

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

SETEMBRO E OUTUBRO DE 1948

Vol. III - Ns. 1 e 2

SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
Planejamento Regional	3
COLABORAÇÃO	
Administração e governo do Território Federal do Rio Branco — CLOVIS NOVA DA COSTA	7
Sociologia e relações internacionais — L. A. COSTA PINTO	26
A reforma bancária brasileira — (II) — CASIMIRO A. RIBEIRO	31
Do estágio probatório e sua efetiva utilização — (II) — CARLOS ALBERTO LÚCIO BIT- TENCOURT	38
Estimativa das despesas públicas — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS	72
Estrangeiro no exercício de profissão liberal — NAIR FORTES, ABU-MERHY	77
Formação de enfermeiras — ARY C. FERNANDES	87
Classificação de cargos no Brasil — EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO	91
PENSAMENTO ALIENIGENA:	
Classificação orçamentária e planejamento financeiro — JESSE V. BURKHEAD	101
ADMINISTRAÇÃO LOCAL:	
Introdução ao estudo da Amazônia Brasileira — OSÓRIO NUNES	110
A lei de participação dos Municípios no imposto sobre a renda — OCÉLIO DE MEDEIROS	141
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL:	
Organização dos Estados Americanos — ISIDORO ZANOTTI	147
DOCUMENTÁRIO	
REPORTAGEM:	
A Escola Nacional de Belas Artes — F. DE A. NOGUEIRA	172
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Doutrina: O conceito fundamental do Direito Administrativo — RUY CIRNE LIMA	186
As Constituições Federais e a Magistratura — OLIVEIRA E SILVA	189
Pareceres — Julgados	191
DECISÕES ADMINISTRATIVAS	204
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS	
Novas bases para a administração financeira	208
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS	
Material e organização	215
Pessoal — M. J. A. FERNANDES	
Remuneração de coletores e escrivães	219
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN	
O Parágrafo 1.º do artigo 70 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União	222
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Provas escritas objetivas — suas vantagens	225
Questões apresentadas no C-184 — Concurso para a carreira de Arquivista do S.P.F	229
NOTAS:	
O que é a Agência Nacional?	234
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica — GUERREIRO RAMOS	
Duas experiências	238
Indicações	239
Publicações recebidas	241

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 1930)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

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

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — IBANY DA CUNHA RIBEIRO

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.

Planejamento Regional

A escassez de combustíveis sempre constituiu tremendo obstáculo ao desenvolvimento social e econômico dos Estados do Nordeste. Tendo de importar, a preços exorbitantes, carvão, petróleo e, até mesmo, lenha — pois que as derradeiras matas foram aniquiladas na voragem de uma devastação irracional e nunca houve uma política inteligente de fomento e conservação dos recursos naturais — a verdade é que, dia a dia, mais se acentuava a precariedade das condições de vida das laboriosas populações nordestinas.

Um parque industrial incipiente e de futuro promissor, graças às disponibilidades locais de mão de obra e matérias primas, via-se, no entanto, ameaçado de paralisia, pela insuficiência no suprimento de energia barata e abundante. Destarte, o problema da manutenção e desenvolvimento do parque industrial nordestino se tornava cada vez mais difícil, pela dificuldade de operar em razoáveis condições econômicas portos, estradas de ferro, usinas de açúcar, fábricas de tecidos, comestíveis e óleos vegetais, além de estabelecimentos manufatores dos mais diversos tipos, sem possibilidades de abastecimento satisfatório de energia a baixo custo — elemento preponderante num programa de industrialização e expansão econômica regional.

Cumpre, ainda, acentuar que a maior parte do Nordeste se encontra no polígono das sêcas, — imensa “área-problema” de difícil acesso, teatro de calamidades periódicas cuja mise-en-valeur está exigindo cuidadosos estudos, simultaneamente com largos investimentos financeiros. A par dessas circunstâncias adversas responsáveis, em parte, pelo desnível econômico que, de alguns anos a esta parte se vem observando entre o Nordeste e o Sul do país, deve-se salientar a injustiça de uma política tributária que estiola as fontes de produção, estrangula as municipalidades do interior em benefício dos grandes centros urbanos do litoral e canaliza para a Capital Federal apreciável percentagem das rendas locais. Todavia já se observa uma certa tendência, nos círculos responsáveis, no sentido de modificar o quadro atual da discriminação de rendas e, ao mesmo tempo, já se vai generalizando a crença de que urge executar uma sadia política de investimento nos termos de um planejamento regional capaz de corrigir as injustiças da situação até agora dominante. Esse é um problema de sentido nacional, porquanto, qualquer providência destinada a elevar o padrão de vida dos treze milhões de brasileiros do Nordeste — que as condições especiais da última guerra transformaram na mais importante “fronteira” geopolítica do país, pela sua reconhecida vulnerabilidade — terá, naturalmente, repercussões benéficas em todo o Brasil. Efetivamente, uma melhoria substancial no poder aquisitivo do expressivo adensamento demográfico nordestino se traduzirá, de imediato,

na ampliação e fortalecimento do nosso mercado interno — condição de sobrevivência de quaisquer indústrias nacionais, inclusive, as do Sul do país.

Nem seria possível, nos limites de um simples editorial, analisar os fatores que vão contribuir para renovar o panorama econômico do Nordeste. Entretanto, a política aconselhada e posta em prática pelo Presidente da República, segundo os delineamentos estabelecidos em sua Mensagem ao ensejo da abertura da atual sessão legislativa, pode ser considerada como o fator preponderante dessa renovação que se inicia sob os melhores auspícios e cujos resultados serão extremamente benéficos para todo o Brasil — isto é, a iniciativa de um planejamento regional equilibrado, consubstanciado nos múltiplos aspectos do aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes: — aproveitamento do qual a Companhia Hidroelétrica do São Francisco marca a 1.^a etapa fundamental.

Vale a pena transcrever, nesta oportunidade, os principais tópicos da Mensagem Presidencial que mais de perto se relacionam com os problemas de planejamento regional e valorização econômica do Nordeste:

“A providência dos constituintes de 1946 tornou exequível o aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes sob a forma de empreendimento obrigatório da União. Nos termos do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quantia não inferior a um por cento das rendas tributárias federais deverá aplicar-se nessa tarefa, anualmente, durante vinte anos, segundo as diretrizes de um plano a ser traçado e executado pelo Governo Federal. Ficaram, portanto, assegurados os recursos, reconhecida a necessidade de um plano, e estipulado o prazo para sua execução, isto é, garantias mínimas indispensáveis contra os perigos de possíveis protelações, divergências de orientação e, sobretudo, descontinuidade no andamento das obras. Sob qualquer de seus aspectos, a valorizaçãoeconômica da extensa região e a elevação do padrão de trabalho dos seus habitantes é problema que ultrapassa o âmbito dos interesses regionais, para adquirir extraordinária significação nacional. Não era mais lícito protelar a restauração do grande Rio; cumpria, ao revés, restituir-lhe, deliberadamente, as funções históricas que lhe reconheceram os estudiosos: traço de união vital entre o Norte e o Sul do país, fonte de energia hidráulica, celeiro de víveres, condensador de populações. Urgia e urge subjugar as suas águas, regularizando a sua vazão e promovendo a sua utilização racional, a fim de atender à multiplicidade de objetivos do empreendimento: navegação e transporte, irrigação, produção de energia elétrica, reflorestamento e restauração do solo, colonização e industrialização”. “Não se devem subestimar, entretanto, as dificuldades dos trabalhos para a sua execução. E’ a primeira tentativa, em nosso país, DE PLANEJAMENTO REGIONAL, cujo maior obstáculo não está em projetar determinadas obras e serviços, mas em selecionar e executar os de maior repercussão na vida econômica e social das populações interessadas, condicionado, por outro lado, o início de qualquer obra à existência de suficientes recursos humanos, técnicos e financeiros, para sua realização dentro dos prazos prefixados. Cumpre planejar de acôrdo com os dados de rigoroso levantamento das condições da área que se pretende recuperar e desenvolver, escolhidos os projetos realizáveis, com absoluto senso prático, e ausência total de zelos particularistas ou veleidades regionalistas, mas segundo prioridades, decorrentes da própria natureza dos trabalhos e

ordem lógica de urgência". "Todavia, o soerguimento dessa região acha-se vinculado ao projeto de lei que instituir a Comissão do Vale do São Francisco. O referido projeto encontra-se ainda em fase de discussão no Congresso, tornando-se indispensável acentuar a necessidade de um andamento mais rápido, se possível, dos trabalhos de elaboração dessa legislação orgânica complementar. A lei a ser promulgada deverá ficar isenta de imperfeições, a fim de que possa atender, de maneira definitiva e simultaneamente, às aspirações do povo brasileiro e aos elevados objetivos colimados pela Constituição. A essa Comissão caberá a maior parcela de responsabilidade na elaboração do plano de aproveitamento progressivo das possibilidades da bacia do São Francisco". "Os trabalhos a efetuar são de tal vulto, pela complexidade dos problemas em jogo, que se torna aconselhável organizar e instalar a referida Comissão com a maior brevidade possível, a fim de que a mesma dê início às suas atividades de levantamento das condições regionais, medida preparatória básica à cautelosa utilização dos recursos disponíveis, no sentido de evitar desperdícios, que a economia nacional não pode permitir, e empirismo ou precipitações nocivas ao êxito da iniciativa". "Não é demasiado ressaltar que as proporções do vasto empreendimento, interessando diretamente diversos Estados da Federação e respectivos municípios, constituem legítimo desafio à nossa capacidade de trabalho coordenado, pondo à prova a administração federal e o espírito de cooperação dos diferentes órgãos ou departamentos que intervirão na sua execução". "Menção especial deve ser feita às obras relativas ao aproveitamento da Cachoeira de Paulo Afonso, a cargo do Ministério da Agricultura. Vão bem adiantadas a construção da pequena usina de 5.000 quilowatts que tem como finalidades principais o fornecimento de energia ao Núcleo Agro-Industrial de Petrolândia e o auxílio à construção da grande usina a ser ali instalada". "O Governo resolveu, ainda, organizar desde logo, a Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco, com o objetivo de realizar, em grande escala, o aproveitamento progressivo da Cachoeira de Paulo Afonso, para dotar vasta extensão do Nordeste Brasileiro de energia elétrica abundante e a baixo preço, baseando-se em estudos técnicos e econômicos que vinham sendo feitos desde longo tempo e incentivados durante o curso do ano de 1947.

"O seu manifesto de incorporação foi publicado a 11 de novembro desse ano. O capital inicial da Companhia fixado no diploma legal que autorizou sua organização é de Cr\$ 400.000.000,00, sendo Cr\$ 200.000.000,00 em ações ordinárias, tomadas pelo Governo Federal, e Cr\$ 200.000.000,00 em ações preferenciais, oferecidas à subscrição pública.

"Acorreram à subscrição, cujo lançamento teve intensa e jubilosa repercussão em todo o país, Governos estaduais e municipais, Institutos de Previdência e numerosos subscritores particulares. Os auspiciosos resultados obtidos demonstram, de maneira irrefutável, a confiança popular no sucesso do empreendimento em que o Governo se tem empenhado com energia, dedicando-lhe apoio irrestrito. Dentro em breve, a Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco estará definitivamente organizada e apta para iniciar seus trabalhos, visando à redenção econômica desse largo trecho do território nacional. "O combate aos efeitos das prolongadas estiagens na vasta área do "Polígono das Sêcas", é outro problema de relevância nacional, cuja solução definitiva se encontra na regulamentação do art. 198, e seus parágrafos, da Constituição Federal. A defesa contra os efeitos da cala-

midade que tantos prejuízos causa a diversos Estados da Federação — reduzindo-lhes a capacidade produtiva e fomentando o despovoamento dos respectivos territórios — também deve obedecer, sem dúvida, às linhas gerais de um plano sistemático, cuja elaboração é de encarecer por se tratar de providência inadiável. Para esse caso, já existe uma experiência valiosa a aproveitar, pois há longos anos exerce o Governo Federal, nessa região, atividade profícua, embora sem obedecer a qualquer plano de conjunto, que daria aos seus esforços a unidade que até hoje lhes faltou. Convém ampliar e ativar os trabalhos do órgão especializado incumbido de planejar e executar a defesa do Nordeste contra os efeitos das estiagens prolongadas. Urge mesmo reestruturá-lo e reaparelhá-lo, a fim de que possa ser o fiel executor do elevado pensamento que anima os dispositivos constitucionais referentes ao Nordeste. Ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas incumbe, efetivamente, a grande responsabilidade de promover a recuperação e o desenvolvimento de vasta área do território nacional. As inversões que o Governo Federal deve efetuar nessa região exigem, porém, um plano elaborado com rigor técnico e que atenda, simultaneamente, aos diversos problemas de conservação, exploração e fomento dos recursos naturais da terra, sem prejuízo todavia, dos serviços de assistência econômica e social, destinados à valorização de seus habitantes. Há, portanto, toda conveniência em que se apliquem esses recursos, de modo a obter um máximo de rendimento para cada cruzeiro invertido em obras, bem coordenadas, de açudagem, irrigação, reflorestamento e organização de núcleos agro-industriais”.

Administração e Governo do Território Federal do Rio Branco

Cap. CLÓVIS NOVA DA COSTA.

(Governador do Território Federal do Rio Branco)

Simultaneamente com a divulgação de estudos teóricos sobre os mais diversos assuntos de interesse para a administração, a Revista do Serviço Público tem dedicado especial atenção aos problemas de natureza eminentemente prática — problemas cuja solução se impõe, de imediato. Desde o início, cuidou esta Revista de dar aos temas administrativos o relevo que eles na verdade possuem, encarando-os, ora sob o prisma doutrinário, ora sob o ângulo estritamente pragmático. Assim, vão se alargando, entre nós, os domínios da ciência e da técnica de administração. E os múltiplos problemas nacionais são cuidadosamente examinados tanto no plano da especulação teórico-doutrinária como no âmbito da execução das atividades objetivas do Estado. Planejamento administrativo e financeiro, organização, orçamento, pessoal, material, obras, documentação, as atividades-fins do Estado — em suma, todos os magños problemas da nacionalidade — têm sido objeto de criteriosa investigação e debate através das páginas da Revista do Serviço Público. Alguns dos nossos maiores problemas têm sido, aliás, discutidos, pela primeira vez e com maior autoridade, nessas páginas. Tal é o caso, entre tantos, dos problemas relativos à administração territorial e planejamento regional. Tal é o caso, por exemplo, do Território Federal do Rio Branco.

Em número sucessivos (setembro, outubro e novembro de 1945) publicou a Rev. do Serviço Público o ensaio de análise geo-econômica do Sr. Araújo Cavalcanti, intitulado "Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco".

Em seguida, publicou a contribuição do Deputado Federal Antônio Martins, "A Valorização da Amazônia e o Território do Rio Branco" (número de julho-agosto de 1948). Agora divulga, no presente número, o trabalho do Capitão Clóvis Nova da Costa. Trata-se de um depoimento da maior significação sobre os inúmeros problemas de administração e governo da longínqua unidade federativa brasileira, prestado, exatamente, pelo seu mais autorizado intérprete, que é o próprio Governador do Território. (N. R.)

SUMÁRIO

Advertência inicial. I — Introdução. — II — O Território Federal do Rio Branco, como área naturalmente eleita, para fins de planejamento econômico da Amazônia. III — Aspecto fisiográfico do zoneamento natural do Território do Rio Branco. IV — Aspecto Geral do Território Federal do Rio Branco. V — O problema da Pecuária. VI — O problema da Agricultura. VII — Indústria extrativa vegetal. VIII — Indústria extrativa animal. IX — Indústria extrativa mineral. X — Indústrias diversas. XI — Transporte. XII — Custo de Vida. XIII — Saúde. XIV — Maternidade e infância. XV — Educação. XVI — Segurança e guarda. XVII — Obras. XVIII — Produção, terras e colonização. — XIX — Finanças. XX — Imprensa e Divulgação. XXI — Serviço de Geografia e Estatística. XXII — Serviço de Radiocomunicações. XXIII — Abastecimento d'água XXIV — Aquisição de veículos, máquinas e outros materiais. XXV — Secretaria Geral. XXVI — Serviço de Administração geral. XXVII — Conclusão: Bases do Plano de Valorização Econômica do Território Federal do Rio Branco.

ADVERTÊNCIA INICIAL

O presente depoimento, tem o legítimo significado de uma mensagem do Governo do Território do Rio Branco ao Congresso Nacional e à opinião pública. Ao submetê-lo à apreciação dos Senhores Senadores e Deputados, principalmente dos parlamentares que constituem a Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, — por intermédio da Revista do Serviço Público — faço-o exclusivamente no interesse de proporcionar uma visão global dos problemas vitais do Território Federal do Rio Branco, cujo Governo me foi confiado, há quase um ano, pelo Excelentíssimo Senhor General de Divisão, Eurico Gaspar Dutra, D. D. Presidente da República. Estou certo de que os respeitáveis parlamentares, após a leitura das páginas que se seguem, incluirão o Território Federal do Rio Branco no âmbito das suas mais elevadas cogitações, em virtude das possibilidades que a referida entidade oferece à Amazônia e ao País.

I — INTRODUÇÃO

“Os Territórios existentes, com exceção do de Fernando de Noronha, ocupam, posições avançadas na região amazônica, e, desse modo, não podem objetivar apenas os problemas da faixa litorânea, mas, sobretudo, os de aproveitamento econômico do maior espaço inaproveitado do país”.

Presidente *Eurico Gaspar Dutra*, na “Mensagem apresentada ao Congresso Nacional”, pág. 31, 1948.

* * *

“O Território Federal do Rio Branco está predestinado a ser uma das regiões mais ricas e prósperas do continente, caso o Governo Federal se disponha a fazer investimentos de capitais em empreendimentos de sentido reprodutivo; ainda mais, qualquer investimento do Governo Federal, nessa região, produzirá resultados extraordinários e, num curto período de tempo, a União terá esses investimentos devolvidos e multiplicados, numa exuberante demonstração de riqueza e prosperidade”.

Araújo Cavalcanti, in “Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco”, A Noite Editôra, Rio, 1.^a edição, pág. 44, 1945.

Ao submeter o presente depoimento à Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, com o que atendo ao honroso convite de seus membros para colaborar nos estudos de soerguimento de áreas amazônicas, desejo inicialmente me referir à obra de Alexandre Ha-

milton Rice, sobre a Guiana Brasileira, mesmo porque esta contribuição tem em vista complementá-la, em virtude de conter informações sobre a atualidade da mais importante porção da área estudada pelo referido cientista.

De fato, a tradução da obra de Alexandre Hamilton Rice, “The Rio Branco, Uraricuera and Parima”, promovida pela Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, por proposta do primeiro Deputado riobranquense, Antônio Martins, vem colocar — ainda mais — em foco, uma das regiões ecumênicas do globo, onde hoje se delimita o Território Federal do Rio Branco.

A expedição do ilustre cientista, a quem a Real Sociedade de Geografia de Londres conferira a Medalha de Ouro, não se notabilizou, exclusivamente, por haver esquadrinhado terras ignotas, atingindo, até então, inacessíveis pontos, de onde pôde divisar, sem de fato atingi-la, a cota mais alta das chapadas do maciço das Guianas, o Roraima, colossal paralelepípedo da serra Paracaima.

Notabilizou-se, sobretudo, pelos meios científicos de que se serviu, pondo termo de vêz, na sua cômoda aventura de milionário, aos processos coloniais dos desbravamentos heróicos.

Graças a tais meios, principalmente o avião, por exemplo, pôde Hamilton Rice, como pioneiro da aerofotogrametria, melhor orientar os rumos de sua expedição, além de conseguir excelentes resultados nos trabalhos de reconhecimento e levantamento, que muito favoreceram o traçado de um dos melhores mapas do Território em estudo.

Não fôra os métodos científicos de que se utilizou, com o auxílio da equipe de especialistas que integraram a Expedição, o relato de Hamilton Rice, talvez, nem sequer tivesse o valor das descrições no gênero, porquanto as peripécias de sua marcha não se poderiam comparar, em face do confronto dos meios, com as que se antepuseram às investidas dos heróicos pioneiros coloniais. (1)

(1) No interior daquela grande ilha, ou nova Mesopotâmia buscou-se, por mais de um século o lago Parimé e a Vila de Manoa do Dorado, em cuja procura pereceram tantos exploradores.

“Tenho em minhas mãos um bosquejo de mapa, e uma síntese do diário de um alemão, o mais moderno explorador do lago Parimé.

Comunicou-me no Pará seu mesmo autor (Nicolas Horstman) que pelo ano de 1741 subiu pelo rio Essequibo,

Torna-se imperioso salientar, ainda que "The Rio Branco, Uraricuera, and Parima", com que Rice concorreu para melhor revelar ao mundo científico o centro de interê:se riobranquense, constitui, apenas, um dos poucos relatos divulgados, nada se sabendo, ao certo, dos estudos mais profundos que empreendeu sôbre as possibilidades econômicas, em tórno do quadrilátero da Guiana Brasileira, por êle demarcado.

O fundo de superficialidade da narração, constituído de informações de teor quase jornalístico, não invalida, entretanto, de maneira nenhuma, o mérito da obra, pois, além de seu significado no cenário da ciência, exprime as reações de um alienígena em contacto com os contrastes amazônicos. Mais que isso, representa, ainda, um ligeiro documentário do que era, há poucos anos, o atual Território Federal do Rio Branco.

Verifica-se, por aí, na desproporção entre o excesso de espaço e a escassez do elemento humano, o mais doloroso contraste, que é o do homem ser mendigo na terra onde poderia possuir o El-Dorado, que tanto atraiu os primitivos exploradores.

Tal contraste se evidencia, porém, mais por falta de recursos, por pobreza de meios e deficiência de técnica, do que, prôpriamente, por insuficiência de capacidade civilizadora.

Convém ressaltar, a êsse respeito, que a região riobranquense, do ponto de vista da exploração de seus recursos em proveito da civilização, tem sido objeto de preocupações, desde os tempos coloniais, quando os dramas da primitiva ocupação aguçaram, no espírito das nações interessadas, o sentido da posse e da conquista.

Daí o fato de ser a área riobranquense, cujo fascínio estimulará, ainda, por muito tempo, o ânimo dos desbravadores, uma das regiões mais esquadrinhadas da terra, tanto por aventureiros como por cientistas, conforme bem observou Nabuco, ao sustentar os direitos brasileiros nas fronteiras outrora em litígio. (2)

e desde a sua boca que cai no Oceano entre o rio Surinan e o Orinoco até suas fontes. Atravessou todo o interior da Guyana com mil trabalhos, passando de rios a lagoas e campos abertos, arrastando e às vezes carregando sua canoa, até que se deixou levar pela corrente de um rio que chamam os portugueses de rio Branco, o qual desagua no Negro pela banda do Norte, sem haver achado nada do que buscava". (La Condamine).

(2) Joaquim Nabuco — "Fronteiras do Brasil com a Guiana Inglesa. O Direito do Brasil" — Paris, 1903 — pág. 125 — Lahure, editor.

Nos primitivos tempos de colonização, como que a incentivar o espírito de conquista, ousadas "expedições de resgate" atingiram os campos do Alto Rio Branco, em busca de "Manôa", que as serras do planalto setentrional protegiam.

A essas "bandeiras", que serviram para revelar as possibilidades da economia local, através das numerosas tribos que se descobriram e das "campinas" que tentaram os aventureiros, seguiram-se expedições de reconhecimento, como o fim de reafirmar direitos de posse em terras que os caçadores da Manôa começavam a explorar.

Criadas, no curso do tempo, as condições propícias aos conflitos de soberania, em que o Brasil sempre fez valer os seus direitos, a área riobranquense passou a constituir centro de interêse científico, transformados os seus rios em roteiros prediletos de cientistas.

Verificou-se, dêsse modo, que Alexandre Hamilton Rice, que inaugurou no quadrilátero guianense novos sistemas de expedição científica se integra na procissão dos pioneiros, ao lado dos maiores cientistas que demandaram ao Rio Branco.

Seu relatório tem, portanto, para fins de planejamento econômico, na conformidade do preceito constitucional, o valor de um excelente subsídio aos trabalhos de levantamento, mostrando aos olhos do mundo o abandono de uma das mais ricas porções da bacia amazônica.

A êsse valioso subsídio, entretanto, devem-se incluir informações atualizadas sôbre o Território Federal do Rio Branco, conforme se segue, e pelos quais se demonstram, através dos fatos, os resultados até agora alcançados, através das atividades do Govêrno Territorial.

II — O Território Federal do Rio Branco como área naturalmente eleita, para fins de planejamento Econômico da Amazônia

A obra de planejamento econômico, no sentido de valorização da Amazônia, não pode abranger tôda a imensa bacia, senão certas áreas que reúnem melhores condições de desenvolvimento. Segundo Wappaeus, o rio Amazonas cobre um espaço equivalente a cinco sextos da Europa. Metade, aproximadamente, dêsse espaço, se inclui no Brasil. Se juntarmos a bacia do Tocantins, a qual aliás, lhe pertence, estimar-se-á uma região de cêrca de 2.700.000 milhas quadradas. Assim

sendo, a obra de planejamento econômico da Amazônia compreenderia uma superfície maior que as das bacias do Mississipi, do Prata e do Orenoco, reunidas. Que valor teriam, para essa imensidade, os recursos oriundos do art. 199 e seu parágrafo único da Constituição? No pensar de Reclus, a região amazônica constitui, pela sua própria natureza, seus produtos e suas populações, um mundo distinto, com uma passagem direta, que só a ela pertence, para a Europa e a América do Norte. E esse mundo, que seria duas vezes maior que o Brasil se a ele se juntassem partes amazônicas da Venezuela, da Colômbia, do Equador, do Perú e da Bolívia, compreende mais da metade do país.

Impõe-se, dêsse modo, um sério trabalho de pesquisa no sentido da escolha das áreas mais propícias, como, por exemplo, a do Rio Branco, que, apesar de não se encontrar suficientemente ocupada no presente, sempre atraiu a atenção dos exploradores, desde os tempos coloniais, pelas duas feições que o caracterizam, conforme observação de Joaquim Nabuco; "sua abundância e os seus campos, a facilidade de movimento nas suas margens, uma vez vencida a região baixa da floresta". (3)

(3) "O rio Branco, Quecevene ou Paraviana, no linguajar americano, ficou desvendado definitivamente, ao dealbar do século XVIII. Constava que do vale maravilhoso passavam os holandeses da colônia do Surinam para relações comerciais com as nações indígenas.

O paraense Francisco Ferreira detem as honras de herói da aventura. Por várias vezes correu-lhes as águas descobrindo as campinas, o Uraricoera, o Tacutú e outros ramos operando descobrimentos lucrativos para as aldeias do Negro, principalmente a de Aracary. Em 1736, o maranhense Christovam Ayres Botelho repetiu a aventura com êxito. José Miguel Ayres afazendado nas cercanias de Belém e tronco de uma família gráuda da Capitania do Pará, fechou o ciclo das entradas portuguesas ali, em meados do século.

De todos êsses vultos homéricos que revelaram o rio Branco, a crônica conserva em destaque o nome de Francisco Xavier de Andrade. Tipo varonil, a sua palavra era de fiar-se. A sua ciência em assuntos, mesmo os mais graves, o fazia merecedor da estima, do respeito, das autoridades, porque ocupou cargos de confiança mostrando-se sempre zeloso, fiel cumpridor das obrigações.

Vamos encontrá-lo, em 1740, companheiro e muito provavelmente guia de Lourenço Belfort, na mais importante entrada naquele trecho da Amazônia, quando o Creso maranhense — que deixou nome em fortuna e como dos iniciadores da cultura do bicho da seda no Brasil — à frente de uma grande tropa de resgate lá chegou por ordem do Governador e Capitão General do Pará, João de Abreu Castelo Branco. Durante meses, o vale foi batido. No Uraricoera os dois instalaram pousada, destacando contingentes que reconheceram os campos em mais

Contra a escolha do Território Federal do Rio Branco, como área naturalmente eleita para fins de planejamento econômico, podem se insurgir os argumentos de sua inacessibilidade, não só em virtude das cachoeiras, principalmente as de Caracarái, como também das elevações da Região Montanhosa, que dificultam o escoadouro das riquezas regionais pela faixa lindeira, até os portos estrangeiros do Atlântico, mais próximos do que via Manaus. Tais argumentos, porém, não têm cabimento, nos dias de hoje. Mesmo nos tempos coloniais quando a navegação se fazia pelos meios mais primitivos, em barcos à vela, pataches, canoas e batelões, o Rio Branco se incluiu entre os rios mais explorados, havendo mesmo expedições, como a do famoso Frederico Barata, porta-bandeira de Sua Majestade — que contornaram totalmente a Nova Mesopotâmia. Várias outras promoveram a ligação da Bacia do Amazonas com a do Orinoco.

Estude-se e aproveite-se o potencial hidrelétrico do Uraricuera; explorem-se os lençóis de petróleo, a ser lançado facilmente por oleodutos nos portos do Oceano; aproveitem-se as reservas de carvão e as jazidas de seus variados minerais; impalnte-se, em bases duradouras, a pecuária racional nos campos gerais — que o acesso ao Rio Branco se fará fácil e naturalmente.

Verifica-se, através dessas possibilidades, que, com exceção da pecuária, que reclama providências imediatas, o problema econômico do Rio Branco está ainda na decorrência de grandes investimentos em pesquisas, principalmente de petróleo, de carvão e de outras riquezas minerais, de que a região é abundante, conforme se deduz das aflorações espontâneas dos tesouros do subsolo.

No aranhol amazônico, cujo labirinto de águas retalha cerca de 4 750.000 kms² de terras brasileiras, o Rio Branco, que procede do planalto das Guianas, é apenas um tributário do Negro. Mas, essa categoria de sub-afluente em nada compromete a sua grandiosidade, mesmo em confronto com os mais importantes formadores dêsse "oceano de água doce, cortado e dividido pela terra", de que fala Agassiz. Os próprios rios que o formam,

de um mês de jornada. Chegaram às proximidades da Cordilheira Parimá, rendendo o feito, a Lourenço Belfort, vultosa partida de índios, com que encheu suas fazendas do Mearim e do Itapicurú, no Maranhão".

(ARTHUR CEZAR FERREIRA REIS — História do Amazonas — Manaus — 1931 — Págs. 57 e 58).

o Tacutú e o Uraricuera, podem ser comparados às mais importantes artérias de outras bacias.

Antes de ligeiras notícias sobre a fisiografia do Território, é preciso observar que não é, propriamente, a sua principal artéria fluvial, constituída pela junção de dois importantes rios de planalto, que caracteriza o Território Federal do Rio Branco. O Rio Branco, bastante estudado em todo o seu curso, caracteriza, apenas, uma parte do Território. As regiões que demandam o planalto, seguindo o curso do Uraricuera e do Tacutú, rios que descem do maciço Guiano e terão importantes função econômica no futuro, constituem, de fato, as partes mais importantes da fisiografia territorial. (4)

III — Aspectos Fisiográficos do Zoneamento natural do Território Federal do Rio Branco

A parte do Baixo Rio Branco, principalmente no setor compreendido desde as primeiras corredeiras

(4) "O Rio Branco entra pela margem esquerda no Rio Negro, do qual é o maior tributário, à cerca de 56 léguas de sua foz, e torna-se notável pelo seu aspecto, que é um pouco diferente daquêles que geralmente apresentam os outros rios da Amazônia".

* * *

"O Rio Branco lança-se no Rio Negro por três bocas: a 1.^a, a mais oriental está na Lat S. de 1°28' e na Longitude 315°40', segundo os exploradores portugueses de 1787; esta primeira boca dista da segunda dois terços de légua, e da terceira três léguas. A boca a que deram o nome de Anajahu, que é a mais ocidental, oferece uma disposição singular, pois que as águas que por ela saem formam um braço de rio que corre por muito tempo paralelo ao ramo principal, comunicando depois com êle, mas continuando ainda para cima até se comunicar com o rio Serüny, de modo que as águas que saem por esta boca no Rio Negro, pertencem tanto ao Rio Branco como ao Serüny.

A direção do seu curso varia entre N. e S. e NE e SO., e o seu curso, depois das explorações feitas pela comissão brasileira encarregada das demarcações de limites e as explorações do engenheiro Haag, é calculado em 560 quilômetros, contados da boca até a confluência com o Tacutú e Uraricuera, na qual foi construído pelos portugueses o forte de S. Joaquim do Rio Branco; destes dois rios, cuja confluência, segundo o mapa de Simões de Carvalho, é colocada à Lat. 3°1' e na Long. de 317° da ilha do Ferro, o segundo é que parece ser o principal e portanto continuação do Rio Branco.

Este rio Uraricuera não está completamente explorado na parte do seu curso para o S. depois da confluência com o Uraricará até às nascentes do Aurys, e daí em diante dão-lhe o nome de Parimé ou Paruimé; a sua direção geral é de E. a O., tendo por afluentes da margem esquerda rios cujas nascentes são próximas da serra Paracaima, o Auara, o Parimé, o Cauianá, o Idumé, o Uraricará; pela margem direita temos alguns importantes como o Combú, o Alcamea ou Acamea, o Paruainá".

* * *

"No Rio Branco a 380 quilômetros da foz começa a região encachoeirada, a qual se estende por mais de 24

de Caracará até os chavascas onde o portentoso rio se escancara no Negro, representa, do ponto de vista fisiográfico, uma continuidade do imenso revestimento hileiano, com reservas de riqueza florestal ainda quase intactas.

Trata-se de uma zona que não poderá contrariar os processos tradicionais da economia amazônica, em virtude de sua peculiaridade. A esses processos se aferrará, certamente, quando, esgotados os recursos naturais de outras partes da floresta equatorial em condições mais favoráveis de exploração lucrativa, tornar-se centro de interesse da penetração colonizadora.

Essa porção tipicamente amazônica do Território Federal do Rio Branco, com abundância de chuvas, clima super-úmido e ocorrências praticamente intactas das principais espécies do revestimento hileiano, tão cedo não se incorporará, por assim dizer, à economia do Território Federal do Rio Branco, de vez que representa um prolongamento da economia extrativista do Estado do Amazonas, baseada na coleta e no assalto aos tesouros da selva.

Pouco se poderá dizer, porém, sobre suas reais possibilidades econômicas, sem fugirmos ao campo da dedução, tendo em vista regiões idênticas do aranhão amazônico. Probabilidades do aproveitamento racional de seus aluviões; cálculos sobre

quilômetros; as principais são, subindo o rio, as de nome S. Filipe, do Rabino, Pancada-Grande e Cachoeirinha. A da Pancada-Grande é formada por três quedas, a de S. Filipe tem um salto de um metro e 60 na vasante. Quase todos os afluentes têm cachoeiras em maior ou menor número, de maior ou menor importância.

Segundo o Sr. Alex. Haag, este rio oferece as diferenças máximas entre a enchente e a vasante de 10 metros e 50 abaixo das cachoeiras e de 13 metros acima na confluência do Tacutú e Uraricuera. Estas variações, segundo os escritos do infeliz explorador Gustavo Wallis, não são tão consideráveis, pois que na parte superior êle só achou a diferença de 7 metros e 10 junto ao forte S. Joaquim; esta divergência porém não é para admirar, pois que as vasantes e enchentes não são iguais em todos os anos; às vezes são espantosas.

Eu recordo-me de que em 1867, passando pelas bocas do Rio Branco, a vasante tinha sido tão forte e posera a descoberto tão grande número de praias e por tal forma extensas, que o grande caudal parecia modestíssimo rio correndo dividido por aqueles areais.

A sua máxima corrente na força da vasante é de uma milha, mas vai crescendo com as águas e chega a três milhas. A vasante começa em junho quando também descem as águas do Rio Negro. Os repiques ou enchentes parciais com baixa imediata e pouco considerável, são muito freqüentes".

(BARÃO DE MARAJÓ — As Regiões Amazônicas — Lisboa, 1895 — Imprensa de Libânio da Silva — Páginas 239-246).

possibilidade lucrativa de sua agricultura de várzea, em grande escala; perspectivas da indústria madeireira; vantagens da silvicultura das espécies de maior cotação e resultados práticos de investimentos em experiências de caráter ecológico, tudo isso ainda pertence ao campo das pesquisas agrônômicas, apesar de serem similares as suas condições às de outras áreas já investigadas da planície.

A colonização do Baixo Rio Branco se vem fazendo por isto mesmo, através dos anos, na decorrência da exploração dos recursos florestais, aleatória e rotineiramente, motivo porque seus acanhados núcleos de população, acusando os menores índices, não se desenvolvem progressivamente, e estacionam, quando não desaparecem. O Baixo Rio Branco constituirá, assim, por muito tempo, fisiográfica e economicamente, uma integração do Estado do Amazonas.

A partir de Caracaraí, o Território Federal do Rio Branco anuncia, com as primeiras elevações que se entremostam na linha do horizonte, um violento contraste entre a planície, caracterizada pela Hiléia do Baixo Rio Branco, e a "peneplanície", constituída pelo trecho visinho de elevações que não ascendem a duzentos metros. É que extensa porção do Território Federal do Rio Branco, numa área ainda imprecisamente definida, se enquadra no planalto das Guianas, onde se alteiam os terrenos antiquíssimos, possíveis prolongamentos dos terrenos cristalinos que servem de base ao Planalto Brasileiro, de paredões abruptos e chapadas tubulares. O planalto Guiano, que serve de divisor entre a bacia do Amazonas e do Orinoco, bem como dos rios guianenses, tem suas mais altas cotas no Território Federal do Rio Branco.

É magnífica, portanto, a posição geopolítica do Território Federal do Rio Branco, que o predispõe, desde que adequadamente povoado, a erigir-se em um dos principais centros de interesse da comunidade dos povos amazônicos.

Diante dessa realidade, em que se comprova o atraso do Baixo Rio Branco, em comparação com o relativo progresso do Alto Rio Branco, sugere a interpretação dos fatos que o setor das florestas equatoriais oferece ao homem amazônico menor atração, em virtude dos resultados práticos alcançados, do que os campos e as chapadas, nas terras firmes. É que as condições do Alto Rio Branco e da Região Montanhosa possibilitam uma

economia mais lucrativa, baseada na pecuária e no extrativismo mineral.

A preferência do homem, e o conseqüente progresso dessas regiões, parece assim ditada pela obtenção de melhores resultados do esforço colonizador. Conclui-se, dêsse modo, que a solução do problema da complementação da economia de toda a Amazônia, no sentido de supri-la dos elementos que a região das florestas equatoriais não pode proporcionar, está verdadeiramente ligada ao da ocupação racional, ou melhor, ao adequado aproveitamento da abundância de espaço, em sentido geopolítico, do Alto Rio Branco e da Região Montanhosa, um dos maiores reservatórios de ecúmeno do globo.

Os campos naturais, a despeito da pobreza de suas pastagens, das suas deficiências de mineral, principalmente sal e cálcio, facilmente supríveis pela técnica, oferecem possibilidades à pecuária, tão grandes quanto as dos pampas sulinos, bastando que se implante a agro-pecuária em condições racionais.

Alarmam-se os técnicos com o definhamento racial e o decréscimo numérico dos rebanhos, buscando as causas na raiva e noutras doenças dizimadoras, como também na falta de sal, de cálcio e nos deficits de outros minerais, que tornam pobres as pastagens.

No entretanto, além de medidas de caráter meramente terapêutico com que se tem procurado atenuar a mortandade, combatendo as doenças e controlando as matanças — fatos que ocorrem até mesmo nos maiores centros pecuaristas — quase nada se tem feito no sentido de melhorar as condições da região pastoril, pela renovação dos rebanhos com sangue novo; disseminação do zebu; implantação de medidas preventivas; medidas de higiene sanitária capazes de evitar o contágio, principalmente das verminoses, cujos sintomas são similares aos da raiva; construção de bebedouros higiênicos; instituição de postos zootécnicos e constituição, enfim, da pecuária racional, na zona pastoril, que é a mais habitada do Território e a de economia mais definida, apesar de sua precariedade.

Agora é que o Governo do Território toma providências decisivas no sentido da completa substituição dos métodos da economia pecuarista do Rio Branco, onde toda a Amazônia poderá en-

contrar, em futuro próximo, o seu maior centro de suprimento.

Os campos naturais, que se estendem pelas cabeceiras dos altos rios, entre elevações planálticas, ao lado dos paredões e das chapadas na Região Montanhosa, somam as características fundamentais do contraste fisiográfico que oferece a peneplanície riobranquense, denotando uma violenta mudança na maior bacia do mundo.

Define-se, dêsse modo, um meio peculiar, na área abrangida pelo Território do Rio Branco. Sendo seus recursos diferentes dos das regiões hileanas da Amazônia propriamente dita, a economia da parte brasileira do maciço Guiano, combinada com as áreas campestres de terras firmes, que se delineiam com as elevações gradativas da planície, tem que possuir, também, uma economia diferente, moldada na natureza de suas reservas. Por isto mesmo, o Território Federal do Rio Branco terá de constituir um contraste econômico na Amazônia, sendo de fato uma das regiões do mundo dotadas das melhores condições de progresso; terras para a agricultura e a pecuária, em regime de associação; recursos florestais quase intactos; possibilidade de energia hidráulica abundantes; recursos minerais variados, ainda entesourados no segredo de seu sub-solo.

Após essas ligeiras considerações, analisemos o que tem feito o Governo Territorial, que se orienta, sobretudo, em objetivos de modificar as condições de habitabilidade do meio, a fim de torná-lo propício à civilização.

IV — Aspecto Geral do Território Federal do Rio Branco

O Território Federal do Rio Branco, criado por força do decreto-lei n.º 5.812, de 13 de setembro de 1943, foi instalado em 20 de junho do ano seguinte.

Situado no extremo setentrional do País, o Território limita-se; ao oeste, norte e sul, com o rio Jamundá ou Nhamundá, da sua nascente principal na serra Massarí até o paralelo da nascente principal do rio Alalaú, seguindo por êsse paralelo até alcançar a referida nascente, com o rio Alalaú até a sua foz no Jauaperí, descendo, por êsse até a foz do rio Negro e por êste rio acima até a foz do rio Jufarí; a sudoeste, com o rio Jufarí desde a sua foz até a sua nascente principal; o

divisor de águas entre os rios Demení e o Xeruni; desde a nascente principal do rio Jufarí até o divisor de águas entre o Demení e o Catrimani, êste divisor até encontrar o paralelo que passa pela nascente principal do Catrimani e seguindo por êste até a serra do Parima (Decreto-lei número 6.550, de 31-5-44).

O Território tem importante posição geográfica, pois lhe ficam adjacentes estados estrangeiros aos quais está ligado por ar e por terra.

Possuidor de uma superfície, que mede, aproximadamente, 250.000 km² e compreende duas zonas perfeitamente distintas, uma típica da imensa planície amazônica, de que é integrante, ao sul, e outra constituída pelos campos gerais, rumo à Venezuela e Guiana Britânica, apresentando nesta o seu sistema orográfico, é o rio Branco, inegavelmente, uma dádiva da natureza, e que de futuro, com o aproveitamento racional de suas riquezas, surgirá aos olhos do Brasil, como celeiro de inestimáveis recursos econômicos.

Para isso, todavia, é mister a elaboração e execução de um plano de colonização sistemática, com o apoio do Governo Central, objetivando o aumento da densidade demográfica da grande área, aonde apenas existem, segundo as cifras estatísticas, cerca de 15.000 habitantes.

Diante da superfície e da população, encontramos um coeficiente demográfico insignificante, acusando 0,06 habitantes por km². É essa rarefação populacional a causa que impede o desenvolvimento econômico da região, retardando, conseqüentemente, a execução das atividades administrativas.

Impõe-se, por isso, uma ajuda especial do Governo da União, extra-orçamento, favorecendo a colonização do Território, cujas excelentes condições agrológicas permitem situar grande número de colonos, objetivando o aproveitamento das terras que desafiam a ação do homem.

Esse sistema de colonização exige, entretanto, providências especiais, sem as quais não surtirá o efeito pretendido. Dentre essas providências, que julgo fundamentais à obtenção de êxito, se podem destacar: estudo e loteamento das terras; instalação de núcleos agrícolas com assistência técnica adequada; instrução e assistência sanitária; auxílio material aos colonos durante o período de

adaptação, proporcionando-se-lhes convenientes condições de vida.

V — O Problema da Pecuária

Com a fundação das Fazendas São Bento, São José e São Marcos, ainda nos tempos do Brasil-Colônia, trazidos por Lobo d'Almada, as savanas do Rio Branco pisaram os primeiros bovidos, que, mais tarde, viriam constituir a base econômica da região. Com 50.000 quilômetros quadrados de campos gerais, o Rio Branco chegou a possuir para mais de 300.000 cabeças de gado vacum, mais tarde dizimadas quase pela metade.

Não obstante o decréscimo sensível sofrido pelos rebanhos, a pecuária continua a ser um dos mais poderosos esteios da economia riobranquense. Convém salientar, porém, que os métodos criatórios usados são, até hoje, os mais rudimentares que se conhecem.

Para adoção de um regime de criação bem orientado, está o Governo do Território empenhado em adquirir os remanescentes da fazenda São Marcos, patrimônio da União votado ao abandono, onde localizará uma fazenda experimental, instalando ainda um laboratório de produtos veterinários e de pesquisas, destinado a prestar assistência aos rebanhos desprotegidos, criados à solta, reproduzindo-se a mantendo-se à mercê da própria natureza.

Dentro de suas possibilidades, tem o Governo, por seu órgão competente, prestado assistência aos rebanhos, vacinando-os contra as epizotias mais frequentes, fornecendo ainda arame farpado pelo preço de aquisição aos criadores, além de reprodutores que, embora não sendo de alta linhagem, vêm servindo para melhorar o tipo crioulo predominante.

Para o serviço de vacinação intensiva, além de um veterinário, conta a Divisão de Produção, Terras e Colonização com outros auxiliares que, constantemente, empregando suas atividades nêse mistér, visitam as fazendas que se espalham pelo hinterland do Território.

VI — O Problema da Agricultura

Não obstante a fertilidade do solo, outros fatores, dentre eles a insignificância da população e dificuldade de transporte, têm impedido o desenvolvimento da agricultura.

Somente através de um sistema de colonização, fixando-se o homem ao solo, é possível incrementar o cultivo das terras, adotando-se, concomitantemente, métodos modernos, em substituição ao sistema obsoleto, que ainda está sendo usado.

O Governo, dispondo de algum equipamento agrário, o tem cedido, sob o regime de empréstimo, aos agricultores, que pretendem, assim, melhorar sua produção. Todavia, o que existe é ainda insuficiente para que se possa executar um largo plano de proteção à agricultura.

Aberta e trafegável, que já se acha, a rodovia Boa Vista-Caracarái, à sua margem vêm sendo localizados pequenos agricultores sob a assistência do Governo Territorial.

Há, entretanto, dispersos pelo interior, pequenos núcleos agrícolas produzindo farinha de mandioca, milho, feijão, arroz, macacheira e sobretudo tabaco, cuja cultura é, na região, a mais apreciável. Esses núcleos estão situados às margens dos rios Branco, Uraricoera, Majari e Tacutú, existindo também os centrais, às proximidades das serras do Taiana, da Moça e do Tabaio. (5)

VII — Indústria Extrativa Vegetal

As grandes reservas florestais, compreendidas na zona tipicamente amazônica, e ao longo da região montanhosa, não puderam, ainda, em conse-

(5) O Território Federal do Rio Branco, em matéria de produção agrícola, não sugere índices dignos de nota. Toda a região riobranquense vive sob os efeitos da indústria extrativa mineral e da pecuária rotineira, sendo inexpressiva a própria produção vegetal. A produção agrícola não chega nem para as necessidades complementares de alimentação de suas populações. Essa incipiência e quase nulidade de produção agrícola influi consideravelmente no regime alimentar das populações locais, tendo já Hamilton Rice observado os trágicos efeitos daí decorrentes. Entretanto, as zonas de terra firme, no Alto Rio Branco e a zona planáltica, com elevações que abrangem uma área de mais de 8.000 km², na região montanhosa, apresentam condições favoráveis a uma produção agrícola em grande escala, pela uberdade do solo e condições climáticas propícias. Gustavo Wallis já anotou a uberdade do solo riobranquense nas partes do curso inferior do rio. Entretanto, alcançada a máxima produção das espécies mais variadas e lucrativas, o Território Federal do Rio Branco não encontraria escoadouro fácil nem mercados de consumo satisfatórios, principalmente no Alto Rio Branco, a não ser que a produção obtida se orientasse no sentido do abastecimento dos núcleos internacionais lindeiros. Isto, porém, só seria possível se fossem melhoradas as condições de acesso, pela construção de uma estrada em direção ao porto atlântico de Georgetown, e se fosse adotada uma nova política comercial internacional, à base de portos francos e direitos recíprocos. Por outro lado, a agricultura, nessas áreas, ainda teria de enfrentar os óbices impostos pelas vantagens da pecuária e da produção extrativa

qüência de uma série de inúmeros obstáculos, ser racionalmente aproveitadas.

Sabe-se, entretanto, da existência de excelentes qualidades de madeira de lei como sejam: "aguano, cdro, sucupira, itaúba, mamacaúba, pau mulato, pau rainha, pau darco, pau roxo, frei jorge, vulgarmente conhecido sob o nome de "freijó", saboarana, nampá, angico e os louros — chumbo, rosa, abacate, e aritú".

A extração dessas madeiras não obedece a nenhum processo sistemático. Não há mesmo quem se dedique a esse tipo de indústria que, noutros pontos da região amazônica, constitui excelente fonte de economia.

O número de construções realizadas em 1947 veio demonstrar o valor econômico das madeiras de lei, a cuja extração, embora empregando processos primitivos, se entregam alguns moradores da região.

No sentido de aproveitar melhor as madeiras destinadas às diversas construções, o Governo não poupou esforços, com o fim de manter estável o funcionamento de uma serraria de sua propriedade, instalada no bairro do Calungá.

A carência do aparelhamento próprio, as dificuldades de transporte e a deficiência de braços são causa fundamentais que impedem a exploração das reservas florestais do Rio Branco, sob bases racionais.

De origem vegetal, existem produtos cuja exploração vem sendo feita, tais como, balata, castanha,

mineral, que concorrem para o abandono das atividades agrícolas. No Alto Rio Branco existem cerca de 5.549.017.154 m² de fazendas, em número de apenas 276, com um total de população bovina avaliado em .. 120.401 cabeças. Aí também se localiza o maior agrupamento da população territorial, que é apenas de quase 15.000 habitantes, numa superfície maior que a do Estado de S. Paulo. Quanto à agricultura na região montanhosa, as possibilidades ainda são menores, em virtude do difícil acesso e do fato de aí se localizar cerca de 8% dos habitantes do Território. E, no que diz respeito à agricultura no Baixo Rio Branco, onde permanecem intactos os recursos florestais, apenas culturas de várzea poderiam ser empreendidas, visando o abastecimento de Manaus, que é um mercado de consumo inexpressivo, pois os 10% da população territorial que aí existem se rarefazem nas zonas alagadiças, votados a uma incipiente produção extrativa vegetal de borracha, balata, castanha, sementes e madeiras".

(Exceto de "A Margem do Planejamento Econômico da Amazônia", Océlio de Medeiros, págs. 63-64).

borracha, cumarú, sorva, óleos etc., os quais são exportados e vendidos na praça de Manaus. (6)

VIII — Indústria Extrativa Animal

A exuberância da fauna regional permite, embora com certa dificuldade, a exploração da indústria extrativa animal.

A elevada cotação de que gosam determinadas peles de animais silvestres tem despertado a

(6) O Território Federal do Rio Branco, embora produzindo *borracha fina* (9.830 quilos, no valor de Cr\$. 119.963,00), *borracha fina fraca* (3.410 quilos, no valor total de Cr\$ 35.123,00) *cernambi 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 apoia a sua economia na indústria extrativa vegetal. Aqui não figura a produção de castanha, que se escoa pelo Estado do Amazonas, onde é computada.

Por esses dados, a produção vegetal figura em 2.º lugar, com aqueles produtos, no valor de Cr\$ 288.344,00. E' que sua economia se baseia na indústria 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, que ocupa o terceiro lugar, com 782 quilos de peles: *queixada* (289, *cajititu* (278), *veado* (162), *onça* (30), *maracajá* (18) e *ariranha* (5), no valor total de Cr\$ 34.066,00.

Nestes últimos dois anos, o comércio de diamantes desorganizou a economia regional, em virtude das baixas. Ao contrário do que se verifica no resto da Amazônia, toda vez que um produto cai de cotação, não houve no Rio Branco afluxo para outra indústria extrativa mais rendosa. E' que o Baixo Rio Branco, apesar de suas reservas intactas de recursos florestais, não oferece grandes vantagens financeiras. A região deve recorrer ao gado do Alto Rio Branco e à indústria extrativa vegetal do Baixo Rio Branco.

Sobre a produção extrativa vegetal do Território Federal do Rio Branco, julgamos indispensável transcrever as 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 setentrional. As matas gerais são muito ricas em madeiras de lei, como por exemplo, cedros, sucupira, angico, pau rainha, pau darco, pau-roxo, frei Jorge — que o povo chama Freijó — inúmeras variedades de louros — rosa, chumbo, abacate, aritú, — saboarana, nampá, copaíba e agvano. 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 do vale do Rio Branco", página 45, Editora A Noite, Rio, 1945. A obra do Sr. Araújo Cavalcanti foi, também, publicada em números sucessivos da Revista do Serviço Público — setembro, outubro e novembro de 1945; reproduzida no Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio de janeiro, fevereiro e março de 1945, como contribuição ao aproveitamento do vale do Rio Branco.)

atenção de alguns moradores do hinterland por êsse gênero de produção extrativa animal. Assim é que os couros de caeteté, onça, lontra, maracajá, veado, ariranha e jacaré constituem fonte de renda, sendo exportados e vendidos em Manáus, praça comercial mais próxima.

IX — Indústria Extrativa Mineral

As reservas minerais, permanecem inexploradas até agora. Apenas o diamante vem sendo explorado através de antiquados processos, carentes de substituição, constituindo, ainda assim, ponderável fonte para a economia regional.

Sabe-se que no Território existem jazidas de ágata, bauxita, betume, carvão de pedra (indícios às proximidades da serra do Tepequem e no curso inferior do rio Uraricaá), cristal de rocha, cobre, enxofre, estanho, mica, ouro, pedras preciosas, etc., tudo isso à espera de uma exploração organizada.

Segundo as opiniões abalizadas dos cientistas beneditinos Don Ildefonso Deigendesck e Alcuino Meyer, ainda hoje residentes no Território, pelo curso médio dos rios Mucajá e Catrimani, numa extensão aproximada de 200 quilômetros de comprimento por 80 de largura, há sinais de possantes jazidas de petróleo”.

Diante dessas opiniões, seria do mais elevado alcance que o Governo da União, pelo órgão técnico competente, procedesse às investigações indispensáveis nos locais apontados.

Para isso, confio na ação patriótica do Governo Federal de quem espero providências, no sentido de serem determinados exames *in-loco* para verificação do que há de positivo a respeito de tão palpitante assunto.

X — Indústrias Diversas

Os esforços empregados no sentido de incentivar êsse gênero de indústria não têm sido desanimadores.

Ao contrário do que era de esperar; e, considerando-se os obstáculos comuns à terra, existem, em franco funcionamento, sete fábricas de tijolos, telhas e tubos de barros, com produção bastante para atender às necessidades locais.

Vale salientar que o Governo do Território mantém instalada uma olaria mecânica, que veio

servir de estímulo aos particulares, interessados, por isso, presentemente, em melhorar suas instalações primitivas. Os demais gêneros de indústria são quase inexistentes.

Visando ao aproveitamento, ou melhor a evitar o desperdício de avultada quantidade de couro de gado vacum, o Governo Territorial cogita da instalação de um cortume modelo, que será de grande alcance para a economia da região.

XI — Transporte

E' o transporte o problema fundamental do Rio Branco; e, quiçá, de toda vastíssima planície amazônica.

Debatido desde o século XVII, continua sendo até os dias atuais a preocupação de todos os governos.

Todavia, os planos que, a êsse respeito, se traçaram, nunca atingiram senão a fase dos estudos, sem quaisquer resultados positivos. O Território se acha ligado à praça de Manáus e por seu intermédio às demais, por uma via natural de circulação, aliás, peculiar a toda a Amazônia — o rio.

E' através dessa esteira fluvial em determinado período do ano que quase inavegável se faz o comércio entre o Rio Branco e suas praças abastecedoras.

Convém frizar que o trecho encachoeirado do Rio Branco, entre Caracará e Boa Vista, impossibilita a navegação no período que medeia de setembro a abril, o que não raro, trás à população de Boa Vista e de outros núcleos de população situados na zona chamada do Alto Rio Branco e seus afluentes, situações verdadeiramente angustiosas.

E' bem verdade que existe uma linha aérea semanal e regular, mantida pelos Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul, Ltda., a qual, todavia, não satisfaz plenamente aos anseios do Governo e da coletividade, não somente pela deficiência de espaço para transporte de mercadorias, senão, ainda, pelo elevadíssimo preço do frete, que viria aumentar o valor aquisitivo dos gêneros de primeira necessidade de 500% ou mais.

Diante dessa situação, que não constitui exagero chamar-se de aflitiva para os que mourejam neste trecho do setentrião brasileiro, promoveu o Go-

vêrno a um exame do antigo plano rodoviário do Território, essencialmente da parte referente à ligação terrestre entre Boa Vista e Caracarái.

Após inspeções diversas aos trechos da estrada, foram iniciados os trabalhos, valendo-me de parte dos diaristas dos diversos órgãos da administração territorial e guardas territoriais, positivando, de logo, os melhores resultados.

Nêsse serviço com aquiescência do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, foi aplicado o saldo do auxílio, que anteriormente, havia sido deferido ao Território e que se encontrava em depósito, no Banco do Brasil.

Não obstante a deficiência de maquinária adequada, os trabalhos tiveram apreciável rendimento, sendo alcançado o objetivo colimado após menos de quatro meses de ingentes esforços.

Entregue ao tráfego público, acha-se a rodovia servindo satisfatoriamente às necessidades do governo e da coletividade, ficando dêsse modo solucionado, em parte, o grave problema.

E', entretanto, indispensável o prosseguimento dos trabalhos para a definitiva conclusão dêsse importante melhoramento.

Para tal, imprescindível se torna a concessão de um auxílio especial, visto que os Territórios foram excluídos do Plano Rodoviário Nacional.

Existindo em tôda a extensão da rodovia que mede 153 quilômetros, numerosos cursos d'água e grandes baixadas, aqueles exigindo pontes de maior duração e segurança do que as construídas de madeira tôska e estas reclamando atêrros, justifica-se a concessão do auxílio que se pleiteia.

XII — *Custo de vida*

O custo de vida nêste Território é excessivamente elevado. Várias causas contribuem para que os preços se mantenham em elevado nível. As dificuldades de transporte e o frete caríssimo são atualmente os fatores determinantes essenciais.

Em 1946, com a instalação da Comissão Territorial de Preços, houve coibição de uma causa ponderável da elevação de preço — os lucros excessivos — hoje tenazmente combatidos, com os mais satisfatórios resultados.

XIII — *Saúde*

A partir do início das atividades do Serviço Especial de Saúde Pública em Boa Vista, no ano de 1943, muito se há feito no que concerne ao magno problema, que tanto tem preocupado os governos e os povos de todo o mundo.

Com a instalação do Governo Territorial, os serviços de saneamento foram intensificados, por intermédio de seus órgãos técnicos respectivos.

Os resultados obtidos foram, desde então, os melhores, vendo-se, dia a dia, decrescer o índice de moléstias endêmicas, na região.

As Divisões de Saúde e Assistência à Maternidade e à Infância, funcionando regularmente desde o ano de 1945, foram consideravelmente melhoradas no decorrer de 1947, ano em que apresentaram excelente rendimento de trabalho, conforme se pode apreciar dos dados estatísticos anexos.

O impaludismo, entidade morbida, que, em caráter endêmico, assolava o Território, desde a Capital ao seu mais afastado núcleo demográfico, vem sofrendo contínuo combate, ao ponto de haver quase que totalmente desaparecido, não sômente em Boa Vista, senão também em vários pontos do interior, onde a ação do Governo se tem feito sentir com igual segurança.

Um serviço especializado de combate à malária, mantido pelo Governo do Território e dependente da Divisão de Saúde, desenvolve intensiva campanha contra a terrível moléstia, que tantos malefícios vinha ocasionando à região.

