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico.

INQUÉRITO — INTEGRAÇÃO DE COMISSÕES, POR EXTRANUMERÁRIOS EQUIPARADOS

— *E' de concluir-se ter sido o intuito do legislador estatutário vedar a integração das comissões de inquérito por pessoal extranumerário, dada a precariedade de sua permanência no serviço público, uma vez que tais servidores estavam sujeitos à dispensa a qualquer momento.*

— *Como os extranumerários beneficiados pelo art. 23 do Ato, adquirem estabilidade, é de se compreender que, quanto a êles, desapareceu a causa de tal impedimento.*

— *Processo n.º 4.974-48 — Parecer da D. P. do D.A.S.P., em 16-6-48. D. O. de 18-6-48.*

Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda (S. P. F.) consulta o DASP sôbre se os extranumerários equiparados aos funcionários, pelo artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podem ser integrantes de Comissão de Inquérito.

2. Salienta o S.P.F. o regime jurídico estabelecido para o pessoal extranumerário não só pela Lei 241-36 como pelo artigo 2.º do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, *verbis*.

“O pessoal extranumerário será sempre admitido ou reconduzido a título precário, com funções determinadas e salário fixado dentro dos limites das dotações orçamentárias próprias da verba pessoal, *parte variável*.”

3. Invoca ainda o S. P. F. dispositivos do E. F., segundo os quais,

“O processo administrativo será realizado por uma comissão designada pela autoridade que houver determinado a sua instauração e composta de três funcionários” (artigo 248) e

“O presidente da comissão designará para secretária-la um funcionário ou um extranumerário” (§ 4.º),

concluindo por não ser possível saber se o intuito da lei foi vedar a designação de extranumerários, dada a precariedade da sua situação, ao mesmo tempo que acredita ser aquêle dispositivo estatutário decorrente da instabilidade do extranumerário no serviço público, donde a possibilidade de os beneficiados pelo artigo 23 do Ato Constitucional integrarem comissões de inquérito.

4. Realmente é de concluir-se ter sido o intuito do legislador estatutário evitar a integração das comissões de inquérito por pessoal extranumerário, dada a precariedade de sua permanência no serviço público, uma vez que tais servidores estavam sujeitos a dispensa a qualquer momento.

5. Evidencia-se a lógica dessa possível intenção do legislador estatutário ante os prazos fixados pelo E. F.

para que as comissões de inquérito iniciem e concluem os inquéritos administrativos (artigo 250), donde a precaução provável de evitar, que, durante os trabalhos, viessem a ocorrer dispensas de componentes extranumerários, que, na mera qualidade de secretários, poderiam ser substituídos sem maiores prejuízos à marcha do processo, não se dando o mesmo quando fôsem vogais ou presidentes.

6. Como os extranumerários beneficiados pelo artigo 23 do referido Ato adquirem estabilidade, é de se compreender que, quando a êles, desapareceu o motivo explicável por que o E. F. não permitiu aos extranumerários em geral a integração de comissões de inquérito.

7. Por estas razões, esta D. P. responde afirmativamente à consulta formulada e restitui o processo ao S.P.F.

LICENÇA-PRÊMIO — CÔMPUTO, EM DÔBRO, PARA EFEITO DE APOSENTADORIA, DO PERÍODO DE LICENÇA ESPECIAL NÃO GOZADA POR SERVIDOR AMPARADO PELO DECRETO-LEI N.º 8.160-46

— *E' evidente que, somente pelo fato de a lei reguladora do assunto conter no seu texto a expressão “funcionário”, os servidores daquela categoria não podiam ser excluídos de um benefício instituído para quantos servissem à União. Dêse modo, o referido termo deve ser considerado no sentido amplo que tinha anteriormente à terminologia introduzida pela Lei 284-36.*

Processo n.º 3.323-48 — Parecer da D. P. do D.A.S.P., em 31-5-48, aprovado pelo Diretor-Geral. D. O. de 8-6-48.

O Ministério da Viação e Obras Públicas (M. V. O. P.) consulta o D.A.S.P. sôbre se deverá ser computado, em dôbro, para efeito de aposentadoria, o período de licença especial não gozada por servidor amparado pelo Decreto-lei número 8.160, de 4-1-46.

2. Motivou a consulta o fato de, ao ser providenciada a expedição do título de inatividade referente ao Agente Auxiliar, classe IV, do Quadro III — Parte Suplementar — daquele Ministério, Marieta Malvina da Rocha Pena, aposentada por Decreto de 18 de julho de 1947, nos termos do artigo 191, § 1.º da Constituição, ter a Diretoria da Despesa Pública do Tesouro Nacional levantado dúvidas quanto ao fundamento de aposentadoria da referida servidora, sob a alegação de que “tratando-se de extranumerário não pode ser computada a licença-prêmio na contagem de tempo de serviço, sem a qual não se apura o tempo necessário (35 anos)” para que a aposentadoria se baseie no aludido dispositivo.

3. Mediante Aviso n.º 235, de 25 de fevereiro de 1948, ao Sr. Ministro Presidente do Tribunal de Contas, o referido Ministério esclareceu que, ao computar o tempo de serviço, para efeito de inatividade, dos servidores amparados pelo Decreto-lei n.º 8.560, de 1946, vem in-

cluindo, em dôbro, o período referente à licença especial não gozada, nos termos do § 1.º do artigo 278 do E. F., por entender que êsses servidores "não foram postos à margem dos favores concedidos pela Lei n.º 42, de 1935, que, em seus artigos 1.º e 6.º dispunha, *verbis*:

"1.º — Ao funcionário público, civil ou militar, que, durante um período de 10 anos consecutivos, não se afastar de suas funções, é assegurado o direito a uma licença especial de seis meses, por decênio, com os vencimentos integrais".

"6.º — Ao funcionário, civil ou militar, para o efeito de aposentadoria ou reforma, será contado, pelo dôbro, o tempo de licença especial que tiver deixado de gozar".

4. Para tanto, entende o aludido Ministério que a expressão "funcionário público", ou, simplesmente, "funcionário" constante da citada Lei, "acha-se empregada em sentido genérico ou amplo, abrangendo tôdas as modalidades de servidores então existentes".

5. Em resposta ao aludido Aviso, entretanto, o Tribunal de Contas declarou ser incompetente para decidir sobre a matéria porque a mesma versa sobre assunto estranho ao orçamento, à contabilidade e às finanças, razão por que resolveu o M.V.O.P. solicitar a audiência do D.A.S.P.

6. Conforme se depreende da vida funcional da interessada, somente em 1946 perdeu a mesma a qualidade de "extranumerário" que tinha anteriormente ao Decreto-lei n.º 8.560, daquele ano, em virtude do qual foram incluídos, na Parte Suplementar do Quadro III do M. V. O. P., os extranumerários do D.O.T. que desempenhavam serviços de caráter permanente.

7. Entretanto, é evidente que, somente pelo fato de a lei reguladora do assunto conter no seu texto a expressão "funcionário", os servidores daquela categoria não podiam ser excluídos de um benefício que foi instituído para quantos prestassem serviços à União, considerando-se, desse modo, como, aliás, bem esclareceu o M.V.O.P. no já citado Aviso n.º 235, de 1948, o referido termo no sentido amplo que tinha, anteriormente à terminologia introduzida pela Lei n.º 284, de 1936.

8. Vale salientar, ainda, que, em 13-3-39 ao examinar o processo número 5.249-38, em que a Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura consultava sobre se o extranumerário tinha direito à licença-prêmio, esclareceu o D.A.S.P. que a referida vantagem, "considerada como licença especial, se afasta das normas gerais estabelecidas pelo Decreto n.º 14.663, de 1 de fevereiro de 1921, para ser regulada por outra lei", salientando, ainda, que "as vantagens a serem extensivas aos contratados e mensalistas são as de ordem geral, e tanto assim é que a mesma extensão já era concedida pelo Decreto n.º 14.663, precitado, e não as de caráter restrito, como acontece com a licença-prêmio, instituída para situações especialíssimas dos funcionários".

9. Todavia, examinando detidamente o assunto, nesta oportunidade, entende esta D. P. deve ser modificado o aludido entendimento, à vista do que foi esclarecido no

item 7, uma vez que essa se afigura a interpretação que mais se coaduna ao espírito da lei que instituiu o aludido benefício, tanto mais que, ao contrário do que foi dito no parecer acima citado, já dispunha o referido Decreto n.º 14.663, de 1921, em seu art. 17, § 3.º *verbis*:

"O funcionário público, civil ou militar, que, com direito ao gozo dessas licenças, deixar de gozá-las contará pelo dôbro, para o efeito de aposentadoria ou reforma, o tempo respectivo que elas deveriam durar, se as gozasse".

10. Por conseguinte, conforme se depreende de todo o exposto, possuía a referida servidora o tempo previsto no art. 191, § 1.º, da Constituição vigente, para que a sua aposentadoria se fundamentasse, como aconteceu, no mencionado dispositivo constitucional, não havendo, assim, ao contrário do que entende a Diretoria da Despesa Pública, necessidade de ser expedido novo decreto de aposentadoria, quando a mesma se verificou regularmente.

11. Com êstes esclarecimentos, a D. P. propõe que se restitua o processo ao M.V.O.P.

MERECIMENTO — ATRIBUIÇÃO DE NOTAS NO BOLETIM RESPECTIVO

— *De modo geral, a alteração de pontos atribuídos pelo chefe, se justifica, quando ocorrer visível parcialidade no julgamento, ou evidente erro de apreciação nas qualificações objetivas, constantes do antigo Boletim de Merecimento.*

— *Processo n.º 3.045-48 — Parecer da D. P., em 12-5-48. Aprovado pelo Diretor-Geral. D. O. de 20-5-48.*

Bibliotecário, classe I, do Q.P do M.Ag. pleiteia elevação dos pontos que lhe foram atribuídos no último boletim de merecimento (3.º quadrimestre de 1947), alegando, em resumo, que obteve notas máximas nos boletins anteriores, e que nada fez para desmerecê-las.

2. O chefe da biblioteca do Serviço de Informação Agrícola (S.I.A.), onde se encontra lotado aquele servidor, justificando o seu julgamento, esclareceu:

a) que o interessado, nomeado, interinamente, para exercer o referido cargo, foi designado para servir no S. J. A., tendo-lhe sido atribuídas então notas máximas no primeiro boletim, por estar em período de adaptação e ser portador de um diploma de conclusão de curso especializado;

b) que, nesse período, não poderia ainda avaliar os conhecimentos do interessado, não tendo, assim, motivo para desmerecê-los;

c) que, entretanto, os pontos atribuídos ao mesmo foram modificados no 2.º quadrimestre de 1946 e nos seguintes (3.º de 1946 e todos de 1947), por considerar

que o interessado não fazia jus, nesse período, à classificação — *excepcional*, que reclama;

d) que essa afirmativa é comprovada pela documentação anexa (estatísticas mensais incompletas e contradições);

e) que, quanto aos demais itens do boletim de merecimento referentes a qualidades subjetivas de difícil avaliação, sempre lhe foram concedidas como aos demais servidores, as máximas ponderações; e

f) que, finalmente, está pronta a confirmar, em qualquer tempo, os pontos atribuídos ao interessado, pois os mesmos foram dados após cuidadosamente observação e estudo comparativo do seu trabalho com o dos demais servidores da biblioteca.

3. A D.P. do Ministério da Agricultura opinou pelo indeferimento do pedido, submetendo, entretanto, o processo ao Senhor Ministro de Estado que, na forma do Decreto-lei n.º 8.168 de 5-11-41, então em vigor, era a autoridade competente para alterar boletins de merecimento, mediante recurso do interessado.

O D.A. daquele Ministério, por sua vez, concluiu que o interessado reclamava elevação dos pontos de merecimento, alegando, todavia, para isso, fatores extrínsecos no desempenho do cargo, tais como certificado de conclusão de curso, atestado de ter colaborado, de tóda a boa vontade, no C.N.P.I., e de ter obtido, antes, notas mais elevadas, não merecendo, por isso serem modificados os pontos conferidos pelo chefe em face “da observação esrupulosa, da atuação do mesmo no trabalho”.

5. Em face dêsse parecer, entende esta D.P. que devem ser mantidas as ponderações atribuídas ao interessado pelo chefe, pois inexistem motivos que justifiquem a alteração pretendida.

6. Com efeito, de modo geral, a alteração de pontos atribuídos pelo chefe se justifica quando ocorrer visível parcialidade no julgamento, ou evidente erro de apreciação nas qualificações objetivas, constantes do antigo B.M.

7. Com o seu parecer, esta D.P. propõe a restituição do processo ao Ministério da Agricultura.

PROMOÇÃO

— *Esclarecimento sobre a aplicação do art. 59 do Regulamento de Promoções, baixado com o Decreto n.º 24.646, de 10-3-48 — Circular número 4-48, de 1.º-6-48, do D.A.S.P. — D. O. de 4-6-48.*

Senhor:

Para o fim de dirimir dúvidas surgidas quanto à aplicação do art. 59, do Regulamento de Promoções, baixado com o Decreto n.º 24.646, de 10 de março de 1948, e tendo em vista que:

I — O último boletim quadrimestral expedido, em janeiro, na conformidade do anterior Regulamento de Promoções, se refere ao terceiro quadrimestre de 1947; e

II — O primeiro boletim semestral a ser expedido, em julho, conforme o Regulamento, em vigor, se refere ao primeiro semestre de 1948, êste Departamento considera conveniente firmar na forma do art. 68 do Decreto número 24.646, citado, a seguinte orientação:

a) — os três últimos boletins de merecimento de que trata o art. 59, item I, do atual Regulamento, são os referentes ao quadrimestre de 1947;

b) — êsses três boletins é que deverão ser considerados no processamento das promoções de junho do ano em curso, e juntamente com os boletins semestrais, que vão ser preenchidos a partir de julho, na apuração do grau de merecimento do funcionário segundo as normas estabelecidas nos arts. 59 a 62 do Decreto n.º 24.646, citado; e

c) — não podem ser considerados, para nenhum efeito, boletins quadrimestrais de merecimento porventura expedidos em maio dêste ano, isto é, posteriormente à data de publicação do Decreto n.º 24.646, e referentes ao primeiro quadrimestre de 1948. — *Broxado Filho*, Substituto Diretor-Geral.

PROMOÇÃO — CONSULTA SÔBRE A APLICAÇÃO DO NOVO REGULAMENTO DE PROMOÇÕES

— *Nada impede que disposições novas alterem as condições existentes, porquanto o funcionário vive em regime legal e não contratual. Dêste modo, a lei nova disciplinará todos os processos em andamento e todos os atos não expedidos que, assim, ficarão sujeitos às novas exigências estabelecidas.*

— *Processo n.º 3.539-48 — Parecer da D.P. em: 21-5-48, aprovado pelo Diretor-Geral. D. O. de 28-5-48.*

O Departamento de Administração do Ministério da Agricultura solicita audiência do D.A.S.P., relativamente à aplicação do novo Regulamento de Promoções.

2. — A consulta teve origem no pedido de reconsideração formulado por oficial administrativo classe H. do Q. P. daquele Ministério, a qual alegou:

a) — que foi transferida, ex-officio, do Ministério da Justiça para aquêle Ministério por Decreto de 23 dezembro de 1947, tendo entrado em exercício em 22 de janeiro de 1948;

b) — que o seu nome figurou como concorrente à promoção por antiguidade, nas listas de promoções referentes ao Primeiro trimestre de 1948, publicada nos *Diários Oficiais* de 14 de fevereiro e 17 de março de 1948;

c) — que, em virtude da publicação do Decreto número 24.646, de 10 de março de 1948 (Reg. de Promoções), em 17 de março de 1948, julgou a D.P.A. ser

necessário fazer retificações nas listas de promoções a fim de adaptá-las ao novo Regulamento;

d) — que uma dessas retificações foi a exclusão do seu nome da lista de promoções, em face do disposto no art. 13 do citado Decreto n.º 24.646;

e) — que reclamou contra tal exclusão visto lhe parecer que o citado dispositivo não deveria ser aplicado a seu caso, a menos que tivesse efeito retroativo;

f) — que justificou esse ponto de vista com o fato de ter sido transferida e indicada para promoção na vigência do Regulamento anterior, promoção essa que se teria realizado não fosse o atraso no processamento da mesma;

g) — que vários Ministérios realizaram promoções antes de vigorar o novo Regulamento, sendo aquele Ministério o único a aplicar o art. 13;

h) — que todavia a D.P.A. indeferiu o recurso por ela interposto e deixou de ouvir o D.A.S.P., conforme lhe fôra solicitado; e

i) — que os argumentos da D. P. A. não dissiparam suas dúvidas, razão por que pleiteou, junto ao Departamento de Administração do Ministério da Agricultura, a audiência do D.A.S.P.

3. Examinando o assunto, esta D. P. verificou e é de parecer:

a) — que a lista de promoções é um mero ato administrativo de apuração de requisitos e exigidos para aquêlê fim e não um ato atributivo de direito;

b) — que a transferência *ex-officio* não assegura direito à promoção garantindo, somente, a contagem de tempo de serviço na classe, para efeito de acesso;

c) — que, ademais, a promoção não está subordinada a uma *conditio jura*, mas a uma condição suspensiva alterável ao arbítrio do poder público;

d) — que nada impede, pois, que disposições novas alterem as condições existentes, porquanto o funcionário vive em regime legal e não contratual;

e) — que dêste modo, deve-se concluir que a lei nova disciplinará todos os processos em andamento e todos os atos não expedidos que, assim, ficarão sujeitos às novas exigências estabelecidas;

f) — que a aplicação dêsse princípio, em consequência da demora havida no processamento das promoções, originou as retificações que não constituíram na realidade, uma aplicação retroativa ocasionando, porém, anulação do ato administrativo acima referido; e

g) — que portanto, a nova situação poderá ter prejudicado interesses, mas não feriu direitos.