Os inúmeros viveiros de mosquitos, vetores da malária, que eram os pequenos depósitos de água estagnada existentes nas adjacências da Capital e da vila de Caracarái, desapareceram, graças ao sistema de escoamento por valas, pôsto em prática com proveitosos resultados.

Além disso, outras moléstias vêm sendo combatidas com êxito, tais como as venéreas, a tuberculose, a lepra, etc.

Para as primeiras, existe uma seção especializada na Divisão de Saúde, atendendo gratuitamente a todos os que ali procuram curar-se.

O índice dessa moléstia, que, em uma cidade de pequena densidade demográfica era quase alarmante, baixou consideravelmente, chegando a

tornar-se mínimo. A tuberculose, conquanto não seja uma doença generalizada no Território, aí tem merecido do Governo especial atenção, no que diz respeito ao seu combate. Tanto assim é, que em 1947, foi designado um médico da Divisão de Saúde para fazer um curso de especialização na Capital Federal, já estando ele após concluí-lo, e regressar a esta cidade, em plena atividade.

A lepra, não obstante o aparecimento de casos esporádicos, tem igualmente merecido especial atenção do Governo do Território.

Possuindo um médico recentemente especializado, a Divisão de Saúde procede ao levantamento do índice leprótico, providenciando sobre o isolamento dos doentes, aos quais está sendo ministrado adequado tratamento gratuito pela aplicação do "Promim", com que se têm obtido esplendidos resultados.

Não descurou também o Governo o combate às verminoses, através de uma profilaxia sistemática, com êxito compensador.

Além dessa assistência continua às diversas moléstias, é prestada, gratuitamente, aos escolares e pessoas reconhecidamente pobres, assistência dentária.

Para esse fim, dispõe o Governo de um bem aparelhado gabinete, que, funcionando com regularidade atende diariamente apreciável número de clientes.

Vale acentuar que, adquirido e instalado em 1947, está funcionando um moderno aparelhamento de raios X.

No que diz respeito à saúde, não é demais afirmar-se que o Território do Rio Branco tem alcançado além do que era de esperar.

XIV — Maternidade e Infância

Fatores ponderáveis impuseram ao primeiro Governador do Território, Capitão Garcez dos Reis, a criação de um órgão técnico visando proteger a maternidade e a infância.

Tais fatores foram o ínfimo coeficiente de natalidade e a elevadíssima percentagem de mortalidade infantil.

A Divisão de Assistência à Maternidade e à Infância, tomando aos seus cuidados o amparo às mães e às crianças, vem prestando relevantes serviços.

Dispondo de dois médicos, sendo um obstetra e outro especializado em pediatria, a Divisão de Assistência à Maternidade e à Infância atende diariamente a elevado número de gestantes e crianças, assistindo-as, gratuitamente, no ambulatório e a domicílio.

Com seus serviços bem orientados, esse órgão apresentou em 1947 os melhores resultados.

Lançando mão dos recursos enviados pelo Departamento Nacional da Criança, deu-se início à construção de um moderno prédio destinado à maternidade e ao posto de puericultura, quase concluído. (7)

XV — Educação

A educação, quando foi instalado o Governo do Território, era assunto de plano secundário, existindo em toda a vastíssima região, que vai do Roraima à foz do Rio Branco, apenas quatro escolas primárias.

Diante desse descaso, o índice de analfabetos apresentava-se alarmante, considerando-se a pequenês da densidade demográfica.

Criada e organizada a Divisão de Educação, funcionando sob métodos modernos de ensino, foi seu objetivo principal difundir a instrução no Território, fazendo para isso o levantamento estatístico da população em idade escolar, na região.

No ano de 1946, além do Grupo Escolar "Lobo d'Almada", das Escolas Supletivas Noturnas, das Escolas Reunidas Professor Diomedes Souto Maior, mantidas pelo Governo do Território, e do curso particular "São José", nesta capital, funcionaram, no interior, 2 escolas reunidas e 4 isoladas, sob os auspícios da Administração Territorial.

Esse total de estabelecimentos de ensino primário foi aumentado em 1947, com a criação de dez novas escolas situadas no interior, todas elas em pleno funcionamento.

Em face da campanha tenaz que o Governo vem travando contra o analfabetismo, tem-se observado sensível decréscimo no índice de iletrados.

(7) Ver os Capítulos III, IV e V da "Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco", Araújo Cavalcanti, edição 1945, págs. 33-130.

Vale ainda frizar que foram construídos, em 1947, os prédios para as escolas de Taiana, Murupú, Anzol e Belém, e iniciadas as construções dos prédios para as de Lagoa de São João, Conceição do Maú, Vila Pereira, Passarão e Aparecida, no interior.

Foram também concluídas as construções de 5 prédios escolares e iniciadas as construções de outros 5, todos nesta cidade, êstes últimos, à conta de auxílio distribuído pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

Visando à adoção nas escolas do Território dos mais modernos métodos pedagógicos, o governo enviou à Capital Federal, no decorrer de 1947, duas professoras normalistas, que ali fizeram um curso de aperfeiçoamento, sob a orientação do INEP.

Comparando-se o que era o ensino nesta região, em 1944 com o que hoje existe, pode-se claramente concluir os grandes benefícios que a administração territorial tem proporcionado ao Rio Branco.

Junto ao Grupo Escolar "Lobo d'Almada" vem funcionando com regularidade a Caixa Escolar, que se mantendo de auxílios e contribuições, está preenchedendo seus elevados objetivos.

Sua receita em 1947 atingiu à cifra de Cr\$.. 13.500,00, contra a despesa de apenas Cr\$.. 6.000,00.

O material didático adquirido à conta da Caixa Escolar foi distribuído gratuitamente aos alunos pobres de todos os estabelecimentos do Território.

A merenda escolar, sob a orientação da Divisão de Assistência à Maternidade e à Infância, foi fornecida regularmente, havendo, neste particular, auxílio da Legião Brasileira de Assistência (L.B.A.).

Por intermédio da Divisão de Assistência à Maternidade e à Infância são gratuitamente assistidos todos os escolares da Capital.

Os residentes no interior, não ficaram no esquecimento.

A Divisão de Saúde, através de seu bem organizado serviço itinerante de assistência social, vem prestando excelentes serviços, medicando os escolares do interior e fornecendo às professoras farta medicação, especialmente vitaminas, sôros, vermífugos, tônicos, etc.

Além da assistência médica, existe a dentária gratuita, a que têm direito todos os alunos, seja qual fôr a condição financeira de seus pais ou responsáveis.

Comprendendo o elevado alcance da exibição de filmes educativos, o Governo adquiriu, em 1947, aparelhos modernos de projeção, com os quais realizará sessões cinematográficas, não somente na Capital, senão também no interior.

Dispondo de uma máquina de filmagem, possui o Governo numerosas películas de aspectos naturais, tôdas elas ligadas à região, às atividades da pública administração etc.

Tais películas têm sido exibidas e comentadas no ato das exibições realizadas para os escolares.

XVI — Segurança e Guarda

O Governo do Território, por intermédio da Divisão de Segurança e Guarda, tem orientado e conduzido os serviços de polícia judiciária e administrativa, repressiva e preventiva, de modo a assegurar, dentro do Território, a ordem e tranquilidade pública, garantindo ainda o livre exercício dos direitos individuais, estabelecidos na Constituição e nas leis.

Com uma Delegacia de Polícia na Capital, outra na região diamantífera da serra do Tepequem e várias sub-delegacias nos principais adensamentos demográficos do Território, a Divisão de Segurança e Guarda preencheu, plenamente, em 1947, os seus elevados objetivos.

Em harmonia com a Divisão de Saúde, Divisão de Assistência à Maternidade e à Infância, a Divisão de Segurança e Guarda através do Comissariado vem desenvolvendo bem orientada campanha contra as doenças venéreas, mantendo para isso um registro de meretrizes, as quais, semanalmente, são submetidas ao regime de inspeções, recebendo quando doentes, tratamento médico gratuito.

O Gabinete de Identificação, Cadastro e Estatística é outra dependência da D.S.G., que bons serviços vem prestando.

Não menos valiosos foram os serviços executados pela Polícia Marítima e de Fronteiras, registrando a entrada e saída de pessoas nacionais e estrangeiras, bem como de embarcações e aeronaves.

A Guarda Territorial, uma das mais importantes dependências da D.S.G., cooperou com eficiência na execução do programa de obras do Governo, incumbindo-se também da vigilância da faixa de fronteiras.

XVII — Obras

Este setor da administração tem lutado com sérias dificuldades para a execução dos trabalhos de sua competência.

Não obstante tantos obstáculos, impedindo o desenvolvimento do plano de obras traçado, os resultados obtidos em 1947 satisfizeram plenamente.

Foram concluídas as construções de 50 casas residenciais para funcionários, sendo 30 do tipo isolado e 20 geminadas, 5 prédios escolares na Capital, obras essas contratadas com a firma A. M. Dias & Cia., sob a fiscalização da Divisão de Obras.

Em prosseguimento à execução do plano urbanístico da Capital, foram localizadas, e a seguir, contratados, diversos melhoramentos, cujas construções tiveram início sob a orientação técnica da Divisão de Obras.

Os melhoramentos aludidos acima são: mata-douro modelo às proximidades do Igarapé Pricumã, subúrbio da Capital praça de esportes constituída de um campo de tennis e quadras de basket e volley ball destinadas ao desenvolvimento do esporte, essencialmente entre escolares.

Além dessas construções, já bastante adiantadas, registrou-se mais a reforma geral da residência do Governador, o acabamento de casa residencial para o encarregado da Uzina Elétrica e Oficina Mecânica do Calungá, estas sob a administração direta da Divisão de Obras.

Sob o regime de contrato tiveram início as construções de 5 escolas rurais na Capital e conclusão de igual número no interior, para o que contou o Governo Territorial com auxílio financeiro do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

Foram ainda construídos, no sítio Mecejana, um depósito para armazenamento de inflamáveis, sob empreitada e, sob administração, um prédio destinado ao funcionamento da Seção de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras, sendo também efe-

tuada a reconstrução de um armazem no bairro do Rio Couro.

Em colaboração com a Oficina Mecânica, a Divisão de Obras executou a instalação de uma nova rede para iluminação elétrica, fazendo substituir parte da posteação antiga.

Medidas as dificuldades de toda ordem com que vem lutando a administração e verificadas a realizações de 1947, conclui-se que os resultados obtidos foram sensíveis e animadores. (Ver Recuperação e desenvolvimento do Vale do Rio Branco", 1945, Araújo Cavalcanti, págs. 56-130).

XIII — Produção, Terras e Colonização

As atividades dessa Divisão se processam dentro das possibilidades com que pôde ela contar, em 1947.

Intensificando os serviços de fomento e defesa da agricultura e da pecuária, conseguiram-se excelentes resultados.

De referência à agricultura, com os recursos que lhe foram deferidos, a Divisão de Produção, Terras e Colonização além do combate sistemático às pragas, especialmente à saúva, facilitou aos agricultores a aquisição de ferramentas e utensílios agrícolas, sob o regime de vendas à prazo e por empréstimo, bem como a de arame farpado pelo preço aquisitivo.

Vale adiantar que no combate à saúva todo o material gasto foi adquirido pelo Governo, que nada cobrou nem recebeu pelos serviços prestados.

Visando fomentar a produção agrícola entre os selvícolas das tribos Macuxys e Uaupixanas, o governo forneceu-lhes, gratuitamente, apreciável quantidade de material.

Na fazenda "Bom Intento", propriedade do Território, a D. P. T. C. preparou, a título experimental, 7 hectares de terra destinadas às plantações de milho, feijão, mandioca, bananeiras, abacaxis, etc., obtendo magníficos resultados.

Com o intuito de melhorar as condições alimentares da população local, foi feito, no sítio Mecejana, também pertencente ao Território, o plantio de uma horta, abrangendo uma área de $\frac{3}{4}$ de hectares e cuja produção oferece bom rendimento.

Por fim, vale ressaltar que a D. P. T. C. mantém instalações adequadas para o beneficia-

mento de arroz, as quais funcionaram regularmente em 1947, dando oportunidade a que os produtores aumentassem sua produção para a futura safra.

No que toca à pecuária a D. P. T. C., tomou o máximo interesse em socorrê-la, para o que, desencadeando incessante campanha contra as epizootias devastadoras, intensificou a aplicação de vacinas, sem qualquer onus para os fazendeiros beneficiados.

Além disso, por intermédio do serviço itinerante de assistência veterinária foram ministrados conhecimentos técnicos aos pecuaristas e demonstradas as vantagens decorrentes dos modernos métodos criatórios.

Sobre o cadastro das terras ocupadas e devolutas, infelizmente, nada foi possível realizar. Todavia, foram pedidas providências do Delegado do Serviço de Patrimônio da União com jurisdição no Território, no sentido de ser regularizado o regime de ocupação e aforamento.

Com a construção da rodovia Boa Vista-Caracará, está sendo procedido ao loteamento de determinada área nas proximidades do rio Mucajá, onde a D. P. T. C. conseguiu instalar 10 famílias que empregarão suas atividades na agricultura.

XIX — Finanças

O Serviço de Administração Financeira órgão incumbido da movimentação dos créditos orçamentários deferidos ao Território, deu execução cabal aos trabalhos de sua atribuição, obedecendo às recomendações recebidas no tocante ao atendimento das despesas, desde o empenho à liquidação final.

As dotações destinadas ao Território com especificação por verba, em 1947, foram as seguintes:

	Cr\$
Verba I — Pessoal:	
Permanente	7.000.000,00
Extranumerário-mensalista	1.694.000,00
Extranumerário-diarista	2.231.000,00
Extranumerário-contratado	234.000,00
Vantagens	204.200,00
Indenizações	450.000,00
Total	11.814.000,00

Verba 2 — Material:

Permanente	3.015.000,00
Consumo	3.290.000,00
Diversas despesas	847.000,00
Outras despesas com material	30.000,00
Total	7.182.000,00

Verba 3 — Serviços e Encargos:

Diversos	805.000,00
--------------------	------------

Verba 4 — Plano de Obras e Equipamentos:

Obras isoladas	2.500.000,00
Equipamentos	1.000.000,00
Total	3.500.000,00

Afóra esses créditos foi ainda movimentado o saldo no valor de Cr\$ 3.510.500,00, decorrente do exercício de 1946, empenhado sob o título "restos a pagar", da verba 4, referente ao contrato de construção de 50 casas residenciais e 5 escolas, nesta Capital.

Convém salientar que tôdas as faturas apresentadas foram pagas após regular processamento, precedido de empenho dentro dos respectivos duodécimos.

Das dotações citadas foram recolhidos ao Tesouro Nacional, por intermédio do Banco do Brasil, os seguintes saldos:

	Cr\$
Pessoal:	
Permanente	2.507.630,80
Mensalista	302.024,80
Diaristas	156.113,00
Contratados	15.608,00
Vantagens e indenizações	219.410,60
Total	3.200.787,20
Material:	
Permanente	—
Consumo	5.000,00
Diversas despesas	14.023,00
Outras despesas c/material	—
Total	19.023,00
Serviços e Encargos:	
Diversos	137.000,00
Total	137.000,00

XX — Imprensa e Divulgação

Como dependência do Serviço de Administração Geral, a Seção de Imprensa e Divulgação funcionou até setembro do ano recém-findo, quando passou a constituir repartição autônoma, em face do progressivo aumento de suas atividades. Tem

ainda a seu cargo a confecção do Órgão Oficial, semanário mimeografado, em que se publicam, regularmente, todos os atos oficiais do Território e da Prefeitura Municipal, impondo-se-lhe também às responsabilidades de orientar os trabalhos da Rádio Amplificadora de Boa Vista, destinada à divulgação dos atos públicos administrativos, noticiário geral, palestras literárias, conferências de caráter instrutivo e educacional e de músicas escolhidas, para o que dispõe o Território de numerosos alto-falantes, distribuídos em toda Capital.

Não esqueceu o Governo Territorial de incluir no largo programa de suas realizações, um crescente interesse no que tange às coisas de inteligência e do espírito. Assim, instalou na Capital, subordinando-os ao Departamento de Imprensa e Divulgação, a Biblioteca Pública e o "Jornal de Boa Vista" aquela, acusando, presentemente, uma animadora freqüência e êste despertando, entre a coletividade visível e progressivo gosto pela variada leitura, que se lhe oferece, através desse heddomadário.

Bem é de estimar, portanto, o acerto da medida governamental, dando maior autonomia e mais amplitude de ação ao Departamento de Imprensa e Divulgação, que se movimenta, hoje, por evitar delongas ou embaraços burocráticos intermediários, única e diretamente sujeito ao Gabinete do Governador.

XXI — Serviço de Geografia e Estatística

Instalado em abril de 1947, o Serviço em colaboração com a Inspeção Regional de Estatística executou apreciável trabalho, de coleta, crítica, apuração, elaboração e análise dos dados estatísticos e geográficos de interesse do Território, permitindo o conhecimento exato dos trabalhos de bio-estatística e outros inquéritos que por sua natureza lhe estão afetos.

XXII — Serviço de Rádio-Comunicações

O funcionamento dêste utilíssimo Serviço data da instalação do Território. Bastante melhorado e ampliado, dispõe atualmente de uma estação central, no palácio do Governo, equipada com dois transmissores de 300 Watts, e 2 receptores; uma na vila de Caracará, com dois transmissões de 100 e 35 Watts, respectivamente, e 2 receptores;

uma no lugar Depósito, região do alto Rio Surumú, nos limites com a Guiana Inglesa, também um transmissor de 100 Watts e 2 receptores e outra em Manáus, com dois transmissões, sendo um de 300 Watts e outro de 35, e dois receptores.

Tôdas essas estações funcionam normalmente alimentadas por grupos eletrogêneos Diesel, marca Witte, sendo 2 de 9 HP e os demais de 4 HP.

As estações de Depósito e Manáus, foram instaladas em 1947.

A ser em breve instalado, existe ainda um transmissor de 100 Watts. Além dêste, possui o Governo do Território 5 transmissores portáteis, de 25 Watts e 3 conjuntos transmissores de Watts, alimentados por acumuladores de 6 e 12 Watts.

Esses aparelhos, ultimamente adquiridos, têm sido usados nas excursões ao interior, permitindo rápida e eficiente comunicação com a capital, e por intermédio da estação central, com todo o País.

A importância dêsse serviço é excusado salientar. Todavia, convém esclarecer que, além do Serviço Oficial, as estações radiográficas do Território têm atendido aos Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul Ltda., Pelotão de Fronteira, Banco do Brasil, Juízo de Direito e, em casos especiais, quando o Telégrafo Nacional paraliza suas comunicações, pelos constantes desarranjos de seus aparelhos e linhas, até o Comércio, no interesse comum, recebe benefício dêsse órgão.

Para que fique patente a utilidade dêsse Serviço vai abaixo o movimento de transmissões e recepções:

Rádios transmitidos e recebidos:

Estação Central	7.434	7.167
Estação Caracará	1.594	695
Estação Conceição Maú	928	485
Estação Depósito	672	511
Estação Manáus	355	515

As estações de Depósito e Manáus começaram a funcionar, respectivamente, em março e novembro de 1947.

Vale ainda mencionar que através dessas estações são expedidas recomendações e ordens de serviço em fonia, bem como solucionados casos inadiáveis.

XXIII — *Abastecimento D'água*

O Sistema de Abastecimento d'água da Capital foi contratado com o Serviço Especial da Saúde Pública em 1946.

Acha-se esse Serviço praticamente concluído, com a distribuição da rede tubular, escavação do poço, assentamento dos motores, faltando apenas a colocação das bombas já recebidas.

Esse Serviço cujo valor dispensa comentários, especialmente, numa cidade em formação, onde todos sentiam a carência de água potável, será inaugurado e entregue ao Governo no próximo mês de fevereiro.

XXIV — *Aquisição de Veículos, Máquinas e outros Materiais*

No decorrer do ano de 1947, em face do desenvolvimento das atividades administrativas, tornou-se indispensável a aquisição de vários veículos e outras máquinas.

Assim é que o Governo adquiriu 5 caminhões marca "International", 7 jeeps, 1 jeep anfíbio, um automóvel Ford V-8, uma barata "Ford", um automóvel "Mercury", uma lancha com motor "Tornicroft", 2 motores "lenta" de 30 HP, 3 conjuntos eletrogêneos, 5 transformadores de alta alta tensão para rede de força e luz, 3 conjuntos transreceptores para telegrafia e fonia, uma bomba de incêndio equipada, 10 eletro-bombas, uma aparelhagem completa de raios X e 2 bombas com motor trifásico.

Adquiriu ainda o Governo equipamento para as casas residenciais destinadas à moradia dos funcionários, um prelo para a Imprensa Oficial e um conjunto de rádio-difusão local.

Dispenso-me de enumerar outras aquisições, visto como teria que relacionar todo o material adquirido à conta das dotações próprias.

XXV — *Secretaria Geral*

Órgão auxiliar do Governador, desenvolveu setor da administração pública excelente trabalho, no exame de matérias atinentes à administração, coordenando e orientando as atividades das diversas repartições do Território.

Foi, sob todos os aspectos, um órgão de eficiente produção, promovendo o entendimento entre as

Divisões e Serviços, controlando, ainda, o movimento administrativo do Município.

XXVI — *Serviço de Administração Geral*

Incumbido da orientação, execução, fiscalização e coordenação das atividades de administração geral do Governo, tais como as relativas a pessoal, material, elaboração orçamentária, contabilidade, tesouraria, comunicação e documentação, foi este órgão colaborador eficiente, preenchendo plenamente suas múltiplas finalidades.

Mantendo estreita cooperação com os demais órgãos integrantes da máquina administrativa do Território, o Serviço de Administração Geral realizou proveitoso trabalho, cujo resumo consta da discriminação que se segue:

decretos lavrados:

De nomeação	121
De exoneração	124
De remoção	16
De designação	13
De readmissão	9
De dispensa	9
De prorrogação de posse	1
Tornados sem efeito	6
Memoranda	565

Portarias lavradas:

De admissão	634
De dispensa	351
De designação	82
De repreensão	10
Tornadas sem efeito	10
Diversas	9

Outros serviços:

Fôlhas de pagamento confeccionadas	472
Fôlhas de diárias	84
Fôlhas para diferença de caixa	10
Processos sobre admissão de extranumerários ..	512
Processos de salário família	110
Carteiras funcionais expedidas	45
Certidões expedidas	27
Pastas de assentamento individual abertas	154
Assentamentos feitos	96
Fichas de pessoal escrituradas	2.010
Guias expedidas para exame de saúde	20
Requisições expedidas para exame de sanidade e capacidade física	993
Pareceres	51
Exposições de motivos	14
Informações	26
Ofícios expedidos pelo Diretor	75
Memoranda expedidos pelo Diretor	565
Rádiogramas expedidos pelo Diretor	202
Ofícios expedidos pela Seção do Pessoal	74
Memoranda expedidos pela Seção do Pessoal ..	116
Rádiogramas expedidos pela Seção do Pessoal ..	79

O Serviço de Administração Geral possui como órgãos auxiliares as Seções do Pessoal e Material, Oficina Mecânica do Calungá, Administração do

Pôrto de Caracará e Seção de Documentação e Protocolo.

Esses órgãos dentro de suas atribuições tiveram destacadas atividades, cooperando com a Diretoria Geral para cumprimento exato de suas finalidades.

A Seção do Pessoal organizou em perfeita ordem o cadastro do pessoal, registro de decretos, portarias, e outros atos, além de ter sob sua responsabilidade a conexão de folhas de vencimentos, diárias, gratificações etc.

A Seção do Material, tendo sob sua guarda todo o material adquirido pelo Território organizou o seu fichário de maneira a possibilitar fácil controle para conferência e distribuição.

A Oficina Mecânica instalada em prédio próprio, no bairro do Caiunga, deu fiel execução aos trabalhos de sua competência, procedendo a montagem de um novo e possante motor destinado à iluminação pública e torneamento de torça, reparando os veículos do Território e outras máquinas. Dentro dos recursos de que dispõe a Oficina Mecânica vem fabricando diversas peças para caminhões, motores, etc., o que, evidentemente, tem trazido certa facilidade ao reparo das máquinas algumas das quais postas fora de uso, estão hoje reparadas.

A Administração do Pôrto do Caracará controla, com eficiência, os serviços da Administração do Território naquela localidade, onde estão instalados posto médico, estação radiotelegráfica, escolas, sub-delegacia de polícia e serviço terrestre através da estrada de Paracáuba, contornando o trecho encachoeirado do Rio Branco. (Araújo Cavalcanti, op. cit.).

XVII — Conclusão: Bases do plano de valorização Econômica do Território Federal do Rio Branco

Pela exposição acima, elaborada no interesse de complementar, com informações atuais, o relatório de Alexandre Hamilton Rice, "The Rio Branco, Uraricuera and Parima", têm os parlamentares brasileiros, principalmente os que integram a Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, uma visão global das realidades do Território Federal do Rio

Branco, com seus sérios problemas de administração e governo.

A publicação da mesma, como a do Relatório Rice, com observações e comentários, em duas partes, possuirá, de certo, o valor de um subsídio aos estudos de levantamento, sobre os quais os órgãos competentes deverão traçar o plano parcial de soerguimento do Território Federal do Rio Branco. Tal plano parcial, tendo em vista os principais setores econômicos da vida territorial, se integrará no plano geral único de valorização econômica da Amazônia. Dentro desta compreensão, devemos apreciar os problemas vitais do Território Federal do Rio Branco, dentro de suas possibilidades econômicas. Neste sentido, devem ser apreciadas as seguintes sugestões:

a) complementar as reservas naturais do Baixo Rio Branco com a execução de um programa de pesquisa agrônômicas e silvicultura das espécies de maior valor, em áreas eleitas das colônias agrícolas a serem organizadas, e através das quais se promoverá o povoamento adequado da região;

b) executar um sério programa de pesquisas do subsolo, principalmente carvão e petróleo, através dos órgãos federais competentes, e estender ao Alto Rio Branco e Região Montanhosa, estudos sobre o potencial hidroelétrico do Território Federal do Rio Branco;

c) intensificar a colonização espontânea do Alto Rio Branco, pela implantação da pecuária racional, devendo, a respeito, ser traçado um programa de reforma agrária e renovação do sistema econômico vigente.

Transportes, recrutamento de imigrantes, experimentação agrícola, organização de plantéis e postos zootécnicos, irrigação e aproveitamento de energia hidroelétrica nada mais são do que providências complementares, de caráter meramente administrativo, daqueles setores de planificação.

Resta, agora, à Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Amazônica, enquanto não for traçado o plano parcial de soerguimento do Território Federal do Rio Branco, cooperar com o seu Governo, no sentido de defender as primeiras medidas que naquêlê sentido serão tomadas, e que, como não poderia deixar de ser devem desde já se exprimir em termos de dinheiro, nas propostas orçamentárias, tanto do Governo Territorial quanto dos ministérios da República. Para tanto,

tem o Território Federal do Rio Branco um representante ilustre no seio da respeitável Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o deputado Antônio Martins. (8)

Não se pode, de maneira nenhuma, pensar numa rápida valorização econômica de uma área igual à de S. Paulo, e ainda nem sequer suficientemente desbravada, isto é, que ainda vive num estágio verdadeiramente colonial da formação brasileira. Tudo se deve fazer no sentido da sua ocupação definitiva, o que implica a sua própria nacionalização, mas não aleatoriamente, sob os impulsos

(8) A Revista do Serviço Público divulgou no número anterior, julho-agosto 1948 o trabalho do deputado Antônio Martins sobre o Rio Branco e seus problemas.

da penetração colonizadora estimulada pela fluante e ilusória valorização de certos produtos regionais.

Planejamento econômico, encargo técnico por excelência, não se pode improvisar. Deve ser feito, dentro de um contínuo controle de resultados e permanente reajustamento dos programas às realidades imprevisíveis, no mais largo espaço de tempo possível, em obediência a orçamentos flexíveis e a longo prazo. Dentro dessa orientação é que se devem traçar e executar os planos parciais de vitalização de áreas selecionadas do Território Federal do Rio Branco possivelmente 5 no espaço de 20 anos, conforme o preceito constitucional, compreendendo cada uma setores perfeitamente hierarquizados.

Sociologia e relações internacionais

L. A. COSTA PINTO
(Da Universidade do Brasil)

Ensinar a Sociologia como disciplina fundamental, imprescindível mesmo, para explicar toda e qualquer atividade do Estado — eis o que, em última análise, pretende o Autor deste trabalho. Aqui, em especial, ele mostra o aspecto sociológico no que concerne às relações internacionais, os fios invisíveis que ligam todas as faces desse tipo de intercâmbio entre as nações. Diga-se, de passagem, que se trata de um artigo bem pensado, com argumentos seguros e capazes de sugerir idéias relativamente ainda pouco discutidas nessa esfera do conhecimento social, mormente pelos que se prendem a um certo academismo. (N.R.).

A ciência social contemporânea está começando a compreender que o problema das relações internacionais não se circunscreve ao campo exclusivamente jurídico, pois que tem origem e se desenvolve em esferas e setores mais amplos da realidade objetiva que recaem em cheio no campo da sociologia. Esta verificação, que de há muito parecia evidente por si mesma a sociólogos europeus mais libertos de preconceitos acadêmicos (1), representa, quando feita pelos sociólogos norteamericanos (2), um avanço metodológico decisivo. Isto porque o tratamento de problemas marginais entre a sociologia e a política parecia sempre condenável aos olhos dos pragmatistas intransigentes, que confundiam “obtusidade” com “objetividade”...

Partindo da concepção ingênua de que a realidade social pode ser dividida em setores estanques, uns passíveis de análise científica, outros

abandonados à sanha da pugna ideológica, só lidavam com os primeiros — e essa tomada de posição, profundamente suspeita, corria mundo com o nome de “ciência objetiva”...

O ansêio recente, revelado por sociólogos acadêmicos, de trabalharem em campos que haviam largado até hoje ao amadorismo para-sociológico indica, mais uma vez, o grau e a natureza da revolução metodológica que a sociologia está sofrendo, no esforço que faz para libertar-se das limitações acadêmicas e superar a sua crise. Ao lado, porém, da importante significação metodológica que apresentam as tentativas de formar uma sociologia das relações internacionais — e sobre a qual não insistiremos aqui — queremos ressaltar os limites do novo campo de estudos, seus principais problemas, suas técnicas de trabalho, bem como os objetivos humanos que abriga, no sentido de contribuir, em última análise, para a paz e o entendimento entre as nações.

O estudo sociológico das relações internacionais — que não constitui ciência nova mas sim um novo “*approach*” aos problemas da sociedade internacional — parte da verificação de que o desenvolvimento, na era capitalista, dos meios e das técnicas de comunicação criou uma teia de relações materiais que transcendem as barreiras locais, regionais e nacionais; enquanto que, por outro lado, no plano cultural e político as relações que se estabelecem entre as nações deixaram de acompanhar, quase sempre, a envergadura e o sentido das transformações operadas na base material das relações internacionais. A criação de um mercado mundial, episódio fundamental da história do regime capitalista, foi a grande ponte lançada sobre os particularismos nacionais. Para justificar e racionalizar o mercado mundial e para integrar seus efeitos sociais num estilo de vida e de civilização, surgiram ideologias que preconizavam uma mentalidade aberta ao chamado “espírito inter-

(1) Vide JACQUES LAMBERT, “Les Relations Internationales”, in *Les Sciences Sociales en France, Enseignement et Recherche* (1937), pág. 302 e ss.

(2) Vide HELMUT G. CALLIS, *The Sociology of International Relations*, “*American Sociological Review*”, Vol. 12, n.º 3, June 1947, pág. 323 e ss.

nacional", sob a forma de cosmopolitismo burguês, agindo assim, revolucionariamente, sobre todos os remanescentes da economia fechada, nucleada, circunscrita, feudal e feudalizante que o capitalismo historicamente substituía.

Nesse tempo, como em todos os tempos em que situações semelhantes se repetem, mercadores e capitães de indústria de alguns países apareciam como modelos de "cidadãos do mundo", homens libertos de "provincialismos", campeões de uma "governo mundial" — espécie de extrapolação o ecumênica de seus próprios governos. Essa não era a atitude assumida, porém, por aqueles organismos nacionais à custa dos quais se criava o mercado mundial e que dêle queriam participar de outro modo que não o de "parente pobre".

Sempre têm coincidido, portanto, por via desses fatores objetivos, — um espírito nacional, acentuado e militante às vezes, contrário a esse tipo vertical de "internacionalização", e, de outro lado, o cosmopolitismo vitoriano, principalmente alfandegário, das nações de economia capitalista desenvolvida. E é exatamente a alternância e a mudança das posições assumidas pelas diversas nações nesse tabuleiro o que determina, por sua vez, as mudanças históricas dos diversos grupos, exatamente pelo fato deles serem, também e ao mesmo tempo, grupos econômicos e grupos políticos.

A irreducibilidade desses pontos de vista gerou, no plano da sociedade internacional, todo um ciclo de guerras, ciclo ainda inacabado, em que, por outros meios, se procuram soluções para o problema básico da convivência entre as nações.

Enquanto se multiplicavam e aperfeiçoavam as possibilidades técnicas de contatos sociais inter-grupais, sucediam-se, no plano jurídico, as tentativas de sistematizar as normas de convivência internacional, de criar mecanismos de conciliação, arbitragem e sanção nos casos em que a norma fosse violada.

A inadequação dos planos e organismos jurídicos criados para resolverem os problemas das relações internacionais é um testemunho quase dramático de que, resultante sempre das correlações de forças dominantes em cada época, esses planos e organismos eram, invariavelmente, hospedeiros e veículos dos males que visavam curar. E se é verdade que a utopia começa quando se pretende solucionar problemas conservando as es-

truturas que os determinam e engendram, aquelas soluções, encaradas como soluções, jamais passaram, ao que parece, de sonoras utopias cujo fracasso, de outro lado, bem indica que os problemas da sociedade internacional são de *estrutura* e não apenas *formais*.

A compreensão da natureza estrutural dos problemas internacionais por parte de observadores e estudiosos significará, definitivamente, a passagem de uma atitude primária para uma atitude científica na análise desses mesmos problemas.

A ciência das relações internacionais, que reúne e elabora os dados concernentes que lhe podem fornecer todas as ciências sociais, pretende ser um passo decisivo nesse sentido, demonstrando o quanto há de pré-científico e ingênuo nessas concepções que partem da noção de que o problema é moral, ou doutrinário, ou racial, ou geográfico, o que tudo redundará, direta ou indiretamente, na conclusão de que ele é, intrinsecamente, insolúvel. (3) Para substituir essas noções simplistas e acadêmicas à sociologia aplicada ao estudo das relações internacionais cabe demonstrar, preliminarmente, o caráter institucional, estrutural dos problemas que compõem o seu campo de estudos.

Dizendo-se que o problema das relações internacionais é estrutural pretende-se indicar com isso que não é possível entender cientificamente o aspecto "*problema*" sem compreender primeiro o aspecto "*situação*", ou estrutura, pois se as instituições são cristalizações da vida social é a análise da estrutura e ritmo da sociedade internacional, em cada conjuntura, que há de fornecer o máximo de luz à análise teórica e à solução prática dos problemas que afetam as instituições internacionais. Quando se diz que o modo científico de realizar o estudo das relações internacionais consiste em encará-las como problemas estruturais queremos indicar que eles são, simultaneamente, morais, culturais, demográficos, políticos, jurídicos, pois que em todas essas esferas se revela a situação fundamental que é a resistência que relações sociais historicamente ultrapassadas

(3) Uma exposição crítica de diversos pontos de vista sobre o assunto fizemos em "*Guerra e Organização Social*", conferência pronunciada para oficialidade e alunos do C.P.O.R. do Ar e Regimento Aéreo da Base do Galeão.

opõem às novas relações sociais que a história engendra.

As relações internacionais, analisadas assim sob um prisma histórico-funcionalista, representam, via de regra, e extrapolação, num plano mais amplo, de relações sociais internas e sem a análise comparativa dessas estruturas sociais internas dos vários corpos nacionais — com a preocupação de compreendê-las e não de hierarquizá-las — qualquer generalização resulta em equiparação descuidada de situações sociais radicalmente diversas.

A análise da relatividade cultural que predomina na sociedade internacional, por outro lado, não deve se deter na constatação da existência da relatividade cultural, que por si mesmo se evidencia; dizer que o “caráter nacional inglês é diverso do “caráter nacional” do italiano; ou que o “destino” nos ligou a franceses ou norte-americanos; ou que indus e mussulmanos “jamais” se unirão; ou, como é tão freqüente, opôr “ocidente” e “oriente” como polos inconciliáveis — são muitos e pre-conceitos que à sociologia só interessam como objeto de estudo e nada mais, pois com seu escopo científico nada têm de comum. O estudo da relatividade de estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais que coexistem na sociedade internacional não se deve deter, portanto, em tais generalidades: vai à análise da organização social interna de cada país como meio de compreender os pontos de partida de seu comportamento internacional; interessa-se por investigar a formação histórica de cada uma e os modos predominantes de resolver os problemas sociais que lhe são próprios pois, em certo sentido, o modo como cada sociedade nacional considera e resolve suas diferenciações internas projeta-se, direta ou indiretamente, no modo como considera e resolve as diferenças no plano internacional.

E' de importância fundamental nessa análise verificar até onde se confirma, no campo das relações internacionais, a hipótese sociológica que Mannheim formulou nos seguintes termos: “*people tend to imitate the actions and opinions of the ruling classes and national character in this sense is really the behavior which is characteristic of the ruling classes and is gradually adopted by their*

subordinates”. (4) Ver-se-á, então, mais uma vez — como definiu com toda clareza o Prof. Lambert (*loc. cit.*) — que a sociologia das relações internacionais não é ciência nova mas apenas a extensão a um campo mais largo de hipóteses de trabalho e de premissas metodológicas que se revelaram válidas no estudo da organização social interna de cada país. Quer na sociedade nacional, quer na sociedade internacional, os padrões de valores pelos quais os homens lutam não são “*glorious slogans*,” como lembrava há pouco tempo Edward Kardelj, em excelente estudo sobre a política mundial, (5) mas antes formam, com o sistema de estratificação social e seu complemento ideológico respectivo, “*a compact system of great rigidity*”, na expressão do Prof. T. Parsons (6), que precisa ser estudado em conjunto, em toda sua complexidade, como “*gestalt*” que realmente é.

Um escopo rigorosamente científico — ou corajosamente científico, já que nesses tempos que passam a coragem é não raro a qualidade que mais se exige do cientista social — é o de que carece o estudo sociológico das relações internacionais, não apenas pelo decôro do cientista que se não quiser limitar as generalidades do cronista, mas também porque essa atitude mental é a única que pode isentar o sociólogo de se servir aos “*vested interests*” e às suas carapaças ideológicas. Se em qualquer campo das ciências sociais o preconceito ideológico é ameaça constante contra a pureza da observação científica, fácil é compreender que no estudo das relações internacionais do nosso tempo esses perigos se multiplicam, tão próximos que estão quase inerentes, à sociologia acadêmica.

Numa era que se caracteriza por transformações rápidas e profundas, em que os processos so-

(4) Vide K. MANNHEIM, *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940), pág. 24. Para maior desenvolvimento vd., do mesmo autor, *Libertad y Planificacion Social* (trad. 1942) e K. MARX, *The German Ideology* (trad. 1939) — *passim*.

(5) Vide E. KARDELJ, *World Imperialism Today*, in “*Labour Monthly*”, June 1947, pg. 183 ss.

(6) Vide T. PARSONS, *The Problem of Controlled Institutional Change*, in “*Psychiatry*”, Vol. VIII, n.º 1, Feb. 1945, pág. 97. Vd., também, F. Stuart Chapin, *Some Psychological Cross Currents that May Affect Peace Plans*, in “*American Sociological Review*”, Vol. VIII, n.º 1, Feb. 1944, pág. 21.

ciais se aceleram, essa aceleração traduzindo-se em problemas internacionais de toda ordem, — é evidente que o perigo maior, no que se refere à interferência de preconceitos ideológicos, que pode perturbar o estudo científico das relações internacionais são os de origem e sentido conservador. Quando o *status quo* se altera os que pretendem sua alteração encontram-se, automaticamente, sincronizados com as tendências profundas que operam na própria realidade e só os que desejam conservar é que têm de criar mecanismos de defesa, racionalizações, sistemas ideológicos que não raro se instalam nas ciências sociais procurando atrair para determinadas estruturas de valores, historicamente determinadas, todo o prestígio e a autoridade permanente da ciência.

Basta, aliás, olhar para os estudos mais recentes sobre os problemas das relações internacionais e ver-se-á o quanto ainda se confundem, nesta esfera, ciência e ideologia, opiniões e conhecimentos.

Importa-nos destacar porém que é esta precisamente a magia de toda a ciência e especialmente da sociologia: compreender os processos que se desenrolam à nossa vista e armar os homens dos meios necessários para uma participação consciente nesses processos. E nisto é que reside o que há de mais fascinante e de mais sacrificante no estudo da sociologia das relações internacionais.

Uma revisão crítica do material doutrinário existente sobre os problemas da sociedade internacional é outro passo preliminar do lançamento, em bases científicas, de seu estudo. Os estudos mais recentes sobre a última guerra fornecem exemplos típicos a esse respeito.

Veja-se, por exemplo, o quanto ainda é difundida a noção de que a segunda guerra mundial foi devida aos "imutáveis instintos guerreiros dos alemães", como diz Vansittart, que na Inglaterra é o mais notório representante dessa corrente de opinião. (7) A prova de laboratório e a experiência histórica, sociologicamente elaborada, negam a teoria racista e, entretanto, toda uma explicação de acontecimentos recentes, que visaram precisamente destruir uma organização política que fazia da discriminação racial razão de Esta-

do, ainda encontra, na conjuntura mundial de nossos dias, condições para ressurgir e florescer.

Se notarmos, porém, como alguns "torios" britânicos extraem daquela teoria a concepção de que não cabe aos "guerreiros de raça alemã" mas sim aos "povos de língua inglesa" o governo ultrapatriarcal do mundo — compreende-se, dentro de um critério funcionalista, as posições diversas e a unidade substancial que podem assumir, na explicação dos problemas internacionais, os preconceitos ideológicos. Semelhante à concepção racista é a trajetória de outras concepções não menos messiânicas que procuram apresentar a guerra como inerente à natureza humana, ou a geografia ou à soberania nacional. (8)

Este último ponto de vista costuma ter efeitos fascinantes sobre os espíritos generosos mas desprevenidos e por isto mesmo tenta-se inculcá-lo, a todo transe, na ciência, sem consideração e análise das circunstâncias históricas que o engendram e sustentam.

Segundo os defensores dessa opinião, enquanto houver nações soberanas a paz é impossível; a renúncia à soberania é o passo que precisa ser dado pelos povos que querem a paz mundial. E para esse *slogan* pedem a confirmação da ciência... (9)

Não é por mera coincidência que os defensores de tais concepções se recusam, sistematicamente, a estudar, em cada tempo e em cada lugar, as causas que determinam o choque militar entre nações soberanas e partindo da preliminar arbitrária de que é a soberania *em si* que determina as guerras, con-

(8) Vide H. N. BRAILSFORD, *The German Problem* (1945); Mortimer Adler, *How to Think about War and Peace* (1944); Quincy Wright, *A Study of War*, 2 vols. (1944); M. Straighth, *Make this the Last War* (1943); J. Lambert, *Quatre Conférences* (1945); André Gros, *Barbares ou Humains* (1942) — para uma exposição e crítica de teorias recentes concernentes ao assunto.

(9) O Professor J. Lambert publicou, em 1931, as aulas dadas na "Chaire de la Paix", da Faculdade de Direito de Lyon, num volume intitulado *Les Nations contre la Paix*, em que defendia pontos de vista semelhantes sobre a soberania nacional, que, de resto, eram os predominantes na época entre intelectuais europeus, especialmente os juristas influenciados pela propaganda pacifista que preparou o terreno psicológico para a política de apaziguamento e a capitulação de Munich. Apraz-nos declarar, entretanto, a bem da verdade, que do próprio Professor Lambert, dez anos depois, tivemos a satisfação de ouvir pessoalmente a declaração de que não mais subscrevia os pontos de vista esposados em 1931. O mesmo facilmente se depreende, aliás, da leitura de suas *Quatre Conférences*, pronunciadas em 1945, na aculade de Direito de Recife, supra-citadas.

(7) Sobre este e outros pontos de vista, vide as observações críticas de P. Fedoseiv, *La Sociología Burguesa Contemporânea y los Problemas de la Guerra y la Paz*, (1947).

cluem pela solução simplista de que a negação da soberania significa a paz. Ocorre, porém, que esta soberania *em si* é pura ficção, pura criação cerebrina de ideólogos de uma soberania única feita às custas da soberania alheia. O que importa sociologicamente é investigar, em cada caso, dentro de cada conjuntura, *quem* determina internamente o comportamento da nação soberana na sociedade internacional e *como* a soberania, em cada situação, entra em conflito com outra esfera de soberania nacional.

Essa análise minuciosa revelará, sem sombra de dúvida, que nada existe de inerente e implícito à soberania que acarrete, necessariamente, a guerra entre nações soberanas.

Outros consideram que as guerras, e a segunda guerra mundial especialmente, resultam de fatores psicológicos. E este foi, lamentavelmente, o ponto de vista oficializado, segundo parece, pela "Carta da UNESCO", onde se lê: "Se a guerra começa na mente dos homens, é na mente dos homens que a defesa da paz precisa ser erguida". A terapêutica que daí resulta, e que constitui a tarefa específica daquele organismo internacional, é educação, rela-

ções culturais, bolsas de estudo, intercâmbio intelectual, congressos e exposições pacifistas...

A' sociologia, em verdade, a legenda famosa da UNESCO, afigura-se mais a formulação de um desejo do que o diagnóstico de uma situação de fato. Se os fenômenos que se processam na sociedade internacional só podem ser compreendidos estruturalmente, transferir sua gênese para a natureza humana resulta em mistificação. A rigor nem mesmo existe isso que foi chamado "mente humana", senão indissociavelmente ligada a uma estrutura social e dela fluindo, permanentemente, como produto. A concepção esposada pela UNESCO, é preciso que se diga, recua o problema para o estado em que se encontrava há algumas décadas atrás. (10)

Sem dúvida, reconhecemos que substituir tôdas essas falsas noções por noções científicas é tarefa que demanda esforços não pequenos. Mas não é característico da ciência recuar ante os problemas; pelo contrário, é deles que a ciência se nutre.

(10) Vide John Dewey, "Human Nature" in *Encyclopaedia of Social Sciences*, Vol. 7. E note-se que o progresso ulterior da sociologia e da psicologia social só fizeram confirmar a retificação do "bias" psicologista criticado por Dewey neste estudo.

A reforma bancária brasileira

CASIMIRO A. RIBEIRO

(II)

Em continuação à série de ensaios sobre a projetada reforma bancária brasileira, o economista Casimiro A. Ribeiro estuda hoje a figura do Banco Central como base do sistema bancário nacional.

Desenvolve o trabalho com aprofundada lógica, encarando primeiramente a constituição interna do órgão, para depois desenvolver alguns aspectos de sua atuação externa, principalmente de suas relações com o Governo, como fator de equilíbrio das finanças públicas (N. R.)

III — O BANCO CENTRAL

1. CONSTITUIÇÃO

SE a opinião nacional é unânime quanto à necessidade de executarem-se certas medidas de controle monetário e creditício consagradas mundialmente como "de banco central", já com respeito ao tipo de instituição que deverá exercer essas funções especializadas ela apresenta correntes bastante dissintâneas. Assim, entendem muitos que o banco central deve ser patrimônio exclusivo da União, de vez que desempenhará funções caracteristicamente estatais, enquanto outros recomendam seja ele constituído em sociedade mista, a fim de evitar que o Governo se valha de certas faculdades do banco central para resolver seus problemas financeiros próprios; outros ainda afirmam que o mais prático seria aproveitar-se o Banco do Brasil S.A., já existente, pois a criação de um novo instituto de crédito seria aumento desnecessário de gastos e burocracia oficiais. Copiosa argumentação tem sido apresentada na imprensa e no seio do Legislativo para a defesa desses pontos de vista, a qual merece ser apreciada em seus aspectos essenciais.

Segundo o ante-projeto do Governo o banco central brasileiro deve ser um banco do Estado,

exclusivamente, e na Exposição de Motivos n.º 936 do Sr. Ministro da Fazenda encontramos suas razões:

"Durante muito tempo a ortodoxia exigia que o banco central fôsse um banco particular ou, quando muito, um banco misto, isto é, com participação do Estado no capital. Pretendia-se, por essa forma, libertar o banco central da influência do Estado, que foi sempre considerada prejudicial à ação independente que deve exercer tal instituto."

"Hoje em dia, porém, essa idéia modificou-se completamente, julgando-se, ao contrário, indispensável a intervenção do Estado em matéria de banco de emissão ou de banco central."

"A própria Inglaterra, que foi durante muitos anos a guardiã daquela ortodoxia, nacionalizou o Banco da Inglaterra, a despeito de tradicionais argumentos em contrário. Certamente contribuiu para isso a ação do Partido Trabalhista, porém sem dúvida o que mais influiu foi a evolução, cujo senso o inglês possui em alto grau."

"Na Europa, só encontramos uma exceção, o Banco da Suíça, que é um banco privado. Fora da Europa, os grandes países novos, como o Canadá, a Austrália, a Argentina, o México e outros, adotam a forma estatal para os seus bancos centrais."

"O exemplo mais frizante em contrário é a organização norte-americana; mas o exemplo dos Estados Unidos só serve aos próprios Estados Unidos. E' a pluralidade dos bancos de emissão, através da unidade, a adaptar-se às necessidades de um imenso território continental, já evoluído em seu progresso. A unidade na pluralidade é, porém, obra do Estado, sobretudo quando se torna necessária qualquer intervenção. Assim, pode-se afirmar que o sistema de emissão americano é, de direito, de banco privado; mas, de fato, é de banco de Estado."

"Para o Banco Central do Brasil, seguimos a evolução, dentro do espírito dos novos tempos, adotando a forma de banco de Estado. Mas, há, além disso, razões ponderáveis, muito bem explanadas por D. Amaro Avalos na exposição de motivos apresentada ao Presidente da República Argentina, para a criação do Banco Central daquele país, assim resumidas:

— A política monetária não pode divorciar-se da política econômica do Estado. Seriam imprevisíveis as consequências prejudiciais de uma orientação divergente.

A política monetária abrange, com efeito, variados aspectos, todos êles fundamentais à vida econômica do país: — o valor da moeda, a utilização do ouro e das divisas, o poder de regular os meios de pagamento, o crédito e a liquidez do sistema bancário, embora sejam elementos preponderantes no campo específico da moeda, constituem, ao mesmo tempo, fatores importantes na esfera econômica.

Nestas circunstâncias, existe consciência unânime acêrca da conveniência de ser a política monetária regida por princípios que atendam, sem deixar dúvidas, aos interesses econômicos da Nação, que constituem, em última análise, os interesses gerais da coletividade.

A independência do Instituto Emissor em relação ao Estado, para que este não trate de converter em fundos próprios os recursos daquele, — pode ser conseguida eficazmente sem a interferência de interesses privados, nem sempre coincidentes com o bem estar geral, e de forma acorde com a transcendental importância de um instituto encarregado da guarda do ouro, como contra valor da moeda, e destinado a atender às necessidades do meio circulante interno.

— Se é princípio científico que a reserva de ouro não se pode considerar propriedade de um banco, nem do Estado, porque pertence à economia nacional e resguarda direitos dos portadores de papel-moeda, os institutos emissores são simplesmente guardas indispensáveis e únicos dêsse ouro. E se, além disso, admitir-se que a política monetária, como a econômica e a financeira, são funções privativas do Estado, como princípios inerentes à Nação, a guarda dêsse patrimônio público deve, indiscutivelmente, caber a êsse mesmo Estado. Qualquer princípio que tenda a respeitar a autonomia da entidade encarregada dessa missão, para prevenir uma política errônea, deve e pode obter-se sem necessidade de delegar o Estado atribuições que são constitucionalmente indelegáveis, como a de emitir.

— Tratadistas poderão discutir a hermenêutica da disposição constitucional; porém os termos claros desta e a natureza da emissão monetária, reserva e um banco nacional o monopólio dêsse atributo soberano da Nação.

— Sem prejuízo dêsses argumentos, que fundamentariam, a todo momento, a criação de um órgão emissor de natureza oficial, creio que o exercício da função reguladora do crédito, por sua íntima relação com as alternativas do mercado monetário, deve também ficar a cargo de um Banco Central do Estado, porque constitui outra atribuição emissora.

— De outra parte, a planificação internacional, em matéria financeira, econômica e monetária, por cujo meio propendem hoje todos os países para uma mais íntima e harmônica vinculação das economias nacionais, exigem dentro de cada Estado uma crescente centralização das referidas funções e dos organismos aos quais compete estudar e levar a bom termo as medidas de ordem econômica e monetária que resultam dos compromissos e contratos internacionais que a Nação assumia ou estabeleça, segundo o caso, tendendo ao seu próprio desenvolvimento e ao incremento do intercâmbio comercial."

Não obstante a ponderável argumentação de D. Amaro Avalos, o Poder Legislativo argentino decidiu constituir o *Banco Central de la República Argentina* em sociedade anônima, sendo o Estado subscritor de apenas um terço das ações.

E' de assinalar-se a obscuridade lançada por tratadistas da matéria em torno de seus pontos de vista, ao empregarem os termos *Estado*, *Governo* e *Poder Executivo* com o mesmo significado e extensão. Na argumentação de D. Amaro Avalos, por exemplo, citada pelo Sr. Corrêa e Castro, observamos (4.º período): "A independência do Instituto Emissor em relação ao Estado, para que este não trate de converter em fundos próprios os recursos daquele..." Ora, evidentemente o Autor referiu-se aí a *Governo*, expressão que nos regimes republicanos é empregada vulgarmente para designar o Poder Executivo. O Banco Central, por executar funções eminentemente públicas, deve ser forçosamente um órgão do Estado, o que não implica em afirmar que deva ser uma dependência do Poder Executivo. O Estado é, na acepção mais generalizada, a Nação politicamente organizada, ao passo que o Executivo é apenas uma peça dessa estrutura política. Não há confundí-los, exceto nos regimes totalitários, em que os poderes executivo, legislativo e judiciário são enfeixados por um único órgão ou indivíduo, e os interesses da Nação são identificados aos do Poder dirigente. Na Argentina de D. Avalos e no Brasil dos dias que correm a estrutura política baseia-se no equilíbrio de três poderes fundamentais: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, cujo entrosamento de atribuições se acha tão bem organizado que, a nosso ver, afasta o perigo da influência excessiva do "Governo" sobre o Banco Central. Pela Constituição vigente, o Poder Executivo é obrigado a prestar periodicamente ao Congresso Nacional contas detalhadas de suas finanças; nenhum orçamento do primeiro poderá ser executado sem a aprovação dêste último, e quaisquer despesas extras terão de passar pelo mesmo crivo. Como pensar-se, então, que o Executivo poderá forçar o Banco Central a emitir dinheiro para desagravo de suas dificuldades financeiras? Ademais, segundo os moldes consagrados, o Instituto Emissor terá a forma autárquica, se constituído com recursos do Estado, o que contribuirá para atenuar o inconveniente em aprêço.

No grupo dos que pugnam por uma organização em economia mista do Banco Central brasileiro,

destacamos o projeto do Sr. Márcio de Andrade Ramos, apresentado no Senado Federal em 6-4-1948, o qual propõe a seguinte constituição para um *Banco Central de Emissão e Redescontos S. A.*:

Artigo 2.º O Banco Central de Emissão e Redesconto do Brasil, será uma Sociedade Anônima com capital integrado de cem milhões de cruzeiros (Cr\$ 100.000.000,00) dividido em ações nominativas no valor de mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00) cada uma, que não podem ser convertidas em ações ao portador, nem transferidas por endosso e são subscritas por três categorias de acionistas.

Parágrafo 1.º *Acionistas da categoria A* — Tesouro Nacional, subscritor da cota de trinta milhões de cruzeiros (Cr\$ 30.000.000,00); *Acionistas da categoria B* — Público (comércio, lavoura, indústria, classes liberais, funcionários civis e militares, autarquias, caixas econômicas) subscritores da cota de quarenta milhões de cruzeiros (Cr\$ 40.000.000,00); *Acionistas da categoria C* — Bancos licenciados para funcionar com o capital realizado não menor de dez milhões de cruzeiros (Cr\$ 10.000.000,00) subscritores compulsórios da cota de trinta milhões de cruzeiros (Cr\$ 30.000.000,00) ao pró rata dos respectivos capitais.

Artigo 3.º O Banco Central de Emissão e Redesconto S. A. será administrado por uma Diretoria de quatro diretores, sendo o diretor-presidente nomeado pelo presidente da República com aprovação do Senado, e os três diretores eleitos respectivamente pelos acionistas categoria A para Carteira de Câmbio, categoria B para Carteira de Emissão e Redesconto, categoria C para Carteira de Empréstimos, Depósitos e Títulos Públicos. O diretor-presidente além de qualidade terá voto de desempate.

E' evidente, nesse projeto, a preocupação de atenuar a influência do Poder Executivo no Banco Central por meio de uma participação de 70% dos interesses privados na formação do capital, e sujeitando à aprovação do Senado a nomeação do diretor-presidente, sendo também digna de nota a maneira de equilibrar as influências das várias categorias de acionistas pela designação alternada dos diretores às carteiras especializadas.

Cremos, entretanto, que a participação direta de interesses particulares na administração do instituto emissor e regulador do crédito apresente inconvenientes que não serão compensados pelas vantagens eventuais de uma diminuição da influência governamental, cujo aspecto negativo, em verdade, diz respeito exclusivamente à questão da emissão do dinheiro. O perigo de provocar o Governo emissões de papel-moeda para a solução de problemas financeiros próprios pode ser evitado mais eficientemente por uma supervisão atenta do Poder

Legislativo sobre as atividades do Banco Central do que através da gestão desse órgão por representantes das diversas classes econômicas nacionais, que igualmente poderão forçar emissões para a satisfação de necessidades particulares.

Endossamos plenamente as justificativas do Sr. Ministro da Fazenda quanto à conveniência da organização do Banco Central sob forma autárquica e como patrimônio exclusivo do Estado, e não temos reparos a fazer com respeito ao tipo de administração projetada pelo Governo para esse instituto:

Art. 16. A Diretoria será composta de um Presidente, um Vice-Presidente e quatro Diretores, inclusive o Superintendente dos Bancos, todos de nomeação do Presidente da República. O mandato dos membros da Diretoria é de cinco anos, podendo ser renovado.

§ 1.º O Presidente será pessoa de notória experiência comercial, industrial ou bancária. Sua nomeação será submetida à aprovação do Senado. A este compete igualmente deliberar sobre sua dispensa, mediante representação do Presidente da República.

§ 2.º O Vice-Presidente e os Diretores serão também pessoas de notória capacidade e experiência, indicadas pelo Ministro da Fazenda e escolhidas, de preferência, nos meios bancários do País.

A destituição do Vice-Presidente e dos Diretores compete ao Presidente da República, mediante representação fundamentada do Presidente do Banco.

Art. 17. O Conselho de Fiscalização dos Bancos será constituído pelo Ministro da Fazenda, pelo Presidente do Banco e por um representante da Procuradoria Geral da República, designado pelo Presidente da República. O Conselho julgará, em grau de recurso, as decisões proferidas pelo Diretor Superintendente dos Bancos.

Art. 18. O Conselho Monetário será dividido em duas Câmaras e se comporá dos seguintes membros:

- a) Ministro da Fazenda;
- b) Presidente, Vice-Presidente e Diretores do Banco Central;
- c) Presidentes dos bancos semi-estatais, a que se refere o art. 2.º, inclusive o Presidente do Banco do Brasil.

Parágrafo único. Enquanto não se organizarem os referidos bancos, os seus presidentes serão substituídos no Conselho Monetário por diretores do Banco do Brasil, designados pelo Ministro da Fazenda.

Art. 19. A primeira Câmara resolverá apenas sobre assuntos de alta administração que lhe sejam submetidos pelo Presidente do Banco e será constituída por este, pelo Ministro da Fazenda e pelos Diretores do Banco, responsáveis pelo assunto que estiver em debate.

Art. 20. A segunda Câmara será constituída por todos os membros do Conselho e deliberará sobre qualquer assunto que lhe seja submetido pelo Presidente do Banco, salvo os da competência da Primeira Câmara, a não ser que esta, por proposta do Ministro da Fazenda, resolva ouvir o Conselho pleno.

Art. 21. O Conselho, em qualquer das duas Câmaras, será presidido pelo Ministro da Fazenda. As deliberações resultarão da maioria de votos, tendo dois votos o Presidente, em caso de empate.

Há, entretanto, forte corrente nacional contrária à criação de um banco central na forma proposta pelo Governo, sob a alegação de que já existe um instituto oficial de crédito perfeitamente habilitado para tais funções — o Banco do Brasil S. A. — cujo prestígio nacional e externo, alicerçado em 140 anos de proficiente ação, permitir-lhe-ia executar o controle da moeda e do crédito com mais eficiência do que um banco novo, que teria inicialmente de conquistar a confiança pública, notoriamente infensa a inovações, e cuja criação constituiria uma despesa desnecessária e um aumento improdutivo da burocracia oficial.

Dêsses argumentos, apenas um possui real valor: o de que o conceito público de um banco central recente não poderia comparar-se com o do Banco do Brasil, cuja fôlha de serviços prestados à coletividade abrange seis gerações; com respeito às afirmativas de que este último poderia acumular suas vastas atividades comerciais com os encargos completos de um banco central, e de que far-se-ia economia com esse tipo de organização, pomos nossas sinceras dúvidas.

Primeiramente, temos a observar que o exercício da faculdade emissora por um banco comercial, de descontos e redescontos, não é absolutamente recomendável, pois tais atividades são, até certo ponto, incompatíveis, como nos mostra a experiência econômica. Para evitar tais inconvenientes teria o Banco do Brasil de desdobrar-se em dois bancos inteiramente autônomos, a exemplo do Banco da Inglaterra: banco comercial e banco emissor. Aliás, já podemos observar esse fenômeno presentemente: as Carteiras de Redescontos, de Crédito Agrícola e Industrial, de Câmbio, de Exportação e Importação, e a Superintendência da Moeda e do Crédito, criadas ou ampliadas pelas atribuições oficiais cometidas ao Banco do Brasil, e responsáveis por grande parte do aumento de funcionalismo e de agências verificado nêsse instituto nos últimos

anos, constituem um verdadeiro banco do Estado dentro daquela sociedade anônima.

Esses serviços especializados já em funcionamento no Banco do Brasil serão, logicamente, aproveitados na organização do Banco Central, de modo que, na realidade, as despesas e o aumento de burocracia, nela implícitos, serão bem menores do que se anuncia.

Encontramos apoio para o nosso ponto de vista em autoridades célebres na matéria, como por exemplo Sir Otto Niemeyer, que em 1931 (1) assim se pronunciou sobre o problema em aprêço:

“Qualquer projeto para organizar um banco central no Brasil deve tomar em consideração, imediatamente, duas alternativas: 1.^a — a transformação do atual Banco do Brasil em um banco central de caráter ortodoxo; 2.^a — a fundação de um instituto inteiramente novo, que assumiria o privilégio de emissão e cumpriria as outras funções de um banco de reserva. O atual Banco do Brasil é, em grande parte, um banco de negócios efetuando negócios comerciais, o que não faz parte das funções de um banco central. Tais negócios têm uma parte tão proeminente na economia do país que, como é obvio, não poderão ser suprimidos, e, mesmo, seria difícil encontrar um meio de transferi-los a outros bancos comerciais existentes. Além disto, o Banco do Brasil tem, internamente, uma situação e um nome de valor comercial. Será, portanto, mais prático remover do Banco do Brasil aquelas funções de banco central, que ele tem exercido nos últimos anos, e entregá-las a um instituto novo, especialmente fundado, por lei, para esse fim.”

“A Superintendência da Moeda e do Crédito funcionando dentro do próprio Banco do Brasil, como parte dêste — observa com justeza o Sr. Corrêa e Castro — nunca teria a necessária independência para exercer sobre o mesmo fiscalização semelhante à que deve exercer sobre os demais bancos”, e acrescenta:

“Nada perderá o Banco do Brasil, na sua estrutura e no seu prestígio, deixando de transformar-se em Banco Central: — na sua estrutura porque continuará, como tradicionalmente sempre foi, um banco típico de depósitos e descontos; — no seu prestígio porque continuará, como até agora, a liderar

(1) Relatório sobre o Banco Central Brasileiro.

os bancos de sua categoria, aos quais servirá de modelo."

2. RELAÇÕES COM O GOVÊRNO

O equilíbrio das finanças públicas é condição básica para o estabelecimento e manutenção da harmonia monetária, escopo fundamental dos bancos centrais, motivo porque necessitam essas instituições estar em ligação perene com os governos, a fim de ampará-los diretamente em suas dificuldades econômicas transitórias, fazendo-lhes adiantamentos, e auxiliá-los em suas dificuldades extraordinárias ou de caráter tendencial, promovendo o levantamento de empréstimos internos ou externos, prestando-lhes assistência técnica etc.. Essas relações financeiras, entretanto, devem nortear-se por princípios definidos e subordinar-se a limites legais expressos, a fim de que resultem em benefício para a coletividade e não descambem para o imediatismo de estreitas conveniências políticas.

A função de banqueiro do Governo é a mais antiga na história dos bancos centrais, remontando à própria origem destes. Assim, o primeiro instituto do gênero, o Banco da Inglaterra, foi constituído por subscrição popular em 1694 com a finalidade principal de adiantar dinheiro ao Governo, em troca de certos direitos e privilégios conferidos por lei, entre os quais a faculdade emissora, sujeita a certas limitações; seu capital inicial foi de £ 1.200.000, e da mesma importância foi seu primeiro empréstimo ao Governo, feito à taxa de ... 8% aa. O Parlamento inglês, todavia, não demorou em impôr limitações a essas transações financeiras, ao passo que em outros países europeus, em que elas foram atribuídas a governos discricionários, suas consequências desfavoráveis não se fizeram esperar. A história econômica está cheia de exemplos de inflações e depreciações de moedas provocadas por exagerados empréstimos dos bancos centrais aos governos; em verdade, a grande maioria das inflações registradas tiveram essa origem.

Presentemente, acha-se consagrado o princípio de que, em nome de uma sadia política monetária, a ajuda financeira direta dos bancos centrais aos governos não deverá ir além de adiantamentos a curto prazo, por conta de recursos a serem arrecada-

dados no mesmo exercício. De fato, não existe uma justaposição perfeita dos processos de execução da despesa e da receita governamentais; acontece muitas vezes serem os períodos do ano em que o Governo mais gasta justamente aqueles em que a arrecadação é menor. Os adiantamentos do Banco Central têm aí a finalidade de impedir que haja solução de continuidade no andamento das funções públicas.

O ante-projeto do Executivo assim regula as operações financeiras entre o Governo e o futuro *Banco Central do Brasil*:

Art. 7.º

Parágrafo único. O Banco Central não efetuará operações de conta-própria com o Governo da União, dos Estados e dos Municípios, porém abrirá ao Tesouro Nacional, anualmente, um crédito em conta corrente, cujo valor não deverá ultrapassar de 25% do total da receita prevista na lei orçamentária. O saldo devedor resultante da utilização desse crédito deverá ser resgatado até 31 de março do ano seguinte.

Em certos países, como o Chile e a Colômbia, prefere-se regular esses adiantamentos (na base de 30%) pelo volume dos recursos próprios do Banco Central, em vez de pelo valor da receita pública, o que nos parece mais acertado. A ajuda financeira direta ao Governo não deverá ser feita com prejuízo das demais funções do Banco Central; se os 30% de seus recursos disponíveis, por exemplo, não forem suficientes para adiantar 15% ou 20% da receita pública, esse instituto lançará mão de meios indiretos, como a venda de títulos do Governo, que, uma vez executada a arrecadação, poderão ser readquiridos, para consolidação do crédito deste último junto à população.

Indiretamente, podem os bancos centrais ampliar grandemente seu auxílio financeiro aos governos, encarregando-se do levantamento de empréstimos internos e externos, sempre que tais operações se tornarem necessárias. Para tanto deverão zelar continuamente pelo crédito da Administração Pública dentro e fora do país, realizando, entre outras medidas, intervenções no mercado oficial de valores, a fim de defender a cotação dos títulos públicos, e promovendo o rigoroso cumprimento dos compromissos financeiros externos.

(2) Exposição de Motivos cit.

O ante-projeto de executivo assim dispõe, nesse particular:

Art. 6.º Para alcançar tais objetivos são conferidos ao Banco Central poderes, em virtude dos quais lhe incumbe:

6) intervir no mercado de títulos, a fim de evitar movimentos especulativos que possam prejudicar a cotação dos títulos da dívida pública ou dos emitidos pelos bancos semi-estatais, cujo valor lhe cumpre defender;

11) representar o Governo em suas relações com organizações internacionais de crédito e, bem assim, na qualidade de agente ou procurador, para promover a realização de empréstimos internos ou externos, efetuar pagamentos de juros e amortizações desses empréstimos, realizar operações de câmbio, transferência de fundos e quaisquer outros serviços bancários.

Até que limite comprará o *Banco Central do Brasil* títulos do Governo no mercado com a finalidade de defender-lhe o valor real? Até o importe de seu capital e reservas? admitirá, como recurso extremo, a emissão de papel-moeda para atender a essas operações de *open market*?

O Governo preferiu relegar as respostas a essas fundamentais questões aos Regulamentos, que se seguirão à Lei Bancária, segundo nos mostra o artigo sétimo de seu ante-projeto:

Art. 7.º Para exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 6.º, efetuará o Banco Central operações que serão enumeradas, em detalhe, no Regulamento da presente lei, entre elas a emissão de papel-moeda, de curso legal, a compra e venda de cambiais e a intervenção no mercado de títulos.

Cumprе lembrar, entretanto, o acontecido com o *Banco Central de la República Argentina*, cujo Relatório de 1941 assinala, ao comentar os seus cinco primeiros anos de atividades:

“En otras legislaciones los bancos centrales están facultados para realizar operaciones de títulos en el mercado abierto (*open market operations*). Pero entre nosotros el propósito de eliminar de los proyectos bancarios de hace cinco años todo lo que pudiera considerarse como expediente para proveer de fáciles recursos al Estado provocando la temida inflación, evitó que se siguiese en este punto la práctica de otros países. El Banco Central sólo fué autorizado, pues, a comprar títulos por el importe de su capital, las reservas y las lentas amortizaciones de sus Bonos Consolidados. Todo esto ha sido ya invertido y sólo puede utilizarse en la regulación normal del mercado vendiendo y comprando valores según las circunstancias.”

Mais que na Argentina, as emissões de papel-moeda em nosso país são encaradas como sintoma de cataclismo nacional, e isso porque os nossos go-

vernos não têm sabido executar medidas anti-inflacionárias que defendam os níveis de preços da influência perniciosa daquelas. Não obstante, a emissão de dinheiro é e será ainda por muito tempo a táboa de salvação das finanças públicas, e o problema não está em proibir sumariamente tais operações, mas em executá-las com critério, de modo a impedir que elas afetem seriamente o custo da vida, o que é perfeitamente possível, por mais incrível que pareça aos brasileiros e sul-americanos em geral. O governo britânico, por exemplo, para atender ao tremendo vulto de suas despesas durante o período de guerra, emitiu ao ponto de triplicar o montante do dinheiro em circulação no Reino Unido aumentou substancialmente os impostos e sujeitou a população a drásticas restrições econômicas; não obstante, o custo da vida nesse país presentemente acusa uma elevação de apenas 30% em relação a 1939! Já no Brasil, sob condições bastante menos adversas, o aumento registado foi de 300%, para o mesmo período. As emissões de papel-moeda, em si, não explicam essa disparidade de resultados.

As grandes emissões de papel-moeda feitas no Brasil entre 1941 e 1946 acham-se justificadas em sua quase-totalidade pelo financiamento do comércio externo e outras despesas extraordinárias impostas ao Governo pela contingência de guerra. Assim, cremos que a torrente inflacionista não terá segunda edição, cessadas que se acham as suas principais causas, e considerando ainda que o futuro banco central brasileiro trabalhará no sentido de desenvolver o crédito público.

Tivemos ocasião de assinalar na primeira parte de nosso trabalho, ao arrolarmos justificativas para a criação de um banco central brasileiro —o triste aspecto que apresenta a questão do crédito público no Brasil. Apreciaremos agora os principais meios de sua solução prática.

Além do fator moral, já analisado, há fatores puramente técnicos responsáveis pela desvalorização dos títulos da dívida pública, e entre eles destacamos a diversidade das taxas de juros dos diversos títulos federais, estaduais e municipais, a qual, além de estabelecer preferências por uns em detrimento de outros, desses documentos, tornará extremamente difícil a ação do Banco Central no sentido de defender-lhe a cotação no mercado.

Para obter tais inconvenientes, será necessário unificarem-se todas as emissões num único tipo pa-

drão, sob a garantia direta da União, para o que entrará o Governo Federal em entendimento com os Governos dos Estados, e estes com as Municipalidades.

Outro ponto importante do problema, a nosso ver, é o critério de avaliar os títulos públicos dados em caução aos órgãos oficiais de crédito. O anteprojeto do Governo, seguindo aliás os regulamentos de vários bancos centrais modernos, dispõe:

Art. 10. Os empréstimos compreendidos no referido artigo 6.º, serão efetuados com garantia de títulos idênticos aos admitidos a redesconto, com a margem de 20% sobre o valor nominal; com garantia de títulos da dívida da União e dos Estados, com margem de 10% sobre a cotação oficial;

Ora, quer-nos parecer que tal modo de caucionar os títulos públicos, há muito tempo já em uso no Brasil, tem resultados psicológicos negativos. Assim como o dinheiro pôsto em circulação, os tí-

tulos emitidos pela Administração Pública só devem ter um único valor perante a mesma: o valor nominal, o valor pelo qual ela os vendeu aos particulares, e os resgatará em devido tempo; nem menos. Não é admissível que o Governo reconheça em texto de lei um valor flutuante para os documentos de sua dívida interna. O Banco Central poderá, amparando-se na praxe consagrada para a execução de empréstimos, ressaltar boa margem de garantia para suas operações — 20% digamos — porém deverá avaliar os títulos públicos *pelo valor nominal*. Tal especificação terá os mais benéficos efeitos sobre o crédito público, e não ocasionará dificuldades financeiras para o Banco Central, pois a margem de 20% evitará movimentos especulatórios contra aquele, quando os títulos públicos estiverem cotados abaixo do par no mercado, e desencorajará seus portadores de caucioná-los, quando estiverem acima do valor nominal.

(*Continúa*)

Do estágio probatório e sua efetiva utilização

C. A. Lúcio Bittencourt.

Terminamos, no presente número, a publicação da tese do Dr. Carlos Alberto Lúcio Bittencourt, sobre o estágio probatório e sua efetiva utilização.

Esta segunda parte consta de longa apreciação da figura nos países mais avançados, de que o autor infere oportunas lições para a administração brasileira. (N.R.).

PARTE II

O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO ESTRANGEIRO

CAPÍTULO VI

NOS ESTADO UNIDOS DA AMÉRICA

Sumário: 1. Observações preliminares — 2. O estágio no governo federal — 3. Nos Estados — 4. Nos Condados. Mobile County Alabama e Los Angeles County, Cal — 5. Nas Cidades. St. Paul. Saginaw. Kalamazoo. San Francisco.

O ESTUDO de qualquer aspecto da administração, ou de qualquer de seus institutos, não se deve limitar, na América do Norte, à observação, apenas, de um dos níveis de governo.

País onde o ideal da federação conseguiu cristalizar-se em realidade, os Estados da União Americana têm conservado grande autonomia, de que também gozam, em alta escala, as instituições locais, pelo respeito ao princípio da "home rule".

Tem, pois, o estudioso um campo vasto diante de si, para observar como vêm sendo tratados os problemas nos diversos lugares, de acordo com os pontos de vista e as convicções de cada grupo. A própria tendência atual centralizadora ainda não conseguiu padronizar os institutos e as fórmu-

las, muito embora o governo central, por meio dos auxílios — *grants in aid* — que fornece aos Estados, imponha certos *standards*, que têm concorrido, decisivamente, para a extensão do sistema do mérito naquele país.

Vale salientar, aliás, o grande ímpeto que a idéia do mérito vem logrando atingir nos últimos anos, especialmente depois que o *President's Committee on Administrative Management* sugeriu a extensão do sistema do mérito em todos os sentidos, "*upward and downward to include all positions in the Executive Branch of the Government except those which are policy-determining in character*". (1)

No governo federal, a aprovação, em 1940, do chamado RAMSPECK Act (2) tornou possível a extensão do sistema a todos os servidores do governo federal, inclusive os dos estabelecimentos independentes e das "agências administrativas", excluídos, apenas, os cargos e funções da Tennessee Valley Authority e da Work Projects Administration, bem como certas funções de cunho legal e as que o Presidente deve prover com a aprovação do Senado.

Esse ato constituiu — no dizer de JERRY KLUTTZ (3) — desde a aprovação, em 1883, do *Civil Service Act*, a maior peça legislativa sobre o serviço civil, tendo por efeito por termo ao sistema de favoritismo político ainda vigente:

"Passage of the Ramspeck Bill was the top of Federal employee event in 1940. Fact is the

(1) President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies, U. S. Government Printing Office, Washington, 1937, pág. 7.

(2) Aprovado em 26-11-1940, An Act Extending the Classified executive Civil Service of the United States — Vêde ainda: Executive Order n.º 8.743, de 23-4-41, no Federal Register, de 25-4-41.

(3) JERRY KLUTTZ, Ramspeck Bill: 1940 Boon to Uncle Sam's Workers, in Washington Post, 29-12-40.

bill the greatest piece of employee reform legislation since the approval of the original Civil Service Act in 1883. The bill will just about bring an end to the notorious system of political patronage".

Muito há, porém, por fazer nos Estados, pois dos 48 que constituem a grande República do Norte, apenas 17 figuram no censo de 1940, levado a efeito pela *Civil Service Assembly of the United States and Canada* (4), como tendo adotado o sistema do mérito. MOSHER & KINGSLEY, na edição de 1941, do seu livro *Public Personnel Administration*, referem-se a 18 Estados (5), mas incluem entre estes o de Kansas, que, embora disponha de lei relativa ao assunto, não a tem executado, pro falta de dotações orçamentárias (6).

E' nos Condados — *Counties* — que o sistema tem encontrado maior resistência, pois essas circunstâncias governamentais constituem, ainda, o "continente negro da política americana" — "*dark continent of American politics*". Sem embargo, a infiltração vai-se fazendo, embora lentamente.

Por outro lado, nas cidades, o sistema vai logrando extensa penetração, tendo crescido a 3, em 1884, para 867, em 1940, o número dessas circunscrições que aderiram ao movimento do mérito.

* * *

Praticamente, em tôdas as circunscrições acima referidas, que adotam o sistema do mérito, vamos encontrar dispositivos legais concernentes ao estágio probatório.

Certo não nos será possível fazer estudo minucioso dos vários dispositivos atinentes ao assunto, mas procuraremos caracterizar os mais relevantes, assim na legislação federal, como na dos Estados e órgãos locais.

2. No *governo federal* americano, o original *Civil Service Act*, aprovado em 16 de janeiro de

1883, prescreveu que a Civil Service Commission baixaria normas ou regras que deveriam, entre outras coisas, prover sobre um período de prova, sem o qual nenhuma nomeação se tornaria permanente. E' o que se vê da Sec. 2 do referido Ato:

"Second — And among other things, said rules shall provide and declare, as nearly as the conditions of good administration will warrant, as follows.

.....
Fourth, that there shall be a period of probation before any absolute appointment or employment aforesaid". (7)

Com fundamento nesse dispositivo, foi incluído entre as *Civil Service Rules* o mandamento que a seguir transcrevemos, com a redação que lhe foi atribuída, em 1940, por uma Executive Order: (8)

Nomeação probatória. A pessoa indicada para nomeação deve ser devidamente notificada pela autoridade que nomeia (*appointing officer*), da qual deverá receber, após aceitar o cargo e apresentar-se ao serviço, um certificado de nomeação probatória. Os primeiros seis meses de serviço constituirão o período probatório, mas a Comissão e os departamentos interessados poderão fixar um prazo maior para determinadas posições... Quando, após justa e ampla experiência, a conduta ou capacidade do estagiário não fôr considerada satisfatória pelo *appointing officer*, será aquêle a qualquer tempo durante o período de prova, notificado por escrito, com indicação de razões, e essa notificação porá fim ao seu serviço. Boletins de merecimento serão periodicamente preenchidos nos departamentos, no tempo e pela forma estabelecidos pela Comissão. Se, ao termo do período probatório o merecimento do estagiário fôr satisfatório, esta circunstância deverá ser devidamente certificada, e a sua conservação em serviço confirmará a nomeação. Se, entretanto, o seu merecimento não fôr satisfatório, o seu serviço terminará ao fim do período. O estagiário dispensado, exceto pode voltar ao registro de habilitados, a juízo da

(4) Civil Service Agencies in the United States, A 1940 Census, Civil Service Assembly of the United States and Canada, julho, 1940.

(5) WILLIAM E. MOSHER & J. DONLD KINGLEY, *Public Personnel Administration*, pág. 28.

(6) A Civil Service Assembly assim justifica a exclusão de Kansas do censo que efetuou: "The legislature of Kansas passed a statute in 1915 providing for a civil service system, but since 1919 no money has been appropriated to maintain and administering agency. Hence, Kansas is no listed among the states having merit systems vocering other than welfare employees" Cit. Census, pág. 17.

(7) Civil Service Act, 16 de janeiro de 1883, 22 Stat. 408 Sec. 2.

(8) Até então vigorara a regra estabelecida pela Executive Order n.º 7.915, de 24 de junho de 1938, que se encontra na íntegra, in LEWIS MERIAM, *Public Personnel Problems* The Brookings Institution, Washington. D. C., 1938, pág. 391 e segs.

Comissão, para o período restante de validade do concurso. (9)

Vê-se, pelo dispositivo transcrito, que o princípio adotado muito se aproxima do chamado sistema de confirmação automática, bastando a retenção do estagiário em serviço e a expedição de um certificado, para que se tenha por confirmada a sua nomeação. E' justamente sob esse aspecto do sistema que recai, aliás, a maior crítica dos que o têm estudado. (10)

O período fixado é de seis meses (11), exceto para um número assaz reduzido de cargos, e durante êle o estagiário pode ser dispensado, mediante simples aviso em que se especifiquem as razões da dispensa. Não se estabelece prazo mínimo para observação do proceder e da capacidade do estagiário, mas se prescreve que a dispensa ocorrerá somente depois que ao estagiário se facultar ampla oportunidade para demonstrar as suas aptidões e conhecimentos.

Outro aspecto característicos do sistema reside na reinclusão do estagiário, cuja dispensa não tenha sido determinada por mau proceder, na lista

(9) *Civil Service Rules* — Executive Order n.º 8.587, de 7 de novembro de 1940, Rule VII, Section 2 (c).

(10) Cumpre salientar que, inexplicavelmente, um dos mais notáveis estudos acêrca do Serviço Civil Federal Americano — o chamado Reed's Report, não se preocupou com o estágio probatório, a exemplo do que já havia feito o President's Committee on Administrative Management. Cfr. Report of President's Committee on Civil Service Improvement, Mr. Justice Stanley Reed, Chairman, U. S. Government Printing Office, Washington 1941.

(11) MOHER & KINGLEY, na edição de 1941 de seu livro, afirmam, ainda, que êsse período é de 12 meses — "The United States Civil Service Commission now prescribes a twelve-month period, except in extremely rare cases" (pág. 264).

E' evidente, no entanto, o equívoco dêsses autores, que parecem não haver tido notícia da emenda, efetuada em 1940, do dispositivo que fixava aquêle prazo. Realmente, pelo Executive Order n.º 7.915, de 1938, o período era de 12 meses, podendo a Comissão encurtá-lo em certos casos. Em 1940, porém, a Executive Order n.º 8.587, de 7 de novembro, estabeleceu justamente o inverso, fixando o prazo mínimo de 6 meses, e permitindo à Comissão estabelecer períodos mais longos.

Vale transcrever o que a respeito, comparando os dois diplomas legais, disse a *News Letter*, da Civil Service Assembly:

"The probationary period for appointees to federal classified positions has been reduced to six months. The probationary period has been for one year, with the Commission empowered to reduce it to six months for particular positions. However the Commission may still prescribe a longer probationary period should it feel such to be necessary" (*News Letter*, Chicago, dezembro de 1940, vol. 6, n.º 12, pág. 2).

dos habilitados à nomeação, pelo resto do período de validade do concurso.

Para apuração do merecimento do estagiário e contrôle de sua situação pela *Civil Service Commission* é usada, atualmente, a mesma fórmula com que se apura a eficiência dos servidores que já possuem *civil service status* — a "Standar Form 51, Report of Efficiency Rating", que reproduzimos, por cópia, na página seguinte.

Os funcionários sujeitos ao período probatório normal têm essa fórmula preenchida ao fim do terceiro e do sexto mês de exercício, mas o segundo "boletim" deve-se referir a todo o tempo de serviço e não apenas ao período posterior ao primeiro julgamento.

3. Os Estados, em número de dezessete, que mantêm sistema de mérito, provêm, todos, em suas leis, à exceção do Colorado e New México, sobre um período probatório, de duração variável sobre um período probatório, de duração variável, e que, embora mantenha nas diversas circunscrições as mesmas linhas mestras, apresenta pequenas diferenças, que convém estudar.

No *Estado de Connecticut*, a lei (12), promulgada em consequência dos estudos e recomendações da *Connecticut Commission Concerning the Reorganization of the State Departments* (13), estabelece *working test periods* por tempo não inferior a três meses e não superior a seis, de acôrdo com a posição para a qual é admitido o estagiário. A qualquer tempo, durante êsse período, a autoridade poderá dispensar o servidor que em sua opinião não for apto ou não se manifestar desejoso de se desincumbir de seus deveres — *unable or unwilling to perform his duties so as to merit continuance in the service*. Todavia, o nome do servidor dispensado pode voltar aos registros de habilitados, caso o diretor do pessoal o julgue capaz de desempenhar novo cargo em outro departamento ou instituição.

No *Estado de Ohio*, a *Civil Service Law* (14) prescreve que nenhuma nomeação se tornará efe-

(12) An Act Establishing a Merit System for State Employees, 12 de maio de 1937, in *Reorganization Bills Affecting Departments and Institutions*, State of Connecticut, 1937.

(13) Report of the Connecticut Commission Concerning the Reorganization of the State Departments, Hartford, 1937, pág. 32 e 202.

(14) *Civil Service Law of Ohio*, 1913, Sec. 486-13.

tiva sem que o nomeado passe por um período probatório, de duração não superior a três meses, fixado pela Comissão do Serviço Civil, ao fim do qual será remetida a esta a fôlha de serviços do empregado (*record of the employee's service*), à vista da qual a Comissão decidirá da permanência ou dispensa. As regras estabelecidas pela Comissão, regulamentadoras dêsse dispositivo, estabelecem, ainda, que o nome da pessoa dispensada poderá, a juízo da Comissão, voltar aos registros de habilitados para nomeação futura, mas não será indicado outra vez para a mesma ou semelhante função no mesmo departamento — *shall not again be certified to the same or similar position in the same department*. (15)

No *Estado de Alabama* (16), o período probatório está fixado no mínimo de 6 meses, podendo, entanto, ser dilatado, se assim o determinar o Diretor do Pessoal (*State Director of Personnel*), mas não poderão ser dispensados mais de três candidatos, sucessivamente designados para ocupar a mesma posição, exceto se com isso concordar o referido Diretor.

A legislação básica dos demais Estados não apresenta situações que mereçam especial estudo, salvo no tocante à duração do período. Assim, na *Califórnia* (17), o estágio não deve ser inferior a 6 meses, nem superior a 1 ano; em *Illinois* (18), o limite máximo é de 3 meses: *Three months or less*; em *Maine* (19), o período de prova é determinado pelo Diretor do Pessoal, mas não pode ser inferior a 6 meses; em *Maryland* (20), não pode exceder a 6 meses nem ser inferior a 3; em *Massachusetts* (21), a lei o deixa a critério da Comissão, cujos regulamentos não logramos obter; em *New Jersey* (22) o período varia de 1 a 6

meses; em *Michigan* (23) e *Minnesota* (24), está fixado neste último prazo; no *Estado de New York* (25), é, também, deixado à determinação da Civil Service Commission; em *Rhode Island* (26), não pode ser inferior a 6 meses, nem superior a 12; no *Tennessee* (27), não pode ser inferior a 6 meses, e em *Wisconsin* (28), não é outro o prazo.

O exame da legislação citada permite-nos verificar a enorme diferença que reina no tocante à determinação do prazo do estágio, que varia de 1 mês (*New Jersey*) a um ano (*Rhode Island* e *Califórnia*), sendo mais comum o período de 6 meses.

Proveitoso é, ainda, observar as disposições de algumas leis relativamente à reinclusão do estagiário dispensado entre os habilitados a nomeação futura, merecendo relêvo o que estatui a lei de *Ohio*, que proíbe seja a indicação feita para provimento em cargo semelhante, no mesmo departamento.

São omissas, em geral, as leis, sobre o número de recusas que se devem permitir à autoridade que tem sob suas ordens o estagiário. A lei de *Alabama*, com o evidente intuito de coibir possíveis abusos, restringe a três o número de recusas, permitindo, todavia, que, excepcionalmente, a juízo do Diretor do Pessoal, a observância dessa regra seja dispensada.

Esses, a nosso vêr, os aspectos mais relevantes da legislação dos Estados Americanos referente ao assunto.

4. Nos *Condados*, que constituem, como vimos inicialmente, o "continente negro da política americana", o sistema do mérito vem encontrando sérios óbices para poder fixar-se. Sem embargo, algumas dessas unidades de governo têm logrado atingir situação privilegiada entre todas as circunscrições que adotam o sistema, sendo, reiteradamente, apontadas, pela excelência de suas leis

(15) Rule VII, Section 22 in Civil Service Laws of Ohio and Rules and Regulations of the State Civil Service Commission, as Revised and adopted January, 1940, Mechanicsburg, Ohio 1940,

(16) Alabama Civil Service Act, 2 de março de 1939.

(17) Civil Service Act of the State of California, as Revised, 1937.

(18) Illinois Civil Service Law, 1911.

(19) Maine Civil Service Act, 23 de abril de 1937.

(20) Civil Service Law of Maryland, 1920.

(21) Massachusetts Civil Service Act, as Amended in 1919 and 1939 — Vêde, também: George C. S. Benson, *The Administration of the Civil Service in Massachusetts*, Harvard U. Press, 1935.

(22) Civil Service Law of New Jersey, 1930.

(23) Michigan Act n.º 245, 15 de junho de 1939.

(24) Civil Service Law of Minnesota, 22 de abril de 1939.

(25) New York State Civil Service Act, 1909.

(26) Civil Service Law of the State of Rhode Island, 9 de março de 1939.

(27) Tennessee Civil Service Law, 1939.

(28) Civil Service Act of Wisconsin, as amended, 1939.

e pela eficiência com que atuam no setor da administração do pessoal.

Mobile County Alabama, por exemplo, possui legislação que consideramos das mais perfeitas no que concerne ao estágio probatório. E' possível que isso aconteça porque a sua lei sobre o serviço civil é muito recente, tendo sido adotada em 15 de setembro de 1939, o que lhe permitiu aproveitar-se da experiência alheia e do que a respeito vem sendo escrito. Isto, porém, não lhe diminui o valor, nem lhe anula a importância.

A lei em foco estabelece, para os casos de nomeação ou promoção, um *working test period*, que foi fixado pelo *Personnel Board* em 6 meses os servidores promovidos e em 12 meses para os nomeados; exige o preparo periódico de relatórios referentes à atuação do estagiário; estabelece o prazo mínimo de dois meses para permanência do servidor, determinando que deverão ser "testados" servidor, determinando que deverão ser "testados", durante o estágio, a capacidade, a dedicação ao serviço, os hábitos e a confiança do estagiário. Fixa, ainda, o número máximo de três dispensas sucessivas, salvo aprovação do Diretor do Pessoal, e autoriza a volta do servidor dispensado à lista dos habilitados. (29)

Quando passamos por *Mobile County*, em 1941, era muito cedo, ainda, para podermos obser-

var os resultados do sistema, que começara a vigorar no ano anterior, de sorte que nos limitamos a simples referência à legislação baixada atinentemente à matéria.

Los Angeles County, todavia, apresenta ao estudioso resultados concretos de utilização do estágio probatório. A *Los Angeles County Civil Service Commission*, pela sua *Efficiency Division*, vem, de há muito, procedendo a acurados estudos sobre o assunto, fazendo uso efetivo de sistema que tem dado os melhores resultados.

O período probatório é de seis meses, e durante êle, a qualquer tempo, poderá o estagiário ser dispensado. Exige-se a remessa à Comissão, ao fim do terceiro mês de estágio, de um boletim especial, que reproduziremos adiante, devendo, ainda, ao cabo do quinto mês, manifestar-se, novamente, o chefe do servidor em prova. A legislação não apresenta, pois, como vemos, quaisquer novidades em relação às que analisamos, o que nos leva à convicção de que o bom êxito reside, precisamente, no mecanismo de aplicação da lei.

Nomeado o servidor, a Comissão envia ao superior direto dêste e ao Chefe do respectivo Departamento uma circular, onde encarece a importância da utilização do estágio como meio para assegurar a adaptação efetiva do servidor, ou a sua dispensa, no caso em que não se desincumbia satisfatoriamente dos deveres do cargo. Diz-se na referida circular:

"A pessoa designada no anexo "Report on Probationer" foi recentemente nomeada para cargo permanente nêsse departamento, mas, como é sabido, essa nomeação só se completa depois que o nomeado serve satisfatoriamente por um período de seis meses de prova.

A importância dêsse período não precisa ser encarecida. Conquanto o exame formal constitua elemento relevante no recrutamento de candidatos competentes, prova final e mais importante é a execução da própria tarefa sob as condições normais de trabalho. Por êsse motivo, é essencial que cada estagiário seja cuidadosamente supervisionado, e que a sua ação fique sob permanente vigilância durante o período de prova".

(29) Embora algo extenso o mandamento que se encontra na lei referida, não nos podemos furtar a transcrevê-lo, no passo indicado, dado o nosso juízo sobre a sua quase-perfeição: "*Working Test Period: (a) Every person appointed to a position in the Classified Service after Certification of his name from a Promotion List or an Employment Register shall be tested by a Working Test while occupying such position. The period of such Working Test shall commence immediately upon appointment and shall continue for such time, not less than six months, as shall be established by the Director. At such times during the Working Test Period and in such manner as the Director may require, the Appointing Authority shall report to the Director his observation of the employee's work, and his judgment as to the employee's willingness and ability to perform his duties satisfactorily, and as to his habits and dependability. At any time during his Working Test Period, after the first two months thereof, the Appointing Authority may remove an employee if, in the opinion of the Appointing Authority, the Working Test indicates that such employee is unable or unwilling to perform his duties satisfactorily or that his habits and dependability do not merit his continuance in the service. Upon such removal, the Appointing Authority shall forthwith report to the Director and to the employee removed, his action and the reason therefor. No more than three employees shall be removed successively from the same position during their Working Test Periods without the approval of the Director. The Appointing Authority may remove an em-*

ployee within the first two months of his Working Test Period only with the approval of the Director. The Director may remove an employee during his Working Test Period if he finds, after giving him notice and an opportunity to be heard, that such employee was appointed as a result of a fraud or error". (*Mobile County Civil Service, or Merit System Act, 15 de setembro de 1939. Section 19, in Laws and Rules of the Personnel Board for Mobile County Alabama, janeiro, 1940, pág. 53*).

Simultaneamente, é mandada também uma carta ao estagiário, felicitando-o, pela sua nomeação, mostrando-lhe a importância do estágio e salientando que:

"If your work is unsatisfactory you may be removed or demoted at any time during^a the period of probation by your department head, with the consent of the Civil Service. If your work is satisfactory, and your supervising officers approve your appointment at the end of the period of probation, your appointment will then become complete".

O primeiro boletim referente ao estagiário é preenchido ao fim do terceiro mês do período de prova, usando-se, para esse fim, a fórmula que se vê adiante. Trata-se de fórmula bem elaborada, que contém instruções precisas acerca do processo utilizado, e que difere da usada na apuração da eficiência dos funcionários já providos em caráter permanente.

Novo julgamento é exigido ao término do quinto mês, sendo utilizado modelo idêntico ao do boletim preliminar. Ambos, no entanto, se referem a todo o período de trabalho, e não, apenas, a uma parte dele, concluindo o supervisor pela continuação do funcionário em serviço ou pela sua dispensa. A decisão do supervisor é, por sua vez, revista pelo superior imediato deste, e ainda pelo chefe do departamento, ao qual incumbe o julgamento final.

Antes, entretanto, da época própria para a expedição do último boletim, nova circular é mandada às autoridades responsáveis pela permanência do estagiário, e na qual se reitera que no caso de não ser satisfatório o seu serviço, deve ser pedida a sua dispensa: — *in case of probationer does not meet your requirements you are to use the form to request consent to his discharge...*

6. Nas Cidades, segundo assinalamos, grande tem sido o progresso do sistema do mérito. Mas, esse fato ocorre não só devido ao aumento do número de circunscrições atingidas pela reforma, mas ainda aos estudos e pesquisas que, nesse nível de governo, vêm sendo dedicados à administração de pessoal.

Impossível seria, porém, estudar, no espaço desta tese, todos os sistemas em uso nas 867 cidades que possuem serviço civil organizado segundo o pensamento reformador. Muitas das leis

e regras vigentes nas cidades repetem, quase *ipsis litteris*, as adotadas nas leis dos Estados ou do governo federal, adicionando-lhes esta ou aquela medida, ou fazendo-lhes uma ou outra alteração.

A tendência que se observa na legislação das cidades parece orientar-se no sentido de considerar dispensado automaticamente o servidor, a menos que a autoridade que o houver nomeado tome a iniciativa de solicitar a sua confirmação no cargo, justificando essa solicitação. É, por exemplo, o que se observa em St. Paul, Minnesota, cujo *Civil Service Bureau* é dirigido por J. B. PROBST, o conhecido criador do método de apuração do merecimento denominado *Probst System*.

Dispõem as *Civil Service Rules* vigentes nessa cidade que:

"As nomeações e promoções serão feitas para um período de prova de seis meses. Todos os provimentos, originais ou por promoção, terminarão automaticamente ao fim do período probatório, salvo se a autoridade que nomeou certificar, durante o último mês de estágio, que os serviços prestados foram satisfatórios, sob todos os aspectos, e habilitam o estagiário a todos os direitos e privilégios atribuídos pela legislação aos funcionários regulares do serviço classificado". (30)

A mesma orientação se encontra em várias outras cidades, como *Saginaw* e *Kalamazoo*, no Estado de Michigan, cujos sistemas são amplamente estudados pela Publicação n. 73, do Pu-

(30) *Civil Service Rules and Classification*, as approved by Council Ordinance n.º 3.250 1/2, City of St. Paul, Minnesota, 1941; Rule III, Sec. 30. Probation: "Both original and promotion appointments shall be on probation for a period of six months. All appointments, whether original or promotion, shall automatically terminate at the end of the probationary period unless the appointing officer who made such appointment shall, during the last month of the appointee's probation, certify that such probationer has during such period performed services that were satisfactory in every respect, and that the appointment shall be made final so as to entitle the appointee to all the rights and privileges granted by the rules to any regular appointee in the classified service".

blic Administration Service, que conclui as suas observações com as seguintes palavras:

"These provisions are designed to assure that appointing authorities will give the proper amount of thought to the performance of recruits during the probationary period. Unless the appointing authority takes the initiative and definitely recommends probationary for permanent appointment upon completion of their working test, either their services are terminated or salary and wage payments to them are stopped until he makes some recommendation". (31)

Em outras circunscrições, de número reduzido, embora não se tenha adotado o mesmo sistema, o estágio é utilizado com eficiência, como ocorre, por exemplo, em San Francisco, onde o relatório referente ao ano fiscal terminado em 30 de junho de 1940 informa que apenas cinco estagiários lograram confirmação durante o ano, salientando que o estágio nessa circunscrição representa, realmente, um período de prova, no qual o supervisor observa o trabalho, o procedimento e a atitude do estagiário. (32)

CAPÍTULO VII

NA INGLATERRA

SUMÁRIO: — 1. A filosofia do Serviço Civil Inglês — 2. O Relatório Macaulay e o período probatório — 3. A classificação de cargos — 4. O período probatório nas Treasury Classes.

1. A feição atual do serviço civil da Inglaterra data de 1855, quando, por *Order in Council* de 21 de março, foi criada a *Civil Service Commission*, constituída de três membros livremente nomeados pela Corôa, e se estabeleceu a exigência de apuração de um mínimo de competência para o ingresso nos quadros do funcionalismo. Essa *Order in Council*, de 21 de março de 1855, constitui, como diz WHITE (1), o alicerce do serviço civil moderno — *the foundation of the modern civil service*.

(31) Personnel Program for Smaller Cities, as Exemplified by Installation in Various Cities in Michigan, Public Administration Service, n.º 73, Chicago, Illinois, 1940.

(32) Annual Report, Civil Service Commission of San Francisco, California, Fiscal Year Ending 30, 1940.

(1) LEONARD D. WHITE, *The British Civil Service*, in *Civil Service Abroad*, Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Mon. n. 2, McGraw Hill Book Co. Inc., New York and London, 1935, p. 1.

Os princípios filosóficos que informam todo o sistema britânico, porém, devem ser buscados em documento escrito um pouco antes, o famoso Relatório de MACAULAY (2), que estabeleceu diretrizes para o recrutamento e seleção dos funcionários da *East India Company*. As suas recomendações foram adotadas para o serviço da Índia e os seus princípios fundamentais aceitos e mantidos até hoje, especialmente no que concerne ao recrutamento de pessoal para posições de nível elevado (3).

Foi esse Relatório que sustentou a conveniência de se recrutarem indivíduos ainda jovens — *It is undoubtedly desirable that Civil Servant of the Company should enter on his duties while still young.*" Foi ele, ainda, que advogou uma seleção em bases amplas, por entender que a educação geral constitui a melhor habilitação para atender aos encargos que exigem o manejo das faculdades superiores do espírito — *the best, the most liberal, the most finished education that his native country may afford. Such an education has been proved by experience to be the best preparation for every calling which requires the exercise of the high powers of the mind.*

2. Foi esse Relatório, também, que fixou, em termos concretos, as bases do estágio probatório, ao dizer que:

"Quando o resultado das provas for conhecido, os candidatos aprovados ainda não serão funcionários da Companhia, mas simples candidatos elegíveis"... "Deve haver um período de prova e um segundo exame."

.....

"As quatro disciplinas às quais os estagiários se devem dedicar durante o período de prova são: primeira, história da Índia; segunda, ciência da jurisprudência; terceira, ciência comercial e financeira; e quarta, línguas orientais.

O período de prova não deve ser, segundo pensamos, nem inferior a um ano, nem superior a dois.

Deve haver exames periódicos: um ao cabo do primeiro ano de estágio e outro ao fim do segundo,

(2) Vêde esse Relatório no Livro de E. M. SALT e D. P. BARROWS, *British Politics in Transition*, World Book Co., New York, 1925, p. 64-74.

(3) LEONARD D. WHITE, *The Civil Service in Modern State*, The University of Chicago Press, Chicago, Ill. 1930, p. 10.

nos quais o estagiário deve ser aprovado, sob pena de ficar sem efeito a sua nomeação. O exame deve, naturalmente, compreender os quatro ramos de conhecimento já mencionados, como aqueles para os quais a atenção dos estagiários será especialmente dirigida" (4).

Em verdade, adotando sistema de seleção em que se põe maior ênfase na cultura geral, e não nos conhecimentos e aptidões necessários ao desempenho de cargos ou funções específicas, não seria possível deixar de adotar, concomitantemente, um período de adaptação e prova, tendente a permitir observar as reações do servidor, em face do treinamento e das obrigações e encargos próprios da função a ele atribuída.

Por isso mesmo, mantendo, através de sua história, o princípio da seleção baseada nos conhecimentos gerais, o Serviço Civil Inglês haveria de conservar, paralelamente, a exigência do estágio. E', aliás, o que ocorre, como teremos oportunidade de verificar.

3. O Serviço Civil na Inglaterra costuma ser dividido em quatro grandes classes: *Writing Assistant Class*, *Clerical Class*, *Executive Class* e *Administrative Class* (5).

(4) "When the result of the examination has been declared, the successful candidates will not yet be Civil Servants of the East India Company, but only Civil Servants Elect. It appears from the fourtieth clause of the Act to be the intention of the Legislature that, before they proceed to the East, there should be a period of probation and a second examination"...

The four studies, then, to which, in our opinion, the probationer, are, first, Indian History; secondly, the science of jurisprudence; thirdly, commercial and financial science; and fourthly, the oriental tongues.

The time of probation ought not, we think, to be less than one year, nor more than two years.

There should be periodical examinations, at which a probationer of a year's standing may pass, if he can, and at which every probationer of two years standing must pass, on pain of forfeiting his appointment. This examination should, of course, be already mentioned as those to which the attention of the probationers ought to be specially directed."

(5) Essas são as chamadas *Treasury Classes* e são comuns e quase todos os Ministérios. Todavia, a aparente simplicidade dessa classificação não é, de todo, real, porque os vários ministérios insistem em manter uma classificação própria para tipos especiais de trabalho, resultando, daí, um grande número de outras classes em cada um dos departamentos do governo (LEONARD D. WHITE, cit. "The British Civil Service", in *Civil Service Abroad*, McGraw-Hill Book Co. Inc; 1935, p. 16-17).

Quanto à especificação das classes, veja-se o "Report of the National Provisional Joint Committee on the Application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service", in WHITE, *Civil Service in the Modern State* p. 23 e segs.

A *Writing Assistant Class* compõe-se dos cargos e funções aos quais se atribuem serviços de mecanografia, perfuração e tabulação, cópias, preenchimento de fórmulas, aposição de endereços em cartas e outros trabalhos de rotina de caráter semelhante.

À *Clerical Class* atribuem-se trabalhos normais de escritório, de nível mais elevado, não compreendidos nas atribuições da classe anterior, bem como a conferência de serviços, extração de contas, redação de trabalhos simples, coleta de material para estudo e outras funções de natureza semelhante, bem como a supervisão do trabalho dos *Writing Assistants*.

A *Executive Class* compreende as posições mais elevadas nos Departamentos de Material e de Contabilidade, bem como em outros ramos executivos ou especializados do Serviço Civil. O seu trabalho cobre vasto campo, e exige, em diferentes graus, qualidades de julgamento, iniciativa e engenho.

A *Administrative Class* compreende aquelas posições às quais se atribui a responsabilidade pela formação da política administrativa, assim como a coordenação e o aperfeiçoamento da máquina governamental, a administração geral e o controle dos departamentos do serviço público.

4. O período probatório — *period of probation* — varia em cada uma dessas classes. Assim — elucida MUSTOE — a sua duração se restringe a um ano na *Clerical Class* e se estende a dois na *Administrative* e na *Executive Class*, variando, também, nas diversas classes privativas dos departamentos, mas não sendo nunca superior a três anos (6).

Na *Executive Class*, o recrutamento se faz para o *training grade*, e durante a sua permanência neste os funcionários recebem amplo treinamento em todos os ramos do trabalho da competência do departamento em que servem. As pessoas assim admitidas, quer tenham sido recrutadas fora do serviço público ou tenham sido transferidas da *Clerical Class*, estão sujeitas a um período probatório, que se estende até dois anos, ao cabo do qual serão dispensadas, se houverem sido diretamente recrutadas de fora do serviço público, ou

(6) N. E. MUSTOE, "Law and Organization of the British Civil Service", Pitman, London, 1932, p. 40.

reverterão à *Clerical Class* se desta tiverem provindo (7).

As pessoas nomeadas para ocupar cargos da *Administrative Class* formam um corpo de cadetes — *Cadet Corps*, do qual são selecionados os funcionários que devem prover os cargos mais elevados da Administração, constituindo um corpo disponível para exercer funções em qualquer departamento do governo. Todos os membros desses *Cadet Corps*, recrutados fora do serviço ou provindos de outras classes, estão sujeitos a um período probatório de dois anos, findo o qual, serão, como no caso dos servidores da *Executive Class*, dispensados de cargo ou função, ou reverterão à *Class* donde tenham provindo (8).

CAPÍTULO VIII

NA AUSTRÁLIA

SUMÁRIO: — 1. *Prescrições legais* — 2. *O estudo comparativo de PARKER.*

1. A exigência de estágio probatório, como complemento do processo de seleção, figura em todas as leis do Serviço Civil *Public Service Acts* — vigentes na Austrália, muito embora, também nesse

(7) Report of the National Provisional Committee on the Application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service: — "34. — "Entrants of both sexes so recruited should be regarded as members of a Training Grade, and during the term of their employment in this grade they should be given the widest possible training in all branches of the work of the Department or branch to which they are assigned." 35 — "All members of the Training Grade, whether recruited from outside the Service or transferred from the Clerical Class, should be subjected to a strict probation, extending over a period of two years; and failure to pass this probation should involve the discharge of the directly recruited man or woman, and the reversion to the Clerical Class of the man or woman transferred the refrom."

(8) Report of the National Provisional Committee on the Application of the Whitley Report to the Administrative departments of the Civil Service; — "46. "Men and women so recruited should be regarded as a Cadet Corps from which selection should be made to higher administrative posts, and members of this Corps should be treated, so far as practicable, as a body available for service in any Department in which the Administrative Class is Employed."

49. "All members of the Cadet Corps, whether recruited from outside the Service or transferred to it from inside the Service, should be subject to a strict probation of two years, and failure to pass this probation should involve the discharge of a directly recruited officer and the reversion of an officer transferred from another class."

país, as autoridades não façam uso adequado desse instrumento (1).

Nos serviços do Governo Central, as nomeações não assumem caráter definitivo senão após a terminação de um período de estágio, de seis meses, pelo menos, prorrogável até doze meses. O servidor pode ser dispensado a qualquer tempo, durante esse período, mas, se o seu trabalho for satisfatório, adquirirá estabilidade no cargo, após o vencimento do prazo. Disposições em tal sentido encontram-se nas leis de Western Australia, Tasmânia, New South Wales, Queensland, Victoria and South Australia.

2. Fazendo o estudo comparativo dessas leis, assim se externa R. S. PARKER: "Pode-se observar que os dispositivos gerais relativos a estágio probatório são, em suas linhas fundamentais, idênticos em todas as esferas administrativas. Poucas as exceções de maior importância, que, todavia, procuraremos analisar. Em primeiro lugar, cada lei provê sobre a dispensa de estágio referentemente a certos cargos, via de regra os de livre nomeação. Em segundo lugar, o período de prova é às vezes diverso em certos casos. Na Tasmânia, por exemplo, o estágio dos funcionários de estabelecimentos penais, de hospitais e asilos, é de doze meses. Em Vitória, as nomeações para a "*Professional Division*" estão subordinadas a um período de prova de três meses, ou isentas de estágio. Finalmente, algumas leis prescrevem ainda medidas tendentes a coibir a ação dos estagiários que, imediatamente após a dispensa, procuram reingressar no serviço. No Governo Central, em South Australia e na Tasmânia, o dispositivo legal é o mesmo, estabelecendo-se que "nenhum estagiário cuja nomeação tenha sido anulada poderá reingressar no serviço antes do transcurso de doze meses, a contar da data de sua dispensa", sendo que a lei da Tasmânia acrescenta: "a menos que o Comissário do Serviço Público decida em contrário". As leis e regulamentos dos outros Estados não contêm disposição semelhante" (2).

(1) R. S. PARKER, Public Service Recruitment in Australia, Melbourne University Press, Melbourne and London, 1942, p. 229;

"While adhering to the letter of the law, the Public Service Authorities do not seem yet regard probation as an integral part of the recruiting process"... "in a vast majority of cases in Australia, probation is a formality and no more" (p. 138).

(2) R. S. PARKER, Public Service Recruitment in Australia, Melbourne University Press, Melbourne and London, 1942, p. 137.

CAPÍTULO IX

NO CANADÁ

SUMÁRIO: — 1. O *Civil Service Act* e o “*probationary term*” — 2. Traços característicos e relevantes do sistema.

1. CHARLES H. BLAND (1), estudando a administração de pessoal no Canadá, esclarece que as nomeações originais são feitas para um período de prova de seis meses, durante o qual os estagiários podem ser rejeitados, se não demonstrarem adaptação ao serviço.

Pela pouca importância que esse autor parece atribuir ao assunto, fica-se com a impressão de que nenhum aspecto particular, digno de nota, apresentam a legislação e a prática do Canadá sobre o período probatório. Aliás, a referência ao prazo de seis meses não se nos afigura muito exata, porque, embora seja essa, na grande maioria dos casos, a duração do estágio, a lei faculta o prolongamento desse prazo até doze meses.

O Assunto é regido pelo *Civil Service Act* (2), que assim reza:

24 — “O chefe do departamento pode, a qualquer tempo antes do transcurso de seis meses, rejeitar, fundamentadamente (*for cause*), qualquer pessoa designada ou nomeada para qualquer cargo sob sua direção ou controle, ou dilatar o período de prova, dentro do qual o estagiário pode ser rejeitado, por mais seis meses. A causa da rejeição, com todos os seus pormenores, como as razões para prolongar a período, devem ser comunicados à Comissão”.

“A Comissão decidirá, após estudo da hipótese, se a pessoa rejeitada deve ser considerada excluída da lista dos habilitados, ou se lhe deve facultar nova oportunidade em qualquer outro cargo para cujo exercício esteja habilitado”.

“Depois de uma pessoa ter servido, em dado cargo, pelo termo probatório de seis ou doze meses,

conforme o caso, considerar-se-á nomeada para esse cargo” (3).

2. O traço característico do sistema, como se vê do simples exame da lei que lhe fornece a estrutura, é a política de só considerar feita a nomeação depois de vencido o prazo do estágio, o qual, por sua vez, fixado inicialmente em seis meses, pode ser prorrogado por outro período idêntico. O estagiário rejeitado poderá voltar à lista dos habilitados, dependendo, porém, essa reinclusão, do estudo que do seu caso for feito pelo órgão central.

O aspecto mais importante do sistema respeita à necessidade de justificação, pelo chefe do Departamento, das causas determinantes da rejeição do empregado. Não basta simples referência à incapacidade ou ineficiência: é mister, ao contrário, que as razões determinantes sejam minuciosamente expostas *with full particulars*.

CAPÍTULO X

NA FRANÇA

SUMÁRIO: — 1. O predomínio do “critério legal” — 2. O Treinamento probatório no P. T. T. — 3. O estágio dos Inspetores das Alfândegas. — 4. Característicos.

1. É sobremodo escassa a literatura atinente ao Serviço Civil da França. Nesse país, impera, ainda, o critério puramente legal, no tocante ao estudo da administração pública, dos seus servidores e das relações entre estes e o Estado — aquêle mesmo *legal approach*, de que nos fala MARSHALL E. DIMOCK (1), e que constitui, sem dúvida, a fase primária na evolução da ciência administrativa.

(3) Citado *Civil Service Act*, p. 11: — “The deputy head may, at any time before the expiration of six months, reject for cause any person assigned or appointed to any position under his control or direction, or he may extend the period of probation within which such person may be rejected for another six months; and the cause of rejection with full particulars, or the reason for extending the period of probation, shall be reported by the deputy head to the commission”... “The Commission shall, after investigation, decide whether the name or a rejected person shall be struck off the list as unfit for the service generally or whether he shall be allowed a trial in some other position for which he may be eligible”... “After a person has served in a position for the probationary term of six or twelve months, as the case may be, he shall be deemed to be appointed to such position”.

(1) MARSHALL E. DIMOCK, *The Meaning and Scope of Public Administration*, in Gaus, White & Dimock, *The Frontiers of Public Administration*, The Chicago University Press, Chicago, Ill. 1940, p. 6.

(1) CHARLES H. BLAND, *Public Personnel Administration in Canada*, Monografia n.º 3, in *Civil Service Abroad*, The Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York and London, 1935, p. 76.

(2) *Civil Service Act*, Chapter 22, R.C.S. 1927, As amended by 19-20 George V, Cr. 38 (1929); 22-23 George V, Cr. 40 (1932); 2 George VI, Cr. 7 (1938), Office Consolidation, Ottawa, 1941.

Talvez porque na França se cultivou com grande brilho o Direito Administrativo; é que, ofuscados por essa disciplina, tenham os estudiosos da Administração Pública olvidado pesquisar as normas, métodos e princípios que devem inspirar a organização e o movimento da máquina governamental, do ponto de vista da economia e da eficiência. Isso, aliás, é facilmente explicável pela mentalidade dominante na França, como nos outros países latinos, em que se tem em maior conta, na feliz observação do M. DIMNET, as *generalizações imaginosas* e os estudos teóricos e especulativos, com desprezo, quase absoluto do lado prático e objetivo da vida, e sem percepção muito nítida das necessidades concretas do Estado em nossos dias (2).

Os estudos que se tem feito sobre o Serviço Civil Francês, do ponto de vista da administração do pessoal propriamente dita, libertos do ranço *legalístico* dos HAURIOU, dos JÊZE e dos BARTHÉLEMY, são devidos ao professor WALTER R. SHARP (3) da Universidade de Wisconsin, na América do Norte, em cujos trabalhos, especialmente, apoiaremos as afirmações adiante expendidas.

2 — Na França, inexistente órgão central de pessoal, constituindo cada serviço uma unidade em si mesma, com o seu próprio *chef de personnel*. Não há, assim, estudos referentes a problemas comuns aos diversos ministérios, adotando cada qual programa próprio, no tocante às várias fases da administração do pessoal.

Não parece haver, por isso mesmo, normas de aplicação comum, estabelecendo períodos probatórios de que fique dependente a aquisição de permanência nos quadros do funcionalismo. Apesar disso, no entanto, o problema foi focalizado no P. T. T. (*Postal, Télégraphe et Téléphone Services*), em conexão com os assuntos relativos ao treinamento de funcionários.

(2) Cfr. M. DIMNET, *Art. of Thinking*, New York, 1929, pg. 61 — É certo, todavia, que a França nos deu um HENRY FAYOL, que não limitou os seus estudos à administração privada, procurando, contrariamente aplicar os seus métodos à própria administração pública. Trata-se, porém, de uma exceção, que apenas confirma a regra.

(3) WALTER R. SHARP, *The French Civil Service: Bureaucracy in Transition*, The MacMillan Co., New York, 1931 e *Public Personnel in France*, in *Civil Service Abroad*, Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Monografia n.º 4, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1935, p. 82 e segs.

Após o seu ingresso no serviço, os empregados incumbidos de trabalho de escritório, manipulativo ou mecânico são submetidos a um período obrigatório de instrução, que varia de três a seis meses, e somente os que forem aprovados no exame final, ao término do curso, terão confirmadas as suas nomeações. Trata-se, como salienta SHARP, de um *treinamento probatório*, que, indubitavelmente, assume o caráter de um período de prova, algo semelhante ao que constitui objeto do nosso estudo.

3. No Ministério das Finanças, é também adotado esse sistema de "treinamento probatório", para inspetores das Alfândegas. Esses funcionários precisam conhecer, sem hesitação, a composição e a qualidade de um número considerável de mercadorias, dependendo desse conhecimento a sua classificação exata, que vai, por seu turno, regular o valor da tarifa devida. Para ministrar-lhes a instrução necessária, foi criada a *École des Verificateurs*, cujo curso é obrigatório para o provimento definitivo no cargo de Inspetor. Imediatamente após a aprovação no exame escrito a que se submetem para ingresso no serviço, os candidatos são enviados à Escola, pelo período de quatro meses. Ao cabo desse tempo, são submetidos a rigorosa prova oral, e aos que forem aprovados é, então, assegurada nomeação para o cargo.

4. Em ambos os casos, que constituem os exemplos de situações semelhantes ao estágio probatório, encontrados nos livros que consultamos, a demonstração prática e efetiva da capacidade do estagiário não é, de si mesma, suficiente, exigindo-se, sempre, um exame final.

FELIX GARAS nos fala, ainda, da exigência comum de serviço prévio para o provimento de certos cargos de magistratura, de registo e Relações Exteriores. Esse serviço, porém, é anterior ao *concurs*, e constitui simples *requisito* para inscrição dos candidatos (4).

Na hipótese dos inspetores da Alfândega, o estágio faz, realmente, parte integrante do processo

(4) FELIX GARAS, "La Section des Fonctionnaires" p. 166, *apud* Temístocles Brandão Cavalcante, "O Funcionário Público e o Seu Estatuto", Livraria Freitas Bastos Ed. 1940, p. 170.