4. — Assim sendo, esta D.P. é de parecer que foi legítimo o ato da D.P.A., não procedendo o recurso interposto por falta de amparo legal.

5. — Com êste parecer, esta D.P. restitui o presente processo ao Departamento de Administração do Ministério da Agricultura para os devidos fins.

VENCIMENTOS — PAGAMENTO DOS VENCIMENTOS RELATIVOS A PERÍODO DE TRÂNSITO

— O critério a ser adotado na contagem do período de que se trata, fundamenta-se no disposto nos arts. 33 e 40 do E. F.

— No caso de transferência como no de remoção, dispõe o funcionário, a partir da publicação do respectivo decreto, de 30 dias, prorrogáveis por mais 30, para entrar em exercício na nova repartição. Nesse período está incluído o de trânsito, isto é, o que o funcionário gastar em viagem, o qual, para todos os efeitos, deverá ser contado como de efetivo exercício, a partir de seu desligamento.

— Processo n.º 3.482-48 — Parecer da D. P. do D.A.S.P., em 8-6-48, aprovado pelo Diretor-geral. D. O. de 19-6-48.

Consulta o Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda (S.P.F.) sobre se é cabível o pagamento de vencimentos relativos a período de trânsito, conseqüente de promoção, em 1941, de escrivão, de 5.ª classe, da Coletoria Federal em Ibirá para o cargo de Coletor Federal em repartição congênere de idêntica classe, em Avaí.

2. Cumpre, inicialmente, esclarecer, conforme consta do processo:

a) que o caso em apêço diz respeito ao servidor J. V., promovido por decreto de 13-11-41, publicado no *Diário Oficial* de 17-11-41, do cargo de Escrivão de 5.ª classe, da Coletoria Federal em Ibirá para o de Coletor Federal em Avaí; e

b) que a *posse* e o *exercício* do interessado ocorreram em 16-12-41, tendo sido o mesmo desligado do cargo anterior em 22-11-41.

3. Vale salientar, desde já, a circunstância de que o presente processo teve início em 1941, quando ocorreu o fato que o originou, e, embora venha sendo, desde essa época, objeto de inúmeros exames por parte dos órgãos ministeriais próprios, até agora não obteve solução definitiva

4. Assim, é evidente, conforme, aliás, esclareceu a Delegacia Fiscal (D.F.) do Tesouro Nacional em São Paulo, que a questão deve ser apreciada, unicamente, à vista da legislação vigente àquela época, devendo, dêsse modo, no entender desta D.P., o critério, a ser adotado, na contagem do período de que se trata, fundamentar-se no disposto nos arts. 33 e 40 do E. F., *verbis*:

“Art. 33. O *exercício* do cargo ou da função terá início dentro do prazo de trinta dias, contados:

I — Da data da *posse*, nos casos de nomeação e designação;

II — Da data da publicação oficial do ato, nos casos de remoção e transferência.

Art. 40. O número de dias que o funcionário gastar em viagem para entrar em exercício será considerado, para todos os efeitos, como de efetivo exercício.

Parágrafo único. Este período de trânsito será contado da data do desligamento do funcionário."

5. Aliás, ao examinar o Processo n.º 395-42, o DASP teve oportunidade de reconhecer o direito de um funcionário transferido ao período em causa, esclarecendo que nesse caso, como no da remoção, dispõe o funcionário, a partir da publicação do respectivo decreto, de 30 dias, prorrogáveis por mais 30, para entrar em exercício na nova repartição, estando incluído, neste período, "o de trânsito, isto é, o que o funcionário gastar em viagem, o qual, para todos os efeitos, deverá ser considerado como de efetivo exercício, a partir do seu desligamento".

6. Assim é que, segundo parece a esta D.P., ao caso em apêço deve ser aplicado o disposto no artigo 40 do E.F., com a interpretação acima mencionada, uma

vez que, conforme, aliás, foi salientado pela aludida D. F., aquêle dispositivo aplica-se, genêricamente, aos casos de remoção, promoção ou transferência de funcionários.

7. Por conseguinte, conforme se verifica do disposto no item 2, é fora de dúvida assistir ao interessado direito ao que pleiteia, porquanto a sua situação está perfeitamente esclarecida em face dos dispositivos transcritos no item 4, cabendo-lhe, pois, o pagamento daquele período, na forma indicada.

8. Além disso, há a considerar ainda, a circunstância de ter a S.A. do S.P.F. sugerido a reconsideração da data do desligamento do interessado para ser atribuída à da véspera da posse, o que, entretanto, se torna impossível, tendo em vista o fato de estarem os coletores e escrivães de coletoria sujeitos à tomada de contas, que deve, sempre, preceder o desligamento, ato êste que, no caso em apêço, se verificou regularmente, segundo, aliás, também entendeu a D.F.T.N.S.P.

9. Com êstes esclarecimentos, a D.P. propõe que se restitua o processo ao S.P.F.

N. R. A elaboração desta coletânea de "Decisões Administrativas" está a cargo da Seção de Documentação

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Causas e sentido da evolução orçamentária

JOSÉ V. O. MARTINS

EXISTE uma definição de Gulick que retrata, com precisão e clareza, o que seja verdadeiramente um governo. Para êste mestre, Governo é um grupo de homens, organizado para realizar um serviço público. Acrescenta, porém, que êste serviço poderá ser bom ou mau, eficiente ou ineficiente, mas dependerá sempre de três elementos — seu propósito ou programa; sua divisão do trabalho ou organização e seu elemento humano ou pessoal.

A julgar pelos justos reclamos, que em quase tôda parte se ouve, contra o trabalho dos governos, é-se levado a concluir que os requisitos apontados por Gulick não têm sido suficientemente observados, já que há sempre um grupo de homens se propondo produzir serviço público. Certamente, não levam para o governo o necessário programa, ou se o levam, não se dão à tarefa de organizar o seu trabalho, e se o fazem, não contam com o concurso de pessoal à altura dos cometimentos. Claro que o autor em causa reuniu e mencionou apenas os pontos fundamentais, deixando os detalhes à sensibilidade dos estudiosos da matéria.

O orçamento é, como sabemos, o instrumento mais importante do governo e da administração. O aperfeiçoamento e melhoria crescente da técnica de sua utilização interessa vivamente a governos e coletividade. As autoridades na matéria de há muito que reconheceram e proclamaram que êle exerce profunda influência em todos os aspectos da vida dos povos. E isto equivale a plena aceitação da observação de Gladstone de que o orçamento constitue uma substanciosa partitura pela qual se rege a vida dos povos civilizados. Sejam quais forem os empreendimentos do Estado Moderno, não importa o setor, direta ou indiretamente se refletem no orçamento. Daí, o remate da observação do ilustre estadista britânico de que o orçamento mergulha suas raízes na própria vida dos povos.

A princípio, quando o Estado não participava de modo ativo na criação das riquezas e se conservava arreado, era comum a afirmação de que o orçamento não passava de um "cálculo das receitas e de uma fixação das despesas a serem efetuadas pelo governo, num determinado período".

E' evidente que o primarismo dêste conceito reflete a fisionomia de uma época sossegada; caracterizada por uma série de relações extremamente simples, onde tudo se processava num ritmo perfeitamente ordenado. E' que o Estado se limitava a intervir apenas no plano policial. Quanto ao mais, sua postura era da mais completa impassibilidade, diante do curso dos acontecimentos. Assistia, assim, o livre jôgo dos interesses, as lutas das competições, inclusive a sujeição dos interesses da coletividade à desenvolva ambição do individuo. Como é natural, isto gerou uma série de problemas tão agudos e delicados que, mais tarde os próprios individualistas à *outrance* não tiveram outro recurso senão o de apelar para o poder e ação do Estado, consentindo, assim, em atribuir-lhe a agenda de poderes que até então obstinadamente lhes recusavam.

A verdade é que bastante tarde vieram a compreender o limite de suas possibilidades, traçado, aliás, pela própria expansão de seus cometimentos. Foi a iniciativa particular que forçou a criação de uma nova ordem de coisas, da qual emergiram as grandes dificuldades para si e para o governo.

Essa fase culminou com o aperfeiçoamento da máquina e dos métodos e processos de produção. A conjugação dêstes fatores criou, pela primeira vez na história econômica dos povos, novas demandas, necessidades complementamente novas, gerando problemas complexos, que não mais podiam ser tratados à base dos recursos disponíveis pelos individuos e instituições privadas.

Em face de tão profunda transformação, ocorrida no setor mais importante das atividades hu-

manas, é curial que o conceito de orçamento experimentasse vivas modificações e deixasse de corresponder, definitivamente, ao estágio embrionário de simples enumeração de receitas e despesas, tendo atingido um grau superior de evolução, coincidindo, assim, como com período de maior trepidação do progresso social.

Diga-se, desde logo, que no Brasil a evolução desse conceito, e conseqüente desenvolvimento da técnica orçamentária, são fatos bem recentes. O marco de nossas realizações, nesse setor, remonta aos dias de febricitante atividade do Conselho Federal do Serviço Público Civil, nos últimos anos da década de trinta. As atividades administrativas do país eram, até então, exercidas em bases não científicas. Não se pode dizer que existisse um método atuante, inspirado em idôneos princípios de administração. Por sua vez, os processos em voga, além de seródios, variavam de repartição a repartição. A afirmativa, largamente difundida, de que o Brasil nascera para a vida auto-determinativa, com suas instituições funcionando à base de um sistema perfeito de administração, não só geral, como orçamentária, à altura de qualquer Estado civilizado, deve ser entendida em seus justos termos.

E' bem verdade que, antes de nossa emancipação política, já havia sido iniciado, por força das próprias circunstâncias, o lento trabalho de transplantação de métodos, normas e processos, da metrópole para a colônia. Com a transmigração da família real esse movimento atingiu seu climax, verificando-se, então, completa transplantação. Observe-se, porém, que a ordem de coisas não experimentou no novo *habitat* a necessária influência do imperativo mesológico. E o sistema de importação continuou a funcionar, tanto nos dias movimentados do Brasil-reino, como nos dias subsequentes do primeiro e segundo Império, e primórdios da República, como se apenas se tivesse alargado, na mesma latitude, a pequena base física da península Ibérica.

A administração pública brasileira, apesar do amontoado de leis e regulamentos e das instituições surgidas sob o império, de improvisações mais ou menos felizes, continuou a não sentir a influência de qualquer ordem de idéias menos empíricas e sem se filiar a qualquer sistema orgânicamente atuante. Pelo contrário, flutuou sempre ao sabor de injunções perturbadoras, à mercê das conve-

niências pessoais ou de grupos, sem obedecer, portanto, a quaisquer princípios realmente informadores de um verdadeiro sistema.

Acompanhando as linhas do raciocínio dos que descobriram a existência e funcionamento de um sistema administrativo entre nós, antes mesmo da independência, verifica-se que chegaram a tal constatação à base de estudos comparativos. Tomaram por padrão os fatos vividos pelas antigas colônias norte-americanas. De fato, não houve ali transplantação de cópia autenticada da ordem vigente na metrópole, como bem atestam as condições históricas e o grau de relações entre os colonos e sua pátria de origem. De outro lado, convém não olvidar a importância dos fatores étnicos, religiosos, filosóficos e morais, tudo bem diverso daqueles que predominaram em nossa formação.

Desta forma, não surpreende que ali, ainda hoje, se procure com todo zelo constituir um sistema de idéias e de órgãos adequados, ao passo que entre nós, todo esforço vem sendo orientado no sentido mais de reforma, e ao mesmo tempo de inovação e adaptação de experiências, alhures provadas à nossa realidade.

Portanto, ainda estamos em busca do sistema que melhor se adapte às nossas conveniências e peculiaridades. Admitamos, porém, para argumentar, que de fato o alegado sistema e instituições orçamentárias tivessem tido existência, antes de nossa emancipação política. Temos que convir, porém, que não passaram dos documentos oficiais e jamais foram entendidos e respeitados, sequer pelos núcleos condutores. E isto porque a experiência nos revela que, ao contrário do que se observa nos países de grande prosperidade econômica em que a política se faz em torno de negócio, no Brasil, país pobre, mesmo durante as quatro primeiras décadas de vida republicana, a política girou em torno dos emprêgos públicos, que alimentavam a máquina eleitoral. Alegar-se-á, tratar-se de um determinismo social incontrolável. De nossa parte, porém, atribuímos apenas a uma falta de educação política, agravada pela ausência de um adequado sistema administrativo, vivo e atuante. E a prova é que nunca, até então, se havia seriamente cogitado de dotar-se o país de um órgão capaz de estabelecer a necessária coordenação das atividades administrativas, compensando, deste modo, os prejuízos decorrentes das grandes falhas existentes.

Passam-se os tempos e surgem então imperativos inelutáveis. Dentre êles, avulta, o impacto da tecnologia que, com suas profundas repercussões sociais, impôs uma completa mudança do fâcie econômico da sociedade. A vida agrícola do século passado, que escorria ao ritmo lento das estações do ano, foi substituída por uma nova modalidade, com características inteiramente diversas. A máquina quebrou o ritmo da era agrícola, e deixando a sociedade em "carreira desabalada", criou e desenvolveu tais e tantos perigos, em escala tão vasta e de malignidade tão assustadora, que uma seleta relação dêles seria como que um catálogo das obras primas do inferno (1).

Observando as condições acima descritas, Mosher e Kingsley afirmam que elas criaram para os governos a imperiosa necessidade de se equiparem com pessoal eficiente, para atender, na medida do possível, os reclamos e as exigências do interesse público. Daí, acrescentam os citados autores, o extraordinário crescimento da máquina administrativa, com aumento considerável do número de servidores públicos, fazendo sentir, correlatamente, a necessidade de admitir e conservar no serviço do Estado um corpo de "profissionais" capazes, bem orientados e bem treinados. Um mundo remodelado pela técnica passou a exigir servidores públicos tènicamente habilitados e serviços tènicamente organizados (2).

Antes, não havia clima para os governos pensarem em tais problemas. Mas a superveniência da era da energia mecânica, da multiplicação da fôrça e das riquezas, e conseqüentemente dos problemas, impôs a êstes encargos a que não podiam renunciar.

Eis aí a fonte inspiradora dos homens que entre nós se propuzeram, a princípio congregados no Conselho Federal do Serviço Público Civil e em seguida no D.A.S.P., aparelhar o Govêrno e a administração do país, para enfrentarem, com eficiência, os seus complexos problemas.

Não cabe nos exíguos limites dêste artigo o âmplo comentário que desejaríamos fazer, a respeito das idéias e realizações que domiram as preocupações dos nossos reformadores, a partir

dos atos preparatórios que determinaram o nascimento do referido Conselho.

Em matéria de organização dos serviços, fez-se, dessa época a esta parte, algo de considerável. Estabeleceu-se a distinção entre as duas classes de atividades fundamentais dos órgãos da administração, fixando-as dentro de suas órbitas respectivas. Adotou-se o critério de centralizar-se as atividades-meios, ou seja, as *institucionais* —, segundo prefere Willoughby, em virtude de sua semelhança ou identidade, em órgãos próprios, de modo que tais funções pudessem ser exercidas uniformemente. Isto forçaria o uso de métodos e normas idênticos, possibilitando a prática da padronização, em tôdas as repartições governamentais.

Em tôdas essas fases de trabalho se agiu à base de seguras informações e de conhecimentos sólidos dos ensinamentos teóricos e doutrinários, não se desprezando a lição da experiência dos povos mais adiantados e as nossas próprias tentativas, como seja a bem sucedida implantação da reforma da contabilidade pública, rigorosamente centralizada.

A maior dificuldade, entre nós, consistia no fato de se encontrar bem arraigado o hábito de se considerar certas atividades do conjunto administrativo como mundos à parte, com órbita exclusiva, completamente fora do alcance do sistema de leis reguladoras do funcionamento da vida social. Tal hábito concorreu, em grande parte, para o embotamento da sensibilidade dos servidores públicos, inibindo a fôrça de sua capacidade criadora, e contribuindo, *ipso facto*, para a sobrevivência do arcaico conceito de orçamento, no qual preponderava o aspecto de operação contábil, conforme tiveram oportunidade de acentuar, entre outros, Gaston Jéze e A. E. Buck, respectivamente, no prefácio de sua obra *Théorie Générale du Budget* e no seu famoso livro *The Budget in Governments of Today*.

Com o acentuado progresso das pesquisas e reforçamento das observações, as atividades orçamentárias foram sendo melhor orientadas e adquirindo consistência mais sólida, e não mais consideradas isoladamente, como se fôra departamento estanque, ilhado, no seio do conjunto administrativo. O passo imediato foi uma completa mudança de atitude em face de sua significação. Do rudimentar conceito de despesas e receitas cotejadas,

(1) HARRY W. LAIDLER — *American Socialism* — N. York, 1937, pág. 1.

(2) *Public Personnel Administration*, New York, 1941, pág. 4. Nota 3.

o orçamento passou a ser considerado plano fundamental das atividades do Governo.

Pela própria exposição se verifica que essa esplêndida transformação não se operou sem escalas e de modo espontâneo. É que se verificou que, se persistisse o antiquado conceito que até então vigorava — o que representaria uma inexplicável prova de inassimilação das lições dos fatos — tornar-se-ia de todo inviável qualquer tentativa, tendente a fazê-lo instrumento cordenador e disciplinador das funções que, dia a dia, passam para a competência dos poderes públicos, com a visível ampliação da órbita de ação do Estado. O corolário lógico de tal alargamento, é, como podemos inferir, a alteração substancial da “função” do orçamento e a firme definição de suas finalidades.