— Convém salientar, aliás, que, no tocante à situação dos funcionários do *Quai D'Orsay*, nenhuma referência ao assunto encontrou no livro especializado de HENRY NORTON, *Organização dos Ministérios de Estrangeiros* — Tradução e Anotações, Imprensa Nacional, Rio, 1930. 4.EjMiGar(EN|)

de seleção, estando colocado entre a prova escrita e a prova oral. Nas outras hipóteses, entanto, o objetivo maior desse período não é, propriamente, a seleção, mas, precipuamente, o *preparo* ou *treinamento* dos candidatos. A sua finalidade não é facultar ao administrador a verificação da *eficiência em serviço*, mas, sim, habilitar o funcionário a enfrentar, com probabilidades de bom êxito a *prova formal* a que se terá de submeter. Esta última é que decidirá de sua permanência.

CAPÍTULO XI

NA ITÁLIA

SUMÁRIO: — 1. *Evolução da legislação sobre pessoal.* — 2. *O "período de prova" na legislação vigente.* — 3. *Análise do sistema.*

1. Os cargos públicos e o estado jurídico dos empregados civis — diz ENRICO BRUNI (1) — eram disciplinados em Piemonte pela lei de 23 de março de 1853, de n.º 1.483, e pelo regulamento de 23 de outubro do mesmo ano, de n.º 1.612, que traziam a assinatura de CAVOUR. Depois da anexação da Toscana, Parma, Modena e Lombardia, foi expedido o Decreto-lei de 13 de novembro de 1859, sob o n.º 3.746, que reproduziu integralmente a lei de 23 de março de 1853, adicionando-lhe algumas disposições, exigidas pela nova organização estatal.

Assim, ao constituir-se o Reino da Itália, a relação jurídica entre o Estado e os empregados civis era regulada pela referida lei de 1859 e pelo regulamento de 23 de outubro de 1853. Sucedeu-se, em 24 de outubro de 1866, o Decreto-lei n.º 3.306, o qual, por sua vez, cedeu lugar, de tempos a tempos, a novos diplomas legais, até o régio decreto de 22 de novembro de 1908, de n.º 693, que aprovou *il testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili*, lei elaborada sob a orientação de ORLANDO, e que é, sem dúvida, um diploma legal perfeito, para a época em que foi destinado a vigor. Não se encontra, porém, ainda aí, nenhum dispositivo respeitante ao período de prova, que só mais tarde passaria a ser exigido (2).

(1) ENRICO BRUNI, *Legge Sullo Stato degli Impiegati Civili*, Casa Editrice Francesco Vallardi, Milão, 1913, p. 1.

(2) Regio Decreto 22 novembre 1908, n.º 693, che approva il testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili.

2. O assunto é, agora, disciplinado pelo R. D. 11 de novembro de 1923, n.º 2.395, *perordnamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato*, que assim dispõe:

"O pessoal admitido ao emprego não poderá ser nomeado para o grau inicial, senão depois de haver prestado serviço, a título de prova, por período não inferior a seis meses, na qualidade de voluntário, ouvinte, ou outra análoga, de acordo com a legislação pertinente a cada órgão, e ter obtido juízo favorável do Conselho de Administração...

"Ao fim do período de seis meses, o Conselho de Administração poderá prorrogar por mais seis meses o tempo da prova, para o pessoal a que não considere oportuno conferir a nomeação para o grau inicial...

"O pessoal em prova que, a juízo exclusivo da Administração, não for considerado idôneo, será dispensado sem direito à indenização de espécie alguma (3)."

Para algumas categorias de servidores, no entanto, especialmente para os que são admitidos a serviço dos entes autárquicos, o período de prova — como observa MODESTINO PETROZZIELLO (4) — pode prolongar-se até dois ou três anos.

3. Por outro lado — e isso é um dos traços característicos do sistema —, para que o funcionário passe do período de prova à situação de estabilidade, não é necessário ato positivo: basta o transcurso do tempo fixado em lei, sem que se verifique a *disdetta*, para que a estabilidade se tenha por adquirida.

O estagiário, como os funcionários efetivos, tem julgado o seu merecimento pelo seu supervisor direto, que lhe atribui, em época prefixada, *note di qualifica*, tendo em atenção as condições físicas e a capacidade intelectual do estagiário, bem como o

(3) R. D. 11 novembre 1923, n.º 2.395, per ordnamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato, in GUIDO ZANOEINI e GIUSEPPE CATALDI, *Codice delle Leggi Amministrative*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, s-data, p. 326-327, n. 17: — "Il personale ammesso all'impiego non può conseguire la nomina al grado iniziale se non dopo aver prestato servizio, a titolo di prova, per un periodo non inferiore a sei mesi, con la qualifica di volontario, uditor od altra analoga, in conformita dei singoli ordinamenti, e ottenuto il giudizio favorevole del consiglio di amministrazione".... "Allo scadero del periodo minimo di sei mesi di cui al precedente primo comma, il consiglio di amministrazione può prorogare per non oltre sei mesi la durata del servizio di prova per il personale cui non ritenga opportuno di conferire la nomina al grado iniziale"... "Il personale in prova che, a giudizio insindacabile dell'amministrazione, non sia riconosciuto idoneo, è licenziato senza diritto ad indennizzo alcuno."

(4) MODESTINO PETROZZIELLO, *Il Rapporto di Pubblico Impiego*, in *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano* a cura de V. E. ORLANDO, Società Editrice Libreria, Milão, 1935, vol. 2.º, Parte III, p. CC.

seu procedimento em serviço e fora dêle, e quaisquer outras circunstâncias concernentes ao desempenho da função que lhe é afeta (5).

Como se vê, nenhum aspecto original apresenta o sistema, que se caracteriza pela possibilidade de dilatação do período, a juízo do Conselho de Administração, e pelo advento automático de estabilidade, caso não se verifique a dispensa dentro do período de prova.

CAPÍTULO XII

NA SUÍÇA

SUMÁRIO: — 1. *Exigência do estágio e sua variabilidade* — 2. *Análise.*

1. Para nomeação, a título permanente, de servidor da Confederação Helvética, exige-se, normalmente, em todos os serviços e para quase todas as categorias de funcionários, um período de prova — *temps d'essai* — mais ou menos longo. A duração do estágio, porém, varia de serviço a serviço, não havendo disposição de ordem geral que a fixe, nem existindo órgão central que assegure uniformidade de orientação.

No relatório apresentado pela Suíça ao Congresso de Ciências Administrativas de Viena, em 1939 (1), de que se possui na Biblioteca do D.A.S.P. exemplar mimeografado, encontra-se magnífico estudo sobre o estágio em foco.

E' extraordinariamente raro — diz-se no referido relatório — que uma pessoa seja investida, de um dia para o outro, na qualidade de funcionário do Estado, seja na administração central, nos correios, nos telégrafos, nos serviços telefônicos e nas estradas de ferro federais, sem que tenha passado, previamente, por certo período de prova. Pode acontecer que, vez ou outra, se vá buscar pessoa de comprovada eficiência na indústria privada para lhe confiar direção de serviços do Estado, caso em que é dispensado o estágio. Esse fato, entretanto, constitui exceção.

(5) R. D. 30 dicembre 1923, n. 2.960, Sullo Stato giuridico degli impiegati civili della amministrazioni dello Stato Cap. II, p. 12.

(1) Le Statut des Fonctionnaires en Suisse, Réponses de la Suisse au Questionnaire de l'Institut International des Sciences Administratives, pour le rapport générale sur le Statut des Fonctionnaires, à presenter au Congrès des Sciences Administratives de Vienne, em 1933 — Mimeografado, s-data.

2. Analisando o assunto do ponto de vista geral, assim se manifesta o relatório:

“De plus en plus se généralise, dans l'administration politique, la règle qui veut que nul ne puisse être nommé fonctionnaire du degré subalterne, moyen ou supérieur qu'après avoir prouvé ses aptitudes soit pendant un temps d'essai de trois mois environ, soit en qualité d'employé ou encore à titre d'agent rétribué à la journée. De plus long délais d'attente sont prévus pour les jeunes débutants des services auxiliaires, de même que pour les employés des services administratifs ou des établissements d'État qui, en égard à la grande fluctuation du nombre des affaires ou à l'insécurité des crédits budgétaires, ne peuvent augmenter l'effectif de leurs fonctionnaires.”

A finalidade do tempo de ensaio é permitir que o administrador se assegure das aptidões do servidor e do grau de confiança que deve merecer — *de leurs aptitudes et de la confiance à leur témoigner.*

Também nos Cantões, é comum a exigência do estágio. Em *Fribourg*, exige-se de 1 a 6 meses. Em *Zurich*, o prazo é de 3 meses, durante os quais o funcionário é admitido a título provisório — *engagé à titre provisoire*. Em *Obwalden* e *Schwyz*, exige-se, também, um “stage préalable”, sem, todavia, se fixar prazo geral.

CAPÍTULO XIII

No Uruguai

SUMÁRIO: — 1. *O Projeto de Estatuto do Funcionário da República Oriental do Uruguai*

1. No recente projeto de Estatuto do Funcionário da República Oriental do Uruguai, que acaba de ser aprovado, em fevereiro último, pelo Conselho de Estado, encontramos dispositivo expresso a versar o período probatório, embora o projeto não lhe atribua esta ou outra denominação particular.

A admissão de qualquer pessoa nos quadros públicos é meramente provisória, podendo a autoridade que a houver nomeado, dispensá-la sem maiores formalidades, durante os primeiros seis meses de estágio.

Não procura, no entanto, o projeto caracterizar a finalidade desse período de nomeação provisória, omitindo qualquer referência sobre o modo pelo qual deverá ser utilizado, o que, até certo ponto, concorrerá, sem dúvida, para convertê-lo em um simples período de carência, tanto mais

quanto a aquisição do direito ao emprego advém *ipso jure* pelo simples transcurso do prazo.

O projeto incide, assim, na crítica reiteradamente feita aos chamados sistemas *automáticos* de aquisição de estado permanente nos cargos: possibilita que a *omissão* do chefe, a sua simples falta de iniciativa, sem maiores responsabilidades, acarrete para o Estado o ônus de suportar, em seus quadros, funcionário de mérito reduzido ou nulo.

Vale ser transcrito o dispositivo do projeto que objetiva disciplinar o assunto (1):

"Art. 5.º Los que ingresen a la Administración Pública, serán designados provisionalmente, pudiendo ser separados por decreto fundado, dentro del plazo de seis meses, por la autoridad que los nombró.

Transcurrido el plazo del inciso anterior, el funcionario adquiere *ipso-jure* derecho al empleo, quedando amparado por el estatuto legal que rige su función."

CAPÍTULO XIV

NA ALEMANHA

SUMÁRIO: — 1. A eficiência do Serviço Civil Alemão e o Nacional-Socialismo — 2. A lei de 26 1. — 1937. — 3. As grandes classes. — 4. O estágio nas classes altas. — 5. O estágio nas classes inferior e média.

Será incompleto qualquer trabalho referente a problemas de administração que não se dedicar, pelo menos em parte, ao estudo e análise das instituições germânicas. O Serviço Civil Alemão é, reconhecidamente, ainda em nossos dias, dos mais eficientes, senão o mais eficiente do mundo. HERMAN FINER, estudando-o, não pôde sopitar o seu entusiasmo, considerando-o grande e eficiente no mais elevado grau, respeitado e incorrupto — *great and growing in size, efficient in the highest degree, respected and incorrupt* (1).

E, ou por força da *Kultur* germânica, segundo pensa WALLACE (2), ou por outro motivo qualquer, o Serviço Civil naquele país — até pouco antes do atual conflito — havia atingido elevado teor

de racionalização (3), que reclamava das organizações públicas ou privadas de outros povos, interessados no treinamento, seleção e controle dos servidores do Estado, atento e cuidadoso estudo (4).

O advento do regime nacional-socialista não parece ter alterado, profundamente, o espírito e a eficiência do funcionalismo germânico, por tantos anos trabalhada pelo mesmo ideal, com fundas raízes em longa tradição de eficiência e vigor. É que as instituições administrativas, as normas que as regem, o espírito que as anima, não mudam com a mesma rapidez que as Constituições ou os regimes políticos, mas, ao contrário, persistem, ainda, por longo tempo, sem se amoldar, senão em lento evoluir, às novas situações.

Por isso mesmo, BRECHT e CLASER (5) observam com irrecusável procedência: "É fato de há muito sabido pelos bons administradores que, por mais diversos que sejam os fins dos dirigentes ou os meios de que usem, os problemas técnicos da administração continuam sendo os mesmos, em sua essência, em qualquer regime. A democracia francesa herdou de Napoleão grande parte de sua técnica administrativa, e o atual Estado germânico, por seu turno, muito conserva da monarquia e da democracia que o precederam." É que, segundo a frase lapidar de FRITZ MORSTEIN MARX, as Constituições podem ser suplantadas pela força e as ideologias substituídas pela revolução, mas as normas da administração pública têm maior poder de sobrevivência, salvo quando o sistema administrativo em si mesmo se desintegra (6).

O sistema administrativo alemão, que não se desintegrara em 1918, com a adoção da república,

(3) CARL JOACHIM FRIEDRICH, "The German and the Prussian Civil Service", in Leonard D. White, *The Civil Service in Modern State*, The University of Chicago Press, Chicago, Ill. 1930, pg. 387: "It is not surprising that a system so deeply rooted in the past and of such slow and persistent growth should have reached a point of fairly subtle rationalization of its internal adjustments."

(4) FRITZ MORSTEIN MARX, *Civil Service in Germany*, in *Civil Service Abroad*, Commission of Inquiry on Public Personnel Mc-Graw-Hill Book Co., New York and London, 1935, Mon. n. 5, p. 163: — "It thus provides an instructive pattern which deserves attention wherever private or public agencies in other countries engage in the improvement of methods for the training, selection, and administrative control of public officers."

(5) ARNOLD BRECHT e CONSTOCK GLASER, *The Art and Technique of Administration in German Ministries*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1940, p. 19.

(6) FRITZ MORSTEIN MARX, *A Code of Office Procedure*, in *Public Administration Review*, vol. I, n. 2, p. 214.

(1) Estatuto do Funcionário da República Oriental do Uruguay, *El-Diario*, 6-11-43.

(1) HERMAN FINER, "The Theory and Practice of Modern Government", London, 1932, vol. II, p. 1.499.

(2) SCHUYLER C. WALLACE, "Federal Departmentalization", Columbia University Press, New York, 1941, p. 8-9.

também não se desintegrou em 1933, com o advento do nacional-socialismo. Sabedores da importância essencial da máquina administrativa para o sucesso das iniciativas governamentais, em qualquer setor de atividade, os dirigentes da atual política teem dado grande aprêço aos problemas concernentes ao pessoal a serviço do Estado, que constituíam, antes mesmo da vitória do Partido, preocupação relevante de seus membros, como faz certo o programa oficial redigido por GOTTFRIED FEDER (7), em que se faz questão de mostrar a nenhuma hesitação sobre o papel do funcionalismo — *Unsere Einstellung zum Berufsbeamtentum ist über jeden zweifel erhoben*. E' ainda o que se observa na leitura do opúsculo de HEINRICH MÜLLER (8), que, em 1931, quando veio a lume a primeira edição do seu livro *Beamtentum und National-sozialismus*, cuidou, com especial carinho, dos direitos dos funcionários — *Rechte des Beamten*.

2. A atual lei do Serviço Civil alemão (*Deutsches Beamten-gesetz*) foi promulgada em 26 de janeiro de 1937, sucedendo ao estatuto imperial de 1873, revisto e emendado em 1907, que manteve sua vigência, com pequenas alterações, através de todo o período democrático, resistindo, em suas linhas de caráter técnico e não político, às inovações introduzidas pela Lei de Restauração do Serviço Civil (*Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*) (9), de 7 de abril de 1933.

As alterações mais profundas que o novo regime trouxe ao sistema anterior foram a exclusão dos não-arianos, a proibição imposta aos servidores de contrair casamento com pessoa de outra raça e a exigência feita no sentido de serem os funcionários obrigados a servir (*eintreten für*) incondicionalmente ao Estado nacional-socialista, alterações que, segundo assinalam os autores, teem a maior significação política, mas não alteram os princípios técnicos da administração de pessoal, salvo pelos limites impostos aos campos de recrutamento e pela mutação do conceito, já firmado, da neutralidade do servidor público.

(7) Das Programm der N.S.D.A.P., GOTTFRIED FEDER, F.E.N., Munchen, 1933.

(8) HEINRICH MÜLLER, *Beamtentum und National-sozialismus*, F.E.N., Munchen, 1933.

(9) Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, de 7 de abril de 1933.

Em verdade, neste último aspecto, é que houve alteração profunda e radical, porque já se havia inscrito na própria Constituição alemã o princípio da neutralidade, estatuidando-se categoricamente que “os funcionários estão a serviço da coletividade e não de um partido”, sendo-lhes “garantida a liberdade de opinião política e a liberdade de associação” (10). As leis do novo regime vieram estabelecer, justamente, o oposto, exigindo que o servidor do Estado se mantenha em relação *Fuhrer*, que lhe assegura especial proteção, *fiel até a morte*. (11).

Apesar disso, como salientam POLLOCK e BOERNER JR. (12), se é verdade que o padrão cultural do serviço civil germânico foi tocado pela nova orientação, a espinha dorsal do sistema continua intacta — *the backbone of the civil service has not been broken*. E isso mais real, ainda, se nos afigura quando nos limitamos a observar as técnicas em uso, que não se divorciam, de modo flagrante, das anteriormente vigentes, evidenciando, mais uma vez, o acerto do ensinamento de BRECHER & CLASERR: “a técnica da administração não é imediatamente dependente da forma política de governo”.

Não temos, pois, dúvida em basear o nosso estudo sobre o estágio probatório na Alemanha em trabalho de MORSTEIN MARX, escrito em 1935, anterior, por consequência, à lei de janeiro de 1937. Esta aliás, não dispõe sobre a forma e duração normal do estágio, limitando-se a princípios muito gerais, que não ferem o sistema vigente. Assim, assegurando a certos funcionários a garantia da vitaliciedade, faz referência ao estágio exigido, sem o alterar, em qualquer ponto, como se vê do § 28:

(1) Funcionário vitalício é aquele que recebe um título de nomeação onde aparecem as palavras “por vida”.

(2) Esse título só poderá ser concedido à pessoa que

2 — tiver terminado o serviço probatório ou de prepara-

(10) Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, art. 130: — “Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei. Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet”.

(11) Lei do Serviço Civil Alemão (*Deutsches Beamten-gesetz*), de 26-1-37, § 3, *in fine*.

(12) JAMES K. POLLOCK and ALFRED V. BOERNER JR., *The German Civil Service Act, The Civil Service Assembly*, Chicago Ill., 1938, p. 10-11.

ção prescrito pela lei, ou costumeiramente exigido, e tiver sido aprovado nos exames prescritos ou de praxe...

Também o § 30 (2) do referido ato prevê outra hipótese de estágio, que fixa em 6 anos, como se vê do seu enunciado:

"Não havendo lei que o proíba, a relação do emprêfo se tornará vitalícia, quando um funcionário sem estabilidade ocupar um cargo classificado, depois de um período probatório, que, a partir do 27.º ano de idade do funcionário, não será superior a 6 anos.

O modo, porém, pelo qual o estágio deve ser feito e os princípios que devem orientar o seu aproveitamento não parecem haver sido alterados pela referida lei, como torna certo a sua própria letra.

3. Vale, pois, acompanhar o estudo de MORSTEIN MARX, que, minudentemente, nos descreve os processos em prática, evidenciando a utilização efetiva e em alta escala do estágio de prova como parte integrante, inseparável, do processo de seleção, com o qual, por vezes, chega a confundir-se.

O Serviço Civil Alemão é, geralmente, dividido em três grandes classes: — *alta, média e inferior*, e, embora cada uma delas tenha os seus próprios padrões quanto aos requisitos para ingresso nos respectivos cargos, tais exigências obedecem a uma orientação geral, de longa data estabelecida. Os candidatos devem possuir base razoável de conhecimentos gerais, não se lhes exigindo conhecimento específico dos aspectos técnicos da administração. Além disso, para poderem ser providos em caráter efetivo, precisam passar por um estágio prático no serviço público, submetendo-se, por fim, a provas formais. A admissão a esse estágio, via de regra, não é assunto que fique à discrição das autoridades, podendo quaisquer candidatos que tenham o grau de instrução requerida ser admitidos, livremente, mediante solicitação.

4. Nas classes *altas* do serviço civil, os requisitos para provimento nos cargos são idênticos aos exigidos para o exercício da magistratura ou da advocacia. Só os indivíduos formados em direito podem a eles aspirar, mas o simples diploma, que obtem ao cabo do curso jurídico, não os habilita ao exercício da profissão, nem lhes permite, só por si, o ingresso nas classes elevadas do serviço civil.

Além dos cursos universitários, exige-se um período obrigatório de preparo prático, sem o qual o diploma constitui documento destituído de qualquer valor. E, para lograr admissão a esse estágio, tem que se submeter ao "exame jurídico prelimi-

nar" perante comissão composta de juizes, altos funcionários públicos, juriscsultos e professores.

Logrando ser aprovado, os candidatos serão admitidos ao serviço probatório, sem quaisquer restrições, logo que solicitem a sua designação como *Referendar*. O *Referendar* serve em caráter oficial, sujeito à disciplina do serviço civil, sob a supervisão das Secretarias Estaduais de Justiça. Todavia, como se desincumbe de suas obrigações apenas para o fim de treinamento, não lhe é concedida qualquer vantagem pecuniária.

Esse período de estágio tem a duração mínima de três anos e meio, e durante ele, em tempos sucessivos ou alternados, o estagiário toma contacto com os trabalhos da Justiça e das repartições públicas, não podendo dedicar-se apenas a um desses setores, mas devendo conhecê-los a todos, por isso que a finalidade do estágio é, justamente, fornecer base ampla de experiência prática.

Para verificação dessa experiência, o candidato, após a terminação do estágio, e a seu pedido, submeter-se-á a novas provas formais, que lhe conferem, então, habilitação para exercer as funções de juiz, de funcionário público de classe alta, ou de advogado.

Todos os candidatos a qualquer dessas três funções tem que passar pelos dois exames referidos e pelo estágio como *Referendar*, requisitos essenciais ao seu ingresso em qualquer das profissões mencionadas.

Para o serviço civil, no entanto, por vezes, essas exigências não satisfazem plenamente às autoridades competentes para a nomeação, motivo por que alguns ministérios exigem, também, um estágio probatório suplementar, de natureza especializada. Neste caso, o candidato, após a sua aprovação no segundo exame, serve, ainda, durante algum tempo, como *Assessor*, antes de nomeado em caráter definitivo.

5. Para admissão às classes *interiores e média*, o candidato deve, após a prova de que possui a instrução exigida, submeter-se a um período probatório durante certo prazo, antes de adquirir capacidade para inscrição no concurso. Durante o estágio, de tempos a tempos, o progresso do estagiário é atestado pelos respectivos chefes, e ao cabo do prazo estabelecido, o candidato, a seu pedido, submeter-se-á a uma prova formal, que não se restringe à rotina e prática administrativa, mas abran-

ge, também, o conhecimento de problemas mais amplos de governo (13).

Como se vê, é dos mais originais o sistema adotado na Alemanha, onde o estágio, exceção feita ao caso do Assessor, constitui verdadeiro pré-requisito para a submissão do candidato às provas finais de seleção para os cargos públicos.

P A R T E I I I

O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO BRASIL

CAPÍTULO XV

ESCÔRÇO HISTÓRICO

SUMÁRIO: — 1. A curta existência do estágio — 2. A “recondução” dos magistrados — 3. O Serviço Público no Brasil — Colônia — 4. O período imperial — 5. O “período de carência”, na República — 6. O estágio probatório nos Projetos de Estatuto dos Funcionários.

1. Conceituado o estágio probatório como parte complementar da seleção e não como simples “período de carência” para aquisição de estabilidade, é muito recente, entre nós, a sua história, especialmente se ativermos ao campo administrativo propriamente dito, com exclusão dos membros da magistratura.

2. Com referência a êstes últimos, vigorou, por vezes, o regime de “recondução”, segundo o qual o juiz deveria servir por certo período fixo, em caráter de prova, antes de seu provimento definitivo no cargo. Era, por exemplo, o regime vigente ao tempo do Decreto n.º 16.273, de 23 de dezembro de 1923, e que se manteve, na Justiça do Distrito Federal, até o advento da Constituição de 16 de julho de 1934.

Em verdade, o art. 203 daquele diploma legal, referindo-se aos “pretos”, então grau inicial da carreira judiciária, preceituava: “A nomeação será por quatro anos, podendo ser reconduzidos, com o título de vitaliciedade, no caso de segunda recondução.”

“Essa recondução se fará mediante requerimento devidamente instruído com um mapa da estatísti-

ca judiciária dos feitos em que tenha funcionado, e precedente parecer do Presidente da Corte de Apelação”.

Dispositivos semelhantes encontravam-se também em alguns Estados, no tocante a outros cargos ligados à administração da Justiça, como os do Ministério Público (1), e ainda recentemente os vemos, em suas idéias fundamentais, reproduzidos nas leis referentes à Justiça do Trabalho.

Nessas hipóteses não há um simples *período de carência*, mas um estágio *destinado*, efetivamente, à verificação da capacidade do ocupante do cargo. Essa finalidade, que dimana do próprio mecanismo adotado, embora não tenhamos elementos para ajuizar de sua exata utilização.

3. No tocante, porém, à aplicação geral do sistema aos funcionários administrativos, dissemos que o instituto, com o caráter que lhe atribuímos, tem, ainda, história relativamente curta entre nós.

Procurando vislumbrá-lo ao tempo do Brasil Colônia, não nos foi possível chegar a qualquer conclusão positiva. A essa época, reinava grande confusão no aparelhamento administrativo, faltando normas uniformes de ação ou orientações mais ou menos fixas.

Como salienta CAIO PRADO JÚNIOR (3), o direito administrativo da Colônia era constituído por um “cáos imenso de leis”:

“Orientar-nos nele é tarefa árdua. Órgãos e funções que existem num lugar faltam noutros, ou neles aparecem sob forma e designação diferentes; os delegados do poder recebem muitas vezes instruções especiais, incluídas em simples correspondência epistolar, que fazem lei e freqüentemente estabelecem normas originais, distribuição de funções e competências diferentes das anteriormente em vigor. Quando se cria um novo órgão ou função, a lei não cogita nunca de entrosá-lo harmonicamente no que já se acha estabelecido: regula minuciosa e casuisticamente a matéria presente, tendo em vista unicamente as necessidades imediatas”....

“E tudo isto com a prática de acrescentar o revigoreamento de um modo geral, de tôdas as ordens anteriores, ou apelar para “o que se pratica no Reino”, como é fre-

(13) Vêde FRITZ MORSTEIN MARX, cit. Civil Service in Germany cujo estudo sobre o assunto estamos resumindo.

(1) Vêde, sobre o assunto: BILAC PINTO, “Ministério Público”, Rio de Janeiro, 1937; ROBERTO LIRA, “Teoria e Prática da Promotoria Pública”, Livraria Jacinto, Rio de Janeiro, 1937.

qüente, gera uma confusão tão inextricável que os próprios contemporâneos mais versados em leis nunca sabiam ao certo em que os próprios contemporâneos mais versados em leis nunca sabiam ao certo em que pé se achavam”.

As funções do Estado, administrativas e jurisdicionais (4), bem como as eclesiásticas, muito frequentemente se confundiam na mesma pessoa, especialmente porque o *padroado*, concedido ao rei de Portugal, nas suas possessões ultramarinas, transformava, praticamente, a Igreja em um departamento da administração pública.

Por outro lado, funções próprias do Estado — como a arrecadação de tributos — eram executadas mediante “contrato” com particulares, aos quais era entregue “por um certo prazo, geralmente três anos, e por uma determinada soma global que o contratador se obrigava a pagar ao erário, em troca dos tributos que arrecadaria por sua conta” (5); prática, essa, aliás, proveniente de longa data, e outros povos, e da qual encontramos vestígios na própria Bíblia (6).

Diante desses aspectos, o estudo de qualquer fase da administração do pessoal, nesses tempos recuados da nossa evolução, exigiria a observação, a análise e classificação dos mais diversos tipos de servidores do Estado, desde os “*dizimeiros*” até o próprio *clero* regular e secular. Não nos foi possível levar tão longe a nossa análise.

4. Com o advento do Império, tornou-se mais sistemática a administração, mas, ainda assim, nada se encontra que possa constituir uma administração orgânica de pessoal.

E’ certo que a Constituição de 25 de março de 1824 estabeleceu princípio que, devidamente aplicado, poderia levar à seleção do pessoal e, também, à própria exigência de estágio probatório, no qual

(4) “... muitos outros, alguns dos quais, simples e modestos funcionários administrativos, se enquadravam também entre os serventuários da Justiça, porque esta e a administração não estavam separadas por linhas divisórias rigorosas e perfeitas. Confundiam-se, formando o aparelho de compressão e tirania com que a metrópole explorava a colônia, impedindo o surto de suas indústrias, monopolizando seu comércio e sufocando seus anseios de progresso e liberdade (A. TAVARES DE LIRA, “Organização Política e Administrativa do Brasil”, Cia. Editora Nacional, 1941, ps. 40-41).

(5) CAIO PRADO JÚNIOR, “Formação do Brasil Contemporâneo”, Colônia, Livraria Martins Editora, S. Paulo, 1942, p. 319.

(6) Os “*publicani*” compravam, em Roma, as rendas do Estado, por preço determinado, e empregavam subordinados para cobrar, do povo, os tributos devidos. E’ a estes arrecadadores que se refere o Novo Testamento, especialmente nos Evangelhos de São Mateus (5:46; 9:11; 11:19; 18:17; 21:3 2) e de São Lucas (3:12; 5:27; 7:29; 15:1; 18:10; 19:2).

se apurassem, concretamente, os “talentos e virtudes” (7) dos candidatos aos cargos públicos.

A esse tempo, algumas leis, como a de n.º 736, de 1850, estabelecida a exigência de haver a pessoa servido como “*praticante*” para poder obter, a título definitivo, emprêgo em determinados ministérios. Não havia, porém, aí, propriamente, “estágio probatório”, porque não se procurava verificar a capacidade do indivíduo em serviço, ficando a nomeação dependente de prova. O praticante era, em verdade, um *aprendiz*, a quem se facultava o preparo prático para admissão ao concurso.

Por igual, as leis que, esparsamente, dispunham sobre imunidade contra demissão arbitrária, e marcavam prazo para aquisição dessa garantia, já jamais tiveram em vista a apuração das qualidades e da competência do servido; mas, e apenas, por objetivo *ampará-lo contra possíveis abusos*, evitando que, após longo tempo de permanência a serviço do Estado, viesse a perder, injustificadamente, o seu cargo. E’ o que se deduz, sem nenhum esforço, da própria letra dos textos legais, onde outra exigência não se fazia senão a de *efetivo exercício por certo prazo*, como se vê, por exemplo, do decreto imperial que reorganizou a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, e cujo art. 27 assim dispunha: (8)

“Os diretores, os Chefes de Secção e os primeiros e segundos oficiais, que tiveram mais de dez anos de efetivo exercício na Secretaria, só poderão ser demitidos no caso de perpetração de qualquer crime grave, abuso de confiança, insubordinação grave ou repetida, e constante irregularidade de procedimento.”

5. Com o advento da República, não se alterou a situação, persistindo o *período de carência* para que alguns funcionários, de que a lei expressamente cogitara (8), pudessem ganhar estabilidade no cargo público.

A legislação esparsa permaneceu, até que a Lei Orçamentária de 1915 (9) veio prover sobre o assunto, de modo geral, trazendo, na sua letra, ten-

(7) Constituição Política do Império do Brasil, Carta de Lei de 25 de março de 1824, Art. 179, n.º 14: “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos, civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a dos seus talentos e virtudes”.

(8) Decreto n.º 2.748, de 16 de fevereiro de 1861. Vêde o estudo que sobre a legislação, então baixada, fez, do ponto de vista da estabilidade, OTTOLEMY STRAUCH, “Estabilidade e Demissão por Ineficiência”, “Revista do Serviço Público”, agosto de 1941, vol. III, n.º 2, páginas 14-17..

(9) Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915.

dência nítida para a transformação do “térmo de precariedade” em um período de prova, pelo menos quanto à *disciplina* no serviço. De fato, o art. 125 da referida Lei estatua:

“O funcionário ou empregado federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal, sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo”.

Esse dispositivo, nulificado, aliás, pelas “anistias”, “cancelamentos de notas” e quejandos favores em que era tão pródigo o governo da primeira República, exigia, como se vê, que o funcionário não tivesse *sofrido penas no cumprimento de seus deveres*. Não se veja, porém, aí, mal interpretando o que acima enunciamos, uma ilustração de *estágio probatório*, pois não cogitava a lei de *competência* ou *aptidão* para o exercício do cargo, nem determinava que se *treinasse* o servidor, limitando-se, simplesmente, a exigir atitude ordeira e disciplinada.

Mesmo essa exigência, não reproduzida no Decreto n.º 12.296, de 6 de dezembro de 1916 (10), desapareceu, mais tarde, com a Constituição de 16 de julho de 1934 (11), que passou a exigir, apenas, o transcurso do prazo, sem maiores formalidades, reduzindo-o a dois anos, quando se tratasse de funcionário nomeado em virtude de concurso.

Logo depois, no entanto, surgiria o primeiro diploma legal que, entre nós, instituiu, realmente, o *estágio probatório* para o funcionalismo público. Foi a lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que determinou fôsem as primeiras nomeações para cargos públicos feitas a *título precário*, pelo período de dois anos, durante o qual o funcionário seria livremente demitido, quando não revelasse *idoneidade moral e aptidão*:

“A primeira nomeação, para qualquer cargo público, mesmo provido por concurso, será feita, a título precário, por dois anos, respeitadas as disposições constitucionais.”

“Antes de decorrido esse prazo, será exonerado o funcionário que, a juízo do Governo, não tenha

revelado idoneidade moral e aptidão para o desempenho de sua função” (12).

A Constituição de 10 de novembro de 1937 não alterou o *statu quo*, por não ser incompatível com ela o dispositivo da lei anterior, mas, apesar disso, embora estabelecido de modo categórico em lei, não foi o estágio, praticamente, utilizado.

Para possibilitar a sua utilização efetiva, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis procurou completar a lei anterior, estabelecendo princípios tendentes a determinar e definir as condições necessárias à confirmação no cargo e a prover os meios necessários à sua apuração.

Os dispositivos estatutários constituem a legislação vigente sobre o assunto, que será devidamente estudada.

6. Não seria completo um trabalho que se propusesse a estudar a evolução histórica do estágio probatório e se limitasse à legislação positiva, sucessivamente baixada a respeito do assunto, olvidando a análise dos vários projetos de Estatuto, que não lograram aprovação. Daí o estudo que faremos a seguir de alguns desses projetos que, direta ou indiretamente, se ocuparam do estágio.

No projeto apresentado, em 1907, à Câmara dos Deputados, por JUSTINIANO DE SERPA, fixava-se em três anos de efetivo exercício o “período de carência” necessário para que a demissão dos funcionários e empregados só pudesse ocorrer em virtude de sentença judiciária ou mediante processo disciplinar (13).

À mesma orientação obedeceu o projeto GRACCHO CARDOSO, apresentado à Câmara dos Deputados em 1911, estabelecendo que, depois de dois anos de serviço, a demissão dependeria de processo administrativo (14).

(12) Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, art. 40.

(13) Projeto n.º 320-1907. Determina que os funcionários e empregados civis da União, nomeados depois desta lei, não sejam vitalícios; salvo os funcionários que indica. Apresentado à Câmara pelo Deputado JUSTINIANO DE SERPA: Art. 3.º. “Os funcionários e empregados assim nomeados serão conservados enquanto bem servirem, e os que contarem mais de três anos de efetivo exercício e não ocuparem lugares de confiança, só poderão ser destituídos, salvo os casos de sentença passada em julgado, em virtude de ato motivado do Tribunal Administrativo, em processo disciplinar, dando-se lugar a defesa.”

(14) Projeto n.º 77-1911. Define o que seja funcionário, estabelece o modo da sua nomeação, promoção, etc., e dá outras providências. Apresentado pelo Deputado MAURÍCIO GRACCHO CARDOSO:

(10) Elaborado pelo Executivo *ad referendum* do Congresso, que jámais o aprovou.

(11) Constituição de 16 de julho de 1934, art. 169.

O Projeto MUNIZ SODRÉ, que, com a sua justificação, constitui, sem favor, um dos mais notáveis trabalhos, até hoje publicados no Brasil sobre o estado jurídico dos servidores públicos, dispunha sobre um real *estágio probatório*, com finalidade complementar da seleção, determinando que a capacidade inicial do candidato fôsse apurada por um concurso e "por um estágio probatório, seguido de exame prático" (15). Na justificação, assim se externava o mestre baiano:

"O nosso projeto, pois, assentando essas idéias, estabelece o princípio geral do concurso para primeira nomeação dos funcionários de carreira, combinado com o estágio probatório, que é "la préparation pratique e professionnelle des candidats à la fonction publique", como diz León Caen."

O Projeto CAMILO DE HOLANDA, não prevendo, embora, a hipótese do estágio, dispunha, no seu art. 263, que, no caso de extinção do seu cargo, o funcionário que contasse mais de três anos de serviço teria preferência para readmissão no serviço público, independentemente de concurso (16).

O decreto executivo n.º 12.296, de 6 de dezembro de 1916, promulgado pelo Presidente Veneslau Braz *ad referendum* do Congresso, e que já mais logrou a aprovação dêste, estabelecia um período de carência de 10 anos (17).

Art. 22, parágrafo único: "Depois de dois anos de serviço público federal, nenhum funcionário poderá ser demitido, senão mediante processo administrativo; os de menor tempo, serão, porém, demissíveis *ad nutum*."

(15) Projeto n.º 153-1913. Organiza o estatuto dos funcionários públicos. Apresentado pelo Deputado ANTÔNIO MONIZ SODRÉ DE ARAGÃO:

Art. 4.º "Para ser alguém admitido no quadro regular dos funcionários da administração pública, por via de primeira nomeação, é preciso dar provas da sua capacidade inicial necessária."

§ 1.º "Esta capacidade inicial do candidato se prova:

1.º por um concurso de admissão;

2.º por um estágio probatório, seguido de um exame prático."

(16) Projeto 212-1914. Estabelece as condições gerais do funcionalismo público, civil e militar, em tôdas as repartições ou serviços federais, e dá outras providências. — Apresentado pelo Deputado CAMILO DE HOLANDA:

Art. 263: "O funcionário que tiver menos de três anos de serviço público federal, no caso de extinção do seu cargo, será dispensado, tendo preferência, independente de novo concurso, para a primeira vaga que ocorrer, dêsse cargo."

(17) Decreto n.º 12.296, de 6 de dezembro de 1916, que consolidou, *ad-referendum* do Congresso, e com pequenas alterações, tôda a legislação existente sobre o funcionalismo.

Art. 8.º. "Os funcionários que contarem 10 ou mais anos de serviço só poderão ser destituídos de seus cargos em virtude de sentença judicial ou por processo administrativo, de acôrdo com o disposto no capítulo XII, salvo os casos previstos no art. 9.º e seu parágrafo único e no art. 91."

O Projeto apresentado em 1929, por uma Comissão Especial constituída pela Câmara dos Deputados, voltou à orientação do Projeto Muniz Sodré, provendo sobre o estágio, como instrumento tendente a completar o processo de seleção dos servidores, estabelecendo, entre as condições essenciais para a nomeação, o "haver sido aprovado em exame prévio ou concurso, seguido de estágio probatório" (art. 3.º, n.º 2). O candidato aprovado no exame inicial ficava, apenas, habilitado ao estágio, findo o qual deveria submeter-se a uma prova prática de que dependeria a sua nomeação (18). Justificando êsse ponto de vista assim se manifestou a Comissão:

"em virtude da classificação obtida no exame de concurso teórico, o candidato será designado para fazer o estágio da função sobre que versava aquela prova. O estágio termina por uma outra prova prática e só depois desta dar-se-á a nomeação definitiva."

Estava, aliás, vitoriosa a idéia de se atribuir ao estágio um caráter útil, sentindo-se que a Administração Pública não se poderia satisfazer com o concurso inicial e que era mister exigir, também, uma prova prática, no exercício do cargo. Os projetos posteriores, por isso mesmo, inclinaram-se, todos por essa orientação, encontrando-se no Projeto elaborado pela Comissão do Estatuto, da Câmara dos Deputados, em 1937, as linhas fundamentais da lei vigente. Tôda a Seção III do Capítulo I do referido Projeto dispunha sobre o "estágio probatório."

Êsse estágio era fixado em dois anos (19), durante os quais se apurariam, para definitivo aproveitamento do estagiário, os seguintes requisitos

(18) Projeto n.º 425-1929 — Dá Estatuto aos Funcionários Públicos Cíveis da União:

Art. 15. "A aprovação em exame inicial apenas confere direito ao estágio; para a nomeação definitiva será mister que o estagiário haja sido habilitado em prova prática posterior."

Parágrafo Único. "Os regulamentos de cada serviço estabelecerão as normas relativas à prática do estágio e à prova a que se refere êste artigo."

(19) Projeto n.º 490-1937: Dispõe sobre o Estatuto do Funcionário Público.

Art. 12. "A primeira nomeação para qualquer cargo público, mesmo provido mediante concurso, respeitadas as disposições constitucionais, será feita a título precário, por dois anos."

Parágrafo Único. "Findo êsse período probatório, o estagiário será nomeado definitivamente para o cargo inicial, se tiver revelado, no decurso do estágio, qualidades que demonstrarem ser de vantagem para o serviço público sua inclusão no quadro do funcionalismo."

essenciais (art. 13): idoneidade moral, disciplina, assiduidade, aptidão para a carreira, interesse pelo serviço.

No Projeto apresentado pelo DASP, em 1938, ao Presidente da República, foram mantidas (20), em sua essência, as disposições do Projeto anteriormente apontado, assim justificada a exigência do estágio:

“O estágio probatório foi estabelecido, de modo geral, pela Lei do Reajustamento, e vem agora, no Estatuto, devidamente regulamentado. Efetivamente, tardou o Brasil em adotar semelhante estágio, que em outros países, como na América do Norte, Itália e Bélgica, por exemplo, constitui, praticamente, uma *segunda fase* das provas de seleção a que se devem submeter os candidatos à função pública.

O simples concurso, feito antes de nomeação provisória, não deve nem pode bastar para a admissão definitiva. É preciso que o funcionário demonstre *em serviço* a sua real e efetiva capacidade para o desempenho do cargo.”

A Comissão Revisora, que funcionou no Ministério da Justiça, não alterou, também, as linhas essenciais do instituto, muito embora tenha fixado em 6 meses o prazo de estágio, no caso de concurso (art. 16, § 1.º).

Revisto o Projeto pelo DASP, ainda uma vez, foi-lhe dada a forma com que se converteu no Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, que passaremos a estudar.

CAPÍTULO XVI

A LEI VIGENTE E A PRÁTICA

SUMÁRIO: — 1. *O Estatuto dos Funcionários Públicos e o Decreto n.º 6.222, de 4-9-1940.* — 2.

A falta de efetiva utilização do estágio.

1. No sistema legal brasileiro, o estágio probatório é regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Decreto-lei n.º 1.713, de 29 de outubro de 1939, o qual, após estabelecer a regra de que todas as nomeações para cargo público de provimento efetivo, salvo as efetuadas em caráter interino, “serão feitas para estágio probatório”, assim dispõe:

“Art. 16. Estágio probatório é o período de setecentos e trinta dias de efetivo exercício do funcionário nomeado para cargo público de provimento efetivo, isolado ou de

carreira, durante o qual é apurada a conveniência ou não de sua confirmação, mediante a verificação dos seguintes requisitos”...

Tendo definido o instituto, passa a lei a mostrar o modo por que será apurada a conveniência de se conservar o funcionário em serviço, determinando que, além da remessa periódica do Boletim de Merecimento ao Serviço do Pessoal, os chefes do estagiário deverão, ainda, quatro meses antes da terminação do estágio, apresentar relatório sobre a sua atuação em serviço, tendo em vista os requisitos que especifica: idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência.

À vista desse relatório, o órgão de pessoal (1) opinará relativamente ao merecimento do estagiário, com referência a cada um daqueles aspectos de sua atuação, concluindo pela sua permanência no serviço ou contra ela. Neste último caso, será dada vista ao estagiário para apresentar defesa, submetendo-se o processo ao Ministro de Estado competente, que, se considerar aconselhável a exoneração do funcionário, encaminhará ao Presidente da República o respectivo decreto.

A confirmação no cargo, porém, independe de qualquer ato, advindo em consequência do simples transcurso do prazo fixado. Daí estabelecer, ainda, a lei, que a apuração dos requisitos para permanência no cargo deverá ser feita de modo que a decisão possa dar-se antes de findo o período do estágio.

E' o que dispõe o Estatuto dos Funcionários, devendo-se salientar, também, que o Decreto número 6.222, de 4 de setembro de 1940, que regulamentou a transferência, estabeleceu no seu artigo 12:

“Não estará sujeito à exigência do estágio probatório o funcionário que, nomeado para outro cargo, já tenha assegurada, por qualquer prescrição legal, a estabilidade no serviço público.

Parágrafo Único — O tempo de efetivo exercício do funcionário sujeito a estágio será considerado para efeito do mesmo, se noutro cargo vier a ser provido”.

2. Esta a situação legal, minuciosamente regulada, em seus mínimos pormenores. Diante dela, parece que a permanência de ineficientes ou inadequados nos cargos públicos não se poderá veri-

(20) Departamento Administrativo do Serviço Público, Projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, 1938, arts. 34 n.º I, e 36.

(1) O Estatuto atribuía essa função às Comissões de Eficiência, mas o Dec. lei n.º 3.569, de 27 de agosto de 1941, as transferiu aos órgãos de pessoal.

ficar. A verdade, entanto, é muito outra: as finalidades do estágio não veem sendo atingidas, permanecendo sem utilização êsse valioso instrumento.

Não conhecemos caso algum de funcionário dispensado por não haver satisfeito as condições do estágio, e o mesmo afirmava, há poucos dias, o próprio Presidente do DASP, em discurso que proferiu, ao dar posse aos chefes de seção do referido Departamento. Afirmção idêntica fizeram vários diretores de pessoal, por nós entrevistados.

Infelizmente, o próprio DASP, guardião do Estatuto, encarregado de orientar e fiscalizar a execução da lei, é o primeiro a descumprir os dispositivos estatutários referentes ao assunto. Assim, embora entre as qualidades que devem ser verificadas no estágio figurem a dedicação ao serviço, a aptidão e a eficiência, que pressupõe o exercício efetivo do cargo, o DASP vem, sistematicamente, enviando ao estrangeiro, por longos meses, funcionários seus, em franco período de estágio.

Não admira, pois, que outros órgãos, sem as mesmas responsabilidades, pouco interesse demonstrem pelo período de prova.

A confirmação, em massa, de todos os servidores selecionados poderia ser admitida, se os processos de seleção utilizados fôsem de absoluta perfeição. Sabemos, porém, que ao homem ainda não foi possível atingir êsse grau, que lhe permita predizer, com plena segurança, que os candidatos bem sucedidos nas provas se comportarão de modo satisfatório em serviço. Há, fatalmente, certa percentagem de erro, a que nenhum sistema consegue fugir, e que, por certo, também atinge o nosso, ainda incipiente.

CAPÍTULO XVII

ANÁLISE E CRÍTICA DO SISTEMA

SUMÁRIO: — 1. *Incompatibilidade entre o Estatuto e o Decreto n.º 6.222, de 1940* — 2. *Características do sistema vigente.* — 3. *O estágio e a estabilidade* — 4. *O prazo único para o estágio* — 5. *Dispensa durante o estágio* — 6. *Falta de prazo mínimo* — 7. *Demissão ou Exoneração* — 8. *Audiência do Estagiário no processo de placement* — 9. *Outras críticas.*

1. O estudo dos dispositivos legais transcritos ou apenas mencionados no capítulo anterior deixa

imediatamente perplexo o estudioso: o Estatuto não se casa, nem se ajusta ao decreto que o regulamentou, parecendo cada qual inspirado em uma filosofia própria, filiado cada qual a um ponto de vista diverso. Enquanto o Estatuto pretende fazer do estágio verdadeiro período de prova, mandando observar a aptidão e o conhecimento do funcionário para exercer o cargo que lhe coube, o Regulamento, subvertendo essa orientação, parece querer jungir o estágio ao seu velho conceito, de mero período de carência para aquisição da estabilidade.

O assunto, por sua importância e gravidade, exige discussão mais prolongada, razão por que lhe dedicaremos, um capítulo, mais adiante.

2. A análise dos dispositivos estatutários evidencia que o legislador preferiu adotar o chamado método *automático*, segundo o qual a confirmação no cargo advém automaticamente, pelo simples transcurso do prazo, sem necessidade de qualquer ato que a declare. Basta a inércia da administração ou o retardamento do processo por que se apura a eficiência, para que o funcionário ganhe situação permanente. Êsse, sem dúvida, um dos pontos mais vulneráveis do sistema vigente, que exige reparo.

3. Outro característico do sistema está em que êle não se prende nem subordina ao conceito de estabilidade. Vencido o prazo fixado o funcionário é confirmado no cargo (1), mas esta confirmação não importa estabilidade, nem se confunde com esta. E' certo que, quanto aos funcionários nomeados por concurso, a referida garantia *coincide* com a confirmação, porque é assegurada após dois anos de efetivo exercício no cargo. Daí, não se pode concluir, no entanto, que os dois institutos estejam em situação de interdependência, tanto mais quanto os funcionários nomeados livremente têm o seu estágio também limitado a dois anos e, não obstante, só adquirem estabilidade após dez anos de permanência no cargo (2). Dada, porém, essa interdependência, cabe nova crítica ao Estatuto, por haver fixado, para estágio, o prazo de dois anos, deixando-se o legislador impressionar, evidentemente, pelo período de carência fixado para a estabilidade. O resultado é a dificuldade de concluir o processo

(1) Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís, artigo 16, § 1.º.

(2) Constituição Federal de 1937, art. 156, c; Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís, art. 191, II.

de confirmação ou exoneração a tempo de evitar que fique o servidor acobertado com a garantia constitucional.

4. Ainda quanto ao prazo, cabe crítica ao Estatuto por haver fixado o mesmo período para os funcionários nomeados por concurso, que já deram prova de seu conhecimento, e para os de livre escolha do chefe do Governo, dos quais não se exige, previamente, qualquer demonstração de conhecimento e aptidão.

Parece, ainda, que não é muito justificada a política de se fixar o mesmo período para todos os cargos e carreiras, pois vários deles, pelo próprio tipo das funções que lhes são inerentes, exigem tempo variável de observação, para que se possa formar juízo exato da conveniência de ser confirmado o estagiário. Há, sem dúvida, dificuldade ponderável na fixação de prazos diferentes, porque isso torna menos fácil o serviço de controle pelos órgãos centrais, como salientou o Professor OLIVER C. SHORT, em aula, a que assistimos, na *American University*, de Washington. Não nos parece, porém, que essa dificuldade possa justificar a adoção de sistema que não encontra fundamento lógico.

5. Não foi, também, o Estatuto, suficientemente claro no tocante à possibilidade de ser o funcionário dispensado a qualquer tempo, durante o estágio. Embora assim se tenha entendido e deva, realmente, ser esse o espírito da lei, a verdade é que a letra parece conduzir a solução oposta, levando a compreender que a dispensa só poderá ocorrer ao término do prazo, quando se faz o processo para decidir sobre a confirmação ou exoneração do estagiário. Deveria, indubitavelmente, ter sido tornada clara no Estatuto a possibilidade de dispensa a todo momento.

6. Em qualquer hipótese, entanto, deveria o Estatuto ter fixado o *prazo mínimo* para observação do estagiário, pois, como salienta PARKER, a fixação desse prazo é tão importante, ou mais ainda, do que a do limite máximo, a fim de evitar que se negue ao servidor um razoável período para demonstrar as suas aptidões e conhecimentos (3).

7. Outra crítica ao Estatuto, referentemente ao estágio probatório, é a que diz respeito à inatuação de seus dispositivos, ao regular o ato pelo qual

deverá ser dispensado o estagiário que não estiver agindo satisfatoriamente. Em verdade, distinguindo o Estatuto entre *demissão*, que constitui penalidade, e *exoneração*, que se traduz na dispensa pura e simples, manda que o estagiário seja ora *demitido* (art. 16, §§ 4.º e 6.º), ora *exonerado* (art. 93, § 1.º, c). Evidentemente, se o estágio tem por finalidade precípua completar o processo de seleção, facultando o estudo das aptidões do estagiário e de suas reações em face do treinamento recebido, não será possível que, por não lograr bom êxito nessa prova, seja o estagiário passível de penalidade. Dentro dessa orientação, que consulta a própria razão de ser do estágio, devem ser interpretados os dispositivos estatutários, procurando-se conciliar a antinomia que na letra do texto se expressa. Obviamente, o art. 16 emprega o termo “demissão” no sentido comum, vulgar, tanto mais quanto a distinção entre esse vocábulo e *exoneração* só é feita, pelo próprio Estatuto, bem mais adiante. Por outro lado, ao fixar os casos em que a demissão é aplicável, o Estatuto não inclui a hipótese de que nos ocupamos (art. 238). Se essa é a interpretação que se impõe, não há recusar, todavia, ter havido um lapso do legislador, ao empregar expressão vulgar, incompatível com o sentido técnico por ele próprio definido.

2. Outra crítica de que é passível o Estatuto, a menos que se lhe dê interpretação mais conveniente, provém do fato de permitir a intervenção do estagiário no processo de apuração da conveniência de sua confirmação no cargo. Durante o período de estágio, a Administração deve movimentar livremente o estagiário, colocando-o nos cargos que mais se afigurem adequados às suas aptidões, e, nessa fase de “*placement*”, a instauração de processo para audiência obrigatória do estagiário não pode ser, de forma alguma, tolerada. A Administração, nessa fase, precisa gozar de ampla liberdade, não podendo estar subordinada a fórmulas e “processos”. Para a exoneração do servidor, é justo que se lhe faculte apresentar defesa, mas só neste caso deve esta ser permitida.

9. Além disso, o Estatuto apresenta certas lacunas, certas omissões substanciais, embora susceptíveis de ser supridas por uma regulamentação adequada. Assim, por exemplo, o Estatuto não determinou que durante o estágio fôsse dado ao servidor um treinamento intensivo e, por isso mesmo, não estabeleceu que se observassem as suas rea-

(3) R. S. PARKER, “Public Service Recruitment in Australia”, Melbourne University Press, Melbourne and London, 1942, p. 229.

ções em face dos novos ensinamentos. Não caracterizou as responsabilidades do chefe direto, pela supervisão construtiva da atuação do estagiário. Deixou, também, de determinar a facilitação do "placement", não tendo provido sobre a movimentação do pessoal nesse período. Omitiu, ainda, dispositivos que forçassem uma aproximação maior dos órgãos de pessoal e dos chefes de serviço, sob cujas ordens trabalhem estagiários, limitando-se a exigir a remessa do "boletim de merecimento", comum a todos os funcionários, e de um relatório final, depois de decorridos 20 meses de estágio. Deixou, da mesma forma, de considerar a situação do estagiário não confirmado no cargo, silenciando sobre se deve, ou não ser reincluído na lista dos candidatos habilitados, para futuro aproveitamento em outro cargo ou outro Ministério.

Essas as críticas que nos parece podem ser feitas aos dispositivos estatutários, ressalvadas as referentes à apuração de merecimento, que estudaremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO XVIII

CONTRÔLE DA ATUAÇÃO DO ESTAGIÁRIO

SUMÁRIO: — 1. As mensurações e as ciências sociais — 2. Tendências na apuração do merecimento — 3. A apuração do mérito do estagiário.

1. No campo das ciências sociais, ainda não se atingiu grau de desenvolvimento tal que permita efetuar mensurações acuradas. Os instrumentos de que se utilizam e o material com que lidam essas disciplinas, envolvendo grande número de variáveis, dificultam e entram a ação do técnico, quando não impedem, de todo, a verificação dos resultados dos métodos ou sistemas empregados.

Se um engenheiro constrói uma ponte, e esta ruí — diz FRED TELFORD (1) — o seu insucesso será de todos conhecido. O engenheiro pode apresentar desculpas e explicações, mas isto não ocultará o fato de se encontrar a ponte no leito do rio. O arquiteto que desenha um edifício de escritórios com elevadores insuficientes sofre, inevitavelmente, em sua reputação profissional... Infelizmente, porém, na parte do conhecimento humano que compreende as ciências sociais, é ainda impossível re-

conhecer erros, descobrir meios para evitá-los, ou responsabilizar alguém por havê-los cometido — *in those parts involving the social sciences, it is as yet impossible to devise means of avoiding them, or to call to account those who make them.*

Essa falta de meios de mensuração e de elementos de contrôle, preocupando cientistas e estudiosos, tem dado margem ao preparo de certos "instrumentos", entre os quais avultam, no campo específico da administração de pessoal, as escalas ou boletins para apuração de eficiência de funcionários e empregados. Os resultados, entanto, não tem correspondido à ansiosa expectativa dos técnicos, o que tem determinado novos e intensivos estudos, tendentes a corrigir as falhas dos vários sistemas, suprir-lhes as deficiências e aprimorar-lhes os processos.

2 — Nesses últimos anos, as tentativas que veem sendo feitas nos Estados Unidos da América, partindo das antigas escalas gráficas, dos boletins numéricos e da longa e bem elaborada fórmula do *Probst System*, evidenciam certas tendências, que podem ser resumidas nos seguintes itens:

1.º Exigência de prova para justificar a inclusão do servidor em categoria acima ou abaixo do normal. E' o sistema de que foi pioneira a cidade de Nova York, pouco depois adotado em *Detroit* e outras circunscrições.

2.º O relacionamento do boletim ou relatório com os deveres específicos do cargo. E' o sistema iniciado pela Califórnia State Civil Service Commission (2), que elaborou uma fórmula para cada tipo diferente de trabalho.

3.º O reconhecimento de que mais vale o treinamento e a boa vontade dos supervisores, do que o tipo de fórmula, em si mesma.

4.º O julgamento em termos amplos, sem relação matemática com os itens mencionados na fórmula. No sistema utilizado pelo serviço federal americano, exige-se a indicação do grau em que o servidor possui ou demonstra capacidade específica em certos aspectos do seu trabalho. No entanto, o julgamento final não tem relação mecânica com os valores atribuídos a êsses aspectos.

5.º O uso dos boletins ou relatórios de merecimento como um instrumento positivo, na admi-

(1) FRED TELFORD, "Foreward", *Service Ratings* by J. B. Probst, Chicago, Ill., 1931.

(2) LOUIS J. KROEGER, "Introduction", *Report of Performance Plan*, Sacramento, Cal., 1940.

nistração (3) em várias fases desta: aumento de salários, promoção, treinamento, transferência, remoção, verificação das condições do estágio probatório, demissão, etc...

6.º Facilitação de recursos e instituição de aparelhamento próprio, que permitam ao servidor conseguir o reexame do julgamento. No serviço federal americano, constituíram-se, por exemplo, os *Boards of Review*, com essa finalidade.

Tudo está, ainda, porém, no campo da experimentação, o que transforma o boletim de apuração do mérito num instrumento de reduzida confiança. Sem embargo, não havendo outro meio para supri-lo, a êle veem recorrendo os administradores de pessoal, numa tentativa para tornar mais objetiva a apuração da eficiência dos servidores.

3. Assim, também a nossa lei determinou que o chefe de serviço deverá remeter ao órgão de pessoal o "Boletim de Merecimento" do estagiário, deixando implícito que o "Boletim" e o prazo para sua remessa deverão ser os mesmos usados para os demais servidores em exercício.

Não nos cabe, aqui, discutir o nosso "Boletim", para lhe pôr à mostra as deficiências, tão reiteradamente evidenciadas. Os itens que o constituem e a fórmula matemática ou numérica em que se exprime o merecimento bastariam por si sós, para torná-lo incompatível com as modernas conquistas sobre o assunto. Não é nosso objetivo, porém, criticá-lo, porque êle escapa ao âmbito de nossa tese, sendo, como é, de uso meramente acidental durante o estágio probatório.

Em verdade, pelo Estatuto, não é nesse "Boletim" que se baseará, propriamente, a apuração da conveniência de ser o estagiário confirmado no cargo, mas, sim, no relatório final que o chefe de serviço deve apresentar quatro meses antes da ter-

minação do estágio. O Estatuto, pelo menos, não explica nem define como deve ser feita a utilização do "Boletim".

No entanto, êste, quando bem elaborado, constitui magnífico elemento para controle da atuação do estagiário, chamando a atenção do supervisor para certos aspectos do seu trabalho e orientando o órgão de pessoal sobre o treinamento conveniente ou a transferência para outra função ou outro cargo.

Necessário é, porém, que se prepare um *boletim especial* para os estagiários, no qual se façam outras exigências que não as comuns em relação aos servidores em geral, e se levem em conta as funções específicas do cargo ou carreira. O bom êxito que neste particular vem obtendo o sistema utilizado em *Los Angeles County*, já devidamente descrito, encoraja a utilização de instrumento semelhante.

Fixa o Estatuto, para apuração final da conveniência de ser mantido o servidor no cargo, certas condições fundamentais, que devem ser tidas em consideração pelo supervisor, ao elaborar o seu relatório final, e que são as seguintes: *idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência*.

Discute-se que alguns desses requisitos se acham incluídos nos outros, e que, por fim, a própria eficiência nada mais é do que a soma das outras condições. Estamos em que a crítica não procede totalmente, porque o indivíduo pode ser eficiente e não ter idoneidade moral nem ser disciplinado. A demais, parece-nos que o Estatuto andou bem em enunciar os itens que adotou, por isso que não se deve solicitar ao supervisor expresse o seu julgamento em uma palavra somente — bom, satisfatório, mau, etc.: é de todo útil despertar a sua atenção para aspectos particulares do trabalho.

A crítica de que é susceptível o Estatuto, nesta parte, diz respeito não às condições estabelecidas, mas ao número assaz exíguo e limitado destas. E' mister pedir a atenção do supervisor para vários outros aspectos do trabalho, além dos enunciados.

Cabe também reparo ao fato de só se exigir êsse relatório quase ao fim do período, isto é, quatro meses antes da sua terminação.

Solução mais razoável seria exigir boletins periódicos a breves espaços — de 60 dias, por exemplo,

(3) Utilização como *instrumento auxiliar*, sem fornecer base exclusiva para a tomada de decisões, nos termos do ensinamento de White: "the efficiency ratings should not become the determining factor in handling personnel decisions, but merely a factor to be weighed with others" (LEONARD D. WHITE, "Introduction to the Study of Public Administration", MacMillan, New York, 1939, p. 380). Sobre os campos de possível utilização dos boletins ou relatórios de eficiência, consulte-se: J. B. PROBST, "Service Ratings", Civil Service Assembly, Chicago, Ill., 1931, p. 10; ASA S. NNWOLDS, "Merit Rating of Supervisors", Foremen and Department Heads, American Management Association, New York, 1940, p. 7; H. G. KENAGY, "Rating Scales for improving the Efficiency of Salesmen", in W. J. Donald, Handbook of Business Administration, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1931, página 159.

como se faz no *Chicago Park District* (4) — obrigando, por fim, o supervisor a fornecer relatório completo sobre a atuação do funcionário, devidamente documentado.

Quanto à apuração do merecimento, nos boletins periódicos, resta discutir a questão referente aos recursos que se devem facultar aos servidores. Na América do Norte, no Governo Federal, instituíram-se, por força do RAMSPECK ACT, comissões especiais — *boards of review* — para rever, mediante provocação do funcionário, o julgamento de seu mérito. Cada *board* se compõe de três membros: um designado pela Civil Service Commission; outro, pelo chefe do departamento (Ministro); outro, ainda, pelos próprios funcionários, mediante eleição.

Adotado esse sistema ou qualquer outro, o fato é que para maior garantia da justiça dos supervisores, faz-se mister estabelecer um mecanismo adequado, que permita o uso de recursos contra os julgamentos considerados inexatos ou errôneos. Isto, naturalmente, quanto aos boletins periódicos, pois, no tocante ao relatório final, estamos em que o sistema adotado pelo Estatuto é satisfatório.

CAPÍTULO XIX

O ESTÁGIO PROBATÓRIO E O DECRETO N.º 6.222, DE 1940

SUMÁRIO: — 1. *Dispensa de estágio, no caso de transferência* — 2. *As lacunas do Estatuto e os meios de supri-las*

1. Já vimos que o Decreto n.º 6.222, de 4 de setembro de 1940, tenta nulificar as disposições do Estatuto dos Funcionários, confundindo, lamentavelmente, o estágio probatório com o período de carência para aquisição de estabilidade. Partindo desse erro, dispensa do estágio, no caso de transferência para novo cargo ou carreira, o funcionário que se encontrar no gozo de estabilidade.

Pouco importa que as novas atribuições sejam diversas das inerentes à carreira primitiva. Não se deve procurar verificar se o funcionário se adapta às novas funções: ele já demonstrou a sua eficiência em outro serviço...

(4) "Supervisors Manual Rating of Employee Efficiency", Chicago Park District, Department of Personnel and Civil Service, October, 1940, p. 11.

Custa a crêr que o mesmo órgão elaborador do projeto que se converteu no Estatuto haja proposto, também, a expedição do decreto que criticamos. E' impossível maior antinomia, maior choque, maior conflito.

Reafirmando, aliás, que o estágio não deve servir para completar o processo seletivo, por constituir mero interstício, sem qualquer finalidade prática, o parágrafo único do dispositivo em análise dispõe que "o tempo de efetivo exercício do funcionário sujeito a estágio será considerado para efeito do mesmo, se noutro cargo vier a ser provido". Isto é, alguém que houver servido durante 1 ano, 11 meses e 20 dias como *servente* ou *maquinista* precisará, apenas, de 10 dias para completar o seu estágio probatório como *técnico de administração* ou *professor*. Nada menos defensável.

2. Existem, sem dúvida, por força de lacuna no Estatuto, os problemas referentes à situação do funcionário transferido e à do estagiário dispensado, por qualquer circunstância, e novamente admitido no serviço público. A solução encontrada foi, porém, a pior possível.

O primeiro problema se resolveria facilmente, assegurando a volta do funcionário ao seu cargo primitivo, desde que não atuasse satisfatoriamente em o novo cargo ou carreira. O segundo problema poderia ser resolvido como se estabelecer que não se computaria o período anterior de trabalho em cargo diferente, pouco importando que, somando o exercício neles, adquirisse o servidor a garantia da estabilidade, pois, dizendo, esta, respeito ao *serviço público*, e não ao cargo, nenhum mal haveria em que a lei determinasse a movimentação do funcionário em estágio, até para cargo de vencimento ou responsabilidade inferior.

Qualquer outra solução, aliás, poderia ser buscada, menos, porém, a que foi adotada pelo decreto em foco.

CAPÍTULO XX

SUGESTÕES PARA A EFETIVA UTILIZAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

SUMÁRIO: — 1. *Necessidade de reforma da legislação vigente* — 2. *Os pontos fundamentais de nova lei* — 3. *Novas práticas: educação e assistência.*

1. O sistema adotado pela nossa legislação contém vícios essenciais, como demonstrámos nos ca-

pítulos precedentes. Dentro dêle não será possível utilização perfeita e eficiente do estágio como efetivo instrumento na Administração de Pessoal.

Impõe-se, por isso mesmo, a reforma da legislação vigente, especialmente porque, segundo pensamos, embora as comissões e lacunas possam ser supridos por decreto que regularmente o instituto, os seus princípios fundamentais não poderiam ser por essa forma alterados.

Sugerimos assim, nova lei sobre o assunto, mas lei concebida em termos genéricos, que fixe, apenas, as diretrizes principais, e deixe ao Departamento Administrativo do Serviço Público a responsabilidade para prover relativamente aos pormenores, inclusive fórmulas que se devam usar.

Essa lei adotará, como núcleo central, o princípio de que o provimento inicial nos cargos será feito sempre, por *prazo certo*, findo o qual, se por ato expresso não for decidida a confirmação do estagiário, a dispensa ou exoneração ocorrerá *automaticamente*, sem necessidade de qualquer ato que a declare.

Dever-se-à fixar o prazo *mínimo* e o prazo *máximo* do período probatório, devendo este *expirar antes da exoneração automática* e a tempo suficiente de se decidir sobre a permanência do estagiário. Poder-se-ia, por exemplo, fixar em 1 mês o limite mínimo de estágio, em 1 ano o máximo, e estabelecer o de 18 meses para a exoneração automática do servidor. Dentro desses limites, deveria caber ao DASP, após o estudo dos vários cargos e carreiras, fixar os períodos de estágio para os diversos tipos de trabalho.

E' necessário, ainda, fique bem claro que, nos limites de tempo pré-fixados, a exoneração pode ocorrer a qualquer momento, e que durante esse período será ministrado, sob responsabilidade direta do supervisor, treinamento apropriado, tentando-se, ainda, colocar o estagiário na função mais condicente com a sua aptidão e conhecimentos, podendo, para isso, o órgão de pessoal transferi-lo ou removê-lo, livremente.

A apuração do merecimento deverá ser feita a breves intervalos — 30 ou 60 dias — de acordo com as instruções do Departamento Administrativo do Serviço Público e na conformidade do período de estágio fixado para cada cargo ou carreira. Serão utilizadas, para esse fim, *fórmulas próprias*, elaboradas pelo DASP, e nas quais se te-

nam especialmente em vista as funções inerentes ao cargo ou carreira.

Terminado o estágio, ficará o supervisor obrigado a apresentar, no prazo de dez dias, relatório circunstanciado sobre a atuação do servidor, sua personalidade, capacidade de trabalho e dedicação ao servidor, devendo, no caso de propor a confirmação no cargo, justificar amplamente as razões da proposta.

Recebendo esse relatório, o órgão de pessoal ouvirá o servidor, facultando-lhe o prazo de cinco dias para defesa escrita, se não houver sido proposta a sua confirmação. Prazo idêntico será facultado ao funcionário, toda vez que, durante o estágio, se cuidar de exonerá-lo.

O relatório, com a opinião do órgão do pessoal e a defesa do candidato, será encaminhado ao DASP, para decisão.

Exonerado o funcionário, caberá ao DASP, tendo em vista cada caso concreto, decidir sobre a sua reinclusão nas listas de candidatos habilitados a futura nomeação, para outro cargo ou outro ministério.

Em qualquer hipótese, não se contará em um cargo o período de estágio prestado em outro anterior, exceto quando pertencerem ambos à mesma carreira, mas não se levará em conta esse período quando se tratar de funcionário exonerado por não haver satisfeito as condições exigidas para a confirmação.

3. A lei deverá conter, segundo penso, apenas disposições sobre os assuntos referidos, mas seria ilusório supor que elas, por si mesmas, seriam capazes de assegurar o bom êxito do sistema. Só educando os diretores de pessoal e os chefes de serviço a ver no estágio uma oportunidade para colaborarem no processo de seleção dos servidores públicos, será possível conseguir algo de útil. Nesse terreno, muito pode fazer o DASP, por meio de circulares e instruções, em que devem ser, a todo transe, evitadas críticas ou expressões confun-

Publicada a nomeação do funcionário, o DASP endereçará ao diretor do pessoal ofício circunstanciado, pedindo atenção para o novo servidor e encarecendo a conveniência de ser mandado ofício semelhante ao chefe direto do estagiário, mostrando-lhe as suas responsabilidades no preparo e trei-

namento dêste. Dever-se-á, também — como se faz em *Los Angeles Country* —, escrever ao servidor, felicitando-o pela nomeação, advertindo-o da importância da função pública e avisando-o de que irá ficar, durante certo período, sujeito a observação.

O órgão de pessoal, por seu turno, não se deverá limitar a enviar as cartas referidas; será útil que designe um de seus funcionários para, periodicamente, entrevistar o estagiário e o seu chefe, mantendo-se em permanente contacto com ambos, para orientá-los e habilitar o órgão central a tomar quaisquer providências que se tornem necessárias.

Assim, definidas as responsabilidades, estabelecido um sistema apropriado, e contando-se com a cooperação dos diretores de pessoal e chefes de serviço, será possível dar ao estágio probatório o seu justo valor, tirando-lhe o caráter de período de carência que hoje o deforma e convertendo-o num instrumento ativo e útil nas mãos do administrador de pessoa.

CONCLUSÕES

1.^o O estágio probatório é um instrumento de excepcional valia na Administração de Pessoal (Introdução).

2.^a — Pelos seus caracteres próprios, o estágio probatório exige tratamento específico e reclama estudo especial, não se confundindo com os processos de seleção, de treinamento e de “*placement*”, nem se deixando absorver por qualquer deles. (Capítulo I).

3.^a — O estágio probatório não constitui simples “período de carência” para aquisição da estabilidade. Nenhum vínculo de dependência o prende a esta, sem a qual pode existir e frequentemente existe. (Cap. I).

4.^a — O estágio probatório tem, entre outros fins, o de reclamar a atenção do administrador para o novo empregado, exigindo que se lhe devam cuidados especiais, reputados de suma importância para a criação de moral elevado (Cap. I).

5.^a — No que concerne ao processo de seleção, o estágio probatório exerce três funções distintas: de *complemento*, de *coordenação* e de *contrôle*. (Cap. II).

6.^a — O estágio probatório, tentando prevenir os erros dos testes, que prognosticam o comporta-

mento em termos de *probabilidade* e não de *certeza*, constitui um “recurso a novas fontes de verificação”, submetendo o indivíduo a uma “avaliação específica e efetiva”, no próprio exercício do cargo. (Cap. II).

7.^a — O estágio contribui para melhor coordenação do órgão central com os órgãos de linha, facultando aos funcionários dêstes a possibilidade de intervir, completamente, no processo de escolha de seus servidores. (Cap. II).

8.^a — O estágio fornece índices probantes para verificação da *validade* dos testes, servindo, assim, de valioso instrumento para orientação do órgão incumbido de selecionar o pessoal. (Cap. II).

9.^a — Num regime em que se faça uso efetivo do estágio probatório, poder-se-á calcular, matematicamente, em percentagem, o grau de validade dos processos de seleção utilizados pelo órgão central, mediante a fórmula:

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

S

(Cap. II).

10.^a — 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 tem um excelente incentivo para aprender: o desejo de ser confirmado no cargo. (Cap. III).

11.^a — Durante o estágio probatório, deve-se facilitar o mais possível a transferência do funcionário, porque só assim se conseguirá, em muitos casos, colocar o homem nas funções que lhe forem mais adequadas. (Cap. IV).

12.^a — Malgrado a importância potencial do estágio probatório, não vem êle sendo utilizado, aqui e alhures, como instrumento efetivo na Administração de Pessoal. (Cap. V).

13.^a — A maior ou menor duração do estágio não parece constituir, em si mesma, causa da ineficácia dêste instrumento. (Cap. V)

14.^a — A chave do problema da perfeita utilização do estágio reside, propriamente, no se atribuir responsabilidade direta ao chefe do estagiário pela sua confirmação no cargo. Esta não deve ser automática e decorrer de simples omissão dos responsáveis ou do transcurso do prazo: é mister

fazê-la depender de manifestação clara e expressa do chefe. (Cap. V)

15.^a. — O estudo dos sistemas estrangeiros de pessoal fornece bons subsídios à solução, entre nós, dos problemas referentes ao estágio probatório. (Caps. VI a XIV)

16.^a. — Conceituado o estágio probatório como um instituto autônomo complementar da seleção, e não como um simples "período de carência", é muito recente a sua história entre nós. (Ca. XV)

17.^a. — As finalidades do estágio probatório, malgrado os dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, não veem sendo atingidas, permanecendo sem utilização, entre nós, êsse valioso instrumento de Administração de Pessoal. Cap. XVI)

18.^a. — O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, ao dispor sobre o estágio probatório, adotou sistema e processos passíveis de crítica, apresentando, ainda, lacunas e omissões substanciais, (Cap. XVII)

19.^a. — O nosso sistema de apuração do merecimento do estagiário é errôneo e falho. (Capítulo XVIII)

20.^a. — O Decreto n.º 6.222, de 1940, subvertendo a orientação adotada pelo Estatuto, e em flagrante antinomia com os dispositivos e o espírito dêste, tenta fazer voltar o estágio probatório ao seu obsoleto caráter de mero período de carência. (Cap. XIX)

21.^a. — Para a efetiva utilização do estágio probatório, entre nós, impõe-se a reforma da legislação vigente, o treinamento dos diretores de pessoal e chefes de serviço e a adoção de novos métodos e práticas. (Cap. XX).

B I B L I O G R A F I A

OBRAS CITADAS

- ADLER, ALFRED — Understanding Human Nature, Trad. do Alemão por W. B. Wolfe, The World Publishing Co., Ohio, 1940.
- ANDERSON, V. V. — Employment Interview, in Handbook of Business Administration, W. J. Donald, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York and London, 1931.
- BAECHTOLD, ELSIE LOUISE — 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 and London, 1931.
- BARROWS, D. P. e E. M. SALT — British Politics in Transition, World Book Co., New York, 1925.

- BENSON, GEORGE C. S. — The Administration of the Civil Service in Massachussets, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1935.
- BINGHAM, WALTER VAN DYKE — Aptitudes and Aptitude Testing, Harper & Brothers, New York and London, 1937.
- BLAND, H. CHARLES — Public Personnel Administration in Canada, Monografia n.º 3, Civil Service Abroad, The Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGrawHill Book Co. Inc., New York and London, 1935.
- BOERNER JR., ALFRED V. e JAMES K. POLLOCK — The German Civil Service Act, The Civil Service Assembly, Chicago, Illinois, 1938.
- BOMBRIGHT JR., JAMES C. e GARDINER C. MEANS — The Holding Company, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1932.
- BRAGA, MURILO — Validade e Fidedignidade dos Testes Coletivos de Inteligência, Rio de Janeiro, 1938.
- BRECHT, ARNOLD e COMSTOCK GLASER — The Art and Technique of Administration in German Ministries, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1940.
- BRUNI, ENRICO — Legge Sullo Stato degli Impiegati Civili, Casa Editrice Francesco Vallardi, Milão, 1913.
- BURT, HAROLD ERNEST — Psychology and Industrial Efficiency, D. Appleton Century Co., New York and London, 1929.
- CATALDI, GIUSEPPE e GUIDO ZANOBINI — Codice dele Leggi Amministrative, Dott. A. Giuffré Editore, Milão, sem data.
- CAVALCANTI, TEMÍSTOCLES BRANDÃO — O Funcionário Público e o seu Estatuto, Livraria Freitas Bastos Ed., 1940.
- CLARK, JOHN MAURICE — Government Regulation of Industry, in Encyclopaedia of the Social Sciences, The McMillan Co., New York, 1937.
- CLARK, JOHN MAURICE — Social Control of Business, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1939.
- CLOTHIER, ROBERT C. e outros (Scott e Mathewson) — Personnel Management, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1931.
- DAGNINO, VIRGÍLIO — Tecnocracia, Trad. bras. de J. A. Soares, Atena Editora, Rio, s-data.
- DELAISI, F. — Argent et Liberté, in La France veut la Liberté, Paul Valery e outros, Librairie Plon, Paris, 1938, pgs. 112-113.
- DIMNET, M. — Art. of Thinking, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1929.
- DIMOCK, MARSHALL E. — The Meaning and Scope of Public Administration, in Gaus, White, Dimock, The Frontiers of Public Administration, The Chicago University Press, Chicago, Illinois, 1940.
- DONALD, W. J. — Training, in Elements of Personnel Administration, U. S. Department of Agriculture Graduate School, 1935.

- DOUGLAS, O. B. & B. F. HOLLAND — *Fundamentals of Educational Psychology*, The Mac Millan Co., New York, 1938.
- DURANT, WILL — *História da Filosofia*, Trad. Godofredo Rangel e Monteiro Lobato, Cia. Editora São Paulo, s-data.
- FEDER, GOTTFRIED — *Das Programm de N. S. D. A. P.*, Munchen, 1933.
- FINNER, HERMAN — *The Theory and Practice of Modern Government*, London, 1932.
- FRIEDRICH, CARL JOACHIM — *The German and the Prussian Civil Service*, in Leonard D. White, *The Civil Service in Modern State*, The University of Chicago Press Chicago, Illinois, 1930.
- FRYER, DOUGLAS & EDWIN R. HENRY — *An Outline of General Psychology*, Barnes & Noble, New York, 1941.
- GARDINER, GLEEN L. — *Practical Office Supervision*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1929.
- GETTELL, RAYMOND G. — *História das Idéias Políticas*, Trad. Eduardo Salgueiro, Alba Editora, 1941.
- GLASER, COMSTOCK e ARNOLD BRECHT — *The Art and Technique of Administration in German Ministries*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1940.
- GRIFFITS, CHARLES H. — *Fundamentals of Vocational Psychology*, The Mac Millan Co., New York, 1934.
- HALL, MILTON — *A Report submitted to the Civil Service Assembly, by the Committee on Employee Training in the Public Service*, Chicago, 1941.
- HASTMANN, GEORGE W. & BRUCE V. MOORE — *Readings in Industrial Psychology*, D. Appleton — Century Co., New York, 1931.
- HENRY, EDWIN R. & DOUGLAS FRYER — *An Outline of General Psychology*, Barnes & Noble, New York, 1941.
- HEPNER, HARRY WALKER — *Psychology applied to Life and Work*, Prentice Hall, New York, 1942.
- HOLLAND, B. F. & O. B. DOUGLAS — *Fundamentals of Educational Psychology*, The Mac Millan Co., New York, 1938.
- HUBBARD, HENRY F. — *The Elements of a Comprehensive Personnel Program*, in *Public Personnel Review*, Civil Service Assembly, Julho de 1940.
- KENAGY, H. C. — *The Technique of Training on the Job*, in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, New York and London, 1931, pg. 1.218.
- KENAGY, H. C. — *Rating Scales for Improving the Efficiency, of Salesmen*, in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, McGraw-Hill Book Co., New York, 1931.
- KINGSBURY, F. A. & A. W. KORNHAUSER — *Psychological Tests in Business*, University of Chicago Press, 1924.
- KLUTTZ, JERRY — *Ramspeck Bill: 1940 Boon to Uncle Sam's Workers*, in *Washington Post*, 29-12-40.
- KNOWLES, ASA S. — *Merit Rating of Supervisors, Foremen and Department Heads*, American Management Association, New York, 1940.
- KORNHAUSER A. W. & F. A. KINGSBURY — *Psychological Tests in Business*, University of Chicago Press, 1924.
- KROEGER, LOUIS J. — *Report of Performance Plan, Introduction*, Sacramento, California, 1940.
- LAIDLER, HARRY W. — *American Socialism*, Harper & Brothers, New York and London, 1937.
- LANDE, A. — *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie*, Alcan, Paris, 1932.
- LASKI, HAROLD J. — *The Limitations of the Expert*, Harper's Magazine, dezembro, 1930, pg. 101.
- LIRA, A. TAVARES DE — *Organização Política e Administrativa do Brasil*, Cia. Editora Nacional, 1941.
- LINK, H. C. — *Employment Psychology*, The Mac Millan Co., New York, 1919.
- LIRA, ROBERTO — *Teoria e Prática da Promotoria Pública*, Livraria Jacinto, Rio de Janeiro, 1937.
- MARX, FRITZ MORSTEIN — *A Code of Office Procedure*, in *Public Administration Review*, Vol. I, n.º 2, página 214.
- MARX, FRITZ MORSTEIN — *Civil Service in Germany, in Civil Service Abroad*, Monografia n.º 5, Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1935.
- MATHEWSON, STANLEY V. e outros (Scott e Clothier) — *Personnel Management*, MacGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1931.
- MEANS, GARDINER C. e JAMES C. BOMBRIGHT JUNIOR — *The Holding Company*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1932.
- MELO, LUIZ DE ANHAIA — *O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública*, Prefeitura do Município de São Paulo, S. Paulo, 1940.
- MERIAM, LEWIS — *Public Personnel Problems*, The Bookings Institution, Washington, D. C., 1938.
- METCALF, HENRY C. & ORDWAY TEAD — *Personnel Administration*, Mac-Graw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1933.
- MILLIKAN, ROBERT A. — *The Relation of Science to Industry*, in *Science and Social Change*, compiled by J. E. Thornton, The Brookings Institution, Wash, 1939.
- MOORE, BRUCE V. & GEORGE H. HASTMANN — *Readings in Industrial Psychology*, D. Appleton-Century Co., New York, 1931.
- MULLER, HEINRICH — *Beantentum un National-sozialismus*, F.E.N., Munchen, 1933.
- MURSELL, JAMES L. — *Streamline Your Mind*, The World Publishing Co., Cleveland, Ohio, 1940.
- MUSTOE, N. E. — *Law and Organization of the British Civil Service*, Pittman, London, 1932.
- NAVARRO, LUÍS LOPES — *Funcionários Públicos*, Livraria Bertrand, Lisboa, 1940.

- NILES, HENRY E. e MARY C. H. — *The Office Supervisor*, John Wiley & Sons Inc., New York, 1935.
- NORTON, HENRY KITTREDGE — *Organização dos Ministérios Estrangeiros. Tradução e Anotações* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930.
- OGBURN, WILLIAM FIELDING — *Technology and Governmental Change, in Science and Social Change*, compiled by J. E. Thornton, The Brookings Institution, Wash., 1939.
- PARKER, R. S. — *Public Service Recruitment in Australia*, Melbourn University Press, Melbourne and London, 1942.
- PERSON, H. S. — *Techniques of Supervision, in Elements of Personnel Administration*, U. S. Department of Agriculture Graduate School, Washington, 1935.
- PETROZIELLO, MODESTINO — *Il Rapporto di Publico Impiego, in Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano a cura de V. E. Orlando*, Società Editrice Libreria, Milão, 1935, vol. 2.º, parte III.
- PIFFNER, JOHN M. — *Public Administration*, The Donald Press Co., New York, 1935.
- PINTO, BILAC — *Ministério Público*, Rio de Janeiro, 1937.
- POLLOCK, JAMES K e ALFRED V. BOERNER JR. — *The German Civil Service Act*, The Civil Service Assembly, Chicago, Illinois, 1938.
- PRADO JÚNIOR, CAIO — *Formação do Brasil Contemporâneo*, Colônia, Livraria Martins Editora, S. Paulo, 1942.
- PROBST, J. B. — *Service Ratings*, Civil Service Assembly, Chicago, Ill., 1931.
- REED, STANLEY — *Report of President's Committee on Civil Service Improvement*, U. S. Printing Office, Wash. 1941.
- ROURKE L. J. Ó — *Office Employment Tests, in Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1931, página 292.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES — *Du Contrat Social, Les Réveries d'un Promeneur Solitaire*, Ed. G. Ratier, Paris, s-data.
- RUCH, FLOYD L. — *Psychology and Life*, Scott Foresman & Co., Chicago, 1937.
- SAIT, E. M. e D. P. BARROWS — *British Politics in Transition*, World Book Co., New York, 1925.
- SCHELL, ERWIN HASKELL — *The Technique of Executive Control*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1934.
- SCOTT, WALTER DILL e outros (Clothier e Mathewson) — *Personnel Management*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1931.
- SHARP, WALTER R. — *Public Personnel in France*, Mon. n.º 4, Civil Service Abroad, Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1935.
- SHARP, WALTER R. — *The French Civil Service: Bureaucracy in Transition*, The McMillan Co., New York, 1931.
- SOMBART, WERNER — *La Industria*, trad. de M. Sandrez Santo, Editorial Labor, S. A., Barcelona, Buenos Aires, 1931.
- STEIN, L. VON — *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Trad. Atilio Brunialti, Turim, 1897.
- STOCKBERGER, W. W. — *Summary and Application, in Elements of Personnel Administration*, U. S. Department of Agriculture Graduate School, 1935.
- STRAUCH, OTTOLMY — *Estabilidade e Demissão por Ineficiência*, Revista do Serviço Público, agosto de 1941.
- TEAD, ORDWAY & HENRY C. METCALF — *Personnel Administration*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1933.
- TELFORD, FRED — *Service Ratings*, by J. B. Probst, "Forereward", Chicago, Ill., 1931.
- THORNTON, J. E. — *Science and Social Change*, The Brookings Institution, Washington, 1939.
- VITELES, MORRIS S. — *Vocational Psychology, in Fields of Psychology*, J. P. Frillford, Editor: Van Nostrand Co. Inc., New York, 1940.
- WALKER, HARVEY — *Public Administration in the United States*, Farrar & Rinehart, Inc., New York, 1937.
- WALLACE, SCHUYLER C. — *Federal Departmentalization*, Columbia University Press, New York, 1941.
- WALTON, ALBERT — *The New Techniques for Supervisors and Foremen*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1940.
- WHITE, LEONARD D. — *Introduction to the Study of Public Administration*, The McMillan Co., New York, 1939.
- WHITE, LEONARD D. — *The British Civil Service, in Civil Service Abroad*, Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Monografia n.º 2, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1935.
- WHITE, LEONARD D. — *The Civil Service in Modern State*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1930.
- WILLOUGHBY, W. F. — *Principles of Public Administration*, The Brookings Institution, Wash. 1927.
- WILMERDING, LUCIUS — *Government by Merit*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1935.
- ZANOBINI, GUIDO e GIUSEPPE CATALDI — *Codice delle Leggi Amministrative*, Dott. A. Giuffré Editore, Milão, s-data.

RELATÓRIOS E OUTRAS PUBLICAÇÕES

Annual Report, Civil Service Commission of San Francisco, California, Fiscal Year Ending June 30, 1940.

Civil Service Agencies in the United States, A 1940 Census. Civil Service Assembly of the United States and Canada, julho, 1940.

Congressional Joint Committee on Reclassification of Salaries, 66th Congress, 2d Sess., House Document n.º 686, Government Printing Office, Washington, 1920.

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.

Le Statut des Fonctionnaires en Suisse, Réponses de la Suisse au Questionnaire de L'Institut International des Sciences Administratives, pour le rapport générale sur le Statut des Fonctionnaires, à présenter au Congrès des Sciences Administratives de Vienne, 1933, Mimeografado, sem data.

Municipal Personnel Administration, Institute for Training .. in Municipal Administration, december, 1938, Chicago, Illinois.

News Letter, Chicago, dezembro, 1940.

Personnel Programm for Smaller Cities, as Exemplified by Installation in Various Cities in Michigan, Public Administration Service n.º 73, Chicago, Illinois, 1940.

President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies, U. S. Government Printing Office, Washington, 1937.

Report of President's Committee on Civil Service Improvement, Mr. Justice Stanley Reed, Chairman, U. S. Government Printing Office, Washington, 1941.

Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Better Government Personnel, McGraw-Hill Book Co. Inc., 2.ª Ed., 1935.

Report of the Connecticut Commission Concerning the Reorganization of State Departments, Hartford, 1937.

Report of the National Joint Committee on the Application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service, in Leonard D. White. The Civil Service in Modern State, pg. 23 e segs.

Supervisors Rating Manual of Employee Efficiency, Chicago Park District, Department of Personnel and Civil Service, October, 1940.

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.

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

LEGISLAÇÃO CITADA

Brasil

Constituição Política do Império do Brasil, Carta de Lei de 25 de março de 1824.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

Decreto n.º 2.748, de 16 de fevereiro de 1861.

Decreto n.º 6.222, de 4 de setembro de 1940.

Decreto n.º 12.296, de 6 de dezembro de 1916.

Decreto n.º 16.273, de 23 de dezembro de 1923.

Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936.

Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915.

Dec. Lei n.º 3.569, de 27 de agosto de 1941.

PROJETOS DE ESTATUTO

Projeto n.º 320-1907. Determina que os funcionários e empregados civis da União, nomeados depois desta lei, não sejam vitalícios; salvo os funcionários que indica. — Apresentado à Câmara pelo Deputado JUSTINIANO DE SERPA.

Projeto n.º 77-1911. Define o que seja funcionário, estabelece o modo de sua nomeação, promoção, etc., e dá outras providências. — Apresentado pelo Deputado MAURÍCIO GRACCHO CARDOSO.

Projeto n.º 153-1913. Organiza o estatuto dos funcionários públicos. — Apresentado pelo Deputado ANTÔNIO MUNIZ SODRÉ DE ARAGÃO.

Projeto n.º 212-1914. Estabelece as condições gerais do funcionalismo público, civil e militar, em todas as repartições ou serviços federais, e dá outras providências. — Apresentado pelo DEPUTADO CAMILO DE HOLANDA.

Projeto n.º 425-1929, da Comissão Especial constituída pelos Deputados MAURÍCIO GRACCHO CARDOSO, FRANCISCO SA' FILHO, MAURÍCIO DE MEDEIROS, HENRIQUE DODSWORTH e DANIEL DE CARVALHO.

Projeto n.º 490-1937, de Comissão do Estatuto, composta dos Deputados MÁRIO DE MORAES PAIVA, EDMUNDO BARRETO PINTO, THOMPSON FLORES NETO, NILO DE ALVARENGA, JOÃO FERREIRA DE MORAES JÚNIOR e RAIMUNDO DE MONTERRAES..

Projeto apresentado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, com a Exposição de Motivos n.º 501, de 8-12-1938.

AMÉRICA DO NORTE

Governo Federal

- Civil Service Act*, 16-1.º — 1883, 22 Stat. 408, Sec. 2
Executive Order n.º 7.915, 24-6-1938.
Executive Order n.º 8.577, 7-11-1940.
Executive Order n.º 8.743, 23-4-41, in *Federal Register*, 25-4-41.
Ramspeck Act. An Act Extending the Classified executive Civil Service of the United States, 26-11-1940.

Estados, Condados e Cidades

- Alabama Civil Service Act*, 2-3-1939.
An Act Establishing a Merit System for State Employees, 12 de maio de 1937, in *Reorganization Bills Affecting Departments and Institutions*, State of Connecticut 1937.
Civil Service Act of the State of California, as Revised, 1937.
Civil Service Act of Wisconsin, as amended, 1939.
Civil Service Law of Maryland, 1920.
Civil Service Law of Minnesota, 22 de abril de 1939.
Civil Service Law of New Jersey, 1930.
Civil Service Law of Ohio, 1913.
Civil Service Law of Ohio and Rules and Regulations of the State Civil Service Commission, as Revised em 1.º de janeiro de 1940.
Civil Service Law of Rhode Island, 9 de março de 1939.
Illinois Civil Service Law, 1911.
Maine Civil Service Act, 23 de abril de 1937.
Massachusetts Civil Service Act, as amended in 1919 and 1939.
Michigan Act n.º 245, 15 de junho de 1939.
Mobile County Civil Service, or *Merit System Act*, 15 de setembro de 1939.
New York State Civil Service Act, 1909.
Tennessee Civil Service Law, 1939.
Civil Service Rules and Classification, as approved by Council Ordinance n.º 3.250, City of St. Paul Minnesota 1941.

Uruguai

- Estatuto do Funcionário da República Oriental do Uruguai*, *El Diário*, 6-11-1943

Itália

- Regio Decreto* 22 novembre 1908, n.º 693, che approva il testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili.
Regio Decreto 11 novembre 1923, n. 2.395, per l'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato.
Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 2.960, Sullo Stato Giuridico degli impiegati civili della amministrazioni dello Stato.

Canadá

- Canada Civil Service Act*, Chapter 22, R. C. S. 1927, as amended by 19-20 George V, Ch. 39 (1929); 22-23

- George V, Ch. 40 (1932); 2 George VI, Ch. 7 (1938)
 — Office Consolidation, Ottawa, 1941.

Alemanha

- Constituição de Weimar*, de 11 de agosto de 1919.
Deutsches Beamtengesetz, de 26 de janeiro de 1937.
Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, de 7 de abril de 1933.

ÍNDICE ANALÍTICO

PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO — Introdução
 NOÇÕES GERAIS SOBRE 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

CAPÍTULO II — O Estágio Probatório e a Seleção

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

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 de Soil Conservation Service — 6. Facilidades que o estágio oferece ao treinamento

CAPÍTULO IV — O Estágio Probatório e o "Placement"

- SUMÁRIO — 1. Conceituação e importância do "placement" — 2. Técnicas preconizadas — 3. Causas de inaptação — 4. Facilitação da transferência durante o estágio

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.

O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO ESTRANGEIRO

CAPÍTULO VI — Nos Estados Unidos da América

- SUMÁRIO — 1. Observações preliminares — 2. O estágio no governo federal — 3. Nos Estados — 4. Nos Condados. Mobile County Alabama e Los Angeles, County Alabama e Los Angeles County, Cal — 5. Nas Cidades. St. Paul. Saginaw. Kalamazoo. San Francisco

CAPÍTULO VII — *Na Inglaterra*

SUMÁRIO — 1. A filosofia do Serviço Civil Inglês — 2. O Relatório Macaulay e o período probatório — 3. A classificação de cargos — 4. O período probatório nas Treasury Classes

CAPÍTULO VIII — *Na Austrália*

SUMÁRIO — 1. Prescrição legal — 2. O estudo comparativo de PARKER

CAPÍTULO IX — *No Canadá*

SUMÁRIO — 1. O Civil Service Act e o "probationary term" — 2. Traços característicos e relevantes do sistema

CAPÍTULO X — *Na França*

SUMÁRIO — 1. O predomínio do "critério legal" — 2. O treinamento probatório no P. T. T. — 3. O estágio dos Inspectores das Alfândegas — 4. Característicos

CAPÍTULO XI — *Na Itália*

SUMÁRIO — 1. Evolução da legislação sobre pessoal. — 2. O "período de prova" na legislação vigente — 3. Análise do sistema

CAPÍTULO XII — *Na Suíça*

SUMÁRIO — 1. Exigência do estágio e sua variabilidade — 2. Análise.

CAPÍTULO XIII — *No Uruguai*

SUMÁRIO — 1. O Projeto de Estatuto do Funcionário da República Oriental do Uruguai ...

CAPÍTULO XIV — *Na Alemanha*

SUMÁRIO — 1. A eficiência do Serviço Civil Alemão e o Nacional-Socialismo — 2. A lei de 26-1-1937. — 3. As grandes classes. — 4. O estágio nas classes altas. — 5. O estágio nas classes inferiores e média

O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO BRASIL

CAPÍTULO XV — *Escorço Histórico*

SUMÁRIO — 1. A curta existência do estágio — 2. A "recondução" dos magistrados — 3. O Serviço Público no Brasil-Colônia. — 4. O período imperial. — 5. O "período de carência", na República. — 6. O Estágio probatório nos Projetos do Estatuto dos Funcionários

CAPÍTULO XVI — *A Lei Vigente e a Prática*

SUMÁRIO — 1. O Estatuto dos Funcionários Públicos e o Decreto n.º 6.222, de 4-9-1940 — 2. A falta de efetiva utilização do estágio

CAPÍTULO XVII — *Análise e Crítica do Sistema*

SUMÁRIO — 1. Incompatibilidade entre o Estatuto e o Decreto n.º 6.222, de 1940 — 2. Característicos do sistema vigente — 3. O estágio e a estabilidade — 4. O prazo único para o estágio — 5. Dispensa durante o estágio — 6. Falta de prazo mínimo — 7. — Demissão ou Exoneração. — 8. Audiência do Estagiário no processo de *placement* — 9. Outras críticas

CAPÍTULO XVIII — *Contrôle da Atuação do Estagiário*

SUMÁRIO — 1. As mensurações e as ciências sociais — 2. Tendências na apuração do merecimento — 3. A apuração do mérito do estagiário

CAPÍTULO XIX — *O Estágio Probatório e o Decreto número 6.222, de 1940*

SUMÁRIO — 1. Dispensa de estágio, no caso de transferência — 2. As lacunas do Estatuto e os meios de supri-las

CAPÍTULO XX — *Sugestões Para a Efetiva Utilização do Estágio Probatório*

SUMÁRIO — 1. Necessidade de reforma da legislação vigente — 2. Os pontos fundamentais de nova lei — 3. Novas práticas: educação e assistência

CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA

Estimativa das despesas públicas

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

O trabalho que ora fazemos publicar, de autoria do jovem ensaísta de nossa administração orçamentária — o Sr. Antônio Barsante dos Santos — é uma síntese do processo da despesa pública, no que concerne à sua fixação, especialmente.

Procura o autor, no estudo em referência, focalizar, com clareza e simplicidade, o mecanismo e o funcionamento das Propostas Parciais do Orçamento, a natureza e finalidades das já conhecidas "discussões" ou audiências do órgão central de orçamento aos chefes e dirigentes das unidades orçamentárias — repartições —, a par de considerações outras bastante úteis e oportunas (N. da R.).

A fixação ou estimativa das despesas públicas, assim como a previsão das rendas, reveste-se de características eminentemente técnicas e sobremodo complexas. À primeira vista, ou ao exame menos cuidadoso, os processos de elaboração da receita e da despesa podem denotar certa dissimilitude no que concerne aos métodos científico e racionalizador que lhe são aplicáveis; isto, porém, é apenas aparente. Ambos têm origem e fundamento em consagrados preceitos da Ciência das Finanças, de caráter próprio e inconfundível. O mecanismo interno de tais processos é que, de modo particular, evidencia peculiaridades e condições de funcionamento específicas.

Enquanto a previsão das rendas se alicerça, necessariamente, em sólida e abundante documentação orçamentária, objetiva e subjetiva, e em variadas especulações econômico-financeiras, a fixação dos dispêndios públicos vê-se presa e subordinada a um complicado sistema, onde predomina, pela sua natureza, e com acentuada nitidez, a atuação pessoal.

As mutações tributárias, é de notório saber, independem da vontade dos estimadores e escapam mesmo ao alcance de suas influências; eis

porque, a elas torna-se imperioso seguir, paripassu, a fim de não se incidir no erro das sub ou super-estimativas, de qualquer modo de funestas consequências para a tão desejada verdade orçamentária, como nos lembra Nitti. Já as despesas, por outro lado, conquanto os preços das utilidades e dos serviços não se afigurem de fácil avaliação, estão mais na imediata dependência daqueles que a determinam. Reduzir ou aumentar as despesas de dado serviço ou atividade governamental torna-se quase sempre possível, e depende única e exclusivamente de seus fixadores, ao passo que semelhante prática não teria a menor possibilidade quanto às diferentes rubricas da receita, sinão alterando-se, previamente, a legislação tributária. Ao fluxo das rendas respondem as condições interna e externa do mercado, a legislação tributária e a conjuntura econômica de modo geral, e não as cifras ditadas pelo capricho e desejo exclusivo dos elaboradores da receita. Não resulta o concluir-se, daí, em absoluto, pelo emprêgo unilateral e intensivo do arbítrio na fixação das despesas ou pela irrestrita observância técnico-científica no cômputo das rendas. Há identidade, tanto na despesa quanto na receita, no tocante à atuação pessoal, ou melhor, individual; apenas na primeira, dada a sua natureza mesma, como fizemos notar, prevalece a interferência pessoal, com mais continuidade.

Veremos, oportunamente, ao estudarmos o processo da despesa na Administração Pública Federal, em suas diferentes fases, tais nuances, mui próprias da estimativa dos gastos públicos.

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento, tido e aceito modernamente como um plano de trabalho expresso em termos monetários, reveste-se, é obvio, de duas qualidades fundamentais; a) ser plano de trabalho e b) ter

expressão financeira. Revela assim o orçamento, tal qual a moeda, duas feições distintas, inconfundíveis e, também, inseparáveis: o plano de trabalho, em que é traçado e exposto o programa de realizações do governo, e o plano financeiro, em que é orçado o seu custo.

A primeira parte manifesta a ação do governo, a sua atitude de prestar serviços, na forma racional de equacionamento de seus vultosos e complexos problemas; a segunda, as suas obrigações financeiras, calcadas no preço dos seus serviços.

O programa de realizações governamentais concretiza-se nas inúmeras rubricas da despesa: elas qualificam os elementos e os objetos de que se compõem os serviços públicos e, em alguns casos, as próprias atividades institucionais e funcionais, dando assim, expressão financeira ao plano de trabalho pre-estabelecido. A noção de planejamento precede, portanto, aos trabalhos de elaboração orçamentária propriamente ditos e informa os princípios que norteiam a sua técnica moderna.

PROPOSTAS PARCIAIS

O processo racional adotado para a elaboração do orçamento da República e, cujos resultados têm sido, de certo modo, bastante convincente baseia-se fundamentalmente nas propostas parciais elaboradas pelas unidades orçamentárias.

Compreende-se por unidades orçamentárias as repartições contempladas financeiramente no orçamento com uma ou mais dotações para os serviços a seu cargo, e que constituem setores específicos de trabalho. Na organização administrativa federal admite-se como tal os diversos departamentos, divisões, institutos, conselhos, serviços e órgãos equivalentes que enfeixam atividades funcionais ou institucionais próprias, dentro de cada ministério ou órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

O mecanismo do processo, à semelhança daquele adotado na grande República Norte-Americana, é de fácil percepção e de relativa simplicidade; daí os resultados até agora colhidos, sinão excelentes, pelo menos satisfatórios, mormente se levarmos em conta os conhecidos e tradicionais entraves de natureza burocrática. E' de se notar que as deficiências de funcionamento da máquina administrativa brasileira, onde ainda perdura a burocracia cediça, aniquiladora, malgrado os esforços dispendidos

últimamente com a racionalização dos serviços públicos, impedem, por si só, o êxito integral de qualquer sistema ou sucesso de trabalho que se pretenda implantar. Com as ressalvas, que nos pareciam indispensáveis prossigamos.

O órgão central e coordenador de orçamento — a Divisão de Orçamento e Organização do D. A.S.P. — envia às unidades integrantes do Sistema Orçamentário Federal os formulários e instruções adequadas, em quatro vias, para confecção das citadas propostas parciais, a fim de que seu preenchimento seja uniforme e racional, e os resultados das informações o melhor possível (1). A primeira via dessa proposta é remetida diretamente à D.O. do D.A.S.P.; as segunda e terceira ao Departamento de Administração do ministério respectivo e a última reserva-se à própria repartição.

De posse dos modelos e formulários, e das instruções necessárias à sua inteligência, as quais, cumpre ressaltar, incluem tôdas as alterações porventura verificadas na discriminação orçamentária, além de indicações outras julgadas precisas, as repartições devem se cingir ao procedimento seguinte, ou seria de se desejar que assim o fizessem:

1.º Traçar o seu programa de trabalho para o exercício próximo futuro, de conformidade com os anteriormente elaborados e os já executados, e o plano geral de atividades do respectivo ministério;

2.º Proceder à investigação e ao levantamento minuciosos dos elementos pessoal e material considerados impreteríveis à consecução do referido programa, moldado êsse último nos recomendáveis princípios de economia e parcimônia, sem prejuízo, é claro, da eficiência desejada;

3.º Converter em termos de dinheiro as unidades de trabalho constantes do programa traçado (cálculo de preços e valores);

4.º Traduzir na forma da discriminação orçamentária vigente os elementos integrantes das unidades de trabalho e os seus respectivos valores monetários;

5.º Justificar, devidamente, item por item, os pedidos de dotações, indicando os quantitativos

(1) Do autor — *O Sistema Orçamentário Federal* — in R. S. P. Jul. Agosto de 1948 — pg. 50.

solicitados nos orçamentos anteriores, a sua aplicação, o quantum da despesa realizada, etc.

Dos itens citados alguns carecem de esclarecimentos mais amplos, ou melhor, de individualizações com casos concretos, que a administração orçamentária se nos apresenta em suas lides cotidianas e rotineiras.

Que se pretende, por exemplo, com o *levantamento minucioso dos elementos pessoal e material*? Apenas que a repartição se proponha a equacionar o que se segue.

Qual o pessoal julgado necessário a certa tarefa constante de seu plano de trabalho; quais os tipos de serviços a executar e os qualificativos exigidos para o desempenho da função? De que categoria funcional seria esse pessoal, se funcionário permanente ou extranumerário etc.. E mais: Quais os materiais requeridos, o que equivale a dizer — quantos veículos, quais os combustíveis, as matérias primas e produtos químicos, os tecidos, etc. torna-se-iam imprescindíveis a essa tarefa?

O combate a uma zoonose, por hipótese, implica, na prática, em veterinários, ajudantes, vacinadores, veículos, sôros, vacinas, produtos químicos e biológicos os mais diversos, vestuários e uma soma considerável de outros materiais apropriados.

Satisfeitos os quesitos apontados, preliminares a um trabalho orçamentário consentâneo, atinge-se plenamente o objetivo que os mesmos tem em vista, ou seja: o máximo de eficiência com estímulos mínimos.

O terceiro item apenas determina que se traduza em termos de dinheiro aquilo que se pretende realizar. Se avaliação do elemento pessoal, fôr o caso, saber quanto custa a sua manutenção diária, mensal e anual; se material ou serviços específicos, tão somente calcular o seu custo unitário e total.

Pela subsequente enumeração, item 4.º, dar-se-ia expressão orçamentária aos elementos relacionados, bem como o seu respectivo valor financeiro.

Impõe-se, por suposição, contratar técnicos em botânica aplicada: na proposta de orçamento far-se-ia constar, em a rubrica própria, o número e o montante necessários. Em se tratando de materiais ou serviços, proceder-se-ia de modo idêntico, vendo-se as unidades de trabalho expressos em

termos de dinheiro para a discriminação orçamentária, observadas sempre, de modo inflexível, as suas disposições quanto às verbas, consignações, subconsignações, itens e alíneas.

A justificação é complemento indispensável ao perfeito entendimento dos programas e dos pedidos de dotações, uma vez que, dificilmente, poder-se-ia aquilatar, com justeza e precisão, das necessidades correntes desse ou daquele serviço, cingindo-se com exclusividade às cifras orçamentárias. Não nos devemos olvidar que os números, no orçamento, são sempre secundários; apenas traduzem, em dinheiro, aquilo que de mais importante o documento encerra: o plano de trabalho. Como Harvey Walker, diríamos que o plano financeiro é secundário: o básico e indispensável a uma organização racional é o plano de trabalho.

As proposições levantadas denotam, de maneira incisiva e indisfarçável, que as atribuições primeiras das unidades orçamentárias, ou repartições, no tocante à elaboração do orçamento, resumem-se em: a) traçar criteriosamente o plano de trabalho a ser executado e b) dar expressão financeira ao mesmo.

Assim procedendo, as repartições, enviam, conforme salientamos, a primeira via de sua Proposta Orçamentária à D.O. do DASP para as pesquisas e estudos preliminares; as segunda e terceira ao D.A. do Ministério a que pertencem, restando a última para seu uso e manuseio. As alterações verificadas posteriormente, deverão neste exemplar ser anotadas. Ele servirá, ainda, de base ao dirigente da repartição, por ocasião das discussões de orçamento, isto é, as chamadas "audiências" do órgão central aos chefes de serviços. Tais propostas recebem, porém, antes de serem conduzidas às mencionadas autoridades administrativas, o prévio exame e estudo do órgão técnico a que se encontra diretamente subordinada a unidade orçamentária, com o fim de escoimá-los dos projetos que distoem, no todo ou em parte, das diretrizes técnico-científicas dos diferentes setores de atividades específicas, e harmonizá-las, dentro desse princípio, com o programa geral de trabalho do ministério.

DEPARTAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO

Os Departamentos de Administração dos Ministérios, ou órgãos equivalentes nas demais enti-

dades subordinadas diretamente à Presidência da República, procedem, por intermédio de suas Divisões de Orçamento, Pessoal, Material e Obras, ao segundo exame e estudo das propostas parciais, agora do ponto de vista técnico-orçamentário, primariamente. Nesse confronto, os planos de trabalho das repartições são revistos, ajustados os preços dos serviços, locações e utilidades e elaborado então o plano financeiro do Ministério. Cada divisão especializada analisa a matéria de sua exclusiva alçada, dá parecer e justifica a proposta apresentada.

Cumpre à Divisão de Orçamento a coordenação final das propostas parciais, no nível departamental, e a sua unificação na proposta geral do ministério. Após as informações prestadas pelos órgãos técnicos do D.A., e a respectiva aprovação do Ministro do Estado, a segunda via das propostas das repartições é enviada ao D.A.S.P., e a terceira, reservada à Divisão de Orçamento do Ministério, devendo-se-lhe anotar as alterações sofridas durante as discussões, no órgão central.

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO D.A.S.P.

A conversão das propostas parciais dos ministérios e órgãos da Presidência da República no plano geral de trabalho do governo, expresso e corporificado no documento orçamentário, é a mais relevante das tarefas que à D.O. do D.A.S.P. cumpre executar. Em harmonia e de conformidade com os princípios econômico-financeiros, e as diretrizes de sua ação social, o governo traduz, no orçamento, a sua política. Pesa, pois, sob essa Divisão a responsabilidade de traduzir em dinheiro, e na forma prescrita no documento orçamentário, os serviços que o governo pretende prestar à nação.

Vê-se, por conseguinte, que o bem estar social está ligado, de modo sensível, à eficiência da administração orçamentária, da qual aquele órgão é uma de suas peças mestras.

Ao Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo e a sua respectiva Seção de Orçamento Geral, assim como ao Corpo de Relatores, todos, órgãos integrantes da D.O. do D.A.S.P., cabem levar a efeito tão magna tarefa.

Na fixação das despesas públicas, a rotina orçamentária inicia-se, no órgão central, pelo estudo metódico das propostas parciais, nas primeiras,

e, logo depois, nas segundas vias, assentando-se, em definitivo, os termos dos programas ajustados, por ocasião das "discussões", com os chefes e dirigentes das unidades orçamentárias. A cada ministério ou grupo de ministérios e órgãos da Presidência da República, estabelecidos em setores especializados, incumbe um Relator.

Os Relatores são os responsáveis imediatos por todos os assuntos que se prendam, direta ou indiretamente, aos interesses dos setores que dirigem desde a iniciativa das discussões à confecção final da proposta e dos respectivos relatórios, bem como informações e pareceres em matérias de sua especialidade. São constituídos, em geral, por especialistas em administração geral e, observadas as normas gerais de trabalho adotados pela Divisão de Orçamento e Organização têm inteira liberdade de ação, no tocante à apreciação e fixação das dotações orçamentárias das unidades orçamentárias sob sua supervisão.

DISCUSSÕES OU AUDIÊNCIAS

Cumprindo ao Poder Executivo a remessa da Proposta Orçamentária ao Legislativo, segundo as disposições expressas da Constituição, e até o dia 15 de maio de cada ano, é óbvio que os trabalhos da Divisão de Orçamento e Organização se antecipem, de muito, a esse prazo.

O fato de que a elaboração do orçamento representa um trabalho contínuo e ininterrupto, tornou-se do conhecimento geral, mesmo daqueles não especialistas no assunto; enquanto o governo entrega ao Legislativo a sua Proposta, já estão em andamento os estudos preliminares da próxima, presentes na observação e no registo das mutações econômicas e financeiras que afetem à política orçamentária; na feitura e revisão de questionários e instruções para a feitura da proposta; no envio do respectivo material, etc. Eis porque, em princípios de setembro, tem início a remessa de formulários às repartições e em fins de janeiro as mencionadas discussões.

O ordenamento das discussões, por órgãos e dias estipulados, obedece a uma pauta para cada setor especializado. À D.O. do D.A.S.P. comparecem, em dia e hora *sic* determinados na citada pauta, os dirigentes das unidades orçamentárias, a fim de se avistarem, diretamente, com os respectivos Relatores. Essas entrevistas tem por

escopo especial esclarecer as dúvidas levantadas por ocasião do exame das propostas parciais e corrigir as falhas ou omissões verificadas, quer no tocante aos quantitativos solicitados, quer quanto à oportunidade e prioridade dos gastos do governo. As discussões tornam mais objetivos tais exames, uma vez que as questões em foco são apreciados sob os mais diferentes prismas, tendo-se em vista interesses, os mais diversos.

Examinadas detidamente, proposta por proposta, frente aqueles incumbidos de sua futura execução, é elaborada, enfim, a proposta geral de cada ministério, precedida de relatórios minuciosos por unidades orçamentárias. Com a unificação das propostas parciais dos ministérios e órgãos da Presidência na Proposta Geral do Orçamento da União ultimam-se, praticamente, as atividades de elaboração orçamentária da D.O. Isto não exclui, em absoluto, os trabalhos complementares e subsidiários prestados ao Congresso Nacional durante a votação da proposta do governo, sabido que só este pode fornecer, aquêlê Poder, os elementos indispensáveis à compreensão do mecanismo e funcionamento da pública administração.

Ao finalizarmos o presente estudo, não poderíamos nos furtar ao comentário, embora ligeiro, de alguns problemas correlatos à elaboração orçamentária, que se revestem da mais destacada significação, tais como:

I — os trabalhos preparatórios necessários à fixação dos quantitativos determinados pela Cons-

tituição para o soerguimento ou valorização econômico-social e humana do Vale do São Francisco, da Região Amazônica e do Polígono das Secas. Tais trabalhos incluem estudos, monografias e levantamentos estatísticos os mais diversos, uma vez que os mesmos têm por base percentagens prescritas expressamente pela Constituição — São Francisco (Art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — 1% das rendas tributárias da União, durante 20 anos); Amazonas (art. 199 da Constituição — 3% das rendas tributárias da União, durante 20 anos) e Polígono das Secas (Art. 198 da Constituição e seu parágrafo único — 3% das rendas tributárias da União). *N.º 5 após de 1948*

II — As investigações, estudos e levantamentos estatísticos que a D.O. deve imprimir, tendentes à determinação das causas comuns dos créditos adicionais, a fim de que, nas posteriores propostas do governo, sejam corrigidas essas falhas que tanto disvirtuam o equilíbrio financeiro do orçamento. Em geral, os créditos adicionais tem origem em erros de estimativa, defeitos da classificação orçamentária, reajustamento de preços, diante da depreciação da moeda e fatores imprevisíveis, estes quase sempre, de caráter extraordinários. E' óbvio que só os três primeiros fatores podem merecer, direta e imediatamente, as atenções dos Relatores da despesa; o último deles, foge, completamente, a qualquer previsão orçamentária.

Estrangeiro no exercício de profissão liberal

NAIR FORTES ABU-MERHY

(Técnico de educação e chefe da Secção
de Estudos e Organização da Diretoria
do Ensino Superior)

A imigração tem sido um dos problemas mais dispendiosos e menos solúveis do Governo nacional.

Dos seus múltiplos fatores ressaltam as exigências que orientam a atração dos estrangeiros para outros setores de melhor acolhimento.

Até mesmo no ambiente cultural persistia a mesma indecisão do advena ante as diversas modalidades de nossas leis que iam a obrigar-se à naturalização daqueles que pretendessem exercer profissão no Brasil, fôsse em embora cientistas de nomeada.

Felizmente, em boa hora, reconheceu-se absurdo de tal prerrogativa. Essa antiga determinação vem de ser modificada pela Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, de conformidade com o artigo 141, de que tomaremos conhecimento, através da interpretação de uma das autoridades em matéria de ensino em nosso país, no trabalho que se segue. (N.R.).

A TÊ bem poucos anos atrás, o Brasil não oferecia atrativos aos profissionais estrangeiros porque lhes vedava o exercício da profissão. Quer o estrangeiro tivesse feito o curso no Brasil, quer em sua própria pátria, era-lhe imposto naturalizar-se se pretendesse habilitar-se ao exercício da profissão.

Era, pois, natural que os países de legislação mais liberal atraíssem os profissionais altamente especializados, bem como os cientistas europeus.

Tudo, porém, mudou com a Constituição Federal promulgada a 18 de setembro de 1946. E' do seu artigo 141:

"A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos

concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

§ 1.º
etc...

§ 14. E' livre o exercício de qualquer profissão observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer".

Ao estrangeiro é, pois, assegurado, agora, o direito de exercer a profissão independentemente de naturalização. Isso, aliás, foi reconhecido pelo Consultor Jurídico do Ministério de Educação e Saúde, em Parecer, aprovado pelo Ministro de Estado de Educação e Saúde. E, como decorrência foi expedido o Aviso n.º 3, de 3-1-47, nos seguintes termos:

"Aviso n.º 3 — 3 de janeiro de 1947.

Sr. Diretor:

Levo ao vosso conhecimento, para os devidos efeitos, que, por despacho de 21 de dezembro último, aprovei parecer do Sr. Consultor Jurídico d'este Ministério sobre liberdade de exercício profissional ficando a respeito estabelecido o que se segue, de acôrdo com as conclusões do mesmo parecer:

1. E' permitido, de acôrdo com o § 14 do art. 141 e o art. 161 da Constituição de 18 de setembro de 1946, o livre exercício da profissão liberal aos brasileiros natos; aos brasileiros naturalizados; aos estrangeiros residentes no país, preenchidas as condições de capacidade que a lei determinar.