O aspecto das finalidades do orçamento deve merecer tôda nossa atenção. Vejamos como se manifesta, neste sentido, Marshall E. Dimock:

“Com efeito, seria possível a um orçamento, tido como mero quadro de receitas e despesas, fornecer elementos capazes de apresentar o andamento e o resultado dos programas anteriores; planejar as atividades futuras; auxiliar o executivo na organização do pessoal e material; fornecer ao Legislativo a base das medidas sobre a despesa e a receita; oferecer à administração uma poderosa arma de controle; servir de base à tomada de contas; relatar as despesas e as realizações; e enfim, educar o povo?” (3).

A um orçamento que de fato preenche tôdas essas finalidades, aplica-se, realmente, no entender de A. E. Buck, a frase com que o *New York Bureau of Municipal Research* inicia o seu relatório sobre elaboração do Orçamento Municipal, publicado em 1907: (4)

“Nenhum documento encerra tantos fatos significativos sobre as necessidades da comunidade e os esforços do Governo para satisfazê-las, de forma tão condensada como um orçamento bem organizado”.

*

* *

O conhecimento das realidades, expresso nesta síntese da evolução das atividades orçamentárias, ligeiramente cotejadas com o próprio evoluir da administração, e com a observação de tôdas as inovações introduzidas alhures no serviço público, constituíram os melhores pontos de referência,

(3) Marshall E. Dimock — *Modern Politics and Administration*, American Book Co, 1937, pág. 280.

(4) Apud A. E. Buck — *Development of the Budget Idea, in the United States in Readings Public Finance and Taxation*, 1932, pág. 764.

para plano e ação dos propulsores da reforma do serviço público no Brasil.

Depois da aguda crise econômica de 1930, de origens e conseqüências notoriamente sabidas, sérios esforços foram expedidos no país, em prol da reforma do aparelhamento administrativo, a fim de dotar a administração de um moderno sistema orçamentário, em perfeita harmonia com o novo conceito que informa a instituição.

Em linhas gerais, partes desses esforços expendidos, no sentido do objetivo visado, constaram de feitura de livros, monografias, artigos em revistas técnicas, preleções em classe, conferências e debates públicos e demais trabalhos constantes de documentos oficiais. O desejo de incorporar à administração pública brasileira os benefícios de um sistema orçamentário, inteiramente atualizado, conferiu aos autores da reforma iniciada em 1936 uma extraordinária energia, rara capacidade de trabalho e uma resistência incomparável, às críticas e objeções formuladas contra as idéias inovadoras.

*

* *

Examinemos o aspecto jurídico do problema.

As nossas primeira Constituições — de 1824 e de 1891 — não se ocuparam diretamente da questão orçamentária. Deixaram às leis ordinárias o encargo de regular o assunto. A mais importante delas, a de n.º 23, de 30 de outubro de 1891 — que reorganizou os serviços da administração federal — conferiu ao Ministério da Fazenda competência para tudo que dissesse respeito a orçamento, inclusive (cf. art. 3.º n.º 11), a faculdade de “centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta” (5). No entretanto, como conciliar o dispositivo da citada lei com o preceito do art. 34, n.º 1 da Constituição, que atribuía ao Congresso competência privativa para orçar a receita e fixar a despesa? Além disto, tôda e qualquer iniciativa de lei, no regime de 1891, era de exclusiva competência do Poder Legislativo.

Por outro lado, a lei fixadora das responsabilidades do Presidente da República — Lei n.º 30,

(5) AGENOR DE ROURE — “Formação do Direito Orçamentário Brasileiro” Rio, 1916, pág. 32 e segs. situação, sem que fôsse preciso recorrer ao re-

de 8 de janeiro de 1892 — estabeleceu que a não apresentação da proposta, constituía crime contra as leis orçamentárias. Não há como esconder a evidência do conflito. Mas Aurelino Leal, um dos luminares em matéria constitucional, contornou a médio extremo da reforma do Código Político. A apresentação da proposta orçamentária, por parte do Executivo, devia ser recebida, ensinou, apenas como um adjutório ou como um subsídio, usando terminologia parlamentar.

Corroborando o ponto de vista de Aurelino Leal, sustentou Homero Batista o princípio de que o Governo, exercendo efetivamente a gestão pública, melhor do que o Congresso, poderá, com mais seguro conhecimento, patentear a exata situação dos negócios e serviços públicos, particularizando-lhes as necessidades e dando-lhes direção que melhor lhe convenha (6). Aliás, é este o ponto de vista de René Stourm, exposto em seu livro clássico *Le Budget*, onde demonstra que somente o Executivo está em condições de assumir o encargo de preparar a proposta orçamentária. E' o único que efetivamente pode dar resultado numa democracia, já que a decisão final do assunto fica nas mãos do Congresso, ou seja, a discussão e a votação.

Em 1926, porém, presidida os destinos do Brasil o Presidente Artur Bernades, que, exigia das forças políticas e representativas do país um maior reforço do Poder Executivo. O país atravessava um agudo período de efervescência e de pronunciamentos militares. Veio então a encarecida reforma constitucional que transferiu ao Executivo a iniciativa e a organização da proposta orçamentária. Tal situação foi consolidada pela Constituição de 1934, agigantada no regime transitório de 1937 e afinal normalizada pela Carta Política de 1946.

Este, em largas pinceladas, o quadro jurídico de nossa vida orçamentária. Assim é que tivemos de início, um regime orçamentário exclusivamente legislativo. Quase tôdas as fases do processo orçamentário se desenrolavam no Congresso, que não recebia do Executivo nem mesmo inocentes sugestões. O fato é que o Executivo se via na contingência de dar execução a programas de trabalho para o qual não tinha colaborado. Tivemos, em seguida, a fase do regime de coopera-

ção, o mais adequado, nas formas de Governo presidencialista.

O exame da exposta situação jurídica da questão nos dá a medida exata dos diferentes graus de atitude mental dos quadros dirigentes do país, em relação ao problema, e nos mostra também quão difícil seria a conquista de qualquer parcela no setor da técnica orçamentária, e pois, no próprio campo da administração em geral, máxime na vigência do regime orçamentário legislativo.

Tudo indica que sem uma reforma substancial na administração pública, tudo o que se fizesse no setor particular das atividades orçamentárias resultaria em pura perda de tempo e esforços. E disso estavam plenamente convencidos os realizadores do movimento renovador de nossa sistemática administrativa. Quanto aos interesses fundamentais da administração financeira, sabiam que os fins mediatos da administração orçamentária são os da própria administração pública, sem seu conjunto.

Assim, equipados intelectual e tecnicamente, lograram os pioneiros em causa, ainda no Conselho Federal do Serviço Público Civil, realizar a obra de adaptação das inovações introduzidas pelo diploma básico do pessoal — Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 — na proposta orçamentária do Executivo, que foi recebida pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e pelos técnicos mais renomados do país com os mais calorosos aplausos.

Prende-se a esta realização a origem da histórica Exposição de Motivos de 16 de julho de 1937, do Conselho ao Chefe do Executivo, que abriu promissoras perspectivas à técnica orçamentária e provocou profundas modificações nos diversos aspectos do orçamento. Foi, sem nenhum exagero, um período de fecunda atividade, com reais proveitos para o aperfeiçoamento do serviço público.

Propôs-se, então, que os “ministérios” passassem a representar a administração e as “verbas” os serviços públicos, cuja natureza e especialização as “consignações” e “subconsignações” deveriam respectivamente definir.

Hoje, quando de certo modo já fizemos algum progresso nos domínios da técnica orçamentária, para muitos se afigura de pouca monta a sugestão veiculada através da citada Exposição de Moti-

(6) HOMERO BATISTA — “Introdução ao parecer da Receita para 1914” pág. V.

vos, de 16 de julho de 1937. A verdade é bem outra, porém. Efetivamente encerra considerável valor a mencionada sugestão. Foi um passo bem dado nos domínios da técnica e de grande significação para um melhor tratamento dos problemas iminentes à elaboração orçamentária. Seus efeitos se fizeram sentir sobre as próprias noções vigentes, de cunho doutrinário, e muito concorreram para que se lograssem uma relativa sistematização do princípio da especialização da despesa pública, e por correlação, para que se criasse um núcleo de resistência, contra o veso da afetação das receitas públicas, pontos êstes essenciais e visceralmente ligados aos ideais de govêrno e administração democráticos.

O movimento não podia ser mais estancado. Surge então o Departamento Administrativo do Serviço Público e a êle coube a honra de levar avante tarefa tão brilhantemente encetada pelo Conselho. E' pena que o determinismo de uma conjuntura histórica houvesse ligado a origem de nosso departamento de administração geral ao período de exceção que o país viveu, até a sua recente reconstitucionalização. Esta coincidência tem lhe custado o caro preço de incompreensão, da intransigência e da resistência passiva.

O diploma que criou o D.A.S.P. prescreveu em seu art. 3.º.

“Até que seja organizada a Divisão de Orçamento a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do DASP”.

E' a prova irrecusável de que o mesmo espírito, que animou as realizações do Conselho Federal do Serviço Público Civil, continuava bem vivo e em franca marcha, em busca dos superiores interesses da racionalização. A criação de um órgão técnico, afastando de vez o perigo de possíveis intervenções de órgãos e peritos improvisados, para tratar os delicados problemas, ligados à elaboração orçamentária, é bem um índice do novo espírito reinante. A responsabilidade do Executivo, na elaboração do programa de trabalho, corresponderia, assim, à sua exclusiva atribuição na execução do mesmo. E' a concretização do princípio, hoje vitorioso, de que se o plano é administrativo, deve ser elaborado sob o contrôle direto do chefe da administração.

O DASP, porém, não pôde logo pôr em funcionamento a nova divisão prevista no ato que o criou. Não estava suficientemente preparado para

levar a bom têrmo a execução dos novos encargos. Seria arriscar demasiadamente o nascente prestígio de sua autoridade técnica. A solução devia ser outra, pelo menos provisoriamente. E foi o que se fez, com vantagens para a administração e para o próprio sistema que o DASP estava procurando lançar, em bases definitivas.

O próprio DASP sugeriu, então, que fôsse criado um órgão, estruturado no Ministério da Fazenda e sob a sua orientação técnica. O Ministério da Fazenda além da familiaridade com muitos aspectos do problema possuía o material necessário à formação de uma boa documentação. E não se veja no alvitre desta solução o menor resquício de receio em assumir responsabilidades, e nem sequer apoucamento de seu prestígio. O que lhe ditou tal procedimento foi a consciência de não possuir pleno conhecimento de causa, sem o qual jamais se abalançou a emprender qualquer ação. Isto é prova de critério, firmemente adotado.

No ano de sua criação o DASP participou da elaboração da proposta orçamentária, junto a uma Comissão, já melhor organizada, mas ainda se resentindo da marca de provisoriedade. E não foi por acaso que nesta proposta aparecem consolidadas tôdas as conquistas alcançadas nos domínios da técnica orçamentária. Mas, desde logo, observou o DASP que os problemas afetos ao órgão elaborador da propostas teriam que ser tratados por pessoal altamente qualificado, à base de um sistema que assegurasse uma permanente ligação orgânica da Comissão com os mais importantes setores funcionais da administração.

Urgia, antes de mais nada, formar quadros de especialistas. Foi assim que criou, imediatamente, uma série de cursos apropriados. Estabeleceu a prática dos seminários e atraiu para uns e outros, dezenas de indivíduos de reconhecidas possibilidades. Propôs a criação de uma carreira, para especialistas em administração, inclusive em assuntos orçamentários, e as funções de assistentes, também com especialização na matéria. Tudo fez no sentido de constituir equipes de alto nível intelectual e técnico, como medida garantidora da viabilidade de um sistema de órgãos orçamentários em perspectiva.

Essa projetada estrutura de órgãos orçamentários deveria contar com uma espécie de mola central, de matriz do sistema. A êsse tempo houve quem se batesse para que, desde já, êsse órgão

central fôsse localizado à base da Chefia Executiva e obedecer, exclusivamente, à orientação direta do responsável único pelo planejamento das atividades governamentais — o Chefe da Administração.

A solução escolhida representou o meio t ermo, e veio com o Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, que criou  esse órgão central do sistema orçamentário brasileiro, e deu-lhe um caráter permanente. Ficou, administrativamente, subordinado ao Ministério da Fazenda e, técnica-mente, ao D.A.S.P. Trata-se da chamada Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

Foi bem sensível a repercussão provocada pela assinatura do citado Decreto-lei. Ficou patente, o reconhecimento oficial de que considerava o aspecto da continuidade do processo orçamentário como fundamental e justamente no momento em que um mundo remodelado pela técnica estava a exigir, não são servidores técnica-mente habilitados, mas, também, serviç s técnica-mente organizados. A criação da Comissão de Orçamento foi a prova mais incontestada de que o Govêrno se rendera ao império dessas exigências de ordem técnica e se dispusera a abolir o veso das improvisações, representado pela existência daquelas comissões de orçamento de vida ef mera, e que apenas funcionavam ao apagar das luzes, para improvisar a proposta orçamentária da União.

A Comissão de Orçamento, criada pelo citado decreto-lei de 1940, e técnica-mente dirigida pelo D.A.S.P., começ u por empreender a coordenação das atividades orçamentárias, até então praticadas da maneira mais empírica que se pode imaginar. Entretanto, são o fato dos trabalhos orçamentários passarem a ter um órgão próprio, em condições de orientar a tôdas as unidades administrativas e arcar com o  nus das críticas por acaso formuladas, foi de um efeito psicológico importantíssimo.

Contudo, o novo órgão não recebeu das repartições que anteriormente atuaram, qualquer acêrvo capaz de auxiliá-lo na realização de suas árduas tarefas. Ntm no setor básico — plano de trabalho, nem tão pouco no outro setor das atividades orçamentárias — plano financeiro. O trabalho, assim, foi penoso e inçado de sérias dificuldades. Em pouco tempo, porém, o espírito de racionalização científica, que então dominava o DASP, produziu um trabalho extraordinário, na organização

dos serviç s da Comissão de Orçamento. Assim, ela pôde, num prazo mínimo, interessar as unidades administrativas, de modo efetivo, na elaboração do plano de trabalho das atividades governamentais. Os princípios de escalonamento da autoridade, da hierarquia e da disciplina passaram a presidir o curso das atividades do novo órgão, formando o núcleo do sistema que hoje funciona com todo êxito.

A elaboração da proposta orçamentária do Executivo deixou, assim, de refletir a predominância dos interesses de um departamento único do Govêrno, e passou a ser efetivada em três  m- pl s níveis, ou seja, repartição, Ministério ou Departamento e afinal no órgão centralizador e coordenador das atividades orçamentárias. A elaboração dêste modo processada tem o grande mérito de representar um processo de efetiva neutralização de erros, por acaso cometidos num dos vários níveis, e complementar as soluções acertadas, desde o nível inicial ao superior.

A par desta realização, inspirada no princípio do escalonamento, outras medidas de ordem especial, referentes ao elemento pessoal, se tornaram objeto de cogitação. Era preciso, por exemplo, ensinar aos chefes de repartições a adquirir *conci ncia orçamentária*, isto  , capacidade de traduzir em cifras o seu programa de trabalho. S mente a posse efetiva desta consciência poderá levar os chefes de repartições a compreender a importância e alcance da elaboração de uma proposta, deixando de raciocinar, exclusivamente, em têrmos de gastos, sem que concedam a necessária atenção aos ponderáveis aspectos do plano financeiro. Era preciso que passassem a agir com a permanente lembranç a de que o orçamento não é composto de um plano único, mas de dois, que se integram e se completam.

Outra inovação de extraordinário alcance, implantada pela Comissão de Orçamento, foi o expediente das audiências para os chefes de serviç s e de repartições. Isto concorreu para que fossem sanadas muitas lacunas existentes em dados e relatórios encaminhados ao órgão central orçamentário. Nesses contactos ficavam esclarecidos muitos aspectos de questões, à primeira vista insolúveis.

No tocante ao plano financeiro não foi menor o esforç o expendido pelos dirigentes do órgão central. Basta dizer que o órgão teve que reunir

todos os elementos necessários à elaboração de estimativas idôneas das rendas públicas, até então inéditas na vida orçamentária do país. Urgia que a proposta orçamentária do Executivo fôsse apresentada, em seu duplo aspecto, em perfeita igualdade de condições, a fim de que ficasse assegurado um real entendimento entre os dois compartimentos orçamentários, dentro de um critério estritamente técnico.

E' preciso notar que tôdas essa realizações do órgão central orçamentário foram levadas a cabo sem contar com a colaboração orgânica e permanente de repartições especializadas, capazes de assistirem o orçamento na execução de suas intrincadas tarefas, como ocorre, por exemplo, nos Estados da América do Norte, onde muitas dessas repartições se incumbem da coleta, classificação, sistematização e tabulação de dados contábeis e estatísticos, relativos às finanças e à economia do país (7).

O valor da colaboração dessas repartições especializadas é evidente. Não só proporciona inestimáveis informações, como desonera o órgão central orçamentário de tremendas sobrecargas, já que o preparo e a revisão das previsões das rendas públicas é de exclusiva responsabilidade do órgão central.

Vê-se, dêste modo, que a criação da Comissão de Orçamento visou a concretização de idéias que não se realizariam dentro da disparidade de ação do regime anterior. A sua natureza eclética — subordinação administrativa ao Ministério da Fazenda e técnica ao DASP. — não quer dizer que ela tenha surgido de conchavos ou que tenha nascido de injunções competitivas, num momento de transigências recíprocas entre o DASP e o Ministério da Fazenda. Como já tivemos oportunidade de versar, em artigos anteriores publicados nesta revista, o papel destinado à Comissão de Orçamento foi o de traço de ligação entre duas fases distintas, e principalmente, o de levar a termo o preparo da necessária base para a ação e funcionamentos futuros do órgão que, mais tarde, haveria de a substituir — a Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

O fato é que a Comissão de Orçamento funcionou até junho de 1945, quando o Decreto-lei n.º 7.608, tornou uma realidade o dispositivo do

art. 3.º do Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que tinha previsto essa Divisão. Sob os auspícios da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. já foram elaboradas quatro propostas orçamentárias do Executivo, com a circunstância de que tôdas elas transitaram pelo Legislativo, já então em pleno funcionamento. Apesar de tôdas as dificuldades e incompreensões, o novel órgão centralizador vem aumentando dia a dia o seu cabedal de experiências e de aperfeiçoamento técnico e se impondo no conceito dos que estão em condições de apreciar o vulto e a eficiência de seu trabalho. As Comissões de Finanças do Senado e da Câmara, invariavelmente, têm feito inserir em suas atas, votos de louvor à proficiência do trabalho do DASP, no setor orçamentário.

Essa profunda transformação introduzida na administração pública em geral e nas práticas orçamentárias em particular, criou, imediatamente, as necessárias condições para que o Chefe do Executivo pudesse emprender anualmente, nos termos de sua proposta, uma rigorosa revisão do planejamento de seu programa de governo e um exame detalhado das necessidades de todos os órgãos do serviço público.

Graças aos progressos atingidos pela técnica de previsão e métodos de controle das rendas públicas, dos meios de calcular a provável arrecadação destas mesmas rendas, no exercício financeiro em curso, fica o Executivo habilitado a proceder com maior faixa de segurança e a melhor distribuir os recursos financeiros disponíveis, ou provavelmente disponíveis, destinando-os aos problemas cuja solução haja sido hierarquizada, e por isto mesmo, inserta na ordem de prioridade.

A nosso ver, assim agindo, em condições tão favoráveis, dá o Executivo passos decisivos no sentido de uma gestão equilibrada e proveitosa, desde já acautelado contra possíveis vicissitudes, únicos fatores que legitimamente justificam o procedimento perigoso da abertura dos chamados créditos adicionais.

Em conclusão, podemos afirmar que o panorama hoje é completamente diferente. Tanto os problemas de receita como os de despesas vêm sendo cuidadosamente estudados e tratados. Nos domínios do *plano básico*, isto é, do programa de despesas, introduziu-se modificações ten-

(7) A. E. BUCK — Public Budgeting, New York, 1929, págs. 162 e segs.

dentes à racionalização de seu manejo. No campo do *plano financeiro*, no seu setor mais importante — previsão das rendas públicas — já não mais subsiste o curioso equívoco das *médias trienais*, até então tido como *método*. Tal equívoco já foi reduzido às suas justas proporções e já não é tomado a sério por qualquer estimador, que possua idéias menos rudimentares a respeito de previsão.

Se não se der qualquer retrocesso nesse movimento de racionalização, e pois, de aperfeiçoamento

crescente, o órgão centralizador ficará em condições de assegurar ao Governo valiosa cooperação, contribuindo para que o Orçamento Geral da União encarne um verdadeiro plano de trabalho governamental e para que as possibilidades de desequilíbrio sejam, desde logo, neutralizadas na própria fase da elaboração e posteriormente eliminadas, mediante rigoroso exame dos pedidos de créditos adicionais, se estes forem regularmente submetidos à sua apreciação antes de serem encaminhados ao Congresso.

ORGANIZAÇÃO

O decênio das atividades de organização

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

VEM o D.A.S.P. de vencer o primeiro decênio de existência.

As idéias divergirão, por certo, quanto ao valor relativo da idade do Departamento: para os que entendem que a era das instituições se conta por séculos, parecerá uma fração de vida que nem basta para exceder os limites da primeira infância, enquanto outros, libertados da tirania dos critérios estabelecidos e querendo servir-se de conceitos marcados pela oportunidade de sua elaboração, vêem no decênio um precioso título de prestígio ou um indício muito saliente da posse de um patrimônio já vultoso.

O caso do D.A.S.P., aliás, e todos os casos análogos respondem ora à falta de desenvolvimento do meio, a agir como elemento retardador do processo de formação dos organismos, ora à natural aspereza dêsse meio, a galvanizar os órgãos e a apressar a apuração de seu funcionamento dentro das circunstâncias cotâneas.

E o que se deu com o D.A.S.P. como todo — tem-se aqui também um fato de natureza geral — refletiu-se, em escala apropriada, nos serviços mais ou menos diferenciados que integram o Departamento.

Mas, de qualquer sorte, o historiador desapassionado reconhecerá, sempre, a existência de saldo credor favorável ao Departamento no balanço entre seus erros e seus acertos.

Realmente, as sugestões úteis que, até por simples ação de presença, se se faz questão, teve o Departamento o poder de orientar para o Serviço Público indígena, constituem uma infinidade. Diante delas, a miríades de erros do contraste — sejamos humildes em admitir que tenha havido tantos — jamais, à puridade, seria o aspecto mais importante.

Como figuram, porém, no balanço as contas da função organizadora?

Intentaremos apreciá-lo, num bosquejo sem pretensões.

Vá, porém, de início, o esclarecimento de praxe, de que a parcela de função organizadora de que nos ocupamos é a que cuida das estruturas e dos métodos de trabalho.

Tratar de estruturas e métodos de trabalho é encargo sujeito a desagradáveis precalços.

Acreditamos que não se contestará a afirmativa após saber que, quase como regra, as iniciativas nesse sentido determinam movimentos de desconfiança, de prevenção, movimentos que assumem as exterioridades de verdadeiro resguardo contra um perigo.

Assim é quando se trata de delinear um plano e identicamente quando se intenta pô-lo em prática.

As reações têm explicação psicológica que o organizador não deve nem pode desconhecer, a

fim de eximir-se do perigoso engano de procurar submetê-las por meio de expedientes de força. Ela exprime o receio ou o desgosto pelas mutações que, em percentagens de casos talvez não muito inferior a cem, derivam do tratamento dispensado pelo organizador. São alterações de *status* de pessoas e entidades, com seu duplo sentido de aumento de relêvo de uns e redução da importância de outros, por efeito direto ou indireto. E, noutras oportunidades, são alterações de hábitos, sugestão de novas maneiras para substituir as que, graças à repetição, usamos com presumida desenvoltura e julgamos irrepreensíveis.

A função embarça-se, também, por ser a todo instante trabalho criador e jamais poder conformar-se de um modo absoluto, ainda em suas aplicações rudimentares, nos moldes de atividades rotineiras. Aí está, evidentemente, um sinal de elevação de nível. A função mostra-se de grau superior por essa manifestação. Mas essa mesma alta qualidade tem seu reverso na impossibilidade de definir padrões de realização em torno dos quais se estabeleça entendimento entre comandados e comandantes engajados nesta espécie de atividade. É que, em confronto com atividades de acentuado cunho executivo, os trabalhos de organização parecem lentos e, sob certas condições, muito lentos, mesmo. Isso traz o desespero aos que, acompanhando, de fora, a marcha do grupo de trabalho, muito bem intencionados, mas desprovidos de sérias informações sobre o assunto, estimariam poder testemunhar efeitos de *mass-production* (as repartições pingando, reformadinhas, preparadas para serviço digno de aplauso dos mais exigentes, na média de 1 por dia... perdão!, de 1 por hora), aí também. E traz consigo, ainda, a imediata e cômoda justificativa para a inoperância das vocações irreveladas.

Ademais, resolvendo-se numa sucessão de análises e sínteses (mentais), a atividade organizadora supõe no executor um conjunto de atributos especiais (tato, fineza, dedicação, amor à perfeição, discernimento, entre outros) cuja carência, em havendo, não deixa processar-se a adaptação do indivíduo ao mister. Por isso, a seleção de pessoal para esse setor teria de ser muito exigente e os elementos paneirados necessariamente pouco numerosos. A escolha do elemento humano para o serviço de organização, como para tantos outros, não é satisfatória quando se consoma através de simples provas de aptidão física e intelectual.

Mas, a mostra supra, dos óbices que acompanham as atividades de organização, adstringindo-se a generalidades, é-o a duma série que, no caso do D.A.S.P., guarda paralelo com outra, de peculiaridades.

Não há, por exemplo, negar ou disfarçar a enorme desvantagem, para os intuitos de realização do Departamento, do quase ineditismo em que, há 10 anos atrás, jazia, no país, o conhecimento atinente à organização do trabalho. Desde logo se aponta como uma das importantes conseqüências desse fato a falta de receptividade do meio. É da sabedoria do provérbio que só ama quem conhece... Além disso, é curial que estaria em associação íntima com aquele ineditismo uma pobreza franciscana do mercado de trabalho.

A verdade histórica, que, à distância de 2 lustros, não mais contunde, manda, também, se acentue a imprudente dispersão de vitalidade a que nos atiramos, à época, no terreno da organização com ares satisfeitos de *nouveau riche*, ao sustentar as Comissões de Eficiência herdadas do tempo do Conselho Federal do Serviço Público Civil. O documentário da ação das Comissões porá em evidência que algumas delas se conduziram com apreciável brilhantismo, mas não deverá obscurecer a condição geral de empêço ou fraqueza congênita desses órgãos. Na realidade, quem se louvasse apenas no conhecimento dos característicos das Comissões, de seus recursos e objetivos estaria habilitado, com alguma experiência da matéria, a sentenciar, de plano, sobre o papel discreto que, em termos práticos, lhes coube representar. Nestas condições, extraordinária não é a insignificância típica das Comissões, mas o destaque em que uma ou outra logrou colocar-se, sobrepondo-se a um condicionamento ingrato. Mas essas entidades coletivas eram, como quer que fôsse, as projeções da função organizadora do D.A.S.P. nos Ministérios. Assim, o D.A.S.P. dispersava-se sem, na aparência, poder invocar as mesmas razões que, para tanto, haviam assistido ao Conselho Federal do Serviço Público Civil. As razões existiram, no entanto, v.g., como suficiente para dispensar a indicação de outras, a disposição daqueles órgãos para uso estratégico, no sentido de apressar a familiarização dos Ministérios com a idéia, sendo já com a aplicação, dos fins e dos meios da organização. Em última instância, pois, não há o que recriminar, mas apenas o que compreender.

O trabalho organizador muito se ressentiria da convivência com o processo, isto é, com o formalismo, os trâmites, a *paperasserie*, reunidos em pertinaz conjura para imprimir a feição burocrática, em detrimento de sua índole genuinamente técnica. O processo é aqui tomado como símbolo das solicitações de serviço feitas em estilo protocolar, não raro difuso, freqüentemente pejudadas de repetições ou de sugestões irrelevantes, e em contraste com o procedimento informa, rico de eficácia por sua simplicidade e experiência. Logo se vê que a presença do processo neste setor, sobretudo se agravada por abundância, é, já por si, indício flagrante da não obediência a um plano de ação. Daí se fazer assistemática em contradição consigo mesma, a atividade organizadora. E, bem assim, o pernicioso enfraquecimento do espírito de iniciativa dos agentes organizadores, quando a iniciativa é fundamental para o bom rendimento da atividade criadora, pela compenetração e noção de responsabilidade que infunde. A vinculação a um projeto determinado, decorrente dum definido plano de trabalho, de cuja ausência no campo da organização, o clássico processo é sinal mais ou menos certo, possibilita a fruição de diversas vantagens que, doutro modo, se perdem. E' a realização de obra terminada, vale dizer, de trabalho não interrompido, não deixado em meio. E' a realização de obra acabada ou, se se preferir, de obra levada até o derradeiro retoque. E' também a realização do treinamento do pessoal pela forma construtiva, graças a um desenvolvimento orgânico, e a consegüente obtenção de bom rendimento no trabalho. E não o é menos a alimentação dum adequado estado psicológico no pessoal, mercê do contínuo enriquecimento do patrimônio comum de realizações, a justificar a humaníssima vanglória profissional, nem, tampouco, a criação e manutenção dum estado emocional de simpatia, entre os tomadores ou recebedores de serviço, por efeito da autoridade funcional sólidamente construída sobre base estável. Mas, recordemos para pôr remate a este tópico que situar o raciocínio ou o desejo no plano das condições ideais pode significar, paradoxalmente, a completa inibição, a improdutividade total. A existência do processo — por oposição à existência num plano de trabalho, elaborado com o auxílio de uma escala de prioridades — era a realidade objetiva. A apreciação do trabalho or-

ganizador teria de fazer-se com referência a essa realidade.

Ensaçando, agora, o comentário abrangente, depois de rever, como se fez, a largos passos, alguns aspectos, só se poderá chegar, de boa mente, a conclusões lisonjeiras para o esforço de organização racional dos serviços de nossa administração federal, assim pelo que se conseguiu até aqui, como pelo que, com justiça, se espera alcançar ao longo do futuro imediato.

Com efeito, a antiga D.C. (Divisão de Organização e Coordenação) e as Comissões de Eficiência, formando, pela primeira vez entre nós, um sistema organizador e partindo dum estado por assim dizer de natureza, tiveram ensejo de realizar numerosos estudos sobre repartições e serviços determinados, do que constituem inestimável documentação os relatórios anuais daquela Divisão, alguns dos quais puderam ser amplamente distribuídos.

Recebida, nos primeiros tempos, com frieza ou explicável discreção, a organização racional do trabalho, se, aqui, outros louros não tivesse conquistado, estaria bem acastelada no fato de haver conseguido permanência e promissora assimilação, a par de notável vulgarização de sua terminologia própria.

Não cremos de maior proveito inserir neste local e nesta oportunidade um rol dos trabalhos realizados ou sequer a indicação dos que nos pareçam mais importantes. O móvel da exposição acima, sendo, antes de tudo, dar realce ao registro dum efeméride marcante de nossa cronologia administrativa, permite a fuga à irremediável aridez dum exibição de provas.

A reestruturação do D.A.S.P., operada ao encerrar-se o ano de 1945, deu lugar à fusão das antigas Divisões de Organização e Coordenação e de Orçamento, cujos serviços respectivos, fadados, por seu sentido, a muito ativa cooperação recíproca, passaram, consegüentemente, a estar mais próximos uns dos outros, do ponto de vista da estrutura.

Em a nova Divisão, a atividade organizadora está confiada ao Serviço de Racionalização Administrativa, que é, por isso, ao festejar o D.A.S.P. o fechamento de seu primeiro ciclo decenal de esforço racionalizador, o grande núcleo daquele gênero de atividade, no âmbito da administração federal brasileira.

Como é sabido, a reestruturação de 1945 coincidiu com a mudança de regimen governamental no país, fixadas as novas diretrizes estatais pela Constituição promulgada a 18 de setembro de 1946.

Quem conhece bem o mecanismo de exercício do Poder Público está, em igual medida, informado das consideráveis repercussões que os eventos políticos mencionados têm tido e teriam de ter, sem apêlo, sobre os serviços administrativos.

Para o Serviço de Racionalização Administrativa foi proposto o problema de adaptação a novas fórmulas e a exigências novas, em relação aos assuntos de sua competência legal. A situação é, a êsse respeito, assemelhável à em que esteve a antiga D.C. no período de sua instalação.

Note-se, aliás, que ao Serviço se traçou amplitude de encargos mais dilatada do que a da D. C., pelo menos ao se lhe dar a obrigação de propor o plano de reestrutura da administração federal e as alterações subseqüentes.

Observemos que o vulto dessa incumbência deve causar apreensão, dado que, para realizá-la

— diga-se com franqueza — o Serviço careceria de recursos, cuja obtenção não lhe seria fácil, exclusive os recursos financeiros e inclusive, em especial, os recursos humanos, apesar de parecerem bem melhores as condições atuais do mercado de trabalho. Mas as apreensões são compensadas pela maneira deliberada por que o encargo é estabelecido, conforme se vê do regimento do D.A.S.P.

E' óbvio, por outro lado, que, interessando a tôda a administração, semelhante encargo, para ser executado, embora no terreno das meras sugestões, reclama expressa determinação superior.

Enquanto isso, vai tendo andamento o estudo de questões esparsas, cujo afluxo, ora rarefeito, ora intensificado, nunca se interrompe, e é examinada a viabilidade de realização doutros trabalhos de utilidade, por iniciativa do Serviço. Dir-se-á melhor: mantém-se na liça, galhardo, o setor de organização do Departamento, escudado num passado que nada tem de decepcionante e animado pelas perspectivas dum futuro que se promete de progressiva fecundidade.

PESSOAL

Pessoal

M. J. A. FERNANDES

ATÉ um passado relativamente próximo, que dista cêrca de dois decênios, a administração de pessoal, no serviço público civil brasileiro, se caracterizava pela absoluta falta de sistemática e pelos inevitáveis erros corolários: personalismo, multiplicidade de critérios na solução dos problemas, conhecimento deficiente das conveniências do serviço e do interêsse público, etc.

A questão começou a tomar rumo razoável com a Constituição de 1934, que consagrou um título especial — o de número VII — aos funcionários públicos, estabelecendo princípios gerais que se norteavam por uma compreensão bastante nítida e exata da missão social do Estado. Estava criado o clima propício a que, dois anos depois (28-10-36), a Lei n.º 284, ao reajustar os quadros e o vencimento do funcionário público federal,

desse início a uma reforma administrativa da mais profunda repercussão.