2. Aos órgãos especializados d'este Ministério incumbe a verificação legal do diploma que fôr submetido ao seu exame para registro.

3. Aos órgãos incumbidos por lei da fiscalização do exercício das profissões liberais, nos casos que houver, cabe autorizar êsse mesmo exercício, após o registro do diploma respectivo na secção competente, preenchidas as exigências legais.

4. No verso do diploma a ser registrado no órgão respectivo deve ser aposta a advertência de que a êsse órgão incumbe a observância de qualquer dispositivo legal correlato.

Atenciosas saudações. — Clemente Mariani".

Urgia, porém, esclarecer quais eram essas condições de capacidade a que se referia a Constituição. Isso se tornava tanto mais necessário quanto o art. 161 da mesma Constituição determina que

"A lei regulará o exercício das profissões liberais, e a revalidação de diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino." —

o que levava a supôr que se devesse aguardar o futuro para decidir quanto ao exercício das profissões, quando, na verdade, o verbo aí estava para atribuir à lei a competência de regular o assunto.

Esse artigo deixava implícito que as condições de capacidade se referiam, pelo menos no plano intelectual, ao processo de revalidação de diploma expedido por estabelecimento de ensino estrangeiro. Aliás foi o que reconheceu o Ministro de Estado da Educação e Saúde, pois determinou a expedição do ofício circular n.º 425, de 27-10-47, nos seguintes termos:

"OGG. n.º 425 27 de outubro de 1947.

Sr. Diretor:

De ordem do Sr. Ministro, levo ao seu conhecimento que, despachando o processo n.º 68.859-47, originado de carta de médico estrangeiro, radicado em o nosso país, que deseja revalidar seu diploma, expedido por universidade estrangeira, S. Excia. reafirmou orientação estabelecida por decisão anterior, segundo a qual:

a) a revalidação de diplomas expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino independe de legislação nova, uma vez que continuam em pleno vigor os dispositivos legais que regem a matéria, de acôrdo com os quais deverá ser processado tal ato; e

b) nenhum daqueles diplomas deverá ser registrado independentemente de revalidação, com base no aviso ministerial n.º 3, de 3 de janeiro de 1947, de vez que a isso não autoriza esse aviso, o qual apenas se limita a esclarecer, além de outros pormenores, que, em face da Constituição, "é permitido o livre exercício da profissão liberal aos brasileiros natos; aos brasileiros naturalizados; aos estrangeiros residentes no país, preenchidas as condições de capacidade que a lei determinar".

2. Na conformidade do despacho, inicialmente referido, fica entendido, pois, que nas "condições", a que se aludiu na parte final do período anterior, está incluída a revalidação do diploma e a "lei" de que aí se fala não é imperativamente a que poderá ser expedida e sim, até que nova apareça, a que já existe, nos termos da qual deverá ser processada a aludida revalidação.

Saudações atenciosas. — A. Leal Costa, Chefe do Gabinete."

Há, pois, que ser obedecida a atual legislação do ensino superior. Esta estabelece a revalidação

do curso feito em estabelecimento estrangeiro. E' obvio, porém, que o estrangeiro, que tenha realizado curso integral no Brasil, não necessita revalidá-lo. Mas o próprio brasileiro, que tenha cursado estabelecimento estrangeiro, estará sujeito à revalidação do curso, salvo no caso de engenharia, na forma do disposto no decreto-lei n.º 8.620, de 10-1-46.

E' oportuno, pois, que se dê orientação aos estrangeiros a respeito de como procederem para que se processe a revalidação de seu curso.

Esta a razão de ser dêste artigo.

Inicialmente, o interessado deve munir-se de vários documentos, no seu país, fazendo-os traduzir, por tradutor juramentado, para poder requerer. Esses documentos, de modo geral, são os seguintes:

"1. Histórico escolar do curso secundário e do curso superior.

2. Original do diploma ou título que lhe confere tal ou qual grau, autenticado no consulado brasileiro ou repartição equivalente na capital do país onde funcionar o estabelecimento de ensino.

3. Certidão, passada pela mesma autoridade, declarando que o diploma ou título dá direito ao exercício de tal ou qual profissão no país em que foi expedido."

De posse dêsses documentos, requererá à Diretoria do Ensino Secundário do Ministério da Educação permissão para validar o curso secundário. De modo geral, é obrigado a fazer exame de três cadeiras: Português, História do Brasil e Corografia do Brasil.

Quando requer à Diretoria do Ensino Secundário, deve juntar o histórico de seu curso secundário, para que apreciado o nível, nos termos do parágrafo único do art. 68 do decreto-lei 4.244, de 9-4-42.

Depois que receber o certificado de revalidação do curso secundário, terá que requerer a um estabelecimento integrante de Universidade a revalidação do curso superior.

Os nossos estabelecimentos universitários são os seguintes :

1. Universidade do Brasil :

Faculdade Nacional de Filosofia

Avenida Presidente A. Carlos, 40 — Distrito Federal.

Faculdade Nacional de Direito

Praça Duque de Caxias — Distrito Federal.

Faculdade Nacional de Medicina

Avenida Pasteur, 458 — Distrito Federal.

Escola Nacional de Engenharia

Largo de S. Francisco — Distrito Federal.

Faculdade Nacional de Arquitetura

Avenida Rio Branco, 199 — Distrito Federal.

Escola Nacional de Minas e Metalurgia

Praça Tiradentes — Ouro Preto — Estado de Minas Gerais.

Faculdade Nacional de Farmácia

Avenida Pasteur, 458 — Distrito Federal.

Faculdade Nacional de Odontologia

Avenida Pasteur, 438 — Distrito Federal.

Escola Nacional de Química

Avenida Pasteur, 404 — Distrito Federal.

Escola Nacional de Belas Artes.

Avenida Rio Branco, 199 — Distrito Federal.

Escola Nacional de Música

Rua do Passeio, 98 — Distrito Federal.

Escola de Enfermeiras Ana Neri

Avenida Rui Barbosa, 275 — Distrito Federal.

Faculdade Nacional de Ciências Econômicas

Praia do Botafogo — Distrito Federal.

Escola Nacional de Educação Física e Desportos.

Rua das Laranjeiras, 228 — Distrito Federal.

Instituto de Psicologia

Avenida Nilo Peçanha, 155 — Distrito Federal.

Instituto de Psiquiatria

Avenida Pasteur, 250 — Distrito Federal.

Instituto de Eletrotécnica.

Distrito Federal.

Instituto de Biofísica

Distrito Federal.

Instituto de Puericultura

Distrito Federal.

Instituto de Nutrição

Avenida Rio Branco, 311 — Distrito Federal.

2. *Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro :*

Faculdade de Direito

Rua S. Clemente, 240 — Distrito Federal.

Faculdade de Filosofia

Rua S. Clemente, 240 — Distrito Federal.

Escola Politécnica

Rua S. Clemente, 240 — Distrito Federal.

Escola de Serviço Social

Praia de Botafogo, 242 — Distrito Federal.

3. *Universidade de S. Paulo :*

Faculdade de Direito

Largo de São Francisco — São Paulo — Capital.

Escola Politécnica

Rua Três Rios — São Paulo — Capital.

Faculdade de Medicina

Avenida Dr. Arnaldo — São Paulo — Capital.

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras

Alameda Gleite, 463 — São Paulo — Capital.

Faculdade de Farmácia e Odontologia

Rua Três Rios, 71 — São Paulo — Capital.

Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas

Rua Dr. Vila Nova, 228 — São Paulo — Capital.

Faculdade de Higiene e Saúde Pública

Avenida Dr. Arnaldo — São Paulo — Capital.

Escola de Medicina Veterinária

Rua Pires da Mota, 159 — São Paulo — Capital.

Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"

Piracicaba — Estado de São Paulo.

4. *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo :*

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

Rua Marechal Deodoro, 1.099 — Campinas — Estado de São Paulo.

Faculdade de Ciências Econômicas

Rua Marechal Deodoro, 1.099 — Campinas — Estado de São Paulo.

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras São Bento

Rua Imaculada Conceição, 71 — São Paulo — Capital.

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras "Sedes Sapientiae"

Rua Marquês de Paranaguá, 111 — São Paulo — Capital.

Faculdade Paulista de Direito

Rua Imaculada Conceição, 71 — São Paulo — Capital.

Faculdade de Engenharia Industrial

Rua Conde de S. Joaquim, 163 — São Paulo — Capital.

5. *Universidade do Recife :*

Faculdade de Direito

Praça Derbi — Recife — Estado de Pernambuco.

Escola de Engenharia

Rua do Hospício, 371 — Recife — Estado de Pernambuco.

Faculdade de Medicina

Praça Adolfo Cirne — Recife — Estado de Pernambuco.

Escola de Belas Artes

Rua Benfica, 150 — Recife — Estado de Pernambuco.

Faculdade de Filosofia

Rua Conde de Boa Vista — Recife — Estado de Pernambuco.

6. *Universidade da Baía :*

Faculdade de Medicina

Praça 15 de Novembro — Salvador — Baía.

Faculdade de Direito

Rua Teixeira de Freitas — Salvador — Baía.

Escola Politécnica

Avenida 7 de Setembro, 79 — Salvador — Baía.

Faculdade de Filosofia

Avenida Joana Angélica, 183 — Salvador — Baía.

Faculdade de Ciências Econômicas

Salvador — Baía.

7. *Universidade do Paraná :*

Faculdade de Direito

Praça Santos Andrade — Curitiba — Paraná.

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras

Rua 15 de Novembro, 1.004 — Curitiba — Paraná.

Faculdade de Engenharia

Praça Santos Andrade — Curitiba — Paraná.

Faculdade de Medicina

Praça Santos Andrade — Curitiba — S. Paulo.

8. *Universidade do Rio Grande do Sul :*

Faculdade de Direito

Avenida João Pessoa — Pôrto Alegre — Rio Grande do Sul.

Escola de Engenharia

Praça Argentina — Pôrto Alegre — Rio Grande do Sul.

Faculdade de Direito

Av. João Pessoa — Pôrto Alegre — Rio Grande do Sul.

Faculdade de Filosofia

Av. João Pessoa Pôrto Alegre — Rio Grande do Sul.

Faculdade de Economia e Administração

Avenida João Pessoa — Pôrto Alegre — Rio Grande do Sul.

Escola de Agronomia e Veterinária

Avenida Bento Gonçalves, 7.712 — Quilômetro 9 — Rio Grande do Sul.

9. *Universidade de Minas Gerais :*

Faculdade de Direito

Praça da República, 176 — Belo Horizonte — Minas Gerais.

Faculdade de Medicina

Avenida Mantiqueira — Belo Horizonte — Minas Gerais.

Escola de Engenharia

Avenida Santos Dumont, 174 — Belo Horizonte — Minas Gerais.

Faculdade de Odontologia e Farmácia

Praça da Liberdade — Belo Horizonte — Minas Gerais.

Faculdade de Arquitetura

Belo Horizonte — Minas Gerais.

Dispõe o art. 112 do decreto n.º 19.851, de 11-4-31:

“A revalidação de diplomas e certificados, conferidos por universidades ou institutos de ensino superior de países estrangeiros, obedecerá aos dispositivos instituídos nos regulamentos dos institutos universitários que conferem diplomas e certificados equivalentes.”

Vamos, pois, transcrever os artigos dos Regulamentos — que interessam ao assunto.

Para médico

Do Regulamento aprovado pelo Decreto 20.865, de 28-12-31.

Art. 99. Os médicos, que desejarem habilitar-se para o exercício profissional no Brasil, deverão requerer a revalidação do diploma ou título de médico ao Diretor da Faculdade de Medicina, apresentando os seguintes documentos:

I — prova de sanidade, de identidade e de idoneidade moral;

II — diploma ou título, autenticado no consulado brasileiro da capital do país onde funcionar o estabelecimento de ensino, que haja expedido esse título ou diploma;

III — prova idônea da validade do diploma ou título em todo o território do país de origem;

IV — histórico da vida escolar, inclusive do curso secundário;

V — tradução, devidamente legalizada, dos documentos que instruírem o requerimento e não tenham sido originariamente escritos em português;

VI — Certificados dos exames de Português, Corografia e História do Brasil, prestados no Colégio Pedro II ou em estabelecimento de ensino secundário sob inspeção, mantido por governo estadual;

§ 1.º Considerados válidos os documentos acima referidos, deverá o candidato cursar o 4.º, o 5.º e o 6.º ano do curso médico, de acordo com o regime estabelecido para os estudantes, ou requerer a prestação dos exames finais de todas as disciplinas desses anos, independente de frequência e estágio nos cursos normais, na mesma época ou em épocas sucessivas.

§ 2.º Os exames de habilitação referidos no parágrafo anterior serão prestados de acordo com a seriação seguida no curso médico.

§ 3.º A inscrição em exame só será realizada depois de atendidas todas as exigências regulamentares.

§ 4.º No caso do candidato à revalidação do título preferir realizar os exames, independentemente da frequência aos cursos, pagará as mesmas taxas.”

Para engenheiro

Do Regulamento aprovado pelo Decreto 20.865, de 28-12-31:

Art. 73. A revalidação de diplomas de engenheiro, expedido por instituto estrangeiro, será obtida após exe-

cução de provas de habilitação pelo candidato, que deverá, ao requerer a revalidação, satisfazer as condições seguintes:

a) comprovar sua identidade;

b) apresentar o diploma original, certificados, programas e plano de estudos da escola ou instituto que expediu o diploma ou certificados, devendo estar estes documentos devidamente legalizados, e, quando exigido, vertidos para o português por tradutor público;

c) apresentar certificado dos exames de Português, Corografia e História do Brasil, prestados no Colégio Pedro II, ou em estabelecimento de ensino secundário, sob inspeção, mantido por governo estadual;

d) pagar a taxa de inscrição para revalidação.

Parágrafo único. Se o Conselho técnico-administrativo, estudando os documentos a que se refere este artigo, entender que o curso do instituto que expediu o diploma não corresponde ao nível exigido para revalidação, submeterá o caso à apreciação da Congregação, que decidirá pela aceitação ou recusa do candidato às provas de habilitação.

Art. 74. Aceitos os documentos e satisfeitas as demais exigências do artigo anterior, será o candidato submetido às seguintes provas de habilitação:

a) uma prova prática e uma oral, em cada uma de duas matérias, à escolha do candidato, dentre as seguintes fundamentais: Cálculo, Mecânica e Física (1.ª ou 2.ª cadeira);

b) uma prova prática e uma oral, em cada uma de três cadeiras técnicas, escolhidas pelo candidato, dentre seis designadas pela comissão examinadora, do grupo de cadeiras referentes à especialidade ou curso constante do diploma;

c) um projeto executado sobre assunto de qualquer das três cadeiras acima referidas.

Parágrafo único. O Regimento Interno prescreverá as particularidades para a execução e o julgamento das provas a que se refere este artigo.”

Observação: Para engenheiro de Minas, o Regulamento aprovado pelo decreto 20.865, citado, prevê, em seu art. 72, as mesmas condições.

Para farmacêutico

Do Regulamento aprovado pelo Decreto 20.865, de 28-12-31:

Art. 184. Os farmacêuticos, diplomados por universidades ou institutos de ensino superior de países estrangeiros, que desejarem habilitar-se para o exercício profissional no Brasil, deverão requerer a revalidação dos respectivos diplomas ou títulos ao Diretor da Faculdade de Medicina, apresentando os documentos discriminados no art. 99 deste Regulamento.

§ 1.º Aceitos os documentos a que se refere este artigo, o candidato deverá cursar o 2.º e o 3.º ano do curso de Farmácia, de acordo com o regime didático e escolar estabelecido para os estudantes, ou requerer a prestação de exames finais das disciplinas dos referidos cursos normais, em uma só época ou em épocas sucessivas.

§ 2.º No caso de preferir o candidato prestar os exames independentemente de frequência, pagará as mesmas taxas.

§ 3.º A inscrição em exame, em qualquer caso, só será realizada depois de atendidas tôdas as exigências regulamentares."

Observação: Tendo sido concedida autonomia à Fac. Nac. de Farmácia, o requerimento deve ser dirigido ao Diretor dessa Faculdade.

Para dentista

Do Regulamento aprovado pelo Decreto 20.865, de 28-12-31:

Art. 191. O cirurgião-dentista, diplomado por universidade ou instituto de ensino superior de país estrangeiro, que desejar habilitar-se para o exercício profissional no Brasil, deverá requerer a revalidação do respectivo diploma ou título, juntando os documentos discriminados no art. 99 dêste Regulamento.

§ 1.º Aceitos os documentos a que se refere êste artigo, o candidato deverá cursar o 2.º e o 3.º ano do curso de Odontologia, deacôrdo com o regime didático e escolar estabelecido para os estudantes, ou requerer a prestação de exames finais das disciplinas dos referidos anos, independente de estágio e frequência nos cursos normais, numa só época ou em épocas sucessivas.

§ 2.º No caso de preferir o candidato prestar os exames, independentemente de frequência, pagará as mesmas taxas.

§ 3.º A inscrição em exames, em qualquer caso, só será realizada depois de satisfeitas tôdas as exigências regulamentares."

Para advogado

Do Regulamento aprovado pelo Decreto 23.609, de 20-12-33:

Art. 65. Os diplomados em direito por institutos estrangeiros, que desejarem habilitar-se para o exercício profissional no Brasil, deverão requerer a revalidação dos respectivos diplomas ao diretor da Faculdade, apresentando os seguintes documentos:

I — prova de sanidade, de identidade e de idoneidade moral;

II — diploma ou título, autenticado no consulado brasileiro da capital do país onde estiver localizado o instituto de ensino que haja expedido êsse título ou diploma;

III — prova idônea de que o diploma ou título a revalidar goza, no país onde foi conferido, dos mesmos efeitos de que gozam no Brasil os diplomas conferidos pela Faculdade;

IV — histórico da vida escolar, inclusive do curso secundário;

V — tradução, devidamente legalizada, dos documentos que instruírem o requerimento e que não tenham sido originariamente escritos em português;

VI — certificados dos exames de Português, Corografia e História do Brasil, prestados no Colégio Pedro II ou, nos Estados, em estabelecimento equiparado de ensino secundário;

VII — prova de haver pago a taxa de revalidação.

Art. 66. Considerados válidos os documentos anteriormente referidos, os candidatos serão submetidos a provas escritas de Direito Judiciário Civil e de Direito Judiciário Penal e a provas orais de Direito Público Constitucional, de Direito Civil, de Direito Penal e de Direito Comercial.

Parágrafo único. As provas serão processadas e julgadas de acôrdo com as normas estabelecidas neste Regulamento para a realização das provas parciais e das provas orais do curso de bacharelado, devendo compreender os pontos organizados todo o programa em vigor".

Para químico

Do Regulamento aprovado pelo Decreto 23.979, de 8-3-34:

"Art. 270. A revalidação do diploma de químico ou químico industrial expedido por instituto estrangeiro de ensino, será obtida pela execução de provas de habilitação, devendo o candidato instruir a respectiva petição com os seguintes documentos:

I — prova de sanidade, de identidade e de idoneidade moral;

II — diploma ou título, autenticado pelo consulado brasileiro da capital do país em que estiver situado o instituto de ensino que expediu êsse título ou diploma, bem como os programas e o plano de estudo do respectivo curso, quando exigidos, vertidos para o português por tradutor público;

III — prova idônea da validade do diploma ou título em todo o país de origem;

IV — certificados dos exames de Português, Corografia e História do Brasil, prestados no Colégio Pedro II ou estabelecimento de ensino secundário, sob inspeção, mantido por governo estadual;

V — recibo de pagamento da taxa respectiva.

Parágrafo único. Se o conselho técnico-administrativo, estudando os documentos apresentados, entender que o curso do instituto estrangeiro que expediu o diploma não é equivalente ao da E. N. Q., submeterá o caso à apreciação da congregação que decidirá pela aceitação ou recusa do candidato às provas de revalidação.

Art. 271. Aceitos os documentos e satisfeitas as demais exigências do artigo anterior, o candidato deverá submeter-se a uma prova prática e a uma prova oral em três cadeiras, à sua escolha, cada uma delas pertencentes a um dos seguintes grupos:

a) físico-química ou química analítica;

b) química-orgânica (1.ª cadeira) ou tecnologia inorgânica;

c) química-orgânica (2.ª cadeira) ou microbiologia — tecnologia das fermentações.

Art. 272. As provas serão executadas perante uma comissão examinadora constituída pelo diretor, como presidente, e pelos três professores catedráticos das cadeiras escolhidas pelo candidato.

§ 1.º Quando, entre as cadeiras escolhidas estiver a de que o diretor é professor catedrático, o conselho técnico-administrativo designará um dos professores da E.N.Q. para completar a comissão.

§ 2.º As provas serão processadas e julgadas de acôrdo com as normas estabelecidas neste regulamento para a realização das provas parciais e das provas finais do curso da E.N.Q., devendo compreender os pontos organizados todo o programa de ensino em vigor nas cadeiras escolhidas.

§ 3.º No caso de habilitação do candidato, será feita, no original do diploma ou título estrangeiro apresentado, a respectiva apostila de revalidação."

Para arquiteto, pintor e escultor

Do Decreto 22.897, de 6-7-33:

"Art. 35. A revalidação dos diplomas de arquiteto ou engenheiro arquiteto, conferidos por institutos estrangeiros de ensino, será obtida na Escola Nacional de Belas Artes, devendo o candidato, ao requerê-la, apresentar os seguintes documentos:

- a) prova de identidade, sanidade e idoneidade moral;
- b) diploma ou título original, autenticado pela autoridade consular brasileira da capital do país onde estiver situado o instituto de ensino que o expediu, bem como os programas e o plano de estudo do respectivo curso, quando exigido, vertidos para o português por tradutor público;
- c) certificados dos exames de Português, Geografia e História do Brasil, prestados no Colégio Pedro II ou em estabelecimento de ensino secundário, sob inspeção, mantido por governo estadual;
- d) recibo de pagamento da taxa de revalidação.

Parágrafo único. Si a secção competente do Conselho Técnico-Administrativo, tomando conhecimento dos documentos a que se refere a alínea b), julgar que o curso feito pelo candidato não é equivalente ao da Escola, erá o caso submetido à Congregação do Curso de arquitetura que decidirá da aceitação ou recusa do mesmo às provas de revalidação.

Art. 36. Aceitos os documentos e satisfeitas as demais exigências do artigo anterior, o candidato deverá submeter-se às seguintes provas:

- a) prova de esboço, em uma sessão de 12 a 24 horas de um programa de caracter monumental;
- b) desenvolvimento, em um número de sessões fixado pela Comissão examinadora, de um tema de construção habitual, que deverá constar de memória justificativa, desenhos de conjunto e dos detalhes principais, cálculos, especificações e orçamento.

Art. 37. As provas serão executadas perante uma Comissão examinadora constituída de cinco membros, entre os quais o diretor, como presidente, os professores de com-

posição de arquitetura e professores de cadeiras afins, designados pelo Conselho Técnico-administrativo.

§ 1.º Caberá a cada qual dos examinadores argüir o candidato sôbre o trabalho apresentado, durante o prazo máximo de vinte minutos, sendo-lhe concedido quinze minutos, no máximo, para responder a cada um dos argüidores.

§ 2.º Terminada a argüição, a Comissão procederá ao julgamento, emitindo parecer fundamentado sôbre o valor do trabalho e a defesa produzida, que será submetido à aprovação da Congregação do curso de arquitetura."

Observação: A lei só dispôs sôbre a revalidação do curso de arquiteto. E' claro que pintor e escultor possam também fazê-la. As matérias exigidas serão, porém, indicadas pelo Conselho Técnico-administrativo da Faculdade.

Ainda não foi publicado o Regulamento da Faculdade Nacional de Arquitetura, organizada na forma do decreto-lei 7.918, de 31-8-45. Mas a revalidação do curso de Arquitetura não é mais feito em Escola de Belas Artes e, sim, nas Facs. de Arquitetura.

Para Ciências Econômicas

Segue o disposto para as Faculdades de Direito, salvo quanto às matérias indicadas no art. 66 — que serão substituídas por outras, a juízo do Conselho Técnico-administrativo das Faculdades (enquanto não houver legislação própria).

Para professores de curso secundário

(Cursos: matemática, física, química, história natural, geografia e história, ciências sociais, letras clássicas, letras neo-latinas, letras angio-germanicas e pedagogia).

Regimento Interno da Faculdade Nacional de Filosofia aprovado pelo Conselho Universitário em 30-8-40 e 29-1-42 (D.O. de 21-7-42):

"Art. 109. Os brasileiros natos diplomados por instituto estrangeiro congener, que desejarem habilitar-se para o exercicio profissional no Brasil, deverao requerer a revalidação do respectivo diploma ao diretor da Faculdade, apresentando os seguintes documentos:

- I — prova de ser brasileiro nato;
- II — prova de sanidade, de identidade e de idoneidade moral;
- III — diploma ou título autenticado no consulado brasileiro na capital do país onde estiver localizado o instituto de ensino que haja expedido esse título ou diploma;
- IV — prova idônea de que o diploma ou título a revalidar contere, no país onde foi expedido, os mesmos efeitos de que gozam no Brasil os diplomados pela Faculdade;
- V — histórico da vida escolar, inclusive de curso secundário;
- VI — tradução, devidamente legalizada, dos documentos que instruirem o requerimento e que não tenham sido originariamente escritos em português;

VII — certificado dos exames de Português, Corografia e História do Brasil, prestados no Colégio Pedro II ou, nos Estados, em estabelecimento oficial de ensino secundário;

VIII — prova de haver pago a taxa de revalidação;

IX — prova de quitação com o serviço militar do Brasil.

Art. 110. Considerados válidos os documentos anteriormente referidos, os candidatos serão submetidos aos exames da terceira série do respectivo curso e aos do de Didática.

Parágrafo único. As provas serão processadas e julgadas de acordo com as normas estabelecidas neste Regimento, para a realização das provas escritas e das provas orais ou prático-orais e exames finais do curso de bacharelado, devendo compreender os pontos organizados todo o programa em vigor."

Observações:

1) É óbvio que a Constituição suprimiu a expressão *brasileiro nato*. Não é exigido ao estrangeiro o exercício militar no país.

2) O professor de desenho terá que revalidar seu curso de bacharelado na Escola Nacional de Belas Artes, mas o curso de Didática na Fac. Nacional de Filosofia ou congêneres.

No Regimento Interno da Escola Nacional de Música, aprovado pelo Conselho Universitário em 15-12-36, nada consta sobre revalidação de diplomas.

O Regimento Interno atual, aprovado pelo Conselho Universitário em 17-8-46, estabelece, porém.

"Art. 151. A revalidação de diploma de Professor, expedido por instituto estrangeiro de ensino, só será permitida na forma da lei e devendo o candidato instruir a respectiva petição com os seguintes documentos:

I — Prova de sanidade, de identidade e de idoneidade moral;

II — Diploma ou título, autenticado pelo consulado brasileiro da capital do país em que estiver situado o instituto de ensino que expediu esse título ou diploma, bem como os programas e o plano de estudo do respectivo curso, vertidos para o português por tradutor público, quando assim o entender o Conselho Departamental;

III — Prova idônea da validade do diploma ou título em todo o país de origem;

IV — Certificados dos exames de Português, Corografia e História do Brasil, prestados no Colégio Pedro II ou em estabelecimento de ensino secundário, sob inspeção ou mantido pelo governo estadual;

V — Prova de ser brasileiro nato;

VI — Recibo de pagamento da taxa respectiva.

Parágrafo único. Se o Conselho Departamental, estudando os documentos apresentados, entender que o curso do instituto estrangeiro que expediu o diploma não é equi-

valente ao da Escola Nacional de Música, submeterá o caso à apreciação da Congregação, que decidirá pela aceitação ou recusa do candidato às provas de revalidação.

Art. 152. Aceitos os documentos e satisfeitas as demais exigências do artigo anterior, o candidato deverá submeter-se a uma prova prática ou prático-oral de acordo com a discriminação seguinte:

Para o curso de Formação de Professores de Instrumentação e Composição:

Contraponto e fuga (prova de fuga).

Instrumentação e composição (prova de composição).

Para o curso de Formação de Professores de Instrumentos e Canto:

Prova de Instrumento ou Canto.

Harmonia e morfologia.

História da música.

Pedagogia aplicada à música.

Dicção e Declamação lírica (para cantores).

Conjunto de câmara (para instrumentistas).

Para o Curso de Formação de Professores de Órgão e Harmônio:

Contraponto e fuga (prova de fuga).

Art. 153. As provas das disciplinas enumeradas no artigo anterior deverão ser realizadas de acordo com os programas de ensino em vigor nos cursos de Formação de Professores."

Observação:

É claro que a Constituição suprimiu a expressão *brasileiro nato*. Não é admitido que estrangeiro faça exercício militar.

É bem de ver que essas disposições se referem às Universidades de um modo geral, que estão obrigadas a seguir a legislação federal do ensino superior e não os padrões da Universidade do Brasil, conforme decisão ministerial ao referendar o Parecer n.º 46-47 do Conselho Nacional de Educação.

Quanto à Universidade do Brasil, depois que lhe foi concedida autonomia, pelo decreto-lei número 8.393, de 17-12-45, foram baixados Regimentos Internos, para os seguintes estabelecimentos que a integram:

○ I — Faculdade Nacional de Direito

"Art. 65. Os brasileiros natos, diplomados em direito por institutos estrangeiros, que desejarem habilitar-se para o exercício de atividades que exijam tal diploma no Brasil, deverão requerer a respectiva revalidação ao diretor da Faculdade, apresentado os seguintes documentos:

✕ a) certidão de nascimento;

✕ b) prova de sanidade, de idoneidade moral;

✓ c) diploma ou título, autenticado no Consulado Brasileiro competente, com o reconhecimento da firma da autoridade consular exarado pelo Ministério das Relações Exteriores;

✓ d) prova idônea de que o diploma ou título a revalidar goza, no país onde foi conferido, dos mesmos efeitos de que gozam no Brasil os diplomas conferidos pela Faculdade;

✓ e) história da vida escolar, inclusive o do curso secundário;

✓ f) certificado de haverem sido satisfeitas as exigências de adaptação relativamente ao plano de estudos do ensino secundário;

✓ g) documento de estar em dia com as obrigações militares;

✓ h) prova de haver sido paga a taxa de revalidação.

✓ Parágrafo único. Os documentos que acompanharem o requerimento e não houverem sido originariamente escritos em português, deverão ser acompanhados de tradução, devidamente legalizada.

Art. 66. Sobre o pedido, ouvirá o diretor o Conselho Departamental e, considerados válidos e em ordem os documentos anteriormente referidos, será o candidato submetido a provas escritas de Direito Judiciário Civil e de Direito Judiciário Penal e as provas orais de Direito Constitucional, de Direito Civil, de Direito Penal, de Direito Comercial, Direito Internacional Privado e de Direito Industrial e do Trabalho.

Parágrafo único. As provas serão processadas e julgadas de acordo com as normas estabelecidas neste regimento para realização do exame completo de segunda época do curso de bacharelado, devendo os pontos organizados abranger as matérias de todos os programas em vigor.

Observação: É claro que a Constituição não admite que a revalidação se restrinja a brasileiros natos. Não se exige do estrangeiro documentos que comprove estar em dia com as obrigações militares.

2. Faculdade Nacional de Medicina

Regimento aprovado pelo Conselho Universitário em 10-10-46:

"Art. 83. Os brasileiros natos, diplomados em medicina por institutos estrangeiros, que desejarem habilitar-se para o exercício de atividades que exijam tal diploma no Brasil, deverão requerer a respectiva revalidação ao diretor da Faculdade, apresentando os seguintes:

✓ a) certidão de nascimento;

✓ b) prova de sanidade, de identidade e de idoneidade moral;

✓ c) diploma ou título, autenticado no consulado brasileiro competente, com o reconhecimento da firma da autoridade consular exarado pelo Ministério das Relações Exteriores;

✓ d) prova idônea de que o diploma ou título à revalidação, goza, no país onde foi conferido, dos mesmos efeitos de que gozam no Brasil os diplomas conferidos pela Faculdade;

✓ e) histórico da vida escolar, inclusive o do curso secundário;

✓ f) certificado de haverem sido satisfeitas as exigências de adaptação relativamente ao plano de estudos do ensino secundário;

✓ g) documento de estar em dia com as obrigações militares;

✓ h) prova de haver sido paga a taxa de revalidação.

✓ Parágrafo único. Os documentos que acompanharem o requerimento e não houverem sido originariamente escritos em português, deverão ser acompanhados de tradução, devidamente legalizada.

Art. 84. Sobre o pedido, ouvirá o diretor o Conselho Departamental e, considerados válidos e em ordem os documentos anteriormente referidos, será o candidato submetido a exames das seguintes disciplinas:

1. Medicina geral (propedêutica, clínica e terapêutica);

2. Cirurgia geral (técnica e clínica cirúrgica);

3. Clínica obstétrica;

4. Dermatologia e sifilografia;

5. Moléstias tropicais e infectuosas;

6. Clínica Pediátrica e mais duas especialidades médicas ou cirúrgicas, à escolha do candidato.

Parágrafo único. As provas serão processadas e julgadas de acordo com as normas estabelecidas neste regimento para realização do exame final de segunda época do curso de formação, devendo os pontos organizados abranger as matérias de todos os programas em vigor."

Observações: Cabem aqui as mesmas observações feitas em relação à Fac. Nac. de Direito.

3. Faculdade Nacional de Farmácia

"Art. 146. Aos brasileiros natos, diplomados no estrangeiro, será facultada a revalidação do diploma, mediante requerimento ao Reitor, acompanhado dos seguintes documentos:

✓ 1. Provas de sanidade física e mental, de identidade e de idoneidade moral;

✓ 2. Diploma ou título, autenticado no Consulado brasileiro da capital do país onde funcionar o estabelecimento de ensino que haja expedido esse título ou diploma.

✓ 3. Prova idônea da validade do diploma, ou título, para o exercício profissional em todo o território do país de origem.

✓ 4. História da vida escolar, inclusive do curso secundário.

✓ Art. 147. A inscrição a exame só será realizada depois de atendidas todas as exigências regulamentares, inclusive o pagamento das taxas devidas.

Art. 148. Aceita a inscrição, será enviada à Diretoria da Faculdade Nacional de Farmácia, a autorização para serem realizadas as provas dos exames de habilitação.

Art. 149. Os exames de habilitação a que se refere o artigo anterior serão prestados de acordo com a seriação

no curso de formação e constarão das disciplinas dos dois últimos anos.

Art. 150. Será facultado ao candidato a frequência às aulas das disciplinas das quais prestará exame final, mediante requerimento ao Diretor.

Parágrafo único. No caso do candidato preferir realizar os exames, independente de frequência nos cursos, pagará as mesmas taxas.

Art. 151. As provas dos exames de revalidação obedecerão às disposições referentes aos exames finais do curso de formação na Faculdade Nacional de Farmácia no que lhes for aplicável.

§ 1.º A época de realização das provas será determinada pelo Conselho Departamental."

Obs. Cabem aqui as mesmas observações anteriores.

4. *Escola Nacional de Música* — que já transcrevemos oferecendo como modelo, pois é a única integrante de Universidade.

5. *Escola Nacional de Minas e Metalurgia*.

O Regimento aprovado pelo Conselho Universitário, em 17-8-46, nada contém sobre revalidação.

6. *Faculdade Nacional de Filosofia*.

No Regimento aprovado pelo Conselho Universitário em 17-8-46 nada consta a respeito.

7. *Faculdade Nacional de Ciências Econômicas*.

O Regimento Interno aprovado pelo Conselho Universitário em 17-12-47 não trata de revalidação.

8. *Escola Nacional de Belas Artes*.

No Regimento aprovado pelo Conselho Universitário em 17-8-46 nada consta.

Após a revalidação do curso, o interessado deverá pagar o selo por verba no Ministério da Fazenda. Em seguida, deve requerer o registro do diploma na Diretoria do Ensino Superior.

Após o registro nesse órgão do Ministério da Educação e Saúde, requererá o registro nas seguintes repartições:

1. *médico, farmacêutico e dentista* — no Departamento Nacional de Saúde (Ministério da Educação e Saúde).

2. *advogado* — na Ordem dos Advogados.

3. *engenheiro* — no Conselho Federal de Arquitetura.

4. *químico* — no Ministério do Trabalho.

5. *arquiteto* — no Conselho Federal de Arquitetura.

6. *professor secundário* — na Diretoria do Ensino Secundário (do Ministério da Educação e Saúde).

7. *pintor, escultor e músico* — não há repartição especializada.

Preenchidas estas formalidades, o estrangeiro está habilitado ao exercício de profissão liberal no Brasil em pé de igualdade com os brasileiros natos.

Formação de enfermeiras

ARY C. FERNANDES

O Autor do presente trabalho, que se vem dedicando ao estudo dos problemas de medicina social, inicia aqui uma série de artigos sobre o importante problema da formação de enfermeiras.

A oportunidade de versar a matéria parecerá, desde logo, evidente, tanto aos que por ela se interessam diretamente, quanto aos estudiosos da administração pública, se se atender ao relêvo que teve no setor "Saúde" do chamado Plano "Salte", bem como ao tratamento dêsse problema, e de outros correlatos, no Poder Legislativo. (N.R.)

I. IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA NOS PROGRAMAS GERAIS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA

HÁ vários anos vimos lecionando a cadeira de Administração Hospitalar, nos cursos de "Organização e Administração Hospitalares", ministrados a médicos, em grau de aperfeiçoamento, pelo Departamento Nacional de Saúde, do Ministério da Educação e Saúde. E sempre ouvimos a inevitável pergunta: — por que os nossos hospitais não têm a mesma eficiência dos seus congêneres europeus e norte-americanos?

As respostas, que habitualmente são dadas a tal indagação, incidem via de regra sobre os efeitos, e não sobre as causas. Assim é que o fato, ora é dado como decorrente da falta de prédios novos, adequados ou de grande porte, ou de equipamento, ora da escassez de recursos financeiros, ou até mesmo, o que é clamorosa injustiça, da deficiência de preparo técnico de nossos médicos.

Muito fácil é demonstrar que nenhuma dessas razões invocadas é decisiva. Há exemplos sem conta de instituições estrangeiras, escassamente providas de recursos, modestamente instaladas e equipadas, em edifícios pequenos, antiquados ou precariamente adaptados, que, entretanto, funcionam com surpreendente padrão de

eficiência técnica; e como exemplo decisivo, basta lembrar os excelentes hospitais de campanha, instalados em barracas ou galpões de madeira pelos norte-americanos, na última guerra mundial. Por outro lado, em alguns casos, vemos entre nós magníficos hospitais, por vezes quase luxuosos, funcionarem desde o nascedouro em padrão de técnica antiquada.

Costumamos responder que hospital moderno — e como tal não se entenda o de construção "recente" — é aquele que, colocando em primeiro plano o bem estar e a saúde do *doente*, preenche suas altas finalidades, usando no mais alto padrão de eficiência os seguintes fatores:

- a) técnica médico-científica;
- b) técnica de organização;
- c) técnica de administração;
- d) técnica de enfermagem.

Compreende-se facilmente a significação do primeiro fator apontado. Só há bons hospitais onde há bons médicos. Chega-se, porém, a um ponto de saturação que só é ultrapassado pelos casos individuais, de exceção. A classe médica como que estaciona em bom nível médio, mas, *tomada em globo*, não consegue mais atingir a excelência desejada, até o momento em que se capacite de uma verdade, fartamente demonstrada pela experiência: — é que só há excelentes hospitais onde, além de bons médicos, também haja bons organizadores, bons administradores e boas enfermeiras, os quais, em harmônico trabalho de equipe, criem o clima e as condições técnicas indispensáveis para que os bons médicos cedo se transformem em excelentes profissionais.

Estas afirmações, quase acacias, são difíceis de assimilar por aqueles que ainda se acham imbuídos do regime prevalente no passado, e resistem, ativa ou passivamente.

Para que se possa avaliar o quanto se tem por fazer no sentido de reeducar os da "velha guarda",

idosos e moços (tanto mais difíceis de catequizar, quanto mais eficientes são, do ponto de vista estritamente profissional, e mais cheios de "títulos") — basta ver que, para a grande maioria, técnico de organização hospitalar é aquele que estuda a planta de um hospital a construir. Quanto ao tipo de instituição, suas características básicas, sua dinâmica, seu modo de funcionamento, etc. — tudo isso é matéria que "virá depois". Assim, compra-se ou manda-se fazer o sapato, sem previamente saber para que servirá, e nem sequer o exato tamanho do pé. E quanto à técnica de administração — essa é questão de ínfima ordem, que se resolverá "de qualquer maneira". Mais difícil ainda é conquistar certos espíritos passadistas, no que tange ao problema da enfermagem. Recusam-se a aceitar a importância do papel da enfermeira na técnica hospitalar moderna, tendo em conta que ela é apenas um agente executor de certas ordens, ditadas pelo médico.

Para muitos poderá parecer que tal atitude é de todo injustificável. Talvez o seja; mas também é compreensível. Alguns jamais tiveram oportunidade de trabalhar com enfermeiras de alto padrão profissional, tão escasso é o número delas entre nós; nem frequentaram grandes centros hospitalares estrangeiros; assim, não podem crer no que não viram. O exemplo de São Tomé as redime e perdôa. Vale ponderar, ainda, que o exercício da medicina, tão espinhoso e difícil, dá a seus profissionais, não somente certo sentimento de hierarquia e respeito, como também a noção de intransferível responsabilidade pela vida e pelo bem estar do paciente. O que para muitos aparece como simples vaidade pessoal, na verdade é uma atitude mental muito peculiar ao médico e, salientemos, absolutamente legítima.

Um exemplo típico pode ilustrar o que se afirma acima, demonstrando como, no trabalho de catequese, se deve ser tolerante e *compreender* porque certos médicos não compreendem o problema em lide.

Certa vez procuravam, o autor e uma enfermeira de "Ana Neri", das que muito honram sua escola e sua classe, conquistar para a causa da enfermagem de alto padrão um médico, por todos os títulos, ilustres. E' de supor que a conversa tenha sido iniciada após uma dessas experiências negativas, tão freqüentes na clínica de todos os dias, em que a ingratidão ou a injustiça ferem a

vida dos que lutam pela vida alheia. Assim, depois de um "desabafo", o nosso "contendor" apresentou sua objeção de ordem sentimental: — o que propõem, representa *captis diminutio* para o médico e afrouxamento do princípio de hierarquia. Face à nossa estranheza ante o argumento de que a elevação da enfermeira implicasse no rebaixamento do médico, contou que há pouco tivera acalorada discussão com um prestigioso representante da classe dos enfermeiros (do sexo masculino — note-se bem), o qual sustentava a tese, deveras absurda, de que estes também deviam ter o direito de receitar certos medicamentos inofensivos, tomando pois, a posição de "médico-mirim". Por absurdo que pareça, o fato era absolutamente verídico, e não poucos médicos, entre nós, conhecem de viva voz, o estranho ponto de vista dessa estranha personagem de comédia. Salientamos que tal é a audácia da ignorância, e que a atitude da enfermeira diplomada é precisamente a oposta, pois que, pelo estudo e pela esclarecida preparação profissional, conhece suas próprias limitações técnicas (voltaremos a tratar desta questão em maiores detalhes). As "linhas de defesa" do nosso "inimigo" ficaram seriamente abaladas com essa "brecha", e depois de metucioso e prudente "bombardeio de saturação" caiu a última "cidadela", ante o nosso argumento de que, para o doente, pouco vale que o médico baixe boas ordens, mal cumpridas pelos seus auxiliares. O "adversário" hoje é um defensor da enfermeira diplomada.

E' de notar, porém, que esses argumentos, algo ingênuos, não ferem de fundo o problema do papel da enfermagem na técnica hospitalar moderna.

Perguntemos, antes, — o que realmente *distingue* o tratamento domiciliar do tratamento hospitalar?

A técnica médica, usada em consultório ou a domicílio, melhora suas condições no hospital; ganha conforto e eficiência; mas não é um elemento novo, diferenciador em si mesmo. Qual, então, esse novo elemento, que não preexistia no tratamento? E' que o doente internado, além da assistência médica que já recebia, passa a ser objeto de uma hospedagem especializada, que se traduz em termos de *enfermagem*.

Eis porque, nos centros europeus e norte-americanos, se afirma, com plena razão, que a assistência médica, a técnica científica, a arte de curar de

um país ou região são tão boas quanto os seus médicos, mas a assistência hospitalar é tão boa quanto as suas enfermeiras.

Insistimos em que não se conclua daí pela posição secundária do médico. Tal seria um absurdo tão grande, que dispensa agora maiores explicações. Pretende-se afirmar, isto sim, que médicos, organizadores e administradores jamais conseguirão imprimir eficiência a serviços hospitalares em que seja baixo o padrão profissional da enfermagem. Nesse sentido, nossa experiência negativa sublinha amargamente o que a experiência estrangeira já pôde verificar de sobejo.

Afinal, forçoso é convir que o hospital não constitui exceção, dentro do esquema geral de revalorização do problema de organização e administração. Trata-se, em última análise, de não considerar como um todo o problema de pessoal, e não apenas, como se fazia em tempos idos, uma de suas parcelas — a dos médicos, embora seja esta de importância transcendente. E o mesmo prevalece em relação a todo o sistema assistencial médico-sanitário.

Assim é auspicioso ver o chamado *Plano "Salte"*, no "Setor Saúde", dedicar seu Capítulo XX à "Formação de Pessoal", afirmando judiciosamente, de início:

"Não é exagero dar tal prevalência ao fator humano do trabalho. A moderna técnica de administração, racional e racionalizada, empresta tal significação ao papel desempenhado pelo homem neste nosso século de mecanização que, ao se referir a um tipo de empresa caracteristicamente supermecanizada, houve quem afirmasse: — "uma estrada de ferro é, antes de tudo, pessoal". Com efeito, quanto mais complexa e perfeita for a máquina, tanto mais hábil há de ser o homem que com ela manejará.

"Nem sempre, porém, o problema se entende em termos qualitativos. Se, por um lado, será necessário número relativamente pequeno de bons radiologistas, por outro pedese grande número de pequenos auxiliares, p. ex., de modestos guardas-sanitários.

"Numa ou noutra hipótese, entretanto, a questão merece atento exame. Não haveria como afirmar qual a mais difícil, se a tarefa da preparação intensiva, mas restrita, de altos técnicos, ou se a de recrutamento intensivo e amplo de pessoal auxiliar. A campanha médico-sanitária em vista não poderá atingir seus altos objetivos, se mobilizar um oficialato sem tropa, ou soldados sem comando. E para obviar tal erro, há de se procurar imprimir à preparação do pessoal necessário um duplo sentido, horizontal e vertical".

Não há negar que o Plano "Salte" viu bem o problema; e, para confirmação disso, não nos fur-

taremos ao prazer de transcrever o trecho, embora um pouco longo, dedicado ao pessoal de enfermagem, no aludido Capítulo XX.

"No capítulo da formação de pessoal, um dos problemas mais graves a enfrentar é certamente o que se relaciona com o quadro de enfermagem. Aqui a deficiência é ao mesmo quantitativa e qualitativa.

"A profissão de enfermeira, que em outros tempos era reservada a algumas poucas pessoas de abnegada vocação, e também invadida por serviçais de idoneidade moral suspeita e conhecimentos nulos, é hoje uma profissão definida, exigindo preparação de nível superior ou universitário, corresponde ao exercício de uma técnica, baseada em conhecimentos de ciência aplicada.

"Enfermeiras de alto padrão, capazes de dominar a técnica exigida pelos modernos serviços hospitalares e sanitários, temo-las em número restrito, egressas da escola-padrão — "Ana Neri" — e algumas poucas, existentes no País, que mantêm e mesmo nível elevado de aprendizagem profissional. Tivessem tais escolas como diplomar número dez vezes maior das boas alunas que preparam, e ainda não atenderiam totalmente às exigências de nossa rede assistencial.

"Para desempenhar as funções de enfermagem nas nossas instituições médico-sanitárias, ou sociais, dispomos presentemente de grande número de subprofissionais, generalizada e erradamente denominados de "enfermeiros", quando em verdade trata-se apenas de enfermeiros "práticos", auxiliares de enfermagem, atendentes ou serventes, alguns dotados de escassos e precários conhecimentos, outros quase analfabetos, meros serviçais vestidos de branco. A quem tiver observação direta, não parecerá exagerado o que, infelizmente, aqui se afirma.

"Não há de ser com tal equipe de pessoal, sem conhecimentos profissionais satisfatórios, que se poderá imprimir eficiência ao nosso sistema assistencial, mormente no setor hospitalar. Já se afirmou, com razão, que um dos principais fatores, sobre os quais assenta a excelência das instituições hospitalares européias e norte-americanas, é a elevada capacidade de seu corpo de enfermagem.

"Se, como foi dito, as deficiências entre nós, nesse setor são simultaneamente de número e qualidade, como solucionar a questão?

"E' fora de dúvida que não se pensará em rebaixar o padrão de ensino tipo "Ana Neri". Pelo contrário, tudo se deverá fazer para elevá-lo, melhorando cada vez mais a preparação profissional das enfermeiras, partindo da seleção dos melhores elementos, verdadeiramente aptos, com formação básica de nível secundário e segundo as condições de inteligência, idade, saúde, personalidade e formação moral. Assim, o recrutamento de alunos para tais escolas aumentará lentamente, e para acelerá-lo nada mais dever-se-á fazer que criar condições econômicas mais atraentes para o exercício da profissão de enfermeira, ainda de modo geral mal remunerada, sobretudo fora dos grandes centros urbanos.

"Então, a solução parece que deve ser encontrada na experiência de ingleses e norte-americanos que, no último

conflito bélico, se defrontaram com o problema de subitamente, aumentar o quadro ativo de pessoal de enfermagem. A política por eles adotada seguiu as seguintes linhas gerais:

1) mobilização de todas as enfermeiras de alto padrão, no momento disponíveis;

2) abreviação de tempo de preparação escolar, sem amputações de currículo, mas pelo aumento de número de horas de aula por dia, e eliminação ou redução dos períodos de férias;

3) atribuição às enfermeiras diplomadas, de alto padrão, das funções relevantes e de maior responsabilidades, desviando para pessoal subalterno e auxiliar as tarefas menores;

4) intensificação de preparo de "auxiliares de enfermagem", com escassa formação teórica, mas bom treinamento prático.

"A estes "auxiliares de enfermagem", que de modo algum deverão ser equiparados, em direitos e vantagens às enfermeiras diplomadas, será facilitada a oportunidade de, futuramente, mediante seleção adequada, ingressar em escolas superiores de enfermagem.

"Na campanha de preparação intensiva desse pessoal menor, as próprias escolas do tipo "Ana Neri" poderão desempenhar papel decisivo".

Vê-se, pois, que o Plano "Salte" compreendeu bem a diferença fundamental entre a enfermeira diplomada e o pessoal subalterno de enfermagem (auxiliares de enfermagem, serventes, visitadoras, etc.), e, com acerto, não cogita de enfermeiras improvisadas ou preparadas em cursos apressados de emergência (samaritanas, socorristas, etc.).

Infelizmente, não é dominante esse ponto de vista. Pelo contrário, é frequente vermos todos esse pessoal, tão heterogêneo, agrupado sob a designação genérica e inadequada de "enfermeiros", o que importa na equalização de profissionais e subprofissionais. Por vezes aparecem estes disfarçados sob a denominação de "enfermeiros au-

xiliares", tendo na prática o cuidado de "esquecer" o qualificativo de "auxiliar". Não somente cometem esse lamentável "esquecimento" por vaidade, procurando falsa assemelhação com profissionais superiores, que sabem ser hoje merecedores de respeito que àqueles não se poderia tributar, — mas também o fazem por inépcia e ignorância, assumindo (indêbitamente, porque não preparados para tal) funções específicas dos enfermeiros diplomados.

Claro está que, a todo esse pessoal subalterno, só pode caber a designação genérica de "auxiliares de enfermagem". Entretanto, tal não é devidamente compreendido ou é deliberadamente burlado, como no caso de uma escola oficial que, ante a necessidade de preparar grande número de subprofissionais, para atender ao aspecto quantitativo do problema, confere diplomas de "enfermeiros auxiliares", sob o pretexto, deveras lamentável, de que o título de "auxiliares de enfermagem", honesto e adequado, não atrairia massas de alunos.

Agora vemos no Congresso Nacional discutir-se um projeto de lei em que se cogita de regulamentar simultaneamente o ensino de enfermeiras e de auxiliares de enfermagem. Além de outros detalhes de menor monta, em que o projeto mereceria reparos, vale desde logo salientar a conveniência de separar nitidamente os dois problemas, ou, pelo menos, defini-los em termos tais que se torne inequívoca a intenção de jamais confundir dois grupos que de modo algum devem ser assemelhados.

Tudo isso mostra a conveniência de dedicar atenção ao problema da formação profissional das enfermeiras, e explica porque hoje iniciamos uma série de trabalhos sobre a matéria.

Classificação de cargos no Brasil

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

O problema da classificação de cargos é, sem dúvida, um dos mais complexos da Administração Pública. O Autor do presente trabalho teve ocasião, recentemente, como representante do D.A.S.P., de servir na qualidade de Assessor junto à Comissão do Estado do R. G. do Sul, encarregada de "promover o plano de classificação geral dos cargos e funções da administração estadual", conforme determinou o art. 21 do Ato das Disposições Transitórias, daquele Estado. Dêsse modo, o artigo mostra como se processou a referida classificação de cargos, quanto à orientação seguida, e, ao mesmo tempo, faz comentário e crítica da ordem técnica a que obedeceu a Comissão. Assunto difícil, conseqüente, todavia, o Autor, demonstrar suas qualidades de Técnico, uma vez que, em linguagem simples e clara, disserta sobre os variados aspectos que apresenta tão importante matéria administrativa (N.R.)

VAI caber ao Estado do Rio Grande do Sul introduzir, na administração pública brasileira, um sistema de classificação de cargos, baseado em deveres e responsabilidades.

E essa providência está determinada na própria carta constitucional do Estado, que assim dispôs no artigo 21 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Art. 21. O Governador, dentro de três meses, constituirá uma comissão presidida pelo dirigente do órgão do pessoal do Estado, encarregada de promover o plano de classificação geral dos cargos e funções da administração estadual. A esta comissão serão atribuídos recursos suficientes, inclusive para contratar especialistas nacionais ou estrangeiros para efetivar esta finalidade.

Parágrafo único. Enquanto não for ultimada a classificação indicada neste artigo, nenhuma nomeação de funcionário ou extranumerário será feita para funções de caráter burocrático".

Constituída a Comissão de que trata o dispositivo citado, solicitou a mesma, ao Departamento

Administrativo do Serviço Público, a participação de dois técnicos nos aludidos trabalhos.

Embora pertença hoje ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, tive a honra de ser indicado pelo D.A.S.P., após prévia autorização do Senhor Presidente da República, para, juntamente com o assistente de administração do mesmo Departamento, Oton Sêrvulo de Vasconcelos, servir como assessor da Comissão.

Inicialmente, foi resolvido que, para o levantamento dos dados que possibilitassem a elaboração do plano em bases objetivas, se adotasse o sistema de entrevistas diretas com os diretores e chefes, em vez de questionário individual, preenchido pelos servidores.

Os questionários, além de demandarem tempo para a sua elaboração, exigem grande trabalho de orientação e assistência, no seu preenchimento.

Dado o número relativamente pequeno de servidores — aproximadamente 20.000 — e a grande concentração dos mesmos em Porto Alegre, foi efetuado, com relativa facilidade, apesar da exigüidade de pessoas empregadas nesse serviço — 4 somente —, o levantamento geral dos órgãos do serviço público estadual e dos seus servidores.

Em relação aos órgãos do serviço público eram apurados:

I — Identificação do órgão :

1. Nome.
2. Localização.
3. Ato de criação.
4. Autoridade a que está subordinado.

II — Organização e competência :

1. Objetivos legais.
2. Objetivos reais.
3. Estrutura legal.
4. Estrutura real.

5. Competência de cada órgão componente.
6. Relações de serviço.

III — Execução do trabalho :

1. Volume de trabalho.
2. Pessoal existente.
3. Horário de trabalho.
4. Condições de instalação.
5. Observações gerais.

Reuniu, assim, a Comissão, informações gerais e minuciosas, sobre cada órgão do serviço público, representando como que um apanhado fotográfico da organização administrativa em dado momento.

Quanto ao pessoal, procurou-se conhecer, em modelo próprio, relativo a cada servidor :

- a) Cargo ou função;
- b) Padrão de vencimento ou salário;
- c) Nome do ocupante;
- d) Atribuições realmente desempenhadas, tão minuciosamente quanto possível;
- e) Situação legal (efetivo, interino, extranumerário, etc.);
- f) Condições de ingresso (concurso, prova, atestado, etc.);
- g) Observações gerais.

A fim de evitar omissões, o número de servidores foi controlado pelos elementos de que se podia dispor: quadros ou tabelas orçamentárias, folhas de pagamento, livro de ponto, etc. Quanto aos servidores deslocados, isto é, fora de sua lotação, preferiu-se recensê-los duas vezes, na repartição a que pertenciam e na que serviam, a omitir os seus nomes, porquanto, posteriormente, no controle, seria estudada a situação, e eliminadas as duplicatas.

Foram visitadas todas as repartições sediadas na Capital, com o levantamento individual dos servidores.

Em relação ao pessoal do interior do Estado, adotou-se o seguinte critério: os membros encarregados do recenseamento visitaram alguns municípios — grandes, médios e pequenos — em diferentes regiões, e observaram o funcionamento de repartições típicas: exatarias fiscais, postos e centros de saúde, delegacias de polícia, portos, labo-

ratórios, grupos escolares e escolas isoladas, estabelecimentos de recolhimento de menores abandonados etc. Nas repartições sediadas em municípios não visitados, utilizou-se, então, o questionário.

A proporção que ia sendo feito o levantamento, eram organizados, para o Departamento do Serviço Público, fichários dos cargos e funções e dos servidores do Estado.

Terminada a fase de coleta de dados, iniciou-se a depuração e crítica dos elementos recolhidos. Para esse fim, foram organizadas relações pelo valor do vencimento ou salário dos servidores, pela denominação dos cargos e funções, pelas repartições e secretarias, pelos municípios onde estavam sediadas as repartições em que serviam.

Em relação aos funcionários a situação era razoável, havendo denominações e vencimentos padronizados. Quanto aos extranumerários, que estavam fora de qualquer controle, foi um trabalho exaustivo, dado o elevado número de denominações e a diversidade dos salários encontrados.

A fim de facilitar o trabalho de discriminação das funções na folha de especificação dos cargos, foi organizado, para cada profissão, um mapa que continha:

- a) nome dos servidores;
- b) padrões de vencimento ou salários;
- c) repartições onde serviam;
- d) atribuições que, realmente, desempenhavam.

Dessa forma se pôde obter, para cada cargo, uma discriminação completa das atribuições que lhe eram conferidas, em cada repartição, ao mesmo tempo em que se apuravam os casos de desadaptação funcional.

Uma vez concluídas essas apurações e procedida a crítica dos resultados encontrados, cogitou-se da elaboração do "plano", que deveria classificar e sistematizar os cargos do serviço civil do Estado.

Dadas as situações especiais que desfrutavam, não foram incluídos no plano os cargos das autarquias estaduais, da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, da Justiça, do Tribunal de Contas, da Secretaria da Assembléia Legislativa e os compreendidos na carreira do Ministério Público.

Os "cargos" foram integrados em "grupos" de ocupação que, por sua vez, fazem parte de "serviços".

"Cargo", para efeito do plano, foi entendido como "um conjunto de deveres e responsabilidades atribuídos a uma só pessoa, exigindo tempo integral ou parcial de trabalho".

"Grupo" ficou definido como "um agregado de ocupações profissionais que apresentam, entre si, determinadas características comuns".

"Serviço" foi conceituado como "um complexo de cargos agrupados segundo a natureza dos deveres e responsabilidades, a exigência de formação profissional, ou o objetivo a que visam".

Entre os diferentes "serviços" não existe hierarquia, sendo todos considerados no mesmo pé de igualdade, num mesmo plano.

Foram classificados 237 cargos diferentes, distribuídos em 64 grupos, que integram 8 serviços, a saber:

I — Serviço Administrativo, com os seguintes "Grupos":

1. Administração de Escritório, que abrange os cargos de:

Assessor Administrativo .	(A 1- 1-27)
Secretário	(A 1- 2-22)
Oficial Redator	(A 1- 3-22)
Oficial Escrevente	(A 1- 4-15)
Revisor	(A 1- 5-15)
Controlador de Produção	(A 1- 6-15)
Auxiliar de Escritório .	(A 1- 7-10)

2. Administração de Material, que abrange os cargos de:

Almoxarife	(A 2- 1-22)
Fiel de Armazém	(A 2- 2-19)
Armazenista	(A 2- 3-15)
Conferente de Carga ..	(A 2- 4-11)

3. Arquivística, que abrange o cargo de:

Arquivista	(A 3- 1-15)
------------------	-------------

4. Biblioteconomia, que abrange os cargos de:

Bibliotecário	(A 4- 1-22)
Ajudante de bibliotecário	(A 4- 2-15)

5. Estatística, que abrange os cargos de:

Estatístico Assessor	(A 5- 1-27)
Estatístico	(A 5- 2-22)
Apurador	(A 5- 3-15)

6. Tesouraria, que abrange os cargos de:

Tesoureiro Geral	(A 6- 1-28)
Ajudante do Tesoureiro	
Geral	(A 6- 2-24)
Tesoureiro	(A 6- 3-24)
Ajudante de Tesoureiro	(A 6- 4-18)
Bilheteiro de Teatro ..	(A 6- 5-10)

7. Mecanografia, que abrange o cargo de:

Datilógrafo	(A 7- 1-15)
-------------------	-------------

8. Técnica de Administração, que abrange os cargos de:

Técnico de Administra-	
ção	(A 8- 1-27)
Assistente de Adminis-	
tração	(A 8- 2-22)

II — Serviço de Artífice, com os seguintes "Grupos":

1. Mecânica, que abrange os cargos de:

Mecânico	(Art. 1- 1-16)
Ajudante de Mecânico .	(Art. 1- 2-10)
Torneiro	(Art. 1- 3-13)
Ajudante de Torneiro .	(Art. 1- 4- 7)
Ajustador	(Art. 1- 5-13)
Ajudante de Ajustador ..	(Art. 1- 6- 7)
Soldador	(Art. 1- 7-15)
Ajudante de Soldador .	(Art. 1- 8-10)
Caldeireiro	(Art. 1- 9-13)
Ajudante de Caldeireiro	(Art. 1-10- 7)
Maquinista	(Art. 1-11-13)
Ajudante de Maquinista	(Art. 1-12- 7)

2. Eletricidade, que abrange os cargos de:

Eletricista	(Art. 2- 1-13)
Eletricista auxiliar	(Art. 2- 2- 7)

3. Ferraria, Fundição e Serralheria, que abrangem os cargos de:

Ferreiro	(Art. 3- 1-13)
Ajudante de Ferreiro ..	(Art. 3- 2-13)
Fundidor	(Art. 3- 3-13)
Ajudante de Fundidor .	(Art. 3- 4- 7)
Serralheiro	(Art. 3- 5-13)
Ajudante de Serralheiro	(Art. 3- 6- 7)

4. Artes Gráficas, que abrange os cargos de:

Mestre Tipógrafo	(Art. 4- 1-19)
Tipógrafo	(Art. 4- 2-13)
Impressor	(Art. 4- 3-13)
Impressor Especializado	(Art. 4- 4-19)
Auxiliar de Tipografia	(Art. 4- 5- 9)
Linotipista	(Art. 4- 6-18)
Encadernador	(Art. 4- 7-13)
Ajudante de Encaderna-	
dor	(Art. 4- 8- 9)
Dourador	(Art. 4- 9-11)

5. Sondagens, que abrange o cargo de:

Sondador	(Art. 5- 1-12)
--------------------	----------------

6. Carpintaria e Marcenaria, que abrange os cargos de:

Carpinteiro	(Art. 6- 1-13)
Ajudante de Carpinteiro	(Art. 6- 2- 7)
Carpinteiro de Embarca-	
ções	(Art. 6- 3-15)
Marceneiro	(Art. 6- 4-13)
Ajudante de Marceneiro	(Art. 6- 5- 7)
Calafate	(Art. 6- 6-13)
Ajudante de Calafate ..	(Art. 6- 7- 7)

7. Alvenaria, que abrange os cargos de:

Pedreiro	(Art. 7- 1-13)
Ajudante de Pedreiro ..	(Art. 7- 2- 7)
Calceteiro	(Art. 7- 3-10)

8. *Fotografia e Cinematografia*, que abrange os cargos de:

Fotógrafo	(Art. 8- 1-15)
Fotocopista	(Art. 8- 2-15)
Operador Cinematográfico	(Art. 8- 3-16)

9. *Confecção de Roupas*, que abrange os cargos de:

Alfaiate	(Art. 9- 1-13)
Costureira	(Art. 9- 2- 7)

10. *Sapataria*, que abrange os cargos de:

Sapateiro	(Art. 10- 1- 8)
Mestre Sapateiro	(Art. 10- 2-13)

11. *Cozinha*, que abrange os cargos de:

Cozinheiro	(Art. 11- 1-11)
Cozinheiro Auxiliar	(Art. 11- 2- 5)
Cozinheiro de Embarcações	(Art. 11- 3- 6)
Padeiro	(Art. 11- 4-11)
Ajudante de Padeiro	(Art. 11- 5- 5)

12. *Jardinagem*, que abrange o cargo de:

Jardineiro	(Art. 12- 1- 7)
----------------------	-----------------

13. *Pintura*, que abrange os cargos de:

Pintor	(Art. 13- 1-13)
Ajudante de Pintor	(Art. 13- 2- 7)

14. *Cerâmica*, que abrange o cargo de:

Mestre de Cerâmica	(Art. 14- 1-13)
------------------------------	-----------------

15. *Barbearia*, que abrange o cargo de:

Barbeiro	(Art. 15- 1- 7)
--------------------	-----------------

16. *Funilaria e Instalações*, que abrange os cargos de:

Funileiro	(Art. 16- 1- 9)
Bombeiro instalador	(Art. 16- 2-13)

17. *Aprendizagem*, que abrange o cargo de:

Auxiliar de Artífice	(Art. 17- 1- 1)
--------------------------------	-----------------

III — *Serviço de Educação*, com os seguintes Grupos:

1. *Magistério*, que abrange os cargos de:

Professor Catedrático do Ensino Superior	(E 1- 1-32)
Professor do Curso Industrial	(E 1- 2-23)
Professor do Curso Técnico de Agricultura	(E 1- 3-23)
Professor do Curso Secundário	(E 1- 4-20)
Professor do Curso Normal	(E 1- 5-20)
Professor do Curso Superior de Belas Artes	(E 1- 6-27)
Professor do Curso Fundamental de Belas Artes	(E 1- 7-16)
Professor do Curso Industrial	(E 1- 8-16)
Assistente do Curso Técnico de Agricultura	(E 1- 9-16)

Professor do Curso de Artes Domésticas e Trabalhos Manuais	(E 1-10-15)
Professor do Curso de Artezanato	(E 1-11-10)
Professor Primário de 2. ^a entrância	(E 1-12-15)
Professor Primário de 1. ^a entrância	(E 1-13-10)

2. *Pesquisa e Orientação Educacionais*, que abrange os cargos de:

Técnico de Educação	(E 2- 1-24)
Auxiliar Técnico de Educação	(E 2- 2-18)

3. *Coadjuvantes do Ensino*, que abrange o cargo de:

Auxiliar do Ensino Artístico	(E 3- 1- 6)
--	-------------

4. *Disciplina Escolar*, que abrange os cargos de:

Chefe de Disciplina	(E 4- 1-15)
Inspetor de Alunos	(E 4- 2-10)

IV — *Serviço Fiscal*, com os seguintes Grupos:

1. *Fiscalização Tributária*, que abrange os cargos de:

Inspetor de Exatarias	(F 1- 1-27)
Fiscal de Tributos	(F 1- 2-27)
Inspetor Fiscal de Tributos	(F 1- 3-27)
Coletor de 2. ^a entrância	(F 1- 4-27)
Coletor de 1. ^a entrância	(F 1- 5-22)
Escrivão de Coletoria de 2. ^a entrância	(F 1- 6-22)
Escrivão de Coletoria de 1. ^a entrância	(F 1- 7-15)
Auxiliar de Exatoria	(F 1- 8-10)

2. *Fiscalização Sanitária*, que abrange os cargos de:

Fiscal Sanitário	(F 2- 1-12)
Guarda Sanitário	(F 2- 2- 6)

3. *Fiscalização de Diversões Públicas*, que abrange o cargo de:

Fiscal de Diversões Públicas	(F 1- 1-17)
--	-------------

V — *Serviço Policial*, com os seguintes Grupos:

1. *Diligências e Investigações*, que abrange os cargos de:

Detetive	(P 1- 1-22)
Detetive Auxiliar	(P 1- 2-15)
Auxiliar de Polícia	(P 1- 3-10)

2. *Vigilância*, que abrange os cargos de:

Inspetor de Policiamento	(P 2- 1-18)
Guarda Civil	(P 2- 2-11)
Inspetor de Trânsito	(P 2- 3-18)
Guarda de Trânsito	(P 2- 4-11)

3. *Preparação Processual*, que abrange o cargo de :

Escrivão de Polícia (P 3- 1-16)

4. *Supervisão e Gerência*, que abrange os cargos de :Delegado de Polícia de
2.^a entrância (P 4- 1-28)Delegado de Polícia de
1.^a entrância (P 4- 2-23)VI — *Serviço Técnico Científico*, com os seguintes Grupos :1. *Engenharia*, que abrange os cargos de :

Engenheiro Assessor ... (TC 1- 1-32)

Engenheiro (TC 1- 2-26)

2. *Química*, que abrange os cargos de :

Químico (TC 2- 1-27)

Toxicologista (TC 2- 2-19)

Analista (TC 2- 3-21)

3. *Medicina*, que abrange os cargos de :

Técnico de Saúde Pública (TC 3- 1-29)

Médico Laboratorista .. (TC 3- 2-27)

Médico Sanitarista (TC 3- 3-24)

Médico Leprologista ... (TC 3- 4-24)

Médico Legista (TC 3- 5-24)

Radiologista (TC 3- 6-24)

Anátomo Patologista ... (TC 3- 7-24)

Médico Clínico (TC 3- 8-23)

Médico Psiquiatra (TC 3- 9-23)

4. *Farmácia*, que abrange os cargos de :

Farmacêutico Inspetor . (TC 4- 1-19)

Farmacêutico (TC 4- 2-18)

5. *Odontologia*, que abrange o cargo de :

Dentista (TC 5- 1-18)

6. *Agronomia e Veterinária*, que abrange os cargos de :

Fitotecnista (TC 6- 1-28)

Zootecnista (TC 6- 2-28)

Veterinário Patologista . (TC 6- 3-28)

Veterinário Sanitarista . (TC 6- 4-28)

Zootecnista Auxiliar ... (TC 6- 5-23)

Veterinário (TC 6- 6-23)

Engenheiro Agrônomo . (TC 6- 7-23)

1. *Direito*, que abrange os cargos de :

Procurador Fiscal (TC 6- 1-27)

Ajudante de Procurador

Fiscal (TC 7- 2-22)

Consultor Jurídico (TC 7- 3-27)

Assistente Jurídico ... (TC 7- 4-22)

8. *Economia*, que abrange os cargos de :

Assistente de Economia (TC 8- 1-22)

Economista (TC 8- 2-27)

9. *Criminalística*, que abrange o cargo de :

Perito Policial (TC 9- 1-25)

VII — *Serviço Técnico Profissional*, com os seguintes Grupos :1. *Classificação de Mercadorias*, que abrange os cargos de :

Classificador de lã (TP 1- 1-15)

Classificador de Produtos
Agrícolas (TP 1- 2-15)2. *Obras Públicas*, que abrange os cargos de :

Condutor Técnico (TP 2- 1-23)

Condutor (TP 2- 2-17)

Encarregado de Obras .. (TP 2- 3-16)

Auxiliar de Condutor .. (TP 2- 4-11)

3. *Datiloscopia*, que abrange os cargos de :

Identificador (TP 3- 1-22)

Datiloscopista (TP 3- 2-15)

4. *Saúde Pública e Assistência Social*, que abrange os cargos de :

Enfermeiro (TP 4- 1-18)

Auxiliar de Enfermagem (TP 4- 2-12)

Assistente Social (TP 4- 3-18)

Visitadora Social (TP 4- 4-12)

Visitadora Sanitária ... (TP 4- 5-12)

Dietista (TP 4- 6-16)

5. *Perícias*, que abrange os cargos de :

Avaliador (TP 5- 1-15)

Auxiliar de Necropsias . (TP 5- 2-13)

6. *Belas Artes*, que abrange os cargos de :

Desenhista Especializado (TP 6- 1-23)

Desenhista (TP 6- 2-17)

Desenhista Auxiliar (TP 6- 3-11)

7. *Traduções*, que abrange o cargo de :

Tradutor (TP 7- 1-17)

8. *Agricultura e Pecuária* que abrange os cargos de :

Agrimensor (TP 8- 1-20)

Técnico Rural (TP 8- 2-18)

Prático Rural (TP 8- 3-11)

Enfermeiro Veterinário . (TP 8- 4-16)

9. *Análises de Laboratório*, que abrange os cargos de :

Laboratorista (TP 9- 1-13)

Auxiliar de Laboratório (TP 9- 2- 8)

10. *Contabilidade*, que abrange os cargos de :

Assessor de Contabili-

dade (TP 10- 1-27)

Contador (TP 10- 2-22)

Guarda Livros (TP 10- 3-15)

11. *Técnica de Frigoríficos*, que abrange o cargo de :Técnico em Instalações
Frigoríficas (TP 11- 1-23)

VIII — Serviço de Vigilância, Conservação, Transporte e Transmissão, com os seguintes Grupos :

1. Transporte, que abrange os cargos de :

Guindasteiro	(VT 1- 1-10)
Ascensorista	(VT 1- 2- 6)
Motorista	(VT 1- 3-11)
Maquinista de Locomoti- va	(VT 1- 4-11)
Foguista de Locomotiva	(VT 1- 5- 6)
Chefe de Trem	(VT 1- 6- 7)
Guarda Freios	(VT 1- 7- 5)
Manobreiro	(VT 1- 8- 5)
Agente de Estação e Na- vegação	(VT 1- 9-10)
Mestre de Navegação	(VT 1-10-12)
Mestre de Dragagem	(VT 1-11-12)
Patrão de Batelão	(VT 1-12- 8)
Maquinista de Embarca- ção	(VT 1-13-11)
Foguista de Embarca- ção	(VT 1-14- 6)
Motorista de Embarca- ção	(VT 1-15-11)
Marinheiro	(VT 1-16- 6)
Guincheiro	(VT 1-17- 6)

2. Transmissão, que abrange os cargos de :

Contínuo	(VT 2- 1- 7)
Estafeta	(VT 2- 2- 1)
Mensageiro-motociclista	(VT 2- 3- 9)
Telefonista	(VT 2- 4- 3)
Radiotelegrafista	(VT 2- 5-15)

3. Vigilância, que abrange os cargos de :

Inspetor Florestal	(VT 3- 1-18)
Guarda Florestal	(VT 3- 2-11)
Inspetor de Vigilância	(VT 3- 3-18)
Guarda de Presídio	(VT 3- 4-11)
Vigia	(VT 3- 5- 7)

4. Conservação e Limpeza, que abrange os cargos de :

Atendente	(VT 4- 1- 6)
Servente	(VT 4- 2- 5)
Servente de Escola Pri- mária	(VT 4- 3- 4)
Serviçal	(VT 4- 4- 5)
Garçon de Palácio	(VT 4- 5-13)
Abastecedor de Locomo- tiva	(VT 4- 6- 5)
Ferramenteiro	(VT 4- 7- 5)

5. Trabalhos braçais, que abrange os cargos de :

Operário Agrícola	(VT 5- 1- 2)
Trabalhador	(VT 5- 2- 5)

6. Supervisão e Gerência, que abrange os cargos de :

Porteiro	(VT 6- 1-12)
Porteiro do Palácio	(VT 6- 2-19)
Ajudante do Porteiro do Palácio	(VT 6- 3-12)
Mordomo	(VT 6- 4-15)
Ecônomo	(VT 6- 5-11)
Encarregado dos Guin- dastes	(VT 6- 6-15)
Ajudante do Encarrega- do dos Guindastes	(VT 6- 7-10)
Encarregado dos Trans- portes	(VT 6- 8-15)

Ajudante do Encarrega- do dos Transportes	(VT 6- 9-10)
Capataz Geral	(VT 6-10-15)
Capataz	(VT 6-11- 7)

Para facilidade de memorização e tabulação, os cargos foram representados por um símbolo representativo em código, constituído pela combinação dos seguintes elementos:

- Iniciais do respectivo "serviço".
- Número representativo do "Grupo" a que pertence.
- Número de ordem do cargo dentro de cada "grupo".
- Padrão de vencimento correspondente.

Cada cargo efetivo terá uma "especificação", expedida e aprovada por decreto do Poder Executivo, da qual deverá constar:

- O serviço.
- O grupo.
- O nome do cargo.
- O código.
- Deveres e responsabilidades.
- Exemplos de algumas atribuições que lhes são inerentes.
- Características especiais, ou sejam, as condições de trabalho — horário, prestação de viagens, serviços noturnos etc.
- Requisitos para o provimento — Formação profissional, nível de instrução, idade etc.
- Recrutamento — se preferencial entre ocupantes de outros cargos, ou normal, isto é, aberto a qualquer cidadão.
- Acesso, ou sejam as possibilidades de passar de um para outro cargo.

A título de demonstração, damos, a seguir, a especificação do cargo de Oficial Redator:

Serviço — ADMINISTRATIVO.

Grupo — ADMINISTRAÇÃO DE ESCRITÓRIO.

Cargo — OFICIAL REDATOR.

Código — A 1 — 3 — 22.

Síntese dos deveres — Executar trabalhos completos de escritório que envolvam certo grau de res-

ponsabilidade; ser responsável pela execução de tarefas administrativas em repartições técnicas.

Exemplos de atribuições — Examinar problemas administrativos que exijam a interpretação de textos legais para fundamentar informações ou pareceres; redigir qualquer modalidade de expediente administrativo; verificar a exatidão de quaisquer documentos de receita e despesa — fôlhas de pagamento, empenhos, balancetes, demonstrações de caixa etc.; conferir o valor dos lançamentos de impostos e taxas; secretariar reuniões e redigir as atas correspondentes; supervisionar a execução de tarefas de rotina administrativa e propor a adoção de medidas visando à racionalização das mesmas; dirigir pequenas unidades administrativas em repartições técnicas da capital ou do interior; executar quaisquer outras funções correlatas.

Características especiais — O período mínimo de trabalho será de 33 horas semanais.

Requisitos para provimento — Instrução de nível correspondente ao ginásio (1.º ciclo secundário), suplementada por alguma modalidade de treinamento especial em administração pública, ou experiência comprovada no trato com problemas administrativos de certa complexidade; idade entre 21 e 40 anos.

Recrutamento — Preferência entre os ocupantes dos cargos de Oficial Escrevente, Arquivista, Datilógrafo, Revisor e Controlador de Produção.

Acesso — Aos cargos de Assessor Administrativo.

(Abril, 1948)

Semelhantes a essa, foram feitas especificações para cada um dos 237 cargos classificados.

O vencimento de cada cargo classificado foi estabelecido em face, principalmente, dos deveres e responsabilidades que envolve.

Esse vencimento tem uma progressão no tempo; consoante classes predeterminadas.

Tal progressão representa promoções horizontais, pois se processará sempre que o ocupante do cargo satisfaça a determinados requisitos de assiduidade e exatidão no cumprimento dos deveres, a serem fixados em regulamento, o qual determinará, também, o período de tempo para a sua concessão. O funcionário, em virtude dessa progressão, muda de classe, passa a receber um vencimento mais elevado, dentro do mesmo padrão, mas permanece no mesmo cargo, com as mesmas responsabilidades.

Cada padrão de vencimento tem seis classes — de 0 a 5 — que o funcionário percorrerá independentemente de exigência de vaga, respeitadas, apenas, as exigências regulamentares.

Damos, a seguir, o vencimento de alguns padrões da escala constante do projeto de lei apresentado:

PADRÃO	VENCIMENTO MENSAL					
	PÁSIÇO	COM PROGRESSÃO				
	O Cr\$	Classe 1 Cr\$	Classe 2 Cr\$	Classe 3 Cr\$	Classe 4 Cr\$	Classe 5 Cr\$
1.....	500,00	550,00	600,00	650,00	700,00	750,00
11.....	1.000,00	1.100,00	1.200,00	1.300,00	1.400,00	1.500,00
16.....	1.500,00	1.650,00	1.800,00	1.950,00	2.100,00	2.250,00
23.....	2.400,00	2.600,00	2.800,00	3.000,00	3.200,00	3.400,00
26.....	3.250,00	3.500,00	3.750,00	4.000,00	4.250,00	4.500,00

O valor básico dos padrões é o seguinte: 1 — 500,00; 2 — 550,00; 3 — 600,00; 4 — 650,00; 5 — 700,00; 6 — 750,00; 7 — 800,00; 8 — 850,00; 9 — 900,00; 10 — 950,00; 11 — 1.000,00; 12 — 1.100,00; 13 — 1.200,00; 14 — 1.300,00; 15 — 1.400,00; 16 — 1.500,00; 17 —

1.600,00; 18 — 1.700,00; 19 — 1.800,00; 20 — 1.900,00; 21 — 2.000,00; 22 — 2.200,00; 23 — 2.400,00; 24 — 2.600,00; 25 — 2.800,00; 26 — 3.000,00; 27 — 3.250,00; 28 — 3.500,00; 29 — 3.750,00; 30 — 4.000,00; 31 — 4.250,00; 32 — 4.500,00; 33 — 4.750,00; 34 — 5.000,00; 35 —

5.250,00; 36 — 5.500,00; 37 — 5.750,00; 38 — 6.000,00; 39 — 6.500,00 e 40 — 7.000,00.

O valor do aumento com as progressões é de Cr\$ 50,00 nos padrões 1 a 10; Cr\$ 100,00 nos padrões 11 a 15; Cr\$ 150,00 nos padrões 16 a 22; Cr\$ 200,00 nos padrões 23 a 25; Cr\$ 250,00 nos padrões 26 a 33; nos padrões 34 a 40, reservados, exclusivamente, para os cargos em comissão, não há classes e, conseqüentemente, progressões.

Além dessa progressão, o funcionário poderá ter uma modalidade de promoção *vertical*, por meio de acesso, que “é a elevação do ocupante de um cargo para outro, com atribuições correlatas, porém mais complexas e de maior responsabilidade”.

Sendo o vencimento dos cargos baseado, principalmente, nos deveres e responsabilidades, é claro que o da classe básica de um cargo superior é mais elevado que o da última classe do cargo inferior.

Os acessos dar-se-ão, exclusivamente, por meio de apuração objetiva do mérito — prova de habilitação ou conclusão de curso — em regime de competição, devendo o provimento dos cargos, por

acesso, obedecer à ordem de classificação na modalidade de apuração do mérito que fôr estabelecida.

O recrutamento para os cargos poderá ser “normal”, com inscrições abertas a qualquer cidadão, ou “preferencial”, quando deve ser feito, de *preferência*, entre os ocupantes de determinados cargos.

O fato de um cargo ser considerado de recrutamento “preferencial” não priva o Estado de recorrer ao recrutamento “normal” sempre que, por aquele critério, não fôr possível selecionar candidatos que satisfaçam aos requisitos exigidos para o seu provimento.

As especificações dos cargos determinam, como vimos, os casos sujeitos ao critério exclusivo de recrutamento “normal” e aqueles em que, inicialmente, se deva recorrer ao critério “preferencial”, bem como os cargos aos quais os seus ocupantes poderão ter acesso pelo critério “preferencial”.

A’ guisa de exemplo, damos a seguir a linha de “acesso” de alguns cargos do serviço “Administrativo”:

AUXILIAR DE ESCRITÓRIO (A 1-7-10)	Ajudante de Tesoureiro (A 6-4-18)	{ Tesoureiro (A 6-3-24) Ajudante do Tesoureiro, Geral (A 6-2-24)	} Tesoureiro Geral (A 6-1-29)
	Apurador (A 5-3-15)	— Estatístico (A 5-2-22)	— Estatístico Assessor (A 5-1-27)
	Oficial Escrevente (A 1-4-15)	{ Oficial Redator (A 1-3-22)	{ Assessor Administrativo (A 1-7-27)
	Arquivista (A 3-1-15)		
	Datilógrafo (A 7-1-15)	{ Secretário (A 1-2-22)	
	Revisor (A 1-5-15)		
	Controlador de Produção (A 1-6-15)		
	Armazenista (A 2-3-15)	— Almoxarife (A 2-1-22)	
	Ajudante de Bibliotecário (A 4-2-15)	— Bibliotecário (A 4-1-22)	

Como se poderá observar, o recrutamento inicial para os cargos constantes da relação acima será para o cargo de “Auxiliar de Escritório”, sendo para os demais cargos recrutados os ocupantes pelo critério “preferencial”.

Assim, os ocupantes de cargos de Auxiliar de Escritório, de acordo com a sua habilitação, formação profissional ou vocação, poderão ingressar nos cargos de Ajudante de Tesoureiro, Apurador, Oficial Escrevente, Arquivista, Datilógrafo, Revisor, Controlador da Produção, Armazenista ou

Ajudante de Bibliotecário, e daí para os outros cargos superiores. Enfim, o cargo de Praticante de Escritório será a base da verdadeira “carreira” do funcionário administrativo.

Se, entretanto, nenhum dos ocupantes do cargo de Auxiliar de Escritório lograr o mínimo de habilitação para um dos cargos superiores, não fica o Estado inibido de prover esse cargo e, para ele, abrirá inscrição pública, recorrendo ao recrutamento “normal”.

Consequência notável do plano a ser adotado pelo Estado é o respeito absoluto ao sistema do mérito. Assim é que o acesso se processará exclusivamente na base de prova de habilitação ou conclusão de curso, em regime competitivo, observada a ordem de classificação obtida, livre, portanto, de influência ou julgamentos subjetivos.

Por outro lado, foi proibida a permanência de interinos em cargos públicos e extinto o regime de extranumerários.

A interinidade, com efeito, não tem razão de ser. É simples recurso de que se vale a Administração, para prover cargos, na falta de candidatos habilitados. Mas o interino quase sempre cria "casos", principalmente quando permanece algum tempo nessa situação. Adquirida uma posição no serviço público, em geral luta, o interino, por todos os meios, para evitar o concurso, deseja situação especial para aprovação, ambiciosa preferência para a nomeação etc. Quando se aproxima o concurso, fica em tensão nervosa, com prejuízo da execução dos serviços que lhe são confiados e, se reprovado, fica em situação de desajustamento pois, muitas vezes, deixou um emprego certo, embora de rendimento menor, pela aventura da interinidade.

O problema, porém, é de fácil solução, desde que o Estado se aparelha para ter selecionados os funcionários de que necessita, para o provimento dos cargos; é questão de organização do aparelho administrativo.

O extranumerário, por sua vez, foi experiência que fracassou. A Lei 284, de 1936, preconizou a existência de pequeno núcleo de funcionários, efetivos, com estabilidade, que desempenhariam as atribuições de maior importância, e a massa de extranumerários, sem estabilidade, dispensável, *ad nutum*, para a execução das funções auxiliares.

A nossa formação sentimental não permitiu, porém, que o sistema funcionasse. Pouco a pouco, todas as garantias e vantagens asseguradas aos funcionários foram sendo concedidas aos extranumerários, objetivando equipará-los em quase tudo, exceto, talvez, no que diz ao sistema do mérito, pois apenas parte dos extranumerários mensialistas é admitida mediante prova de habilitação, sendo os demais recrutados livremente.

Acresce que a Constituição do Estado assegurou estabilidade aos extranumerários após 5 anos

de exercício, quando admitidos mediante prova e após 10 anos nos demais casos.

O extranumerário tem sido uma fonte de abusos. Para cortar o mal, o projeto de lei dispôs que ficariam

"abolidas, a partir da promulgação da presente Lei, a modalidade de nomeação em caráter interino e a admissão de extranumerário de qualquer natureza".

"O Poder Executivo providenciará no sentido de que existam sempre candidatos habilitados em número suficiente para prover os cargos que vierem a vagar".

É claro, porém, que essas disposições só prevalecem para os cargos classificados, os quais "compreenderão a totalidade das funções permanentes necessárias ao funcionamento dos serviços da administração".

"Função permanente" foi entendido que seria aquela que, essencial ao mecanismo da Administração, objetivasse a realização de trabalhos continuados e indispensáveis à marcha regular dos serviços públicos.

Para a execução de obras, de serviços especiais ou de emergência comprovada, poderá ser feita a admissão de pessoal transitório, a título precário, e por prazo certo.

A despesa com esse pessoal deverá correr à conta de dotações orçamentárias ou créditos adicionais especificamente destinados à execução de obras e de serviços especiais ou de emergência.

Excepcionalmente, verificada a conveniência da Administração, poderá ser contratado técnico estrangeiro, para o desempenho de determinadas funções permanentes.

O pessoal transitório não é considerado servidor público. As relações entre ele e o Estado são as mesmas que regulam a situação do empregado e do empregador no campo do direito privado. Assim, o Estado deverá observar em relação ao mesmo, na qualidade de empregador, os dispositivos da legislação do trabalho, referente à previdência e assistência social.

Também o regime da função gratificada foi extinto, por incompatível com um sistema de classificação de cargos, nos quais os vencimentos são fixados, principalmente, em face dos deveres e responsabilidades.

No regime da função gratificada, a retribuição de determinadas atribuições não tem valor fixo, variando de acordo com o vencimento do cargo do seu ocupante.

Se o valor da gratificação de função fôr de Cr\$ 500,00 e o vencimento do seu ocupante Cr\$ 1.500,00, o desempenho de suas atribuições será remunerado com Cr\$ 2.000,00; mas se outro funcionário, com o vencimento de Cr\$ 4.500,00 fôr preenchê-la, o mesmo trabalho será retribuído com Cr\$ 5.000,00.

Para evitar essas desigualdades, foi extinto o regime da função gratificada, sendo criados cargos em comissão, com padrão fixo de vencimento, sem progressão no tempo, para todos os encargos de chefia ou de confiança pessoal.

O código dos cargos em comissão conterà apenas a indicação do "serviço", quando fôr o caso, a letra "C", indicativa da sua natureza, e o padrão de vencimentos. Os cargos dessa natureza não terão especificação, sendo os seus deveres e responsabilidades definidos nas leis orgânicas ou nos regimentos das repartições.

Os cargos em comissão podem ser de livre escolha — tais como os de Chefe e Oficial de Gabinete e Diretor Geral de secretaria — ou incluídos num "serviço". Neste último caso, somente poderão ser providos por funcionários ocupantes de cargos efetivos do mesmo "serviço" a que estiver vinculado o cargo em comissão.

A fim de assegurar a igualdade de tratamento a todos os servidores, foi extinto, também, o regime de quotas ou percentagens, figurando todos os funcionários do Executivo no mesmo pé de igualdade.

O ajustamento dos servidores existentes aos novos cargos classificados foi feito em cargo do grupo de ocupação correspondente às atuais atribuições do funcionário, e na "classe" mais próxima do atual vencimento percebido. No caso de ser o novo vencimento inferior ao recebido pelo funcionário, foi-lhe assegurado o direito de perceber a diferença respectiva, de modo que não houvesse prejuízo para qualquer funcionário.

Os atuais interinos e extranumerários foram enquadrados, excepcionalmente, em caráter interino, pelo mesmo critério, até que o Estado realize concurso para regularizar-lhes a situação.

São estes, em linhas gerais, os princípios que regularam o plano de classificação de cargos, elaborado para o Estado do Rio Grande do Sul. Estamos convencidos da sua viabilidade e dos resultados favoráveis que o funcionalismo e a Administração daquele Estado dêle poderão obter. Entretanto, a palavra definitiva somente poderá ser dada quando da sua aplicação, e pela maneira firme com que sejam cumpridas suas disposições, principalmente no que tange ao sistema do mérito.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Classificação orçamentária e planejamento financeiro

JESSE V. BURKHEAD

Professor Assistente da Economia da Universidade de Lehigh

Tradução de J. M. ROCHA DE MATOS

Extraído da "Public Administration Review", vol. n.º 4, outono de 1947, o presente artigo, de autoria do professor da Economia da Universidade de Lehigh, Jesse V. Burkhead, dedicado pesquisador dos assuntos econômicos-financeiros dos Estados Unidos, é um substancial estudo de análise e crítica à reforma procedida no último orçamento norte-americano.

Essa reforma diz respeito à classificação das despesas públicas, que toma por base as principais funções exercidas pelo governo federal, sem, todavia, desprezar os seus aspectos secundários, ou sejam, a natureza ou objeto e as repartições a que se destinam.

Assinala o articulista os efeitos práticos que a nova classificação produz para o aperfeiçoamento da elaboração orçamentária, tanto no Executivo quanto no Congresso, porquanto faz ressaltar um "quadro mais geral das operações federais", consubstanciando complexos programas cuja compreensão era dificultada pela anterior disposição dos dados orçamentários.

Aponta, entretanto, uma série de deficiências ainda existentes, relativamente a aspecto econômico das despesas, à exclusão de certas despesas e receitas e à falta de uniformidade na maneira de inscrevê-las no orçamento, fazendo considerações e sugestões no sentido de atingir-se a uma forma capaz de tornar o orçamento o elemento básico de análise para as medidas de estabilização de um alto nível econômico.

Julgamos oportuna a apresentação deste trabalho aos estudiosos do assunto, uma vez

que, entre nós, "há agora o empenho de dotar o país de uma nova classificação de despesas" (Mensagem do Presidente da República ao Congresso, Rio, 1948, pág. 173).

Para o exame da matéria, preconiza o Presidente da República uma "Comissão Mista — constituída de representantes do Legislativo, do Tribunal de Contas e das principais repartições do Executivo diretamente relacionadas com o processo orçamentário e com a contabilidade pública, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Contadoria Geral da República e o Departamento Federal de Compras — a qual, após a investigação, análise e ponderação de todos os elementos indispensáveis à sua completa elucidação, submeterá ao Poder competente as bases da reforma que se fizer necessária".

Tendo em vista a utilidade das sugestões do professor Jesse V. Berkhead em relação ao orçamento norte-americano, as quais, "mutatis mutandis", poderão servir ao brasileiro, parece-nos de grande interesse a sua divulgação, como subsídio à tarefa daquela Comissão Mista, cujas conclusões, provavelmente, nortearão a forma do documento orçamentário em 1950. (Nota do Tradutor).

A formulação de uma sadia política financeira não depende unicamente do método analítico. A matéria prima da análise é igualmente necessária. No caso da política financeira federal, o orçamento é o elemento mais importante. A preparação e administração da política finan-

ceira exigem que o orçamento seja apresentado numa forma que se preste à análise econômica.

O Orçamento do Governo dos Estados Unidos para 1948 é um importante avanço no sentido do aprimoramento da matéria prima da política financeira. Pela primeira vez o orçamento apresenta uma classificação funcional uniforme das despesas. As categorias de despesas, nos orçamentos anteriores, nunca ofereceram clareza. Algumas despesas eram classificadas por unidades administrativas; outras eram relacionadas pelo aspecto econômico do seu destino. Este ano, removeram-se as falhas e as atividades federais foram classificadas de acordo com o programa básico desenvolvido pelo Governo. A finalidade deste artigo é examinar a nova forma do orçamento e determinar a sua utilidade com um documento da política financeira — definir até que ponto a classificação orçamentária preenche as necessidades da Administração, das repartições e do Congresso, considerado o orçamento como um instrumento do planejamento financeiro.

A necessidade de uma revisão minuciosa na classificação orçamentária manifestava-se há muitos anos, mas a pressão do orçamento do tempo de guerra impedia que a reforma fosse procedida. Este ano a classificação orçamentária, resultante de longos e laboriosos estudos realizados pelo Bureau do Orçamento e pelo Departamento do Tesouro, em vários anos consecutivos, foi afinal introduzida. (1) Vários fatos contribuíram para que se fizesse, no orçamento de 1948, essa revisão oportuna de sua classificação. Entre eles se destaca o de muitas categorias de despesas, utilizadas durante a guerra, serem inaplicáveis ao orçamento do tempo de paz. Além disso, o *Government Corporation Control Act* (Public 248, 79th Cong., 1st sess.), aprovado pelo Congresso em dezembro de 1945, foi sancionado muito tarde para permitir a inclusão das autarquias governamentais no Orçamento de 1947. (2) O Orçamento de 1948 incorporou as despesas desses órgãos às gerais e especiais. Em adição, houve recentemente duas importantes modificações no mecanismo da ela-

boração da política financeira. O *Legislative Reorganization Act* de 1946 (Public 601, 79th Cong., 2d sess.) estabelece um novo processo para o exame do orçamento pelo Congresso. A forma revista do Orçamento de 1948 vai sensivelmente ao encontro das novas exigências do Congresso. E, finalmente, o *Employment Act* (Public 304, 79th Cong., 2d sess.) criou uma nova agência de planejamento financeiro — o *Council of Economic Advisers* — e previu a participação deste órgão na Comissão Mista do Relatório Econômico. Um orçamento mais maleável será certamente um grande auxílio ao trabalho de planejamento financeiro de ambos, Conselho e Comissão.

NATUREZA DO ORÇAMENTO

Devíamos ter dito, de início, que o orçamento não se propõe a ser precipuamente um documento do planejamento financeiro. Este é apenas um dos fins a que deve servir. Entre os outros destacam-se os seguintes e mais importantes: 1.º — O orçamento destina-se a apresentar um quadro geral dos negócios financeiros do governo federal para o esclarecimento dos cidadãos; 2.º — visa apresentar ao Congresso as informações e elementos necessários à ação das comissões de orçamento; 3.º — deve estabelecer uma classificação que facilite o controle dos créditos que tenham sido votados. Nenhuma forma de orçamento pode servir simultaneamente a fins tão divergentes. A mais acertada maneira de disposição dos dados orçamentários representará, no máximo, uma acomodação razoável. Outros múltiplos fins a que se presta o orçamento podem ser atingidos com o auxílio de classificação secundárias e tabelas acessórias.

Não se pretende examinar aqui o orçamento em relação a nenhum daqueles três objetivos, ainda que seja impossível deixar de comentar de passagem que o orçamento falha flagrantemente na satisfação do primeiro — informar os cidadãos. (3) O chamado "homem da rua" não pode desvendar os fatos acerca das operações de seu Governo, uma vez que não está ao seu alcance

(1) O primeiro trabalho sobre classificação de despesas por funções coube ao Bureau dos Censos, que o aplicou às finanças municipais e estaduais, a partir de 1902.

(2) A respeito do controle das autarquias governamentais, vide C. Herman Prichett "The Government Corporation Act of 1945", em *American Political Science Review*, pág. 495 e 509 (junho de 1946).

(3) O Prof. ALVIM HANSEN, discutindo os orçamentos de antes da guerra, observou: "Exigem tempo e paciência, para a descoberta daquilo que realmente encerram, além dos limites de que dispõe o público em geral para consagrar à matéria" (*Fiscal Policy and Business Cycles*, W. W. Norton & Cia, 1941, pág. 208). Este comentário, infelizmente, ainda é aplicável.

o dificultoso trabalho de interpretação de 1626 páginas de números. Eis, portanto, uma tarefa de relações públicas a ser empreendida. (4)

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Como introdução ao exame do orçamento de 1948, necessita-se verificar as características do processo orçamentário. Sob a Lei do Orçamento e Contabilidade de 1921, e suas reformas, o Executivo tem a responsabilidade da elaboração da proposta orçamentária a ser submetida ao Congresso. A tarefa do Executivo, para dar início ao programa financeiro, é formular em primeira instância todas as questões relacionadas com a forma do orçamento, classificação de despesas, bem assim fazer recomendações quanto às despesas específicas. A responsabilidade de iniciativa do Executivo, entretanto, acarreta muito pouca autoridade sobre o orçamento a ser adotado pelo Congresso, pois este possui autoridade quase ilimitada para modificar a proposta daquele. Uma vez o orçamento no Congresso, o Executivo dispõe apenas da influência individual que pode exercer sobre os congressistas. (5) O Presidente não tem o poder de vetar itens individuais de despesas, e a prerrogativa de vetar a lei orçamentária em globo é quase inexpressiva.

A separação de poderes empresta ao processo orçamentário, nos Estados Unidos, um alto sentido político. A elaboração do orçamento pelo Executivo dá oportunidade à Administração de reformar o programa federal, a fim de fazer às oscilações das necessidades econômicas e pressões políticas. Essa reforma, em sua quase totalidade, é submetida aos processos hábeis e criteriosos do Bureau do Orçamento. (6) Mas todo orçamento produz situações de conflito e ocasiona freqüentes conferências na Casa Branca entre os líderes da Administração.

(4) Não há razão para que não se faça um sumário do orçamento, com dados extraídos da mensagem orçamentária, para ampla distribuição no interesse de promover o conhecimento dos negócios financeiros. Tal sumário seria reduzido, provavelmente, a 25 páginas, com mapas e gráficos apropriados.

(5) A. E. BUCK — "The Budget in Governments of Today" MacMillan Co., 1943, págs. 105-106.

(6) Para melhor conhecimento do mecanismo da elaboração orçamentária, vide E. L. Kohler, "Expenditures Control in United States Government", in *Accounting Review*, pág. 31-44 (dezembro de 1945).

Há indubitavelmente no processo orçamentário necessidade de um sistema forte e altamente aperfeiçoado de métodos de trabalho que tenha como finalidade o bem estar geral, uma burocracia tal que possa enfrentar com sucesso as influências exercidas pelos vários setores atendidos pelo orçamento. (7) Na periferia, pelo menos, o Bureau do Orçamento realiza a contento essa tarefa. Mas o fato é que não há propriamente um bem estar geral, bastante caracterizado, mas várias necessidades específicas da coletividade. O interesse público é resultante de interesse de grupos separados e em conflito. Por esta razão qualquer tentativa para criar uma organização imparcial, para preparação do orçamento, está fadada ao fracasso. Nas palavras de E. Pendleton Herring,

"A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA FINANCEIRA É O FIEL DA BALANÇA DO GOVERNO DEMOCRÁTICO. É A ESSÊNCIA MESMA EM QUE SE DESTILA O CONFLITO ENTRE OS PRÓS E CONTRAS. REPRESENTA AS CONDIÇÕES DE CONCILIAÇÃO DAS PODEROSAS FORÇAS ECONÔMICAS NA COMUNIDADE. FORÇAS ECONÔMICAS TOTALMENTE ANTAGÔNICAS PROCURAM UTILIZAR-SE DO MECANISMO FINANCEIRO DO GOVERNO PARA ATINGIREM A SEUS PRÓPRIOS FINS". (8)

Se admitirmos o caráter essencialmente político do orçamento, seguir-se-á que a sua forma e a classificação das despesas devem concorrer para apressar a marcha das decisões políticas a serem tomadas, tornando-se imprescindível, então, que as informações orçamentárias se mostrem claras, sem ambiguidades, a fim de que a proposta final, baseada nos programas governamentais, apresente termos inconfundíveis. A classificação funcional, no orçamento de 1948, visa exatamente isto.

CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS

Há várias maneiras de classificar as despesas orçamentárias. (9) Uma das mais comuns é pelas unidades administrativas, Departamento e repartições. Tal classificação é necessária para o controle das despesas; os gastos são efetuados e contabilizados pelas várias unidades administrativas. O orçamento de 1948 classifica as despesas por

(7) V. O. KEY Jr., "The Lack of a Budgetary Theory", in *American Political Science Review*, página 1.137-44 (dezembro de 1940).

(8) "The Politics of Fiscal Policy" — in *Yale Law Journal*, pág. 728, março de 1938.

(9) BUCK, obra cit. pág. 168-171.

unidades administrativas, mas esse é um aspecto secundário na classificação funcional. Um segundo tipo de classificação subordina as despesas à sua natureza, dispondo-as segundo as normas tradicionais da contabilidade: despesas de custeio, despesas fixas e despesas de investimentos. Esta é uma forma exigida para os orçamentos de investimentos. Um terceiro tipo é a classificação por objeto: serviços de pessoal, serviços de terceiros, aquisição de material e compra de bens imóveis. Tal classificação é mais conveniente quando se trata de conhecer as relações das despesas governamentais com certos níveis da renda nacional. Cada uma dessas classificações tem seu emprego adequado; nenhuma abrange todas as finalidades. Como relata o Bureau do Orçamento, “nenhum sistema particular de classificação jamais proporcionará todas as respostas a um conjunto complicado de algarismos, tal como o que se nos depara no orçamento dos Estados Unidos”. (10)

A classificação funcional mostra programas postos em prática e serviços que o Governo costuma empreender, facilitando, deste modo, a avaliação da importância dos mesmos. Ela tenta focalizar a atenção para os interesses econômicos servidos pela ação governamental. Da moda como aparece no Orçamento de 1948, a classificação delimita as quinze principais funções atualmente exercidas pelo governo federal, a saber: defesa nacional; serviços e benefícios para os ex-combatentes; finanças e negócios internacionais; saúde, segurança e bem estar social; moradia e outras facilidades para o povo; educação e pesquisa em geral; agricultura e recursos agrícolas; recursos naturais não essencialmente agrícolas; transportes e comunicações; finanças, comércio e indústria; trabalho; administração geral; juros da dívida pública; restituições de receitas; e reservas para créditos adicionais. Esta classificação é um grande auxílio à clareza dos negócios financeiros. (11)

A classificação orçamentária anterior era um conglomerado de unidades administrativas e fun-

ções. Por exemplo, a categoria de obras públicas se retalhava por diversas repartições e tinha os respectivos créditos computados simultaneamente em várias funções. A maior parte das despesas, nos orçamentos passados, obedecia, assim, duplamente, ao critério organizacional e funcional, como pensões e benefícios para ex-combatentes, distribuídas por inúmeras unidades administrativas. Outras categorias de despesas eram inteiramente funcionais — auxílios à agricultura, por exemplo, compreendendo os gastos de diversas repartições. A atual classificação é sistemática e elimina as particularidades anteriores, como no caso das subvenções de gêneros alimentícios pagas pela RFC (*Reconstruction Finance Corporation*), que eram anteriormente classificados como despesas da defesa nacional, como também os auxílios em gêneros, custeados pelo CCC (*Civilian Conservation Corps*), que se classificavam como socorro à agricultura.

A classificação funcional, empregada no Orçamento de 1948, submete as despesas à sua principal finalidade; quando uma certa dotação se destina a mais de uma função, não há, desdobramento. Asseguram-nos, porém, que tais casos são raros e que um esforço será empreendido no futuro para realizar os desdobramentos necessários. (12)

Além dos aperfeiçoamentos, quanto à clareza, a nova classificação traz várias consequências significativas. Primeiro, como já assinalamos, elimina as despesas de obras públicas como uma categoria especial, colocando-as, parceladamente, em suas funções apropriadas. “A despesa com obras públicas não é um fim, por si própria, mas um meio para fazer possível a satisfação dos compromissos governamentais nos seus vários programas”. (13) Exemplificando, todas as despesas com melhoramentos de rios e baías são agora enquadradas em “transportes e comunicações”, e as de obras de irrigação, naquela categoria mais ou menos ampla — “Recursos naturais não essencialmente agrícolas”. Todavia, considerando que as despesas de obras encerram sinificação importante, o orçamento as inscreve, separadamente, no anexo denominado “Análises e Quadros Especiais”. A exclusão das referidas despesas dentre as de categorias especiais traz a consequência, intencional

(10) “The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending, June 30, 1948 (U. S. Government Printing Office, 1947), pág. 1.353.

(11) Há uma destacada exceção a este aperfeiçoamento em clareza — a reserva para créditos adicionais que não é explicada em nenhuma parte. Pode-se apenas conjecturar sobre a natureza dos créditos que serão atendidos com uma reserva de 25 milhões de dólares num orçamento de 37 e meio bilhões.

(12) “The Budget of the United States Government”, 1948, pág. 1.357.

(13) Idem, pág. 1.357.

ou não, de fugir às normas dos orçamentos de investimentos, (14) cuja distinção básica é entre despesas de custeio de serviços e despesas com obras públicas. A classificação funcional acaba com essa distinção. (15)

Uma segunda consequência da classificação funcional é que ela apresenta quantias menores para a defesa nacional do que a classificação antiga. Deve-se tal melhoria ao fato de muitas das funções de guerra terem sido transformadas em atividades de paz. Por exemplo, o total das despesas de administração dos territórios ocupados foi transferido para "Finanças e negócios internacionais", ao mesmo tempo que os dispêndios com o controle e desenvolvimento da energia atômica se incluíam em "Recursos naturais não essencialmente agrícolas".

Outra vantagem é que uma distribuição mais adequada das despesas governamentais, entre as principais funções, contribui para delimitar claramente o alcance da categoria "Administração geral". No passado, esta categoria era uma miscelânea. O orçamento de 1948 a reduziu de cerca de 30 por cento, na maioria das vezes pela transferência de despesas administrativas de departamentos e serviços para as funções próprias. Considerando que os congressistas com espírito de parcimônia sempre fizeram de "administração geral" um alvo predileto, desta vez, provavelmente, acusarão o Bureau do Orçamento de ter utilizado escamoteação financeira. No entanto, uma interpretação mais justa comprovará que a categoria "Administração geral" encontra-se reduzida agora a um conteúdo mais expressivo.

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO CONGRESSO

Uma vez que o processo de elaboração do orçamento é de caráter essencialmente político, segue-

(14) Este é um flagrante contraste com a Mensagem Orçamentária de 1940, na qual o Presidente disse: "Embora eu não advogue que o Governo deva aproveitar-se de todos os seus recursos para melhoramentos físicos, parece-me a mim que as parcelas do custo das obras públicas, claramente pagas por si mesmas, ocupariam uma categoria à parte no relatório orçamentário" (The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1940, pág. X).

(15) A requerimento do Senador Wayne Morse, o Bureau do Orçamento preparou estimativas preliminares e adicionais das principais despesas no orçamento de 1947. Para conhecer esse trabalho e as críticas do Senador Morse à classificação de despesas do Bureau do Orçamento, vide *Congressional Record*, julho de 1947, página 8.767-72.

se que a apresentação formal do orçamento deveria ser de tal sorte que auxiliasse, quando do exame do Congresso, as decisões políticas necessárias. A nova classificação funcional facilitará a ação dos congressistas em relação ao orçamento, matéria que é particularmente importante, em vista do processamento ultimamente adotado. Sob a Lei de Reorganização Legislativa de 1946, uma comissão mista do Congresso deve logo reunir-se, em cada sessão legislativa, para estabelecer um limite máximo às despesas do futuro ano fiscal. O objetivo dessa providência é altamente recomendável, pois dá ao Congresso oportunidade para considerar o orçamento como um todo, obtendo-se, assim, uma completa visão das receitas e das despesas, exame global de impossível realização no passado, quando o trabalho do Congresso, em matéria de orçamento, era cometido a várias comissões e subcomissões. Essa visão de conjunto destina-se aparentemente a alcançar uma auto-disciplina à prodigalidade do Congresso. A fixação de uma despesa teto pelo Congresso está quase a torna-se objeto de uma resolução conjunta, uma vez que tal maneira de agir impedirá, ou, pelo menos, dificultará a aprovação de emendas que visem privilégios especiais.

Não obstante o exame geral ser altamente recomendável, há duas objeções que lhe podem ser feitas. Em primeiro lugar, é difícil para o Congresso conseguir trabalho efetivo no exame geral, antes das subcomissões de orçamento realizarem os trabalhos de investigação individual dos itens. A segunda dificuldade é que a ação do Congresso, no começo de cada sessão, se propõe a ordenar o programa federal para o ano fiscal a começar seis meses mais tarde. Uma despesa teto pode causar limitações à ação do Congresso nos setores que necessitem de medidas de emergência.

A primeira experiência com a despesa teto demonstrou que ela não poderia satisfazer nem os pontos de vista do exame geral nem os desejos de parcimônia. A Câmara e o Senado ainda não chegaram a um acordo quanto ao gasto teto. Não obstante, e uma vez que as considerações conjuntas do Congresso sobre despesas e receitas permanecem, em parte, dentro do espírito estatutário, a classificação por funções é idealmente acomodada para servir aos seus propósitos, porque oferece um quadro mais geral das operações federais.

REPERCUSSÕES ECONÔMICAS
DO ORÇAMENTO

A conclusão a que se chegou, até agora, é que a classificação funcional adapta-se bem ao propósito de fornecer ao Congresso informações sobre a natureza do programa federal. Observe-se, todavia, que nem a funcional nem outra qualquer classificação pode servir a todos os objetivos possíveis. A próxima questão que deve ser formulada é se a classificação funcional e as informações orçamentárias suplementares atendem satisfatoriamente aos objetivos dos economistas interessados na relação do programa federal com os níveis de atividade econômica e se o orçamento se presta a uma análise dos gastos geradores de futuras receitas e da relação entre as despesas federais e o nível da renda nacional e o de emprêgos. Dentro dessa indagação é necessário considerar não a classificação funcional do orçamento, isoladamente, mas o documento orçamentário como um todo.

O economista interessado na política financeira exige dados sobre as atividades governamentais que observem os seguintes requisitos; 1) — inclusão de todas as receitas e despesas; 2) — tratamento uniforme para os referidos elementos; 3) — estimativa da parcela da renda nacional produzida no setor governamental; 4) — descrição dos métodos de estimativa da receita e da despesa. Isto posto, até que ponto o orçamento satisfaz perfeitamente a tais exigências?

Universalidade — Como observamos, o orçamento já inclui, em sua classificação básica, despesas das autarquias do Governo. A despeito de todas as dificuldades em torno da estimativa das rendas e despesas de muitas dessas entidades, cujos programas variam segundo as condições econômicas de suas respectivas áreas, a sua inclusão proporciona uma visão mais ampla das futuras operações do Governo. Há, entretanto, um importante setor de operações governamentais ainda fora do processo orçamentário — os fundos de depósitos. A razão aparente dessa exclusão é que há uma distinção legal entre esses recursos e outras operações financeiras do Governo. As despesas das fianças e demais depósitos, confiados ao Governo, não são votadas pelo Congresso. As receitas dos mesmos constituem uma segregação contábil. Portanto, as “Despesas Orçamentárias” não

incluem as despesas dos depósitos nem as “Receitas Orçamentárias” as suas receitas.

Conquanto esteja certa do ponto de vista legal, essa separação, infelizmente, destrói a universalidade do orçamento. E a legalidade, por si só, não justifica tal exclusão, uma vez que foram incluídas as despesas gerais e especiais, bem assim as das empresas na classificação básica do orçamento, para as quais também existem importantes distinções legais. (16) O orçamento agora fornece uma demonstração anexa das despesas e receitas propriamente públicas, no “Sumário e Quadros Subsidiários”, onde estão reunidas, junto às despesas especiais e gerais, as das empresas e dos depósitos de terceiros. Tal procedimento poderia ser adotado na classificação básica do orçamento com a ampliação respectiva das “Receitas Orçamentárias” e “Despesas Orçamentárias” a fim de incluir as operações dos depósitos, atendendo, assim, aos requisitos de universalidade e dando ao orçamento uma base de resultados líquidos de todos os recursos em atividade.

E' verdade que a atual exclusão dos depósitos tem a vantagem de ressaltar uma certa conexão entre os deficits orçamentários e a dívida pública. Se as receitas e despesas orçamentárias incluírem os depósitos, tal relação será destruída, isto é, será então possível ao orçamento estar em equilíbrio, ao mesmo tempo em que a dívida pública, precisamente devido aos depósitos, estiver aumentando. Mas, sob as condições atuais, é possível, como acontecia no verão de 1946, que o orçamento mostre um deficit enquanto que as receitas públicas excedem os pagamentos do Tesouro. Seria melhor conseguir-se um sistema que demonstrasse a relação entre o orçamento e o resultado líquido da massa de recursos do que conservar-se a presente conexão entre um deficit orçamentário e a dívida pública.

(16) Há um sério problema em evitar duplicidade de contas com a introdução dos fundos dos depósitos nas receitas e despesas orçamentárias. As contas das receitas dos depósitos compreendem alguns pagamentos constituídos de operações gerais e especiais (parte dos juros da dívida, por exemplo). Seria inadequado figurar como despesa orçamentária, quer o pagamento de juros ao fundo de depósitos, quer o pagamento a beneficiários pelo mesmo. Melhor procedimento, talvez, fôsse eliminar as transações intragovernamentais paralelas, de sorte que as receitas dos fundos de depósitos aparecessem sob as “Receitas Orçamentárias” e as despesas dos mesmos sob o tipo funcional de despesas adequadas. A inversão dos recursos dos depósitos em apólice do Governo não se consideraria despesa.

Uniformidade quanto ao bruto ou líquido — O orçamento está necessitando de um tratamento uniforme para as despesas e receitas. Algumas atividades são inscritas sob o aspecto bruto, outras sob o aspecto líquido. Na parte da despesa, muitos dos dispêndios sujeitos a regimens gerais e especiais são consignados sem nenhuma dedução. O Departamento dos Correios, entretanto, é uma flagrante exceção, pois somente o seu deficit é inscrito como uma rubrica de despesa, já que as rendas postais não figuram na receita orçamentária. As despesas realizadas através das autarquias governamentais obedecem ao critério da base líquida: as suas rendas não entram na receita orçamentária, enquanto que os seus deficits figuram na despesa como rubricas próprias. Se há um superavit, êle é deduzido da despesa, em vez de adicionar-se à receita. O movimento de fundos das autarquias é sumarizado em relatórios anexos.

Há, naturalmente, razões ponderáveis para se inscreverem no orçamento somente os resultados líquidos de operações comerciais do Governo. Lucros líquidos são provavelmente mais importantes, quando se trata de questões comerciais, do que rendas brutas. No caso das atividades governamentais, entretanto, as cifras brutas podem ser mais significativas. Por exemplo, o volume total dos empréstimos do RFC às empresas de negócios é provavelmente mais significativo, quando se analisa o impacto das atividades governamentais na economia, do que as rendas líquidas ou os pagamentos em um dado período. Do mesmo modo, o volume de mercadorias adquiridas pela CCC pode ser mais importante que o deficit líquido de suas operações. O documento orçamentário inclui cifras brutas, mas não as incorpora a outras atividades governamentais também submetidas ao critério bruto.

Pode-se concluir que o orçamento não explica as "Despesas Orçamentárias" de modo a isentá-las de ambiguidades, tanto em relação às dotações brutas quanto às líquidas. Infelizmente, chega-se à mesma conclusão quanto às "Receitas Orçamentárias". Omitindo-se do total orçamentário os fundos de depósitos, torna-se necessário distinguir as receitas totais das líquidas, a fim de efetuar-se a transferência do imposto de seguro de invalidez e velhice para os fundos de depósitos. O fundo de aposentadoria dos ferroviários, contudo, é uma exceção à omissão geral dos fundos de depósitos

das "Receitas e Despesas Orçamentárias". Suas receitas aparecem duplamente como impostos sobre emprêgos e receitas do fundo de depósitos. Se as despesas do fundo de depósitos fôsem incluídas no orçamento, o tratamento uniforme estaria assegurado. Outra ambiguidade no processo de inscrever as receitas decorre do fato de as restituições de impostos dependerem de lei do Congresso; portanto, o orçamento consigna-as como uma rubrica de despesa, enquanto seria mais lógico deduzí-las das receitas. Para efeito de classificação, se pudéssemos deixar de cumprir a exigência constitucional de que todos os gastos devem corresponder a dotações apropriadas, ganharia, com isso, a uniformidade.

Essas são as ambiguidades existentes, mas uma cousa é apontá-las e outra sugerir uma reforma capaz de eliminá-las. Mesmo que houvesse boas razões para submeter o orçamento a uma base bruta, haveria forçosamente uma objeção prática: o Congresso estaria tratando com totais orçamentários que seriam assustadoramente amplos. Uma providência aceitável seria conservar a presente segregação das operações comerciais, mas incluir informações de receitas e despesas brutas, numa análise separada de certos tipos de atividades governamentais. Mais adiante sugerimos que tal análise tenha em vista uma classificação de amplo caráter econômico.