A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, das Comissões de Eficiência, e dos Serviços de Pessoal ministeriais, foram, apenas, a conseqüência primeira e imediata daquilo que breve seria, todo um sistema de administração de pessoal, destinado a não sòmente imprimir ordem ao que era caótico, como também, e sobretudo, a abrir novos caminhos, antes de todo desconhecidos, pelo menos do ponto de vista prático.

Os primeiros passos, hesitantes, mas frutuozos, mostravam a necessidade de criar um organismo interministerial estável, capaz de articular o tratamento dos problemas de administração geral, em nosso serviço público civil federal. Foi o que

fez a Carta Política de 1937, ao criar o Departamento Administrativo do Serviço Público, com funções mais amplas e mais definidas que as do Conselho Federal do Serviço Público Civil.

A primeira grande tarefa do novo órgão foi elaborar e promover a aprovação daquilo que, a partir de 1907, sete infrutíferas tentativas não conseguiram converter em realidade: — o Estatuto dos Funcionários.

Muito se tem escrito pró e contra o Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39. Discutem-no com veemência os que preferem, com saudade, o regime que o antecedia; defendem-no acerbamente os que o tomam por documento intangível; não menos vigorosos são os que advogam sua reforma, no sentido de adaptá-lo às características do regime político vigente. Raríssimos são os que, em face do Estatuto, se comportam com indiferença ou passividade. E nisso, precisamente, está a prova de que esse documento representa um marco definitivo na história administrativa brasileira.

O mais rápido exame do Estatuto tornará desde logo evidente que se trata de um diploma legal, no qual são postos em equação quasi todos os problemas fundamentais de administração de pessoal. Claro está que, por mais extensa que fôsse a lei, não poderia exgotar matéria tão vasta e complexa até seus últimos detalhes. Além disso, ela versava os problemas de uma parcela apenas, vasta e importante do pessoal a serviço do Estado. Deixava, pois, em pauta, duas grandes tarefas: — a de regulamentar as questões para as quais havia traçado os rumos principais; e, em relação aos extranumerários, aplicar os princípios estatutários, quando tal fôsse possível, ou, do contrário, promover a criação de um sistema adequado a esse tipo de pessoal.

Hoje o D.A.S.P. conta dez anos de existência, e o Estatuto, nove. Pode-se afirmar que, no domínio da administração de pessoal, o decênio de vida do D.A.S.P. tem gravitado, em último análise, em torno dessa coluna mestra que é o Estatuto.

Neste particular, ter-se-ia dúvidas em qualificar um decênio como interregno curto ou longo. Muito longo parece que o é, para a memória humana. Surpreendente como pareça, freqüente é encontrar-se funcionários já de todo esquecidos de que certas medidas, altamente favoráveis ao

servidor público, foram introduzidas por essa mesma lei, na qual só vêem rigor e definição de responsabilidades. Muito curto certamente o é, para a missão espinhosa de dar corpo a um sistema que, em muitos setores, partiu do marco Zero. E um rápido balanço, sobre o que foi feito nesse período, evidenciaria a qualquer um que o tempo não foi perdido. A vasta legislação complementar ao Estatuto, bem como a subsidiária, são disso prova eloqüente.

O regime de promoções foi objeto de numerosos estudos e, ainda recentemente foi baixado novo regulamento sobre a matéria, contendo, entre outras, radical alteração do Boletim de Merecimento.

Transferência, remoção, permuta, lotação, gratificação por exercício em determinadas zonas ou locais, ou por execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou de saúde, gratificação por prestação de serviço extraordinário, ou pela elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico, ou pela participação em órgãos de deliberação coletiva, gratificação de magistério, diárias e ajudas de custo, consignações em folhas de pagamento, concessão de auxílio para compensar diferenças de caixa, são apenas alguns, dentre os muitos aspectos gerais que foram objeto de legislação apropriada.

O problema assistencial, que, como plano sistemático, é uma das mais interessantes e, injustamente, uma das mais esquecidas inovações do Estatuto, tão pouco creditado na voz do público, por esse aspecto eminentemente construtivo, deu margem a ampla atuação. Exigiu atenção ao que estava diretamente consignado no Capítulo XIII do Estatuto, desde logo requerendo a organização de órgãos específicos, centrais e ministeriais.

Alguns aspectos básicos, como licença, férias, readaptação, reparação de riscos profissionais, deram margem a numerosas medidas de real interesse, secundadas por outras muitas, complementares e indiretas.

A proteção à família e aos inativos, a organização do Hospital dos Servidores do Estado, seu sistema de funcionamento e articulação com o I.P.A.S.E., assim como os múltiplos e complexos problemas de previdência social, são assuntos que mereceriam capítulos de comentários.

Deixemos que outros analisem problemas específicos de administração de pessoal, como os de seleção e aperfeiçoamento, com seus cursos e viagens de observação, no país e no estrangeiro.

Outros, ainda, poderão analisar, sob o ponto de vista organizacional, o que foi feito no sentido de estruturar o sistema de administração de pessoal, articulando a complexa rede de órgãos ministeriais e executivos, centrais e normativos, pagadores, assistenciais, seguradores, etc. Longa é a história que vai das primitivas Comissões de Eficiência e dos Serviços de Pessoal, aos atuais Conselhos de Administração de Pessoal e Divisões de Pessoal.

Em relação aos extranumerários, não somente foi regulado o seu sistema de admissão, como também e sobretudo, concedeu-se-lhes o direito fundamental a licença, férias, e aposentadoria.

Trabalho ingente, gradativo e silencioso foi o da contínua reestruturação de quadros e carreiras, e revisão de níveis de remuneração.

Não poucas vezes tôda essa tarefa era aumentada por aquela cutra, de levar o sistema às entidades autárquicas e, por solicitação, às administrações estaduais e municipais.

Periòdicamente pesava sôbre o Departamento o difícil encargo dos reajustamentos gerais de vencimentos, como o de 1943, que deu margem ao capítulo do salário família, solução ímpar e original da administração pública brasileira, e recentemente, o projeto ainda em exame no Poder Legislativo.

Poderia o D.A.S.P. ter feito mais e melhor? Talvez. Não julguemos em causa própria; o tempo dirá se o balanço dêste decênio é ou não favorável ao órgão que se esforça, na medida de suas possibilidades e capacidades, por imprimir à administração pública brasileira cunho técnico de eficiência e seriedade no tratamento de seus problemas.

APERFEIÇOAMENTO

O papel do DASP na política de aperfeiçoamento

OSVALDO FETTERMANN

AQUELE que, desejoso de fazer trabalho honesto, vier a examinar a vida de nossa administração pública, assinalará, decerto, como uma das mais expressivas facetas da evolução do Serviço Público Brasileiro o interesse, que, em repetidos e inequívocos atos, o Estado tem demonstrado, de aprimorar os conhecimentos intelectuais, profissionais e técnicos de seus servidores, através de adoção de providências que, no entender das autoridades no assunto, são as mais indicadas para o bom êxito da empresa.

E' um aspecto que surgiu, como que por encanto, com o movimento iniciado em 1936, e tomou vulto e vigor, pouco mais tarde, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma de cujas finalidades, pela sua lei instituidora (decreto-lei nº. 579, de 30 de julho de 1936), seria "promover a readaptação e o aper-

feiçoamento dos funcionários civis da União" (artigo 2.º, letra e).

Não queremos, com isso, afirmar que, antes, o Estado não houvesse sentido a necessidade instantânea de prover os cargos, as funções e as carreiras com servidores capazes, com profissionais adestrados e com técnicos de larga e madura experiência. O que se observava era a inexistência de um programa de trabalho, preparado cuidadosamente, como parte integrante e harmônica de uma política de pessoal traçada segundo diretrizes racionais. Não havia um sistema, mas medidas esparsas, independentes de qualquer plano, muitas vezes de cunho acentuadamente individual, ou ditas, não raramente, pelas necessidades do momento. E não era de admirar que assim acontecesse, pois, então, se fazia da administração pública um conceito muito singular e um tanto unilateral, a que era indiferente, ou talvez até estranho, êsse

conjunto de princípios e recursos que constituem as bases mestras da moderna gerência de pessoal.

Dentro dessa falta de plano de ação e dessa assimetria no administrar, não se poderia encontrar solução objetiva e exata para os vários e complexíssimos problemas da administração pública. Esses, como já se observou com bastante fundamento, mormente no que concerne ao elemento humano, demandam pacientes trabalhos de pesquisas e de verificação sistemática dos processos empregados, das medidas postas em prática e dos resultados obtidos. Ora, para realizar essas tarefas de perquisições e efetuar tais exames, não dispunha o Governo dos órgãos técnicos adequados.

Demais, em países, como o nosso, em que, a par de certos defeitos de escolha de profissão, de ofício ou de carreira, os diversos sistemas educativos experimentados se ressentem de inúmeras lacunas, que inexoravelmente se vão refletir nas diversas atividades da vida nacional, o problema da formação de profissionais e de técnicos e a sábia providência de cuidar, paralelamente, de seu aperfeiçoamento e de sua especialização, ao que pensamos, não poderiam ser resolvidos de improviso, e sim mediante acurados e longos estudos e metódicas observações.

O Governo, porém, no que tange à administração pública não estava aparelhado convenientemente para empreender essa tarefa. Urgia que procedesse antes a uma reforma racional em todos os seus serviços, já remodelando os que estivessem avelhantados, já criando os que julgasse necessários. Desenvolvendo esse programa de realizações, êle se ia apercebendo, gradativa e tecnicamente, para acometer os diversos problemas administrativos que se lhe deparavam.

E' em virtude dessa reestrutura que, precisamente há dez anos, nasceu o Departamento Administrativo do Serviço Público, cujo papel na solução da maioria de nossas grandes questões administrativas é de iniludível importância. Divergimos, é verdade, algumas vezes, da orientação sugerida ou da solução dada. Discordamos, não resta dúvida, em vários pontos, de sua política de pessoal, mas claudicaria o nosso espírito de justiça se, enfileirando-nos aos zoilos e maledicentes, entrássemos a negar, sistematicamente, o valor de sua obra, que é grande e, no balanço geral e criterioso de suas atividades, pesa, incomparavelmente, muitíssimo mais que os seus erros e falhas. E,

para chegarmos a essa conclusão, basta se examine serenamente o que, no campo do aperfeiçoamento, êle tem feito.

A respeito, em umas notas estampadas nesta Revista, em junho de 1946, acentuámos que, sem elementos informativos em número suficiente, com uma experiência própria pequeníssima e de pouco valendo os exemplos alienígenas, pois seria perigoso seguí-los sem prévia e cuidadosa adaptação à realidade brasileira, e estando a racionalização de nosso Serviço Público na fase inicial, o nosso administrador teve de arrostar uma série de dificuldades que ainda não estão vencidas por completo. Em virtude disso, o seu trabalho, verdadeiro serviço de desbravamento, não está isento de senões, mas, com todos os defeitos e lacunas, que lhe descobrimos, ou indigitamos, a iniciativa tem não só o inegável mérito de haver contribuído sensivelmente para a melhoria do nível intelectual de muitos servidores, mas ainda o de ter suscitado, entre nós, o estudo intensivo, amplo e metódico dos problemas ligados à difícil e complexa tarefa de gerir as cousas e os negócios públicos.

A despeito de tôdas essas dificuldades, apesar da prevenção com que, de ordinário, são recebidos os processos inovadores, e não obstante as hostilidades que, sob diversos pretextos e por qualquer motivo, lhe moviam, e ainda lhe movem, o Departamento Administrativo do Serviço Público, por si ou com a colaboração valiosa de outros órgãos administrativos e até de estranhos, conseguiu desenvolver, na medida do possível, um vasto programa de trabalho, que compreende :

I — A instituição de cursos e escolas de formação profissional, aperfeiçoamento e especialização de servidores públicos;

II — O envio, ao estrangeiro, de servidores para a realização de cursos ou estágios de aperfeiçoamento ou de especialização;

III — A promoção, anualmente, de concursos de monografias sobre assuntos de interesse público, ou de utilidade para a administração;

IV — A realização de vários tipos de reuniões de estudos (conferências, discussões em mesa redonda, seminários e reuniões internas, cuja natureza muito se aproxima das discussões em *forum*);

V — As visitas de observações e estudos a estabelecimentos públicos e particulares;

VI — O intercâmbio cultural entre órgãos administrativos e instituições particulares de ensino, estudos e investigações; e

VII — A vinda de professores estrangeiros, de projeção internacional, como John C. Patterson (antigo diretor da Escola de Negócios Públicos da *American University*), Harvey Walker (da Universidade de Ohio), Henry Reining Júnior (da *George Washington University* e da *American University*), Francisco Ayala (sociólogo espanhol) e Emílio Mira y Lopez (psiquiatra cubano).

A respeito de alguns desses aspectos já nos externamos em notas anteriores, onde procuramos analisá-los com serenidade e espírito de crítica construtiva. E, à medida do possível e com o mesmo propósito, examinaremos os demais aspectos. A própria divergência, em que muitas vezes nos encontramos, na apreciação de todos esses problemas, outra cousa não representa que o sincero propósito de ver aperfeiçoado, cada vez mais, esse sistema de pessoal, que vai sendo implantado entre nós com um nunca acabar de lutas.

SÚMULAS DE AULAS

“DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

MÉTODOS DE PESQUISA E PLANEJAMENTO APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROF.: HERSON DE FARIA DORIA

PONTO 4 — Métodos de pesquisa aplicáveis aos problemas de Administração Pública: — Pesquisa experimental, regras ou cânones. Análise dos dados estatísticos como instrumento mais seguro para este campo de investigações.

1. Aplicação do método experimental no campo da Administração. Limitações e possibilidades. Definição de “Experimento”. O conceito representado por este termo tem sofrido uma evolução análoga ao desenvolvimento histórico do próprio método — “Experimentação” é o nome dado ao tipo de pesquisa na qual o investigador *controla*

os fatores e observa as resultantes; o pesquisador exerce *função ativa*. Exemplo de pesquisas experimentais no campo da educação, no campo econômico, social e administrativo.

2. Considerações necessárias para a pesquisa experimental indicadas por Monroe e Engelhart (*Experimental Research in Education University of Illinois Bulletin* — N.º 32 — Abril 1930):

I — Para o investigador :

a) O controle das condições experimentais (físicas, psíquicas, químicas, etc. conforme o terreno da pesquisa; local, ambiente interno e externo, silêncio ou ruído específico quando necessário, etc.) deve ser garantido desde início.

b) O uso de grupos controlados, como uma técnica experimental, se baseia na presunção de que se pode garantir a existência de grupos equivalentes. (Grupos equivalentes e grupos paralelos — definições e exemplos).

c) O desenvolvimento ou preparo de “instrumento” para a pesquisa (aparelhos, técnicas, regras para o investigador, etc.) visa sempre o aumento da validade e fidedignidade da experiência.

II — Para o supervisor da investigação :

a) O treinamento dos pesquisadores para a eliminação ou controle da influência dos seus traços de personalidade se torna indispensável quando a pesquisa envolve problemas psicológicos ou sociológicos.

b) A pesquisa realizada por um grupo de pesquisadores exige o estabelecimento prévio de instruções com palavras claras e precisas e consolidação de um nível intelectual bem marcado e o mais homogêneo possível.

c) Os grupos ou membros dos grupos de pesquisas devem ser reunidos *com muita freqüência* para troca de informações, correção de desvios das regras estabelecidas para a pesquisa, em resumo produção de igualdade de condições.

d) O administração ou supervisor da pesquisa exerce *ação indireta* :

1. estabelecendo o programa e distribuindo as responsabilidades.
2. estabelecendo regras a serem *estudadas* previamente pelos pesquisadores.
3. fazendo *sugestões* para esses estudos.

4. resolvendo os problemas que afetam a igualdade de condições ou respondendo às questões apresentadas pelos pesquisadores.
5. fiscalizando a execução do trabalho e chamando a atenção para os erros, quando necessário.
6. oferecendo assistência imediata e direta aos pesquisadores.
7. sugerindo estudos como suplemento às instruções iniciais.
8. oferecendo ou promovendo condições locais e materiais que se coadunam com os objetivos da pesquisa.

3. Aplicação dos cânones ou métodos de investigação de causas e efeitos desenvolvidos por John Stuart Mill: (In "A System of Logic: Ratiocinative and Inductive" Harper & Brothers, N. Y. 1873 — sub-título: Analogia ou conexão entre os princípios de Evidência e os Métodos científicos de investigação):

- a) Método de Concordância: — Quando tôdas as circunstâncias que costumam acompanhar um fenômeno, variam constantemente, à exceção de uma, etc. . . (Ver pág. 133 — Pontos de Filosofia — F.T.D. Tomo II — Lógica);
- b) Método de diferença;
- c) Método de resíduos;
- d) Método de variação concomitante.

4. "Método estatístico" como instrumento para investigações referentes à "Ciência de Administração". Recente domínio da "noção de medida" em tôdas as ciências. Histórico da evolução do emprego do vocábulo estatística; uso do vocábulo pelos alemães para compreender simplesmente a exposição dos mais notáveis característicos de um Estado (Nação) a princípio por meios verbais e posteriormente por dados numéricos; definição proposta pela "Royal Statistical Society" no Sec. XIX — "a ciência de verificar e coligir os fatos que possam ser calculados para ilustrar o estado atual e futuro das sociedades" admitindo que "o estadista comumente prefere o *emprego de cifras e apresentações tabulares*".

Posterior generalização do uso do vocábulo em vários campos de conhecimento ("estatística médica", estatística sanitária, "estatística educacional", etc.) e obrigatoriedade da inclusão da "noção de medida" no conceito de estatística. (Ver — O Método Estatístico em Biologia e Educação — J. P. Fontenele — Pág. 3).

5. Os dois sentidos em que presentemente se emprega o vocábulo:

- a) estatística como simples apresentação de registro numérico, naquilo que interessa à vida do Estado (Nação);
- b) método ou técnica usada para obter os registros numéricos, em qualquer campo científico, analisá-los e interpretá-los. (Ver: "Estatística e Educação" — In "Revista Brasileira de Estatística" Ano I — n.º 1 — Conferência pronunciada pelo Prof. Lourenço Filho).

6. Características e limitações do "método estatístico" indicadas por Arkin & Colton:

- a) O método estatístico é o único recurso existente para o "manuseio" de grande número de dados quantitativos.
- b) A técnica estatística se aplica hoje apenas às informações que são redutíveis à forma quantitativa.
- c) A técnica estatística é *objetiva*; os resultados, no entanto, não podem fugir às interpretações *subjetivas*.
- d) A técnica estatística é a mesma quer para as ciências sociais quer para as ciências físicas; isto é: os métodos ou técnicas estatísticas se aplicam igualmente a campos diversos tais como biologia, química, astronomia — sociologia, psicologia, educação, economia. etc. (Ver — "An Outline of Statistical Methods" — Pág. 1 — Arkin & Colton — Edição Barnes & Noble — 1942).

7. Alguns exemplos de aplicação de estatísticas e do método estatístico no terreno da Administração Pública:

- a) Gráficos que facilitam a visão global de números referentes a fenômenos de produção, consumo, dimensões de áreas geográficas, população, etc., que interessam aos administradores dos intêresses públicos.
- b) Quadros estatísticos ou tábuas que facilitam as comparações numéricas entre os acontecimentos da mesma natureza variando no tempo ou no espaço.
- c) Distribuições de freqüência de fenômenos indicando tendência central — Probabilidade de êxito das iniciativas que têm conhecimento dessas distribuições.

d) Medidas de correlação e probabilidade de predição dos fenômenos ou simples constatação científica das relações de causa e efeito mais ou menos intensas.

8. As críticas sobre o método estatístico, identificadas por Pfiffner, e a fórmula de combate ao cepticismo :

Cepticismo — Há um pouco de crítica céptica com referência ao método estatístico: Parte dela é baseada na possibilidade de ser a utilização ou manipulação deliberada dos dados estatísticos, alvo do velho ditado: "As figuras não mentem, mas os mentirosos: as figuram". O método estatístico também cai no descrédito nas mãos dos seus "superzelosos" amigos. Assim o estatístico é alvo de muitos ditos humorísticos, tais como aquele sobre o "estatístico que, depois do nascimento de sua quarta filha, interrompeu sua procura de um herdeiro para o seu nome e propriedade porque ele sabia que em cada cinco crianças no mundo uma é débil mental".

O método estatístico tem sido "maltratado", pelo menos em certos campos pelos "estatísticos" que não são inspirados, pelos "estatísticos" medíocres e relapsos. Uma acusação muito severa dos

métodos de pesquisa no campo da educação, se refere à frequência das amostras impróprias, generalizações injustificadas, perpetuação de erros e falta de dados básicos. Uma terceira escola de duvidosos sobre o recurso quantitativo é formada por aqueles que uma vez ou outra realizaram experiências com muita esperança mas que chegaram a conclusões sem expressão ou inúteis.

Em alguns casos eles realizaram despesas e consumo de energia enormes para chegar a resultados que a "opinião informada" já havia atingido.

O criticismo vem também de um grupo muito sincero e respeitável constituído por aqueles que indagam se certos fatores assaz importantes se submetem à medida ou à base quantitativa. Estes são encontrados quer entre os que professam adesão a materialismo terrestre quer entre os místicos, muitos dos quais considerariam respeitável se a sua relação com o universo fosse considerada de forma quantitativa. Assim um departamento universitário de filosofia quer dominado pelo "materialismo" ou pelo "teísmo", não será encontrado com frequência a favor do método quantitativo". (In "Research Methods in Public Administration" — Pág. 165)".

SELEÇÃO

Seleção de pessoal para o S. P. F. - A ação do DASP

BELMIRO SIQUEIRA

COMPLETA o D.A.S.P. um decênio de existência. Cabe-nos dizer algo sobre sua fôlha de trabalho no setor da seleção de pessoal para os serviços públicos.

Sem demasias, sem partidatismo, sem lançar mão de argumenos bisonhos, limitando-nos a arrolar dados e fatos, podemos mostrar ser deveras significativa a obra do D.A.S.P. no campo das atividades de recrutamento e seleção de servidores para o Executivo Federal.

Breve exame histórico leva-nos a encontrar duas fases bem diferenciadas, duas épocas perfeitamente distintas, no desenvolvimento de nossa administração de pessoal. E o 28 de outubro de 1936 — data em que se expediu a Lei n.º 284 — surge

como marco separador dessas fases ou épocas. Criado por essa lei, temos o Conselho Federal de Serviço Público Civil, nosso primeiro órgão com atribuição específica de executar concursos para provimento de cargos da Administração Federal.

Com a seleção centralizada no C.F.S.P.C. tivemos o início da implantação real e efetiva do sistema de mérito — conjunto de normas que, mais obedecidas ou menos obedecidas, determinam a melhor ou pior qualidade do pessoal de uma organização, o que vale dizer, a melhor ou pior qualidade da própria organização.

Em 30 de julho de 1938, com o Decreto-lei n.º 579, transformou-se o Conselho em Departamento Administrativo do Serviço Público. E a

êste, ao D.A.S.P., passou a ser atribuída a competência de selecionar candidatos a cargos e a funções do Serviço Público Federal.

Do seu advento para cá, que tem feito o D.A.S.P. no desempenho dessa sua atribuição? Muito? Pouco? A ação dêle, nesse setor, poderia merecer elogios? a nosso ver, não tem feito o D.A.S.P. muito ou pouco; fez sempre tudo que lhe foi possível. Aliás, os seus próprios detratores são unânimes em reconhecer-lhe valôr e abrem parênteses quanto a êsse aspecto, não lhe podendo negar o representativo e profícuo trabalho realizado no campo da seleção de pessoal.

Graças ao D.A.S.P., a seleção de servidores para os quadros do Serviço Público Federal é, hoje, fato indiscutível e conquista que permite classificar nossa administração de pessoal como adiantada. Antes do D.A.S.P., não tínhamos, pròpriamente, concursos, não conhecíamos sequer a expressão "sistema do mérito". Um ou outro ministério realizava concurso, ou melhor, provas, quase que internas, a fim de preencher umas poucas vagas. Se em alguns casos houve honestidade, na maioria das vêzes tivemos mistificações, exames pró-forma. Através e acima do mérito, da competência, do valor pessoal, estava o pistolão, o empenho político, o filhotismo.

De 1938 para cá, dada a ação orientadora e executora do D.A.S.P., muitas modificações se operaram. Em cada "meio" da Administração Pública Federal deram-se transformações dignas de nota, sendo de nosso dever salientar, especialmente, as que se desenrolaram no campo das políticase práticas do recrutamento e da seleção de pessoal para as repartições federais.

Por que não se pode desmerecer a obra do D.A.S.P. como órgão central de seleção?

Porque venceu o D.A.S.P. rotinas arraigadas, impôs novos métodos e processos, alterou atitudes de descrença tornando-as de confiança, abriu e encerrou concursos, expandiu-se até os Estados provou que era possível a adoção do regime de concursos honestos para provimento dos cargos públicos. Ninguém pode tirar ao D.A.S.P. a honra de ter implantado definitivamente o sistema do mérito no Brasil.

Começando com o Conselho Federal de Serviço Público Civil — embrião do D.A.S.P. — as atividades de administração geral, em nosso

país, vêm se firmando nos mais desejáveis padrões, já podendo ser considerada, quanto ao recrutamento de pessoal, como a mais democrática e progressista do mundo. A acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros é ideal ratificado na Constituição de setembro e que, efetivamente, vem sendo posto em prática pelo D.A.S.P.

Por causa da vigorosa e tenaz ação do D.A.S.P., podemos, hoje, afirmar que o sistema do mérito, para provimento dos cargos federais, é vitória consolidada e o seu longo e benéfico alcance social é por todos palpável e sentido. Sem outro atributo que não o valor pessoal, o cidadão dos mais afastados pontos tem oportunidade de ingressar nas carreiras do funcionalismo.

De 1938 até hoje, mais de 200.000 candidatos passaram pelas provas do D.A.S.P. Todos êsses candidatos foram examinados intelectualmente, tendo, antes e para isso, voltado a aulas e procurado livros — movimento admirável na educação de adultos. Já não se discute: os cursos e os concursos do D.A.S.P. constituram fôrças supletivas do nosso sistema educacional. Milhares dêsses candidatos foram examinados fisicamente, tendo, com isso, a oportunidade de saber a respeito de seu estado de saúde — movimento de assistência e previdência médico-social.

Se o D.A.S.P. fôsse um fracasso em todos os demais aspectos de sua obra, bastaria o que fez no campo da seleção de pessoal para remí-lo de suas falhas. Colocados os seus êrros de um lado e os acertos de outro, êstes muito superariam aquêles.

Ainda há pouco, realizou o D.A.S.P., no Distrito Federal e em tôdas as capitais dos estados, concursos e provas. Com o acêrvo anterior, ultrapassa o D.A.S.P. um total de 2.000, tendo alcançado um total de 30.000 servidores selecionados, 30.000 brasileiros que, graças ao regime de concursos, livres, honestos, técnicos, abertos a todos, podem ocupar ou já ocupam posições nos quadros da Administração Federal.

A marcha das inscrições aos concursos e provas do D.A.S.P., revela tendência positiva e crescente. Verdade é que, nos últimos dois anos, houve um decréscimo fâcilmente justificável diante de algumas imprescindíveis medidas governamentais, inclusive a própria suspensão dos concursos. Sente-se, porém, que o sistema do

mérito e um clima de confiança, para com o D.A.S.P., estão firmados. Se para uns, menos atentos, parece que regime de concursos periclita ou que o D.A.S.P. perdeu a confiança dos candidatos, para aqueles que, mais de perto, acompanham o movimento de inscrições, a realização das provas e as nomeações, o panorama é outro e tem observações diversas: os candidatos não duvidam do D.A.S.P., afluem em massa aos seus postos de inscrições, acorrem pressurosamente às aulas de provas e não são decepcionados, pois o Diário Oficial traz as suas nomeações ou admissões.

Antes havia, constando de leis, a exigência de concursos para o provimento dos cargos públicos. Só há uma década, porém, tornou o D.A.S.P. uma realidade tal exigência. Sabe o candidato do Norte ou do Sul, dos mais diversos rincões do país, que, hoje em dia, para entrar nas fôlhas de pagamento do Governo Federal, terá de submeter-se a provas, terá de mostrar sua capacidade.

Nossa Carta Mágnã, em seus artigos 184 e 186, e os dispositivos do artigo 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concretizam mais uma vez um ideal democrático e consagram mais uma vez o regime de concursos — único meio técnico, econômico e decente para admissão ou nomeação de servidores para quase todas as carreiras e séries funcionais do Serviço Público Federal. Com os mandamentos dos artigos citados, é definitiva a vitória do sistema do mérito entre nós. A obra do D.A.S.P., no setor da seleção de pessoal para as repartições federais, foi consolidada pelos nossos constituintes de 1946.

*
* *

Para avaliarmos o volume de trabalho que o D.A.S.P. teve, nos seus dez anos de existência, como órgão centralizador da seleção de pessoal para os serviços públicos, podemos apresentar os seguintes dados: Movimento de Inscrições — 1938, 5.748 candidatos; 1939, 4.237 candidatos; 1940, 17.364 candidatos; 1941, 29.906 candidatos; 1942, 20.540 candidatos; 1943, 40.468 candidatos; 1944, 48.884 candidatos; 1945, ... 31.583 candidatos; 1946, 22.565 candidatos e 1947, 9.412 candidatos. De 1938 a 1947, temos um total de 230.707 candidatos aos concursos do D.A.S.P. Movimento de Habilitações — 1938, 188 candidatos; 1939, 1.335 candidatos; 1940, 665 candidatos; 1941, 1.791 candidatos; 1942, 5.434 candidatos; 1943, 5.597 candidatos; 1944, 6.417 candidatos; 1945, 5.936 candidatos; 1946, 1.166 candidatos e 1947, 531 candidatos. De 1938 a 1947, temos um total de 29.050 candidatos habilitados nos concursos e provas de habilitação do D.A.S.P.

Apresentemos agora uma questão final. Quanto tem custado, aos cofres públicos, a seleção de um servidor? Faltam-nos alguns dados, poderemos, não obstante, fazer os seguintes cálculos: Dotação total consignada, Cr\$ 10.000.000,00. Despesa total com pessoal, Cr\$ 10.000.000,00. Despesa total geral, Cr. 20.000.000,00. Arrecadação com os selos exigidos, Cr. 2.000.000,00. A despesa líquida com a seleção foi, portanto, cerca de Cr. 18.000.000,00 por 30.000 temos que o preço médio de cada candidato selecionado é de Cr\$ 600,00. Como interpretar este resultado? Deixo a resposta aos próprios leitores.

Questões apresentadas no C-174 - Concurso para a carreira de Datilógrafo do S. P. F.

Temos a satisfação de apresentar neste número as questões constantes das provas de Português e Matemática do C. 174 — Concurso para provimento em cargos da classe inicial da carreira de Dactilógrafo do Serviço Público Federal.

DACTILÓGRAFO DO S.P.F. — C. 174
PORTUGUÊS

Item A

Em cada um dos grupos de frases que se seguem há somente uma certa. Assinale-a, pondo um X dentro dos parênteses que a precedem.

Não entende nem raspe, porque qualquer emenda ou rasura num dos parênteses anulará o grupo em que ela esteja compreendida.

- 1 — () Não se revem permitir privilégios, mas existem pessoas que se os arrogam.
() Não se deve permitir privilégios, mas existe pessoas que os arrogam para si.
() Não se deve permitir-se privilégios, mas existe pessoas que se os arroga.
() Não se devem permitir privilégios, mas existem pessoas que os arrogam para si.
() Não se deve permitir-se privilégios, mas há pessoas que se os arrogam.
- 2 — () Nos meados dêste mês, farão dois anos que foi procedido o exome de admissão.
() Nos meados dêste mês, fará dois anos que foi procedido o exame de admissão.

- () Nos meados dêste mês, fará dois anos que foi procedido o exame de admissão.
- () Nos meados dêste mês, haverá dois anos que procedeu-se ao exame de admissão.
- () Nos meados dêste mês, fará dois anos que se procedeu ao exame de admissão.
- 3 — () Sentir-me-ie feliz quando rever meus amigos, dos quais afastei-me a tantos anos.
- () Sentir-me-ei feliz quando rever meus amigos, dos quais me afastei há tantos anos.
- () Sentir-me-ei feliz quando revir meus amigos, dos quais afastei fazemos tantos anos.
- () Sentir-me-ei feliz quando revir meus amigos, dos quais me afastei há tantos anos.
- () Sentir-me-ei feliz quando revir meus amigos, de quem me afastei existe tantos anos.
- 4 — () Carlos e os vossos irmãos foram primeiro a casa e chegaram por isso atrasados ao teatro.
- () Carlos e os vossos irmãos fostes primeiro a casa e chegastes por isso atrasados ao teatro.
- () Carlos e os vossos irmãos foram primeiro à casa e chegaram por isso atrazados no teatro.
- () Carlos e os vossos irmãos foram primeiro a casa e chegaram porisso atrazados no teatro.
- () Carlos e os vossos irmãos foram primeiro a casa e chegaram por isso atrazados no teatro.
- 5 — () Não é razoável que tratemos dos nossos interesses pessoais, quanto a Pátria achasse em perigo.
- () Não é razoável que tratemos dos nossos interesses pessoais, quando a Pátria achasse em perigo.
- () Não é razoável que tratemos dos nossos interesses pessoais, quando a Pátria se acha em perigo.
- () Não é razoável que tratemos dos nossos interesses pessoais, quando a Pátria se acha em perigo.
- () Não é razoável que tratemos dos nossos interesses pessoais, quando a Pátria achasse em perigo.

§ — Reproduzi sobre as linhas a eles correspondentes os substantivos e adjetivos que se seguem, acentuando-os, quando necessário.

têxtil	acôrdio
apóio	bachareis
armazém	abdome
jóquei	preço
açúcar	asteróide
boemia	arremesso
juiz	caféina
bóia	arguição
ruim	alumen
júri	micotis

§ — Seguem-se dois grupos de palavras. Note que, em cada um dos grupos, existem só duas palavras corretamente grafadas.

Assinale-as, colocando um X dentro dos parênteses que as procedem.

- | | |
|------------------|------------------|
| () deslizar | () ajuisar |
| () abalisar | () paralisação |
| () nobresa | () bisar |
| () civilisar | () padronização |
| () anizar | () firmesa |
| () deslizar | () improximar |
| () emprêsa | () frizar |
| () fertilisar | () simbolisação |
| () hipnotisar | () pesquisar |
| () idealisar | () democratizar |
| () democratizar | () actualisação |

§ — Efetue, nas linhas que se indicam, e quando fôr possível, a divisão silábica das palavras que se seguem. Quando a divisão silábica não fôr possível, basta que você transcreva a palavra no lugar conveniente.

fatal .. fa-tal	góis .. góis
pneumático	sinopse
sublinear	perspicaz
admitir	averigüeis
inepto	caíu
iguais	joio
réis	tafuis
coordenação	exército
saúde	mães
aéreo	ressurgir
exceção	carregado

§ — Escreva sobre o traço o superlativo sintético das palavras que se vêm entre parênteses. Dê atenção à concordância das frases.

- Rocha Pombo, foi um historiador (veraz)
- Tive a sorte de possuir um criado (fiel)
- Ele estava inteiramente regenerado, (cristão)
- O aspecto da gruta era macabro, (tétrico)
- Tratava-se, sem dúvida, de uma senhora (pudica)
- Jó foi (paciente)
- A hipocrisia é (vil)
- Essa história é (incrível)
- Afirmo que se trata de um militar (íntegro)
- Dizem que esse homem leva uma vida (livre)

§ — Pluralize, nos claros que se indicam, os nomes que se vêm entre parênteses.

- Os recusaram-se a entregar, no dia (tabelião)
- marcado, as requeridas pelos (publica-forma)
- (guarda-mor)
- Os esperavam a chegada dos (capitão-tenente)
- que tinham ido visitar as novas (guarda-marinha)
- navais, (escola-modêlo)

§ — Seguem-se dois grupos de frases. Note que, em cada um dos grupos apresentados, só *uma* frase existe em que o pronome sublinhado está colocado de modo correto. Assinale essas frases, em cada um dos grupos, colocando um X dentro dos parênteses que as precedem.

GRUPO A

- () Convém se cumprirem os dispositivos estatutários.
- () Ninguém escuse-se com a rudeza daqueles homens.
- () Ele ainda não havia declarado-se à prima.
- () Aquêlê senho está se deleitando com o banho de sol.
- () Você não precisa dizer-me nada.

GRUPO B

- () O chefe, se colocando num ótimo lugar, pôde pôde ouvir tudo.
- (X) Urge se tomem as providências necessárias.
- () se preciso fôr, procurarei-te amanhã.
- () Ainda que quisesse, não poderia te ofertar essa pulseira.
- () E' preciso que cumpra-se o regulamento.

MATEMÁTICA

Resolva as questões dadas abaixo; faça os cálculos nas folhas em branco que acompanham a prova.

1.ª) Complete:

$17 - 7 \times 2 + 3 = \dots\dots\dots$

$0,0036 \div 12 = \dots\dots\dots$

$$\frac{4}{5} \div \frac{17}{20} = \frac{\quad}{\quad}$$

$0,00303 \div 3z = \dots\dots\dots$

$414 \div 0,03 = \dots\dots\dots$

$$\frac{4}{5} - \frac{4}{3} = \frac{\quad}{\quad}$$

$0,0005 \times 0,02 = \dots\dots\dots$

a geratriz de 3,012323 é

Resposta:

2.ª) Em 1.800 toneladas, quantas meias toneladas há?

- 120 ha = m² = km²
- 5.300 kg = t = g
- 20 cm³ = l = dl
- 1,5 a = m² = ha

3.ª) Uma turma de dactilógrafos fez um serviço, cuja dificuldade foi avaliada em 0,77, em 11 dias. O mesmo serviço seria realizado em dias, caso a dificuldade fosse 1,4.

4.ª) Em uma repartição trabalham 110 funcionários; certo dia faltaram ao serviço 44 funcionários. Os que vieram constituem% do total.

5.ª) Três dactilógrafos A, B e C têm respectivamente para índices de produção, 1/3, 3/4 e 4/5. Um serviço que consiste na confecção de 23.730 fichas deve ser dividido em partes proporcionais aos índices de produção. Quantas fichas receberá cada um?

Resposta: A)
 B)
 C)

Noticiário

A imprensa do Rio de Janeiro teceu elogiosos comentários em torno da monografia "Organização das Nações Unidas", de Isidoro Zanotti, publicada no número desta Revista de maio-junho de 1948, bem como a respeito da instituição de nova secção permanente e destinada à Administração Internacional, que ficou a cargo daquele escritor.

A seguir, transcrevemos o teor das notas publicadas pelos órgãos representativos da imprensa brasileira, jornais de prestígio e de larga circulação.

JORNAL DO BRASIL, 16-6-48.

ESTUDO SOBRE A O.N.U. — Entre os brasileiros que têm estudado a moderna organização internacional destaca-se o Dr. Isidoro Zanotti, que foi ultimamente, incumbido pela "Revista do Serviço Público" de organizar e manter uma nova seção sob o título: "Administração Internacional". O número de maio-junho de 1948 daquela revista já aparece com um longo e bem fundamentado trabalho a respeito da Organização das Nações Unidas, de autoria do citado escritor. É o melhor estudo já feito em língua portuguesa sobre a O.N.U., por conter uma análise dos passos dados para a sua criação, das atribuições, estrutura e realizações dos seus principais órgãos e das agências especializadas das Nações Unidas. É digna de estímulo a atuação do Dr. Isidoro Zanotti por empreender estudo sistemático e criterioso das organizações internacionais e torná-las mais compreendidas entre nós.

CORREIO DA MANHÃ — 18-6-48

PUBLICAÇÕES

Revista do Serviço Público — Recebemos o último número da "Revista do Serviço Público", que entre outros trabalhos de seu selecionado corpo de colaboradores, oferece-nos a contribuição do escritor Isidoro Zanotti, dedicado ao estudo de assuntos internacionais. É a sua contribuição de agora ao órgão oficial do DASP versa sobre a "Organização das Nações Unidas", com que inaugura a nova seção da mesma revista intitulada "Administração Internacional". Nesse trabalho o autor estuda as origens da O.N.U., as atribuições, estrutura e realizações dos seus órgãos principais e das agências especializadas.

A NOITE — 21-6-48

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

O estudo dos órgãos internacionais está sendo objeto de especiais cuidados da parte do escritor brasileiro Isidoro

Zanotti. Em trabalho constante da Revista do Serviço Público, no número deste mês, aquele estudioso dos problemas internacionais foi uma análise, perfeita e objetiva, da Organização das Nações Unidas — suas origens, atribuições e composição dos seus órgãos mais importantes, bem como das tarefas realizadas pelos mesmos, nos campos da política internacional e da cooperação para a solução das questões sociais, econômicas e sanitárias

FÔLHA CARIOCA — 23-6-48

A O.N.U. ESTUDADA POR UM BRASILEIRO

Em monografia editada pela Revista do Serviço Público, Isidoro Zanotti realizou objetivos e valiosos estudos acerca da Organização das Nações Unidas. O trabalho é dirigido no sentido de tornar a O.N.U. bem compreendida e no de chamar a atenção dos povos de que a estes, mais do que aos governos, compete manter a paz e a segurança mundiais.

BRAZIL HERALD — 19-6-48.

U.N. REPORT BY ZANOTTI IN CIVIL SERVICE JOURNAL

The Brazilian writer Dr. Isidoro Zanotti made detailed studies referring to International organizations and politics as well as world affairs in general. The "Revista do Serviço Público", published by the Administration Department of Federal Civil Service in Brazil, is carrying a column on "International Administration", and has entrusted that writer with taking charge of it, by publishing articles, commentaries, reports, communiques etc. This is a valuable initiative taken by the publishers of that magazine, which has a big circulation in the capitals and zones of the interior in Brazil as well as in almost all Western Hemisphere countries.

The May/June issue of the magazine includes the most complete article ever published in Portuguese about the UN, written by Dr. Isidoro Zanotti. It is a survey, based on official documents, of all the steps preliminary to the creation of the UN as well as attributions, structure and realizations of the UN General Assembly, Security Council, Economic and Social Council, International Court of Justice, Secretariat and special agencies. The survey includes graphic schemes showing the structure of the principal UN offices.

This survey is useful to journalist, students of international questions and all persons interested in being fully informed on the UN. The author expresses an opinion favorable to the UN, believing that it provides a basis for peace, and makes an appeal for international understanding, cooperation and peace.

A MANHÃ — 16-6-48

A O.N.U., SEGUNDO A ANÁLISE DE UM BRASILEIRO

A Revista do Serviço Público instituiu nova secção sob o título de "Administração Internacional", que está a cargo do dr. Isidoro Zanotti. O número de maio-junho de 1948 contém um documentado trabalho de autoria daquele estudioso das questões internacionais. Trata-se de completa análise das funções, estrutura e empreendimentos dos principais órgãos da O.N.U.

BRASIL-PORTUGAL — 19-6-48

ESCRITOR BRASILEIRO ANALISA A O.N.U.

Publicada pela Revista do Serviço Público, em seu número de Maio-Junho de 1948, a monografia intitulada "Organização das Nações Unidas", do escritor brasileiro Isidoro Zanotti, que já preparou diversos trabalhos acerca de problemas internacionais, é o melhor estudo já feito em nosso idioma sobre o assunto. Contem a descrição objetiva e clara das conferências, reuniões e acordos para a criação da O.N.U., e o exame das funções, poderes, estrutura e empreendimentos dos seus principais órgãos — Assembléia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça, Secretariado e das agências especializadas inter-governamentais, como a UNESCO, Banco Internacional, Organização de Refugiados, F.A.O., Organização Internacional de Comércio e outras. Para os homens de imprensa e estudiosos de questões mundiais, o trabalho apresenta grande interesse.

"Revista Industriários"

Com o aparecimento da "Revista Industriários" regista-se um acontecimento editorial no nosso mundo administrativo.

O referido órgão publicitário dispõe-se a tratar dos problemas da classe como o seguro social e demais assuntos atinentes à indústria brasileira e alienígena.

O projeto oferece, sem dúvida, uma estrutura excelente no momento em que estamos empenhados em grandes realizações de caráter administrativo, revelando informações que, há bem pouco, se restringiam a novas de arquivo, fonte de estudos, ou esclarecimentos a esse ou aquele interessado.

Em consequência, devido à escassez de difusão de pensamentos, muitos planos morrem em seus setores de origem.

A publicação serve como meio de comunicação, de veículo de propaganda.

Agora através da nova Revista, vemos em todos os ramos da atividade profissional, as obras da indústria quer inspirando novos métodos, quer analisando o que se tem feito dentro do I.A.P.I., no plano de organização da previdência social bem como toda sua legislação vigente.

Prosseguem-se estudos de administração pública nacional e estrangeira.

Além de destacadas figuras do momento administrativo, como os senhores Moacir Veloso, diretor do D.N.P.S., Plínio Cantanhede, João Carlos Vital, João Lira Madeira e outros, emprestam sua colaboração à Revista, acatados nomes de estudiosos no assunto.

Das observações que colhemos, sob qualquer aspecto, cumpre-nos cooperar para maior divulgação dessa prestigiosa inovação a cujo empreendimento não regateamos aplausos, positivando-lhe a importância de preencher a exclusiva finalidade de instruir acerca desse tão debatido e contravertido problema da Previdência Social.

Exportação de cacau em 1947

J. A. BAPTISTA VIEIRA
(Estatístico do Instituto de Cacau)

Durante o ano passado a exportação de cacau na Bahia foi, apenas de 1.419.310 sacos, inferior à realizada em 1946, em 37, 21%, ou seja menos 840.753 sacos.

Do total geral exportado, cerca de sessenta por cento, equivalendo, mais ou menos, a uns 850 mil sacos, é produto da safra corrente — 1947-48, e o restante 560 mil da safra passada.

Comparando-se os embarques realizados em 1947 com os dos anos anteriores, verifica-se que foram inferiores aos de todos os últimos dez anos, com exceção do ano de 1942, grandemente afetado pela guerra devido à falta absoluta de transporte marítimo, e o de 1945, quando foi iniciado o trabalho para a quebra do "ceiling price" por parte do Instituto, que era então o executor da política de compulsoriedade instituída pela Portaria 63 da CME. As vendas foram paralisadas nos últimos meses de 1945 a fim de conseguir quebrar o preço teto dos americanos, o que só foi conseguido em meados de 1946. Disto resultou ser considerado o ano de 1946, o ano record na exportação de cacau na Bahia, quando grande parte do cacau embarcado neste ano era para ser exportado em 1945.

Quase duas terças partes (62,91%) do cacau o ano passado saíram diretamente pelo pôrto de Ilhéus para os mercados importadores, muito principalmente para os Estados Unidos da América. O total embarcado no pôrto da zona cacauera bahiana foi no volume de 892.860 sacos contra 526.450 que saíram pelo pôrto da Capital, representando 37,09% do total geral.

O resultado acima é o reflexo da medida de grande alcance econômico para os lavradores de cacau pois que os embarques em Ilhéus, redundam numa melhoria do preço deste produto em quase dois cruzeiros em arroba, exclusiva a taxa de seguro marítimo e a boa aparência da sacaria nos portos de destino. A medida em apreço foi adogada pelo Instituto e sua iniciativa partiu de uma entidade privada, a firma D. Brussel & Cia., que inverteu mais de meio milhão de dólares no trabalho de alvareagem e nas Docas de Ilhéus.

Em 1947 o cacau bahiano foi vendido para 27 países, quatro mais do que em 1946. A Europa, depois de ter adquirido quasi um terço da exportação de 1946, voltou o ano passado à sua posição normal — 21,40%, tendo nos comprado 303.812 sacos ou seja menos 56,8% que em 1946. Treze foram os países importadores nesse continente, continuando a Holanda a ser o principal mercado, muito embora tenham caído suas compras de 441.167 sacos em 1946, para 140.246 o ano passado.

Para a Tchecoslovaquia embarcamos 24.814 sacos e acreditamos ser em sua maioria destinados ao consumo dos soviéticos. Na Europa, anotamos ainda que o mercado da Suíça continua cada vez melhor, embora iniciado há poucos anos nossos embarques para este país. Em 1939

apenas uma amostra de 250 sacos remetemos para ali, em 1941 enviamos 8.058, e em 1942, ano anormalíssimo no comércio bahiano de cacau, elevamos a 50.121 sacos. A partir de 1943, nota-se nas compras dos importadores suíços um ritmo acentuadamente seguro, oscilando nossos embarques entre 11.249 sacos nesse ano. 5.477 em 1944, 4.817 em 1945, 9.236 em 1946, para alcançar no ano passado o volume de 24.708 sacos.

A Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca, que em 1946 receberam 101 mil sacos de cacau da Bahia, o ano passado apresentam uma diminuição de 55 mil sacos, pois os nossos embarques para esses países foram apenas de 46 mil sacos. Estas cifras são evidentes em demonstrar que o controle exercido pelo International Emergency Food Council (IEFC), cuja finalidade é a distribuição pelo sistema de fixação de cotas, seja a causa principal da queda verificada nas nossas exportações para os países acima citados. E, de fato, isto é bem possível, tendo-se em vista que a fixação de cotas pelo IEFC destinadas a esses quatro países e a serem supridas pelo Brasil, é de 3.100 toneladas ou sejam 61.666 sacos de 60 quilos, o que perfeitamente corresponde aos embarques efetuados o ano passado.

As vendas para a Itália também decresceram consideravelmente, caindo de 108.071 sacos em 1946 para 16.480 o ano passado.

O total da exportação de cacau da Bahia para os Estados Unidos da América foi o menor registado nestes últimos dezesseis anos. A partir de 1932 jámais a Bahia exportou para esse importante mercado consumidor tão pequena quantidade. Os nossos embarques somaram a cifra de 873.700 sacos, destinando-se 559.400 para New-Yorque, 172.800 para Filadélfia, 131.500 para Bostos e 5.000 sacos para cada um dos portos de New Orleans e S. Francisco.

Entretanto, olhando-se os embarques de cacau para os Estados Unidos pelo lado quantitativo, verifica-se considerável decréscimo, enquanto que, por outro lado, a participação percentual sobre o total geral da exportação melhorou bastante passando de 59,13% em 1946, para ... 61,55% o ano passado.

O Canadá continua interessado no nosso cacau, assim como nas cêras vegetais, fibras, café, borracha e tantos outros produtos tropicais de interesse vital a sua indústria e ao seu consumo. Nove exportadores venderam o ano passado para Montreal 33.333 sacos contra 16.666 no ano anterior. Devemos continuar, procurando melhorar cada vez mais o nosso intercâmbio com os canadenses, visto que as perspectivas futuras do comércio internacional, principalmente do cacau, são as mais promissoras, isto porque o Canadá, na ordem dos maiores consumidores do produto, ocupa o quinto lugar, logo após os Estados Uni-

dos, Grã Bretanha, França e Holanda, com um consumo médio anual de 234 mil sacos de 60 quilos.

Na América do Sul a Argentina mantém sua antiga posição de maior consumidor de cacau. Apesar disso, após o término da guerra, vem decrescendo anualmente nossos embarques para esse país. O ano de 1945 marca o máximo da nossa exportação para a Argentina, quando vendemos 149.415 sacos para o seguinte, em 1946, descer a 126.558 e o ano passado chegar a 109.950 sacos. Isso é o resultado da volta à normalidade do comércio internacional de chocolate, pois a Argentina, durante a guerra, vendeu grandes partidas deste produto à Inglaterra e até mesmo aos Estados Unidos.

A Colômbia, o Uruguai e o Chile são pequenos compradores de cacau na América do Sul, alcançando nossos embarques, o ano passado, a pequena cifra de 16.300 sacos.

Na Ásia o volume de negócios ainda é diminuto, pois o consumo é reduzido; mas, mesmo assim, vêm melhorando anualmente os embarques para a Palestina, Trans-

jordânia, Turquia e Síria. Em 1946 a exportação de cacau para esses países foi de 6.349 sacos, elevando-se no ano passado a 16.007 sacos, que representam um aumento absoluto de 9.658 sacos com um correspondente percentual de mais 152%. Esse aumento é digno de registro, pois foi o único verificado o ano passado na distribuição do cacau da Bahia pelos vários continentes, em confronto com o movimento do ano anterior.

Sydney, Melbourne e Brisbane na Austrália receberam o ano passado 3.465 sacos contra 3.567 em 1946. Entretanto, como se sabe, o consumo da Austrália é estimado em quase 200 mil sacos e a cota fixada pelo International Emergency Food Council para ser fornecida pelo Brasil na corrente safra é de 1.150 toneladas ou sejam 19.166 sacos, e apenas uma sexta parte foi a compra que nos fizeram os importadores australianos. E' ainda o resultado da dificuldade da conversibilidade da libra... Eles têm libras e nós precisamos de dólares para pagar nossas importações, a maior parte procedente do círculo do dólar.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Pequena Bibliografia para o estudo da assimilação e aculturação

GUERREIRO RAMOS

GRAÇAS à mentalidade progressista dos dirigentes do Conselho de Imigração e Colonização e da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. observa-se recentemente entre nós, um acentuado interesse pelo estudo de problemas de assimilação e aculturação. O primeiro curso especializado sobre a matéria vem sendo ministrado nos Cursos do DASP. Esta informação é dirigida para aquelas pessoas que residem no Distrito Federal e que não tenham notícia do mesmo.

E' lastimável que a iniciativa da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento não seja ainda tão conhecida dos interessados que residem nesta capital como seria de desejar. Confirma o que ficou dito, o teor de uma correspondência que nos foi endereçado por pessoa residente nesta capital solicitando informações sobre o assunto.

Nesta nota, vamos atender à parte da missiva em que o seu autor pede-nos uma bibliografia sobre assimilação e aculturação. E' a primeira vez que um leitor se dirige ao responsável por esta seção para solicitar uma informação de caráter bibliográfico. Respondendo ao missivista, estamos certos de que não há melhor maneira de ajustar esta parte da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO às necessidades de sua clientela. Dêste modo, seria de nosso agrado que o fato registrado ocorresse, daqui por diante, com freqüência.

Observemos que a assimilação e a aculturação constituem dois capítulos da sociologia, especialmente daquela sociologia de orientação norte-americana. Há razões para isto. Os conceitos em causa se referem a problemas mais comuns em sociedades novas, formadas à custa de correntes imigratórias, sociedades carentes de unidade cultural, sociedades "sem basalto", na metáfora de Hans Freyer. Quem quizer, portanto, dominar estes conceitos terá de conhecer o sistema de refe-

rências do qual êles fazem parte. Êste sistema de referências, cuja matriz é a noção de interação social, consta de dez conceitos fundamentais: o de isolamento, o de contato, o de socialização, o de competição, o de conflito, o de acomodação, o de assimilação, o de aculturação, o de integração e o de contrôle social.

Na América do Norte, o tratamento desta nomenclatura é geralmente feita em compêndios conhecidos por "introduções à sociologia", expressão que vingou, sobretudo, a partir da publicação da obra clássica de Robert Park e Ernest Burgess, INTRODUCTION TO THE SCIENCE OF SOCIOLOGY.

Para a formação do especialista em estudos de assimilação e aculturação, é indispensável o conhecimento daqueles conceitos. Elaboraremos, pois um pequeno roteiro bibliográfico dividido em três partes para atender à complexidade da matéria. Na primeira parte, indicamos:

1. TEORIA E PESQUISA EM SOCIOLOGIA — Donald Pierson, Livraria Martins.
2. AN INTRODUCTION TO SOCIOLOGY — Gillin and Gillin — The Macmillan Company, 1942.
3. INTRODUCTION TO SOCIOLOGY — E. B. Reuter and C. W. Hart-McGraw-Hill Book Company, Inc. — New York and London — 1933.
4. SOCIOLOGY — W. F. Ogburn and M. F. Nimkoff — Houghton Mifflin Company — 1940.
5. SOCIAL PSYCHOLOGY — J. K. Folsom — Harper & Brothers Publishers — New York and London — 1932.

A segunda parte do roteiro refere-se ao estudo específico dos problemas de assimilação e aculturação. Os textos, a nosso ver, indispensáveis são os seguintes:

1. MEMORANDUM TORTHSTUDY OF ACCULTURATION — Robert Redfield, Ralph Linton e Mel-

ville J. Herskovits — "American Journal of Sociology", Vcl XLI, N.º 3 (Novembro de 1935).

2. ACCULTURATION: THE STUDY OF CULTURE CONTACT — Melville J. Herskovits — J. J. Augustin — New York, N. Y., 1938.

3. ACCULTURATION IN SEVEN AMERICAN INDIAN TRIBES — Ralph Linton — D. Appleton — Century Company — New York and London — 1940.

4. THE POLISH PEASANT IN EUROPA AND AMERICA — W. I. Thomas and F. Znaniecki — Alfred Knopf — New York. 1927.

5. O HOMEM MARGINAL — Everett V. Stonequist — Livraria Martins Editora S. A. — 1948.

6. ASSIMILAÇÃO E POPULAÇÕES MARGINAIS NO BRASIL — Emilio Willems — Coleção BRASILIANA. Vcl. 186 — 1940.

7. A ACULTURAÇÃO DOS ALEMÃES NO BRASIL — Emilio Willems — Coleção BRASILIANA — Vol. 250 — 1946.

8. BRANCOS E PRETOS NA BAHIA — Donald Pierson — Coleção BRASILIANA — Vol. 241 — 1945.

9. CASA GRANDE E SENZALA — Gilberto Freyre — Livraria José Olympio Editora.

10. O NEGRO BRASILEIRO — Arthur Ramos — Companhia Editora Nacional — São Paulo — 1940.

A terceira parte do roteiro diz respeito à metodologia da pesquisa social. As obras seguintes são fundamentais:

1. SCIENTIFIC SOCIAL SURVEYS AND RESEARCH — Pauline V. Young — Prentice-Hall, Inc — New York: 1939.

2. SOCIAL RESEARCH — George A. Lundberg — Longmans, Green And Co. — 1942.

3. INTERVIEWING IN SOCIAL WORK — Pauline V. Young — MacGraw-Hill Book Company, Inc-New York and London — 1935.

Não seria necessário mencionar que esta é uma bibliografia mínima para o estudo da assimilação e da aculturação. Ela satisfaz apenas às necessidades dos iniciantes. Mas estes, à medida que forem avançando na compreensão dos textos indicados, encontrarão nos mesmos as pistas mais adequadas às suas inclinações. Conseqüentemente,

é à guisa de ponto de partida que organizamos esta lista de obras.

INDICAÇÕES

VOLUNTARY SOCIAL SERVICES SINCE 1918 — Editado por Gertrude Williams — Kegan Paul, Trench, Trubner N Co., Ltd. London — 1947.

A literatura sobre o serviço social na Inglaterra não é das mais abundantes. No Brasil, os estudiosos do assunto têm sido fortemente influenciados pelos autores americanos. A sistemática ordinária das obras nacionais que tratam de serviço social o confirma. É de desejar, portanto, que seja divulgado no Brasil o que se vem realizando na Inglaterra neste importante setor da atividade humana.

O livro em causa atende a este objetivo. Ele reúne uma série de ensaios que tratam dos vários aspectos do serviço social voluntário na Grã-Bretanha: sua história e realizações, suas tendências e problemas.

THE ECONOMIC BASIS OF POLITICS — Charles A. Beard — Alfred A. Knopf — New York — 1945.

O impacto das forças econômicas sobre a política é um dos mais fascinantes temas de nossa época. O livro do conhecido publicista americano é um pequeno, mas excelente ensaio sobre o assunto. O autor não quis seguir a metodologia, atualmente clássica, usada nos famosos trabalhos de Gardiner Means, Berle Júnior e Roberto A. Brady. Seu método é predominantemente de caráter histórico sociológico. A matéria da obra está dividida do seguinte modo: I — A doutrina e os filósofos; II — Os grupos econômicos e a estrutura do Estado; III — A doutrina da igualdade política; IV — A contradição e o produto; V — Economia e Política em nossa era revolucionária.

THE CIVIL SERVICE IN THE CHANGING STATE — H. R. G. Greaves — George G. Harrap And Company Ltd. — 1947

Estuda este livro os problemas da transição do atual serviço civil inglês. Diz o autor: "O mais curioso fato sobre o Estado do século XIX é que nunca existiu. — " — Se existiu, sua função teria sido manter o *statu quo* social, com um mínimo de

interferência. Mas este Estado regulador deu lugar ao "social service state". A sociedade atual transforma-se rapidamente numa sociedade planificada e o Estado em um comprador e distribuidor de bens e serviços. A participação da coletividade na posse e no controle da riqueza é uma das idéias centrais de nossa época. A burocracia, como uma instrumentalidade do Estado, terá de transformar-se para ajustar-se aos imperativos da nova estrutura social. Os capítulos da obra são os seguintes: I — Introdução: O Serviço civil no século XIX; II — As reformas Northcote-Trevelyan e a estrutura do serviço civil; III — A classe administrativa: uma estimativa; IV — O crescimento dos serviços especializados; V — A descentralização dos serviços públicos como um novo tipo de organização governamental; VI — O controle orçamentário e a máquina do governo; VII — A máquina da direção central; VIII — Algumas conclusões: O Serviço civil no século XX.

DUAS REVISTAS

E' com satisfação que assinalamos o aparecimento do vol. III, n.º 3 da *Revista de Economia e Finanças*, editada pelo Instituto de Economia e Finanças da Bahia. Esta entidade foi a primeira, no gênero, a ser fundada no Brasil, e se vem mantendo graças ao idealismo dos economistas baianos Augusto Alexandre Machado, Daniel Quintino da Cunha e Ivo Braga. Em doze anos de atividade, o Instituto doutou a Bahia de uma biblioteca especializada, das mais modernas do Brasil, sobretudo no que diz respeito a periódicos. Dispõe, portanto, o Instituto de Economia e Finanças da Bahia de requisitos para vir a ser um verdadeiro centro de pesquisa econômica, naquele Estado, se para tanto colaborarem as autoridades competentes.

Do presente número da *Revista de Economia e Finanças*, destacamos os seguintes estudos: "O problema do Equilíbrio de Preços" de Antônio Osmar Gomes; "O Planejamento da Expansão Econômica da Bahia" de Rômulo de Almeida; "A Política Orçamentária e o prestígio dos Governos"; "O Equilíbrio Econômico" de Eugênio Gudín; "Planificação Cooperativista e Descrdom Autárquica", de Valdiki Moura; "Ciência "Pura" e Experiência Política", de Djacir Menezes e "Investigação Econômica" de Ivo Braga.

Acaba de aparecer o número 3 da revista mexicana, editada em inglês — *THE SOCIAL SCIENCES IN MEXICO AN SOUTH AND CENTRAL AMERICA* — Este periódico reveste-se de importância especial por ser um instrumento de divulgação universal do pensamento social e econômico da América Latina. Dêste número, destacamos os seguintes trabalhos: "A Situação Econômica do México em 1947", de Antônio Ruiz Galindo; "Um Novo México: Algumas observações sobre Problemas Gerais e sobre o Homem e a Terra", de Moisés T. de la Peña; "Alguns Problemas da Agricultura Mexicana", de Julian Rodriguez Adame; "México Rural", de Rafael Ramirez; "Método Utilizado nos Estudos Econômicos da Bacia Fluvial de Papaloapan", de José Attolini e "Recentes Desenvolvimentos das Ciências Sociais, na Colômbia", de Juan Lozano Orozco.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Internazional Conciliation — Ns. 438, 440 e 441 — New York.

Noticiario — del Instituto International Americano de Protección a la Infancia — N. 44 — Uruguay.

Engineering Experiment Station News — The Ohio State University — Vol XX N. 2 — April, 1948 — Vol. XVII, N. 1 — May 1948 — Ohio.

Current List of Medical Literature — Vol. 14 — Ns. 11, 12, 13, 14-A, 15, 16, 17 e 18 — The Army Medical Library — Washington, D.C. (1948).

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — 45, 47, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61 — 1948 — Lisboa — Portugal.

Trayectoria de La Condicion Social de Las Mujeres Argentinas — Lucila de Gregorio Lavié — Universidad Nacional del Litoral — Santa Fe — 1947.

La Plenitud de La Justicia en San Alfonso Maria de Ligorio — José Ruben Cibils — Universidad Nacional Del Litoral — Santa Fe — 1947.

Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano — Marzo, 1948 — México.

Boletim Indigenista — Vol. VIII — N. 1 — México.

Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. — Volume VIII — Julho-Agosto, 1946 — N.º 23 — Vol. IX — Setembro-Outubro, 1946 — N.º 24 — publicada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação e Saúde — Rio.

- The American Archivist* — Volume XI — April 1948 — Number 2 — Virginia.
- Taxes* — The Journal of the Irland Revenue Staff Federation — Vol. 31 — N. 5 — London.
- Monthly Labor Review* — March 1948 — Vol. 56 — N. 3 — Washington, D.C.
- Revista de Economia e Finanças* — Ano III — 1947 — Vol. III — N. 3 — Bahia.
- State Service* — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXVIII — ns. 5 e 6 — London.
- Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano X — N. 12 — Dezembro de 1947 — Ano XI — N. 1 — Janeiro de 1948 — Rio.
- Revista Impôsto da Renda* — Ano XI — Maio-Junho — Ns. 5 e 6 — Rio.
- Boletim do Instituto Brasil-Estados Unidos* — Ano VI — Junho e Julho — ns. 60 e 61 — Rio.
- Boletim da Argentina* — Ano II — Buenos Aires — N. 5 — Oficina Comercial del Gobierno del Brasil — Buenos Aires.
- Coop* — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano VII — Ns. 52 e 53 — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Bahia — Março e Abril de 1948 — Bahia.
- Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Ns. 118, 120 e 121 — Fevereiro, Abril e Maio de 1948 — Rio.
- Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças* — Ns. 88 — 89 e 90 — Abril, Maio e Junho de 1948 — Rio.
- Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores* — ns. 18, 19, 20 e 21 — Junho, Setembro e Dezembro de 1946 — Março de 1947 — Rio.
- Arquivos da Polícia Civil de São Paulo* — Volume XIV — 2.º semestre — Ano de 1947 — São Paulo.
- Anuário Estatístico do Brasil* — Ano VIII — 1947 — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Rio.
- Columbia University* — Bulletin of Information — Ns. 6, 8 e 11 — January, February e March — New York.
- Revista de Estudos Fiscais* — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo — Ns. 3-4 — Março-Abril — 1948 — São Paulo.
- Universidad de La Habana* — Año XII — 73 al 75 — Julio-Diciembre 1947 — Cuba.
- Boletim da União Pan-Americana* — Maio e Junho — 1948 — Vol. XLX — Ns. 5 e 6 — Washington, D.C.
- América Indígena* — Organo Trimestral del Instituto Indigenista Interamericano — Vol. VIII — N. 2 — México.
- Revista Brasileira de Odontologia* — Ano V — V. VI — Vol. 30 — Nov.-Dez. de 1947 — Rio.
- Botafogo* — Boletim Interno do Botafogo de Futebol e Regatas — Ano VI — N. 69 — Junho de 1948 — Rio.
- Revista do Tribunal Superior do Trabalho* — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — Ano XXIII — Janeiro e Fevereiro de 1948 — N. 1 — Rio.
- Prótesis* — Revista de Odontología — N. 38 — Septiembre — 1947 — Buenos Aires.
- Public Administration* — Vol. XXVI — Number 2 — Summer Number 1948 — London.
- Revista do Ensino* — Ano XV — N. 187 — Outubro-Dezembro, 1947 — Belo Horizonte.
- Boletim Judiciário* — Fasc. 166, 167 e 168 — Vol. XXXI — Janeiro, Fevereiro e Março de 1946 — Niterói — Rio.
- Mensário Forense* — Vol. 1 — Ano 1 — Fasc. 1 — Sob a responsabilidade do círculo dos juristas católicos de Minas Gerais — Maio de 1948 — Belo Horizonte.
- Revista da Cruz Vermelha Brasileira* — Março-Abril de 1948 — Rio.
- Revista de Higiene e Saúde Pública* — Órgão da Sociedade Brasileira de Higiene — Ano V — N.º 3 — Rio.
- Revista do IRB* — Ano IX — Junho de 1948 — Número 49 — Instituto dos Resseguros do Brasil — Rio.
- Revista do Comércio* — Informações Comerciais, Econômicas e Financeiras — N.º 30 — Vol. IV — Ano IV — Maio de 1948 — Rio.
- Departamento Estadual de Estatística* — Resumo mensal do movimento demógrafo-sanitário do Estado de São Paulo, por municípios — Novembro e Dezembro de 1944 — São Paulo.
- Revista do Club de Engenharia* — N.º 140 — Abril de 1948 — Vol. XVIII — Rio.
- Nação Brasileira* — Ano XXVI — Maio de 1948 — N.º 297 — Rio.
- Boletim da Divisão Jurídica* — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Volume XIX — Dezembro de 1947 — N.º CXVI — Rio.
- Serviço Social* — Ano VIII — Março a Junho de 1948 — N.º 48 — São Paulo.
- Red Tape* — The Civil Service Magazine — May — June — 1948 — London.
- Boletim do C.N.A.E.E.* — Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica — Ns. 5 e 6 — Outubro de 1945 a Dez. de 1946 — Ano V a VI — Jan. a Março de 1947 — Ano VI — Rio.
- Revista Branca* — Junho-Julho — 1948 — Rio.
- Universidad de San Francisco Xavier* — Tomo XIV — Ns. 33 y 34 — Sucre, Bolívia.
- Arquivos do Departamento Federal de Segurança Pública* — Ano I — Vol. II — N.º 6 — Dezembro de 1945 — Ano II — Vol. III — Ns. 7, 8 e 9 de 1946 — Rio.