Relação do orçamento com a estimativa da Renda Nacional — O orçamento federal é tão intimamente ligado à vida econômica nacional que qualquer alteração no primeiro causa efeito na segunda e vice-versa. O volume das despesas em importantes programas será determinado em parte pelo vigor econômico da área em que serão realizadas. O volume das receitas tributárias com um dado conjunto de taxaço dependerá quase inteiramente do nível da renda nacional. A boa técnica orçamentária deve prosseguir, então, na base das previsões referentes ao curso da atividade econômica. O orçamento varia, tanto em relação às receitas quanto às despesas, com as oscilações do nível da renda nacional; (17) a eficácia de qualquer conjunto de previsões orçamentárias depende em boa parte da validade da pre-

(17) Para citar somente algumas despesas que aumentariam automaticamente no caso de uma crise econômica: auxílio a desempregados, a ex-combatentes; pagamentos com o programa da manutenção do preço dos produtos agrícolas; e pagamentos de empréstimos ao ex-combatentes.

visão obtida para a renda nacional. A única maneira possível de julgar se as estimativas orçamentárias são realísticas, é conhecer as suposições básicas empregadas pelos elaboradores do orçamento relativamente ao futuro nível da renda nacional.

Infelizmente, o orçamento não revela a estimativa da renda nacional, nem os pagamentos de renda sob os quais as despesas e receitas são baseadas. Informam-nos que “neste Orçamento, partiu-se da presunção de que com flutuações menores, a atividade econômica atingir um nível ligeiramente superior à do ano de 1946”. (18) No volume “Explicação das estimativas de receitas”, editado pelo Departamento do Tesouro, obtêm-se apenas orientações vagas. Falando de estimativas para o ano fiscal de 1947, o Tesouro refere-se à “ascensão do nível da renda” e ao “aumento efetivo da procura pelo consumidor”. A respeito das estimativas de receitas para o ano fiscal de 1948, esclarecem-nos que elas se baseiam no “aumento do nível de lucro”, “aumentos do nível de renda” e “aumentos previstos nos salários e vencimentos”. (19) Porém, a quanto irão tais aumentos, isto não nos é revelado. Uma vez que o Tesouro deve fazer uma estimativa dos pagamentos de renda, antes de poder realizar uma estimativa das receitas provenientes dos impostos, e considerando que esta estimativa deve resistir à difícil prova imposta pela marcha dos fatos econômicos, nenhuma justificativa deveria haver para não se revelar a base da estimativa orçamentária. Devemos confiar, entretanto, que ela seja idêntica à utilizada por aqueles que preparam a parte das despesas do orçamento.

Despesas e Receitas Públicas — O Bureau do Orçamento tem reconhecido de longa data a importância de se distinguir o influxo líquido, ou o refluxo dos recursos federais, do aumento líquido ou o decréscimo da dívida pública. Nos últimos anos este fluxo de recursos tem sido mensurado numa análise especial denominada “*Receipts from*

and Payments to the Public, resumo incluído este ano no “Sumário e Quadros Subsidiários”, com a eliminação de todas as operações de crédito e transações intragovernamentais. Os empréstimos públicos são discriminados separadamente. (20) O resultado é substancialmente o que seria obtido com a integração das despesas dos depósitos de garantia nas despesas gerais e especiais e das autarquias governamentais. De fato, se tal procedimento fôsse adotado na classificação orçamentária básica, o requisito da universalidade acima referido seria convenientemente alcançado.

A análise *Receipts from and Payments to the Public* estima o fluxo líquido de recursos para o corrente e o próximo anos fiscais. Essa informação é de grande importância para se analisar a relação do orçamento com o nível da renda nacional. (21) O fluxo de recursos não é o ponto de partida para um cálculo aproximado dos efeitos que gastos e tributações governamentais exercem sobre a renda, para aumentá-las ou diminuí-las. Diga-se, de passagem, que nenhuma análise, quadro ou gráfico poderia fazer isto: o máximo que se pode desejar, no caso, é uma demonstração clara da natureza econômica das operações governamentais. Há necessidade de conjugar a classificação orçamentária por funções com uma classificação de despesas pelo caráter econômico.

Pode-se logo verificar que há uma diferença de efeitos, no aumento de renda, entre um deficit federal de um bilhão de dólares, revelando um prejuízo em empréstimos a empresas comerciais, e um deficit de um bilhão de dólares inscrito no orçamento para fazer face às despesas de assistência social. Do mesmo modo, determinam resultados diferentes, quanto ao crescimento das rendas, despesas para vencimentos e salários e as que se destinam a indenizações para manutenção dos preços. Nennuma mensuração precisa de tais diferenças foi ainda fixada, porque, em parte, os

(18) The Budget of the United States Government, 1948, pág. M5.

(19) The Budget of the United States Government, 1948, pág. 1.383-85. Depondo perante a Comissão de Finanças do Senado, o Secretário Snyder declarou que a estimativa de receitas para 1948 baseia-se numa renda efetiva de 168 bilhões, caracterizando-a como “cifra cautelosa”, e rejeitou sugestões no sentido de basear a estimativa numa renda de 176 bilhões. *New York Times*, 23-4-47, pág. 1.

(20) O termo *Public* inclui cidadãos, empresas particulares e governos estaduais, locais e estrangeiros.

(21) Em 1946 e 1947, o orçamento incluiu um resumo — “O Orçamento do Governo e o Orçamento da Nação” — que mostra, em forma de quadros e em termos da produção nacional bruta, as receitas e despesas dos grupos econômicos, inclusive o Governo. Esse resumo emprega dados anteriores sem tentativa de previsões. No orçamento de 1948, ele é omitido, aparecendo entretanto, bastante aperfeiçoado, devido à colaboração dos membros do G. N. P., no “Relatório Econômico do Presidente” (U. S. Government Printing Office, 1947), sob a designação de “Orçamento Econômico da Nação”, mas ainda com dados retrospectivos (1946).

elementos de análise têm sido ocultados no orçamento. Uma classificação das despesas federais, sob o aspecto econômico, pode fornecer tais elementos. Tal classificação diferenciaria os seguintes tipos de despesas, com subclassificações apropriadas: aquisição de bens; operações de empréstimos; financiamento da produção; pagamentos de vencimentos e salários; aquisição da produção (durável ou não) e serviços de terceiros.

O orçamento de 1948 não inclui essa espécie de classificação. O esboço mais importante nesse sentido apresenta-se pela primeira vez no "Relatório Econômico do Presidente" (pág. 18), que é um importante passo para a análise de despesas, embora limitado aos principais tipos de pagamentos e na base do ano civil, dificultando, assim, uma comparação com os dados orçamentários. Uma classificação mais detalhada e, particularmente, entrozada com os dados orçamentários, daria os elementos imprescindíveis à análise aperfeiçoada dos programas financeiros do governo relativamente ao crescimento (ou diminuição) da renda nacional. (22)

O orçamento inclui, em anexo, uma análise e classificação dos programas de obras públicas, contendo muitas informações úteis sobre as funções e objetivos dos empreendimentos projetados. Entretanto, tais subsídios não fornecem informações completas, quanto à natureza econômica das obras públicas. As atividades de empréstimos governamentais, no setor das obras públicas, não se classificam em separado. Não há separação entre dotações a serem gastas na aquisição de bens e as destinadas à compra da produção. Não há indicação do importe total de obras que resultem de subvenções federais. O gasto da mão de obra nas construções não é estimado. O orçamento nos mostra, em relação ao planejamento de obras

públicas, o seu total, abrangendo as obras estaduais e locais (1 bilhão de 300 milhões de dólares), mas não nos dá nenhuma indicação do custo da parte federal "própriamente de obras públicas". Uma ampla classificação de aspecto econômico, auxiliada por uma análise minuciosa do setor das obras públicas, relativamente ao seu volume, tipo e empregos criados, tanto para as despesas atuais como para as futuras, forneceria os elementos de análise da política financeira.

CONCLUSÃO

O orçamento de 1948, com sua classificação funcional de despesas, é um importante avanço para esclarecimento dos propósitos que os programas governamentais têm em vista. O orçamento é agora um documento bem aperfeiçoado e poderá auxiliar, substancialmente, a Comissão Mista do Congresso na elaboração do orçamento legislativo, o Conselho de Economia e a Comissão Mista do Relatório Econômico.

Como um documento de política financeira destinado a facilitar o estudo de medidas de estabilização econômica e a fornecer as matérias primas de análise da relação das atividades governamentais com a economia, o orçamento conserva ainda uma série de deficiências: 1) As operações dos fundos de depósitos estão segregadas das "Receitas Orçamentárias" e das "Despesas Orçamentárias"; 2) Algumas operações orçamentárias são incluídas liquidamente, enquanto outras se inscrevem sob uma base bruta; 3) Não há uma descrição clara da estimativa da renda nacional utilizada na elaboração das despesas e receitas orçamentárias; 4) O orçamento omite importantes tipos de informações sobre o caráter econômico das despesas.

Sugere-se aqui que as deficiências do orçamento, que prejudicam sua utilidade como um documento de política financeira, poderiam ser parcialmente sanadas por uma ampla e acessória classificação de despesas segundo o caráter econômico. Tal classificação proporcionaria melhores elementos para a análise e estudo de medidas destinadas à estabilização de um alto nível de atividade econômica.

(22) Apontamos duas importantes contribuições a propósito deste assunto: 1 — em "The Impact of the Federal Budget (Review of Economic Statistics, número de fevereiro de 1947), Arthur Smithies apresenta, com base no orçamento de 1947, o total das despesas federais para bens e serviços e o reflexo das receitas federais sobre o poder aquisitivo; 2 — o Bureau Nacional de Pesquisas Econômicas publicará, em futuro próximo, uma análise do caráter econômico das despesas federais para o período de paz, de autoria de Morris A. Copeland.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Introdução ao estudo da Amazônia Brasileira

OSÓRIO NUNES

(Da Associação Brasileira de Municípios)

I

Refletindo o interesse nacional e internacional que o vale do rio Amazonas vem despertando depois da promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, a qual destinou porcentagem das rendas tributárias nacionais à valorização da área brasileira, a Revista do Serviço Público já teve oportunidade de apresentar vários trabalhos parciais, versando aspectos do importante problema. Neste número, abrimos espaço para um ensaio de conjunto, cuidadosamente levado a efeito pelo conhecido escritor Osório Nunes, secretário da Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.) e que, numa iniciação ao conhecimento da Amazônia de hoje, tal como se apresenta ao economista e ao administrador, procurou focalizar os diversos ângulos da região em harmonia com os propósitos de aproveitamento visados na Carta Magna. (N.R.)

Sumário: 1 — Valorização da Amazônia; 2 — As Unidades Federadas; 3 — O Território do Amapá; 4 — O Território do Rio Branco; 5 — O Território do Acre; 6 — O Território do Guaporé; 7 — O Estado do Pará; 8 — O Estado do Amazonas; 9 — O Clima; 10 — A Flora; 11 — A Fauna; 12 — As Populações; 13 — O Sistema Econômico; 14 O Sistema de Crédito; 15 — Os Transportes; 16 — A Organização Municipal; 17 — A Defesa Nacional; 18 — Saúde e Educação; 19 — O Instituto da Hiléia; 20 — A Maturidade da Terra; 21 — A Área; 22 — Ocupação e Aproveitamento da Área.

I — VALORIZAÇÃO DA AMAZÔNIA

A bacia do maior rio da Terra ocupa cerca de metade do território do Brasil. Dêsse fato geopolítico de primeira ordem decorre a constante preocupação do povo brasileiro pela Amazônia. Grande parte da atenção que o vale provoca, entretanto, é menos pelos seus problemas humanos, econômicos e sociais do que pelo lendário mistério dos recessos da vasta planície, apresentada pela literatura científica e de viagens, como um dos recantos mais estranhos do planeta. Sem pretender discutir o mal que os literatos têm feito à Amazônia, agigantando os enigmas da "terra imatura", forçoso é reconhecer que aquela mesopotâmia é tratada à semelhança do que há três anos Ramon de Avelar descreveu em Buenos Aires: Uma bola colorida de borracha que o Brasil carrega acima da cabeça. Para deslumbrar os outros, que não possuem um balão assim, tão vistoso, e rejubilar-se com o oceano de belezas e vantagens contidas na sua miragem tropical.

Nos instantes, como o presente, em que os problemas da área atingem o ponto de saturação mais se evidencia essa atitude. Há um movimento geral de interesse. Todos querem salvar a Amazônia, impedir que se arrebente a bola de borracha. Mas a falta de informações serenas, o desconhecimento exato da verdade, a distância, a inacessibilidade, o jogo de interesses descontrolados, a ausência de planos administrativos conseqüentes dificultam a ação dos salvadores embaraçados nos meandros daquele mundo "sui generis". Ainda neste momento, é necessário vencer o tropismo que arrasta ao "impasse" tôdas as soluções proje-

tadas para a região, desde a famosa Defesa da Borracha, levada a efeito em 1915 e que só aproveitou a alguns usufrutuários de empregos na capital da República.

Assistimos, agora, à manifestação de uma força considerável — a força política desencadeada pelos interesses em choque e pela divergência de opiniões sobre a forma de conduzir a questão — que se vem juntar aos múltiplos obstáculos naturais que se opõem à obra de valorização da Amazônia. Encarando o assunto de um ponto de vista frio e equilibrado, seria de desejar que as contendas de grupos não atingissem, fundamentalmente, o roteiro traçado pela Constituição para conquista do grande vale. Como não é possível, entretanto, desprezar as injunções dos conflitos humanos, é mister considerá-las e envidar todos os esforços para a neutralização de seus efeitos negativos, partindo do reconhecimento da situação da Amazônia, tal como se apresenta ao observador estudioso.

Dentro de uma visada imparcial, sem maiores pretensões, unicamente com o sentido de colaborar, de fato, para uma esquematização real do problema, a situação político-econômico-administrativa da Amazônia pode ser decomposta da seguinte forma:

— As unidades federadas da região: Estados do Amazonas e do Pará, Territórios Federais do Acre, Guaporé, Rio Branco e Amapá.

— O Governo Federal (Banco de Crédito da Borracha, administrações territoriais, Instituto Agrônomo do Norte, Plantações de Belterra, Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará e outras entidades menores).

— O sistema bancário da região: arcáico, precário, insuficiente, operando quase exclusivamente nas cidades, à base de empréstimos comerciais, seguros e compensadores.

— O obsoleto, quando existente, serviço de transportes.

— A Comissão Parlamentar do Plano da Valorização Econômica da Amazônia, incumbida de estudar a melhor forma da inversão de 3% da renda tributária da União, dos Estados, Territórios e Municípios da região, durante pelo menos 20 anos, em cumprimento do artigo 199 da Constituição da República. No plano científico, teríamos, também, o já fundado Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, sob os auspícios da *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (Organização Científica e Cultural das Nações Unidas), reunindo todos os países com áreas sobre a bacia do Rio Mar e destinado a levantar as condições específicas da zona, como introdução ao seu perfeito conhecimento, assim como a elabo-

ração de subsídios para o preparo de programas administrativos.

Temos ainda, lá e cá, populações inteiramente descrentes de qualquer providência oficial e os descontentes que alvejam, de modo sistemático, qualquer empreendimento.

E' óbvio que os elementos desse complexo não funcionam harmônicamente. A interdependência de poderes dos órgãos federais e estaduais, além dos municipais, o livre arbítrio do sistema financeiro e de transportes, as injunções políticas impedem a coordenação de esforços e resultados. Encontram-se, portanto, os diferentes órgãos, sistemas e serviços atuando nas seguintes condições:

— Os Estados-membros, com renda insuficiente, produção empírica, estagnação econômico-social, transporte difícil, problemas sérios de educação e saúde, assistência social reduzida, baixos níveis de vida, sistema tributário asfixiante, populações desesperançadas.

— Os Territórios Federais do Acre, Guaporé, Rio Branco e Amapá, unidades ainda embrionárias, às voltas com os mesmos problemas dos Estados de onde foram desmembradas, respeitadas as proporções e certas diferenças peculiares às zonas sem governo próprio, administradas em regime experimental.

Além do pouco que existia, tudo está por fazer, salvo algumas exceções, podendo-se apontar, como um dos fatores determinantes, além da distância e rarefação demográfica, a descontinuidade administrativa, por mudança de delegados da União e respectivos assessores. O Acre, com quase meio século de existência sob a bandeira da Federação e atestando um "melting-pot" definido, informado por nordestinos sírios, portugueses e indígenas, prepara-se, no momento, para abandonar o sistema de existência baseado nos surtos de prosperidade do "latex". Uma experiência baseada na colonização é tentada, com elementos do meio, mediante entrega de terras e colônos, a fim de libertar o Território da economia predatória representada pela indústria extrativa e iniciar a policultura racional. O Amapá é entre as novas unidades criadas em 1943 a que possui maiores possibilidades de desenvolvimento rápido. Germe de uma unidade política de alto teor, esplendidamente situada à foz do Amazonas, sobre o Atlântico, encontra-se em pleno florescimento, quatro anos decorridos de sua fundação. Produto de uma administração sem solução de continuidade, empenhada na prospecção dos recursos naturais, é também consequência de uma cultura transplantada. Mas, ao contrário dos demais, os agentes dessa cultura vieram do Estado que integrava primitivamente, em melhores condições, portanto, de vencer e adaptar-se à ecologia.

— O Governo Federal, representado, principalmente, pelo Banco do Crédito da Borracha, erigido, hoje à altura de espinha dorsal do sistema econômico da região. A última crise de suspensão de 40% dos pagamentos desse estabelecimento de crédito abalou toda a região. As me-

didas de socorro, urgentemente tomadas pelo Ministério da Fazenda, vêm provar a necessidade de executar, completamente, através desse instituto, a política de crédito agrícola e industrial que o Banco do Brasil tinha por obrigação realizar, através de Carteira própria e que não é levada a efeito na Amazônia. O Poder Executivo da União inverte, outrossim, recursos pecuniários no desenvolvimento dos Territórios. Sua ação é mais remota no Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará, que movimenta uma frota de antigos navios e no Instituto Agrônomo do Norte.

— O sistema bancário da região não tem poder circulatório ao longo do grande corpo da Planície. Ganglionam-se nas cidades, emprestando quase unicamente ao comércio e poucas vezes o fazendo à indústria. De par com a rede fiscal dos três aparelhos tributários, que suga todos os recursos do interior, a ausência de crédito para operações agrícolas ou mesmo garantia das safras da indústria extrativa constitui um dos principais motivos do perecimento e anemia econômica da Amazônia.

— O sistema de transportes de superfície está atrasado, no mínimo, de 30 anos. Há três estradas de ferro, em toda a região: A Madeira-Mamoré, em tráfego no Guaporé; a Estrada de Ferro de Bragança, esteio da zona agrícola mais importante da área, no Estado do Pará, e, mesmo assim, em estado de virtual destruição; e a Estrada de Ferro do Tocantins, virtualmente destruída, na bacia do Tocantins. O SNAAPP cuida de substituir os velhos navios por onde passou a glória da conquista do ouro negro, quando a região contribuía com 40% da renda do Brasil. O transporte aéreo muito concorre, desde 1933, para interligar os núcleos populacionais, quase estanques pela distância. Mas não obstante o recente aumento do número de aviões, por parte da empresa concessionária, que leva as linhas até o Peru, ainda não pôde evoluir, por motivos de ordem econômica local, para condições mais amplas. Por enquanto, será apenas um serviço supletivo de primeira categoria, mas não um serviço de cobertura.

— A Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, como seu nome o indica, é um órgão do Poder Legislativo da União, constituído por deputados da região amazônica, sob a presidência do deputado Leopoldo Peres, autor da emenda consagrada no artigo 199 da Constituição. Essa entidade representa uma inovação interessante no Brasil, funcionando das Comissões do Congresso dos Estados Unidos, que interferem decisivamente em muitas questões transcendendo o plano do legislativo propriamente dito. Seu programa de ação é o recolhimento de informes e preparo dos estudos para o plano que o Executivo levará a cabo, dando a melhor aplicação às entradas tributárias previstas na Carta Magna. A tarefa de reconhecimento e levantamento das necessidades, o processo de conduzir os trabalhos reclamados, com o máximo de rendimento e sem interrupções prejudiciais, tornam delicada e sujeita a contestações a missão desse órgão. Por outro lado, a realidade da posição de combate em que a maior parte de seus membros se encontra, em relação aos Executivos dos Estados de onde são oriundos, resulta em atritos e

discussões de competência, desentendimentos que dificultam os trabalhos da Comissão. O projeto que está elaborando, de criação de um órgão executivo federal, com amplitude de poderes, para aplicação dos recursos constitucionais na Planície é sensível à crítica, sob vários aspectos, mas representa um esforço disciplinador que deve ser aproveitado, à luz de experiências anteriores.

— O Instituto Internacional da Hiléia Amazônica é um aparelho que, se bem conduzido, dentro do programa, prestará serviços capazes de justificar o empenho da UNESCO em atribuir-lhe 55370 dólares no seu orçamento para 1948.

Quanto às populações descrentes e aos que aconselham, numa demonstração de ignorância da morfologia do Estado, como órgão vivo, o abandono da Amazônia à sua própria sorte, nada melhor que a condução de um plano objetivo, sóbrio e de estímulo dos focos econômico-culturais que definem o avanço da civilização brasileira por dentro da gleba. Se os desentendimentos ameaçam não deixar ir a bom termo a obra de aproveitamento racional da Amazônia, é necessário contrapor um programa realístico de operações. Evitemos — e demonstraremos a seguir porque — que a Amazônia continue a ser a miragem tropical, aquela bola de gás colorida que o Brasil carrega acima da cabeça.

II — AS UNIDADES FEDERADAS

As unidades da Amazonas totalizam os problemas regionais que vêm compor o problema nacional da região. Eis porque é necessário ter uma visão geral de seus ângulos mais importantes, a fim de partir do parcial para o total e achar, nos constantes, os pontos principais que devem ser atacados em uma obra de planejamento a longo prazo, como se pretende fazer agora.

Dois Estados-membros são ali encontrados e que já desempenharam papel de grande relevo na órbita econômica da Federação: o Pará e o Amazonas. Historicamente o primeiro constitui o delta econômico-cultural do grande rio, servido desde os primeiros tempos, por facilidades de comunicações marítimas com a Europa e, mais recentemente, com a costa atlântica da América do Norte. Primeiro ponto do território nacional onde se cultivou o café, também as primeiras experiências agrícolas regulares, levadas a efeito na Planície, tiveram lugar sobre as suas terras. Condições geopolíticas privilegiadas, como a posição, larga costa sobre o mar, capital abrigada numa baía segura, favorável à demanda de navios de toda parte do mundo, à foz de sistema potâmico importante, além de outras que seria ocioso

enumerar, proporcionaram à antiga Província do Grão-Pará uma posição de destaque, mantida por muito tempo e que deu origem ao florescimento de culta e adiantada sociedade aristocrática, afinada com os últimos progressos dos grandes centros civilizados. Os filhos das famílias importantes eram, via de regra, educados na Europa e as férias regulares que os abastados se permitiam, uma ou duas vezes por ano, em Paris, asseguravam modelos franceses para os costumes locais, desde a indumentária de lã, naquêlê clima torrido, à cultura humanística avançada. A composição social, em bases tipicamente feudais, garantia essa exteriorização, que o ciclo da borracha silvestre viria redourar, enchendo a cidade de Santa Maria de Belém de obras de arte do mais puro gosto estético, criando jornais de notória expressão e uma geração intelectual sem sucessores até hoje. No teatro da ópera cantavam companhia líricas, diretamente importadas da Itália e da França.

Encerrado o período da goma elástica como fator de riqueza fácil, verificou-se um fenômeno muito natural nas sociedades atingidas pela desgraça. As classes dirigentes, embaladas pelo requinte, protegidas pelo sistema patriarcal, não estiveram à altura da situação e deixaram de encontrar remédios adequados para substituir a perda de substância econômica que a desvalorização da borracha representava. A economia de saque das reservas naturais era o caminho mais curto. E, na altura em que devia ser abandonada ou compensada pela cultura de espécies rendosas, continuou a ação predatória, indiscriminada e irracional, contra a flora e a fauna, visando, sobretudo, a extração de castanha, a pesca do pirarucu e a caça de animais silvestres. A agricultura de cereais, na zona servida pela Estrada de Ferro de Bragança, caiu na rotina dos métodos empíricos, transplantados pelas populações rurais imigradas do Nordeste e que ali se fixaram. A pecuária não evoluiu um passo e anquilosou-se a criação de pequenos animais.

Ademais, acompanhando um fenômeno universal, de funestos efeitos nos países de economia e organização incipientes, as populações do interior passaram a procurar insistentemente a cidade. O aumento das vantagens urbanas e a vaidade de ser cidadão chegaram a formar, empregando vocábulo corrente, um verdadeiro complexo "capitalista" nos grupos humanos do Estado. Criou-se

um círculo vicioso. Desde que a população da sede crescia, era preciso oferecer-lhe melhores e mais seguras condições de vida. Centralizavam-se, pois, na capital, tôdas as vantagens que faltavam ao interior. A capital crescia, em desproporção com as outras cidades, absorvendo-lhes os recursos, o potencial de trabalho, os valores financeiros e humanos. Ao mesmo tempo, um iníquo sistema tributário ia aumentando as rendas da União, enquanto convertia o Estado, em vez de um órgão barato de coordenação e estímulo das atividades regionais, em um gigante macrocéfalo, que arrecadava incessantemente para sustentar a grande cabeça dourada de luzes e avenidas. A Revolução de Trinta encontrou a outrora próspera unidade em situação estática, mesmo assim duramente conquistada, depois de uma crise econômica muito grave.

Apesar do programa e das tentativas, não foi possível vencer os fatores adversos. Em seguida a um breve período, em que as sedes municipais foram retocadas e melhoradas, as prefeituras do interior recaíram no marasmo. Seus elementos dirigentes mais esclarecidos estavam quase desesperados, quando surgiu o óleo canforado da campanha da borracha, que reanimou a região, mas demonstrou não ser o remédio reclamado, apesar de heroico. Atualmente, o Pará continua a enfrentar sérios problemas do governo e sua administração, conseqüentemente, se vê a braços com dificuldades consideráveis para atender a compromissos financeiros, lastreados por uma receita subordinada a flutuações perturbadoras de qualquer plano executivo.

Guardadas as proporções e respeitadas as diferenças de posição, o panorama do Estado do Amazonas é o mesmo. Sua economia, semelhante à do Pará, sua formação cultural, inspirada nos mesmos padrões, teria de refletir, naturalmente, os fenômenos constitucionais da unidade vizinha. Sendo o maior Estado da Federação, e ocupando 17,74% do território nacional, mesmo depois de concorrer com 283.718 quilômetros quadrados para a formação dos Territórios do Rio Branco e Guaporé, também possui a maior rede fluvial navegável do país, com 12.919 quilômetros de aquavia. Atestando índices de rarefação populacional extraordinários, o Estado permitiu que a capital, a bela e importante cidade de Manaus, funcionasse em seu organismo à semelhança de

Belém em relação ao Pará. Quando as atividades no interior deixaram de ser altamente lucrativas e a economia predatória, característica da bacia amazônica, procurou outras espécies além da borracha, a esmagadora maioria da vida econômica e cultural refugiou-se na sede, absorvendo as energias do interior. Praticamente sem pecuária, com área agrícola trabalhada inferior à do próprio Território do Acre, o Estado do Amazonas, como o do Pará justifica, entretanto, um plano de aproveitamento racional, com imigração de elementos adaptáveis ao meio e transfusão de cultura européia, bem orientada. Mais adiante, em outro capítulo destas observações, apresentaremos nosso ponto de vista sobre a índole das populações locais, o bom material humano que representam as formas pelas quais devem ser estimuladas a oferecer melhor rendimento *per capita*, o melhor processo de investimentos de recursos e o método para introdução de novas correntes raciais no "melting pot" amazônico.

O Território Federal do Rio Branco, desmembrado do Amazonas e situado nas lindes fronteiriças com a Guiana Inglesa e a Venezuela é um dos trechos mais remotos do Brasil. O índice de ocupação demográfica é o menor assinalado no país 0,06 de habitantes por quilômetro quadrado. Na realidade, é uma região que passou a viver, de fato, na comunidade brasileira, depois do decreto de agosto de 1943, que instituiu os novos Territórios Federais. Suas riquezas básicas, pecuária, ouro e diamantes, ainda são exploradas segundo métodos empíricos. Por causa da distância, do regime de navegação do rio Branco, que lhe dá o nome, da falta de mão de obra, da precariedade de tudo, são muito lentos os progressos que demonstrou, desde sua fundação. Há tendências para centralizar recursos e vantagens na sede, Boa Vista, cidade com pouco mais ou menos 2.000 habitantes. Talvez porque a população total, cerca de 15.000, esteja muito espalhada por toda a área.

O Território Federal do Guaporé, nucleado pela Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, também desmembrado do Estado do Amazonas e de parte de Mato Grosso, unindo as regiões Norte e Centro-Oeste, no extremo Nordeste do planalto brasileiro, com cerca de 25.000 habitantes, é uma área ligeiramente superior à do Estado de São Paulo. De economia fundada na extração da borracha, seu

problema é o de substituir a apanha silvestre pela cultura racional. Não obstante o elemento civilizador representado pela Estrada de Ferro, vem sendo difícil o seu desenvolvimento inicial, como unidade federada.

O Território Federal do Acre, quase no contraforte dos Andes, na fronteira com a Bolívia, abriga os germes de três futuros Estados, representados pelos territórios do Médio Juruá, do Médio Purus e do Alto Acre, segundo a observação de Rio Branco. Incorporado ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis, em 1903, representa a primeira entidade com essa característica na Federação. É uma região de 140.000 quilômetros quadrados, conquistada pelo "rush" da borracha e com economia ainda assentada na exploração da "hevea". Tem, conseqüentemente, sofrido os fluxos e refluxos da cotação do produto.

Neste momento, o governo territorial ensaia uma tentativa de colonização com elementos regionais, mediante a atribuição de terras a posseiros e orientada no sentido da policultura, primeira do gênero na zona.

O Território Federal do Amapá ocupa a maior parte da litigiosa porção de 260.000 quilômetros quadrados, que a França reclamava do Brasil e que, no princípio do século, passou definitivamente para a jurisdição deste país, pela ação do grande filho do Visconde do Rio Branco. Fortemente irrigada por numerosos rios, a superfície do Território do Amapá, que corresponde, atualmente, a cerca de 140.000 quilômetros quadrados, é recoberta por espessa floresta equatorial, compensada por extensos campos naturais propícios à criação animal. Além dos produtos silvestres, notadamente borracha, castanha, madeiras, essências, frutos oleaginosos, couros e peles, a pecuária constitui uma atividade relativamente desenvolvida, assim como a indústria extrativa mineral, que explora um solo fértil em ouro, estanho, ferro, bauxita, manganês, tantalita e outros elementos de importância. Sendo o único Território continental com praias sobre o Atlântico, é também a mais desenvolvida entre as unidades criadas para salvaguarda e valorização econômica das fronteiras.

III — O TERRITÓRIO DO AMAPÁ

Nas apreciações sobre o comportamento dos diversos fatores que constituem o problema da

Amazônia, passemos em revista as unidades federadas com sede na região, iniciando pelo Território Federal do Amapá.

Criado pelo decreto-lei n.º 5.512, de 13 de setembro de 1943, para atender ao interesse da defesa nacional, veio, quase um século depois, realizar o projeto de Cândido Mendes de Almeida que, em 1853, propusera a criação do "Província de Oiapokia", compreendendo o território entre os rios Nhamundá e Amazonas, o oceano Atlântico e os limites setentrionais do Império. As lindes, fixadas no decreto-lei foram mais tarde retificadas para, a noroeste e norte, a linha de limites com as Guianas Holandesa e Francesa; a nordeste e leste, o oceano Atlântico (incluindo as ilhas litorâneas de Macapá, da Onça e outras) a sueste e sul, o talvegue do Canal do Norte (incluindo o arquipélago de Bailique, ilhas de Bailique, do Jaburu, do Brigue, Curuá, do Franco, dos Marinheiros e outras menores); e uma linha no braço norte do rio Amazonas que acompanhe o alinhamento geral da margem continental (excluindo a maior parte das ilhas deste braço e incluindo apenas as muito próximas do continente, no alinhamento das terras marginais, como as ilhas Pedreira, Santana, dos Periquitos e outras menores) até a foz do rio Jari; a sudoeste e oeste, o rio Jari, desde a foz até a nascente principal, na serra de Tumucumaque.

Nessa vasta área, desmembrada ao Estado do Pará e que abrange 143.716 quilômetros quadrados, a situação poderia ser resumida naquela encontrada pelos agentes do Recenseamento de 1940, no município do Amapá; "Indústrias: extrativas. Comércio: com as Guianas e praças vizinhas. Transportes: não há estradas de ferro ou de rodagem. As comunicações se fazem por navegação a vela e a vapor. Instrução: a mais abandonada da região. Estado sanitário: não há hospitais nem médicos, grassando o impaludismo entre as populações".

Sob essas condições, desembarcaram em Macapá, em princípios de 1944, o governador nomeado, um capitão do Exército, Janary Gentil Nunes e os auxiliares que iam constituir o núcleo inicial do Território.

Germe de uma unidade política e econômica de alto teor, o Amapá oferecia, entretanto, uma série de problemas, oriundos da necessidade de sanear, educar, povoar. Tudo estava dependente

de hábil política de colonização, de que a criação dos Territórios Federais era uma tentativa, e tendo em mente que a população existente mal passa da casa dos vinte mil.

Para vencer a rarefação demográfica e os problemas correlatos, ao contrário dos demais Territórios, foi introduzida na área uma cultura transplantada do Estado de que fôra seccionada a nova unidade. Enquanto nas outras unidades de recente formação o núcleo inicial de trabalho técnico-administrativo se organizou com cultura transplantada das cidades do sul, em Macapá se localizaram os fulcros de trabalho de uma geração confinada na capital do Estado do Pará e que ansiava por modificações de monta nos processos executivos.

Migrando para o Amapá, esses elementos tiveram oportunidade de realizar o que as circunstâncias não lhes deixavam levar a cabo na direção dos negócios da terra natal. E, ao se transferir para solo do qual o Estado perdera a jurisdição e a posse, confirmaram, mais uma vez, o histórico papel da cidade de Belém, como foco civilizador de primeira ordem, centro de impulso de todo o progresso do vale amazônico. Como a história é de nossos dias, consideremô-la nos seus aspectos mais dignos de nota, subordinando-os a reexame posterior, para dirimir dúvidas ou afastar erros de interpretação. Principiado o trabalho administrativo, o governo federal colocou como primeira etapa o investimento de capitais, extraídos ao orçamento anual da República. Era o processo mais lógico, desde que a União punha sob seus cuidados uma parte do solo nacional impossibilitada de progredir dentro do Estado em que se configurava. Foi com dez milhões de cruzeiros que a administração central deu partida, quase meio século depois, à sequência natural dos trabalhos de Rio Branco, na determinação e posse definitiva das terras brasileiras de fronteira. Situado a foz do Amazonas, de costas sobre o Atlântico, próximo à América do Norte, em posição vantajosa para se tornar coletor econômico das possessões européias vizinhas, em condições de manter comércio efetivo com as Antilhas e também com a Europa, impunha-se o levantamento das necessidades e virtualidades locais, para execução de um governo territorial em moldes inéditos na Federação.

Falando em termos amazônicos, era preciso estimular a indústria extrativa, habitual forma de aproveitamento econômico, a caça e a pesca, a exploração de minérios. De maneira mais precisa, intensificar a coleta de castanha e de borracha, assim como de madeiras, aperfeiçoar os métodos de utilização da fauna, desvendar as riquezas representadas pelo ferro, manganês, tantalita, rutilo, estanho, ouro, diamante, sem esquecer a introdução de sistemas de cultura de cereais, principalmente arroz, e o aperfeiçoamento da pecuária, pela melhoria e pelo aumento dos rebanhos. A população, convocada a misteres mais amplos, era a mesma que levava vida miserável, tremendo periodicamente de maleitas. Não poderia ser outra, desde que fatores externos não o permitiam, questões internas não o tornavam possível e havia o propósito deliberado de, em primeiro lugar, erguer o nível de vidas dos coeficientes demográficos da zona.

Após quatro anos, os efeitos da cultura transplantada da capital do Pará, para os antigos municípios sem vitalidade, de rendimento miserável, se fizeram sentir de maneira que fixou a administração territorial como uma experiência digna de ser continuada na órbita da Federação. Rodovias há muito planejadas foram abertas, os mosquitos transmissores de zoonoses desapareceram das sedes municipais, dotadas já com serviço de luz elétrica, água e brevemente esgotos. Lactários e postos de assistência pré-natal, assim como de puericultura, foram instalados. Escolas, com prédios próprios, foram disseminadas por todos os núcleos populacionais. Nestes se procede à dedetização periódica das casas, imunizando-as contra insetos pelo espaço de seis meses. Junto com o hospital, o campo de esportes, o ginásio e o posto médico, levantam-se os primeiros trabalhos para instalação da siderurgia, com utilização do minério de ferro do rio Vila Nova, cujo teor, elevadíssimo, é de 67 por cento, em jazidas de 12 milhões de toneladas, a 190 quilômetros do Atlântico. Três companhias exploram o estanho e uma delas possui fornos que laminam tantalita. Dez milhões de toneladas de manganês, cálculo elementar dos depósitos, com teor de 56 por cento, vão entrar em regime de exploração imediata, por contrato assinado com uma organização de Minas Gerais. Os transportes foram intensificados, inclusive por intermédio de uma linha de navegação aérea.

Uma das principais empresas armadoras da Grã-Bretanha prepara-se para substituir sua escala em Belém pelo porto de Macapá, por causa das facilidades de atracação e do menor custo de fretes. Simultaneamente com a exploração extrativa normal, o arroz entra em regime de cultura irrigada e produtores "Gyr" e "Menore", com "pedigree", são importados de Minas, para melhorar os rebanhos e criar novos, bem assim cavalos puro sangue, fornecidos pela Remonta do Exército. A esta altura, os créditos federais para o Amapá sobem a cerca de 50 milhões de cruzeiros, através de diversas dotações, aproximadamente a metade das rendas tributárias anualmente arrecadadas por todo o Estado de que fazia parte o Território.

Não correspondente à totalidade da história região do Amapá, ou seja, à faixa marginal do Amazonas que se estendia por 260 mil quilômetros quadrados, do oceano Atlântico ao Rio Branco, é, todavia, uma terra de trânsito e transição. O clima, igual ao da Amazônia, isto é, equatorial super-úmido, quente pela situação geográfica dentro da faixa equatorial, é amenizado pelos ventos que sopram do oceano e foi considerado saudável por autoridades científicas que o estudaram.

Pela sua proximidade de grandes centros de produção e consumo, pela privilegiada situação geopolítica, pela forma de direção de seus negócios, o Território Federal do Amapá, justifica, num critério de distribuição de verbas previstas pela Constituição, o emprêgo sistemático de recursos pecuniários. Uma das partes mais acessíveis do extenso vale, futuro competidor de Belém como delta econômico do "Mar Dulce", no Território do Amapá ergue-se agora, o embrião de uma unidade de alto teor, dependendo a eclosão total do acerto com que se houverem os estadistas no trato de suas potencialidades e na condução da política federal de valorização econômica da Amazônia.

IV — O TERRITÓRIO DO RIO BRANCO

Boa Vista, capital da unidade federada menos povoada do Brasil, está mais próxima de Georgetown que de Manaus.

Esse é um dos fatores que singularizam o Território Federal do Rio Branco como zona de trânsito do Brasil para as áreas internacionais mais ao norte do continente e como terra de transição

entre a Amazônia e o planalto das Guianas. Há no Território do Rio Branco diversos outros fatores, de ordem geopolítica, que o tornam uma região peculiaríssima dentro do mundo original da Amazônia. Assim, para bem compreender esse trecho do Brasil, é preciso conhecer a sua área, de 250.000 quilômetros quadrados, o espaço ocupado por uma população de 15.000 habitantes, a posição sobre a bacia do Rio Branco, com 35.000 quilômetros quadrados, e a situação numa zona internacional de interesses convergentes.

Chamada, primitivamente Quecuene e, depois, Paraviana, a região do Rio Branco é palmilhada por aventureiros e desbravadores desde o século XVII. Grande foi a porfia entre as imperialismos europeus para se apoderar daquela vasta porção de terra, dotada de grande variedade de climas, enriquecida por uma das poucas extensões de campos naturais localizados na bacia do Mar Doce. A habilidade da política colonial lusitana resguardou para o Brasil a posse do espaço cobigado. Ruínas de fortificações e os restos de centros de aglutinação demográfica atestam, ainda hoje, o custo dessa atividade pioneira. Mas os povos e governos vizinhos jamais deixaram de olhar, com profundo interesse, para as riquezas do Rio Branco. Atualmente, que a sabedoria de José Maria da Silva Paranhos fixou os limites da faixa de fronteiras do país, outras pretensões não alimentam as comunidades circunjacentes do que ver o Rio Branco integrado num sistema de trocas que lhes permitam compensar as deficiências recíprocas. Eis por que, agora como no passado, voltam para a zona brasileira as solicitações de produtos agrícolas e pecuários, que a incipiente indústria do Rio Branco não lhes pode fornecer. É natural que assim seja. O Território Federal do Rio Branco tem a oeste, norte e leste a República da Venezuela e a Guiana Inglesa, encravado entre estas e os Estados do Pará e do Amazonas. O trato de seus problemas é de ser feito na base das realidades locais, avultando a posição e os distintos setores em que se divide o solo ocupado.

Araújo Cavalcanti, autor do primeiro levantamento técnico, em bases racionais, das existências e virtualidades do Rio Branco, aplicado no plano de organização do Território, divide a nova unidade federada em três sub-regiões características, com relevo diferenciado, culturas próprias e peculiaridades geoeconômicas e antropo-

geográficas bem definidas: o Baixo Rio Branco, o Alto Rio Branco e a Região Montanhosa. O fulcro de toda atividade, ao longo de tão extensas zonas, é o rio. Todas as águas do Território pertencem à bacia do Rio Branco. A mais ou menos 40 quilômetros de Boa Vista, o rio curva-se e sobe para noroeste, passando a chamar-se Uraricuera e recebendo um de seus maiores afluentes, o Tacutu, histórico veículo de incursões coloniais. Às margens do rio-eixo, agita-se a rarefeita população, cuja vida reflete as peculiaridades de um curso fluvial que, mesmo como abastecedor da bacia amazônica, com as cabeceiras semi-ignoradas na cordilheira do Parima, constitui uma bacia hidrográfica própria.

No Baixo Rio Branco, por exemplo, as características da hiléia amazônica, com chuvas torrenciais, clima quente e super-úmido, floresta equatorial cerrada, determinam para os moradores um regime de existência semelhante ao de toda a Amazônia interior. Vivem à ilharga do rio e de seus tributários, dedicados ao mais primitivo extrativismo, colhendo borracha, balata, copaíba, castanha, cumaru, clichet, madeiras, timbó. Aproximadamente dez por cento da população está nesses lugares, pouco favoráveis à sobrevivência, porque sujeitos a enchentes periódicas, em zona alagadiça, extremamente insalubre e de saneamento quase impossível. Com exceção dos moradores de Caracará e Vista Alegre, os demais são pouco menos que nômades, vivendo afastados um dos outros, dias e dias de canoa, "num insulamento doloroso", como diz o mencionado autor de "Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco". Cerca de 80 por cento da população se encontra no Alto Rio Branco. É a zona da pequena agricultura e da pecuária, da exploração do boi, ali introduzido há duzentos anos. São terras firmes, férteis e ricas, abrigando a quase totalidade das 276 fazendas do Território, espalhadas por 50.000 quilômetros quadrados de campos gerais, semelhantes as planícies do extremo sul do Brasil. A capital do Território, Boa Vista, antiga sede do município amazonense do mesmo nome, está localizada na zona. É uma pequena cidade, com pouco mais de 2.000 habitantes. Aí começam a aflorar os primeiros resultados do ato da União que colocou a terra sobre sua tutela, desmembrando-a do Estado do Amazonas. Boa Vista, funciona como entreposto dos interesses econômicos dos campos gerais, e a pequena densidade

de sua população se deve ao fato de que a quase totalidade da gente do Rio Branco vive na zona rural.

Segundo ainda Araújo Cavalcanti, de cuja subdivisão das áreas territoriais nos servimos e que é o pioneiro da divulgação, em língua portuguesa, da realidade riobranquense, a Região Montanhosa não possui agricultura nem pecuária. Ocupa uma estreita faixa no extremo norte do Território, ao pé dos contrafortes do sistema orográfico das Guianas e é dotada de grandes elevações. A população é constituída por aventureiros atraídos pela cata de ouro e diamantes, que surgem no Tepequem, nos rios Alto Surumú, Meang, Mau, Quinó e Cotingo. A Região Montanhosa aumenta, gradualmente, de altitude, até atingir o monte Roraima, importante maciço de 2.865 metros, onde uma faixa de colonização de 150 quilômetros permite a introdução de imigrantes para cultivo de espécies de clima temperado.

Verifica-se, assim, que o Território do Rio Branco é a única unidade federada, na Amazônia, que não depende da indústria extrativa vegetal.

São as conclusões de quem estuda a distribuição das áreas ocupadas e trabalhadas na Amazônia e muito bem externadas pelo deputado Antônio Martins, primeiro representante do Território no Parlamento Nacional. Em discurso pronunciado no Congresso, lembrou que, “resultando mais vantagem da exploração de minérios e da criação do gado, o Rio Branco está livre da tirania da borracha, podendo constituir, na grande planície, uma economia completamente diferente”.

Num plano de valorização econômica, esses aspectos devem ser devidamente considerados, pelo muito de próprio que representam. Aliás, nem por isso, conforme bem reconhece aquele parlamentar, deixa o Rio Branco de atestar os mesmos efeitos trágicos que a economia extrativa acarreta a toda a região amazônica. Além da similitude de processos e resultantes no mecanismo de coleta das existências nativas, o Rio Branco tem dramáticos problemas de transporte, que interiorizam e ganglionam seus núcleos populacionais, estrangulando qualquer tentativa de produção volumosa e organizada. A territorialização da zona permitiu uma transplantação de cultura, colhida do Rio de Janeiro, que não pode vencer os respeitáveis obstáculos naturais. Mas, neste momento, a União, por intermédio de seu delegado, o gover-

nador Clóvis Nova da Costa, jovem oficial do Exército, já prepara uma política colonial mais segura, com o balanço das experiências colhidas ao longo de quatro anos de administração federal. Uma das bases para a nova orientação está na conclusão da rodovia Caracará-Boa Vista reunindo os dois centros, permanentemente, sem os entraves do regime de navegação do Rio Branco, que só permite o tráfego de embarcações maiores, nesse trecho, durante quatro meses do ano.

Como o problema da viação é o mais sério do Território, uma ação governamental direta faz bem em se orientar no sentido de resolvê-lo, tendo em conta que, além dos transportes terrestres, as vias fluviais ainda serão por muito tempo os caminhos naturais da Amazônia e os serviços aéreos constituem o elo indispensável de ligação nessa remota parte do Brasil, aonde Hamilton Rice, o grande desbravador e cientista norteamericano, levou pela primeira vez o hidroplano em 1926. Por sinal, o emprêgo da aviação se vem generalizando nas “ferteis campinas” que entusiasmaram Lobo D’Almada, ainda no Brasil-colônia. E’ o meio mais rápido e capaz de vencer as distâncias daquêle mundo de um quarto de milhão de quilômetros quadrados, onde a civilização ainda nem sequer sondou as riquezas latentes e em cujas terras as gerações brasileiras estão convidadas a construir uma das unidades econômicas mais poderosas do planeta.

V — O TERRITÓRIO DO ACRE

A maioria dos brasileiros acredita que o Acre pertencia à Bolívia e que fomos obrigados a comprá-lo, depois que os seringueiros ali residentes, sob a chefia de Plácido de Castro, se revoltaram contra o domínio boliviano. E acreditam nisso, ingenuidade de pasmar, cuja única defesa — triste verdade — está na ignorância e no pouco caso que dedicamos às coisas e fatos da nossa terra.

Um dos elementos da nova geração intelectual do Território do Acre, o Sr. O. Bonfim de Oliveira, assim começa o primeiro capítulo de sua obra sobre a formação daquela unidade federada, a mais ocidental do Brasil. E expõe o que poucos conhecem, levando à conclusão de que, opinião em que afina com Pandiá Calogeras, a conquista do Acre foi mais uma afirmação do “uti possidetis” e que os nordestinos ao se fixarem no

Aquiri, o faziam em terras não demarcadas em qualquer tratado anterior. Na realidade até a chegada dos brasileiros migrados do nordeste, o futuro campo de lutas estava submerso no mistério que levava a Bolívia a inscrevê-lo em seus mapas como "terras não descobertas". D. Francisco Vallarde, ministro boliviano no Brasil, em conferência na Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, na presença do imperador Pedro II, afirmava, em 1886: "O Aquiri ainda não foi encontrado, porém em breve aí chegarão os infatigáveis pioneiros que, com o nome de seringueiros, vão em procura do rico produto com que negociam". Mas, a essa altura, já os brasileiros, completando, a expansão do Brasil no sentido do ocidente, haviam navegado o Aquiri ou Acre até às nascentes e se tinham deslocado, num apreciável movimento demográfico, subindo a estranha veia potâmica do Purus.

Os tratados entre os dois povos ibéricos, Portugal e Espanha, regulando os limites de suas conquistas na América do Sul, bem assim as comissões que originaram, não tinham determinado os pontos extremos do contato, naquela parte do continente, totalmente desconhecida até a metade do século passado. Justamente por essa razão, os governos da península deixaram de lado a marcação da linha reta que, partindo da confluência do Beni, deveria atingir as nascentes do Javari, conforme o Tratado de Santo Ildefonso. Revogado este, pela Paz de Badajoz, a Bolívia obteve da chancelaria do Império, já independentes as duas comunidades sul-americanas, o tratado de Ayacucho, em plena guerra do Brasil com o Paraguai. Não obstante, os diplomatas do Rio de Janeiro introduziram ressalvas, fazendo assinalar que não se tratava de um ato definitivo, que dependia de localização das nascentes do Javari e consideraria o "uti possidetis". Dêsse modo, quando se verificou o arrendamento ao "Bolivian Syndicate", o qual ficava autorizado a criar até um exército e uma esquadra para expulsar os brasileiros, estes já haviam incorporado, de fato, o Acre ao Brasil. A capitulação do Itamaratí, determinando a entrega à Bolívia, só corrigida com a ascensão do Barão do Rio Branco, não impediu a revolução de Plácido de Castro. Venceram os nordestinos, com a firme ajuda da diplomacia do Barão. E, para evitar complicação ao Brasil, criaram o Estado independente do Acre, de efêmera duração.

E', pois, a extensa região o remate do processo de crescimento natural do Brasil. Sua interiorização, a distância em que se encontra dos centros desenvolvidos, o modo como se processou já no século XX, sua definitiva integração no Estado brasileiro, criaram e mantêm um "status" social que, quarenta e seis anos depois, ainda não foi possível modificar. A instituição da entidade-território no âmbito da Federação não estava prevista na Constituição de 1891, mas, de acordo com Océlio de Medeiros, em seus magníficos trabalhos que coordenaram a legislação sobre o assunto, o Acre resulta de uma obra anterior de imperialismo econômico, que a União, embora não tomando parte nela, foi obrigada a aceitar como uma situação de fato. A renda dos impostos sobre a produção da área assim anexada, dentro em pouco, pagava todas as despesas que o país se comprometera a fazer, em troca da incorporação. E o governo da República iniciou com o Acre o sistema de administração por intermédio da entidade "Território Federal".

Estende-se a grande floresta equatorial por 158.375 quilômetros quadrados, encravada ao extremo ocidental do Brasil, ao sul do Estado do Amazonas, entre a República do Peru e da Bolívia. Milhares de cursos d'água regam a terra, definida em duas regiões distintas pela bacia dos caudalosos rios Purus e Juruá, afluentes da margem direita do Amazonas. A posição sobre a bacia desses grandes tributários do Rio Mar permite que a produção se escôe no rumo do Atlântico. Mas o regime de navegação, com o quase aparecimento do álveo dos aquavias de trânsito forçado, impede melhor intercâmbio durante a maior parte dos meses do ano.

Uma população constituída, aproximadamente, de oitenta mil habitantes, ocupa uma região maior do que o Estado de São Paulo, rarefeita à margem dos rios, dedicada à extração da borracha e da castanha, produtos básicos de uma economia apoiada na exploração das existências florestais. Os indivíduos que a compõem são ou descendem dos nordestinos pioneiros, dos indígenas, primitivos donos de terra, portugueses e notadamente, levantinos que, do Oriente Médio, vieram tentar a vida na América do Sul, criando no Acre o tipo singular do regatão, em que alguns vêm o veículo da circulação econômica, ganglionada nos altos cursos d'água e outros enxergam apenas o urubu

dos rios, o banco ambulante que se apodera dos frutos do trabalho contra a floresta. São grupos humanos premidos por necessidades sociais clamantes. Em matéria de civilização, o Acre ainda é uma terra inconquistada. A facilidade da agressão contra a selva, a coleta de produtos naturais, o sistema predatório, que tanto define o regime econômico da Amazônia, encontra campo propício no Acre. E é perfeitamente compreensível que assim seja. Com exceção do nordestino, os demais elementos formadores do "meting pot" local jamais se dedicaram à agricultura. Por outro lado, tentados pela sedução da borracha e envolvidos pelos dramáticos problemas da mata tropical, os nordestinos esqueceram a agricultura rudimentar de seus ascendentes. Na luta com a floresta, até agora esta é vitoriosa. O homem acreano, como o homem amazônico em geral, fez um acôrdo com a floresta. Virtualmente, desistiu de domá-la e estabeleceu um *modus vivendi*, pelo qual a mata se deixa explorar, sem que a terra seja tocada pela cultura.

Alguns arranhões no solo se esforçam por parecer agricultura. A terra se defende de tôdas as maneiras e a exploração de alguns homens agrava a inacessibilidade da zona. Um trator, adquirido pelo governo territorial, levou meses subindo por águas e barrancos. E, ao chegar a Rio Branco, já tinha pago mais de 60 mil cruzeiros de fretes.

O Território do Acre produz a melhor borracha do Brasil. Esse fato distrai os habitantes de qualquer tentativa organizada de produção agrícola. Não deixa, entretanto, de ser interessante que, em recente trabalho, o citado Océlio de Medeiros tenha chegado à conclusão de que a área cultivada do Acre seja superior à do vizinho Estado do Amazonas. Daí, talvez, ao estudar as virtualidades locais, tenha o delegado da União, major Guimard Santos, lançado as bases de uma ampliação do cultivo da terra virgem do Acre. Pelo espaço de vinte anos, como oficial do Exército encarregado de demarcar fronteiras, o atual governador Guimard Santos procedeu ao levantamento das bases de uma política de colonização da faixa de limites. Ao assumir a direção do longínquo Território, decidiu, conforme discurso então pronunciado, que sua tarefa administrativa seria concluir as obras inacabadas, de cujos esqueletos os delegados da União, em quase meio século

pontilharam os vasilhos agrestes do Acre. Está rematando construções iniciadas há vinte anos, como o palácio do governo, em Rio Branco e numerosas outras obras, que cada administração se julgava no direito de não concluir, por herança de antecessores.

Como se vê, o Território do Acre, com relativamente tão poucos anos sob a bandeira da Federação, já atesta os mesmos problemas que definem os Estados-membros deste país jovem de cultura velha. Eis porque o tratamento de seus problemas tem de se processar de modo diverso das novas unidades, criadas em 1943. Mesmo considerando as diferenças de autonomia, essa região sem governo próprio apresenta um conjunto de questões muito semelhantes ao panorama econômico-social dos Estados do Pará e do Amazonas. No Território do Acre, como nestes, impõe-se o aceleração de uma nova marcha pioneira que frutifique economicamente, ao mesmo tempo que leve em conta os poderosos fatores da força da inércia: grande parte das receitas do Pará, do Amazonas e do Acre é consumida com o funcionalismo público.

Reagindo contra os fatores depressivos, que obrigam ao refúgio na proteção da máquina do Estado, o governador Guimard Santos acaba de entregar aos posseiros os títulos das terras em que dividiu o antigo seringal Empresa e a fazenda Sobral. Nesses dois núcleos, pretende fundar o sistema de policultura que, se vitorioso, constituir uma extraordinária lição às demais comunidades amazônicas, empenhadas na economia de saque florestal. E, com a ligação rodoviária até Abunã, libertará o Acre da tirania dos rios secos, fazendo fluir a produção pelo Madeira. Se obtidos os resultados em vista, muitos problemas, inclusive o da imigração, ainda ficarão de pé. Mas o Acre estará habilitado a melhor executar um plano de desenvolvimento racional, preparado para toda a bacia do Amazonas. E suas populações verão definitivamente integrados na comunhão brasileira a terra e os recursos que os pioneiros e o Barão do Rio Branco legaram ao Brasil.

VI — O TERRITÓRIO DO GUAPORÉ

"No tempo em que estiveram ali os demarcadores, era aquele rio tão mortífero que me contava meu pai, nas conversas sobre o rio Amazonas e seus afluentes — que com cinquenta anos de intervalo ambos tínhamos percorrido — que, quando

pela primeira vez nêle entrou, o vigário de Manaus lhe aconselhou fizesse testamento”.

Assim começa o barão de Marajó, em sua obra “As regiões amazônicas”, a descrever a grande mudança verificada, em fins do século passado no rio Madeira, um dos maiores veios potâmicos da terra e que, entretanto, seria o caminho para a conquista do vasto espaço desconhecido onde assenta, hoje, o Território Federal do Guaporé. E, logo em seguida, revela como a fatalidade do destino amazônico da extensa área determinou a ocupação, já em plena metade do século XIX. Uma senhora D. Vitória, querendo pagar dívidas à praça do Pará, resolveu explorar a borracha no Madeira e ali entrou com sua gente. Vencendo as febres, os índios e o isolamento, a intrépida pioneira viu, em breve, seus esforços coroados de êxito. E outros se animaram a subir pelo misterioso lençol d’água, iniciando a conquista econômica do Guaporé. Todavia, o “rush” de aventura que escalava o Amazonas e, dêsse modo, atingia um de seus maiores afluentes, não utilizava um curso inteiramente desconhecido. Desde 1560, mais ou menos, o Madeira já era conhecido, sob o nome de Caiaray. Nessa época o “rio espantoso” teria sido a aquavia que permitiu a Nuflo de Chaves descer de Santa Cruz de La Sierra, pelo Bauré e pelo Mamoré, indo sair no Oceano. Supõe-se também, que não o desconheciam as bandeiras de resgate, por ocasião da histórica viagem de reconhecimento e posse do Amazonas para a coroa portuguesa, por Pedro Teixeira.

Na segunda década do século XVIII, uma expedição sob o comando do capitão-mór do Pará, João de Barros Guerra, subiu o Madeira até o rio Mahiei, em perseguição dos índios Torás, e na década seguinte Francisco de Melo Palheta realizou uma exploração, a partir da qual o curso d’água ficou conhecido como Madeira, por causa da grande abundância de toros desgarrados que lhe coalham o curso e representam um fenômeno típico, com as ilhas flutuantes constituídas de troncos fortemente entrelaçados pela vegetação aquática “canarana”. Por sua vez a política colonial lusitana, sabiamente inspirada, procurava alargar e manter domínios para aquelas bandas e um dos recursos de que se serviu foi ordenar que todas as comunicações por terra entre o Estado do Maranhão e o Estado do Brasil se fizessem por

Mato Grosso. Ficava, portanto, obrigatório o uso do Guaporé, vale de trânsito entre a Amazônia e o Brasil Central.

A construção do forte Príncipe da Beira, iniciada em 1776 e terminada em 1783, à margem direita do Guaporé originou apreciável movimento neste e no Madeira, por onde eram transportados o pessoal e equipamentos. Depois, somente expedições científicas e de reconhecimento o percorreram. Adormeceu de novo a região o seu sono secular. Estava destinada a só acordar com o ímpeto do avanço predatório das reservas florestais, que se espalhava pela bacia do Amazonas, e teria ali a sua pioneira naquela senhora, desejosa de pagar dívidas com as ferozes riquezas da terra imatura. A conquista da borracha empurrou consideráveis grupos humanos pelo Madeira a dentro, somando cerca de 70.000 indivíduos ao longo de toda a calha potâmica e dos inúmeros afluentes. As vantagens do ciclo da hevea não teriam, todavia, maior expressão nacional, não fôra o resultado da questão do Acre. O Brasil comprometeu-se a construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré que, numa extensão de 366 quilômetros, contornando o trecho encachoeirado Pôrto Velho-Guajará Mirim, proporcionou escoadouro para o Atlântico da produção da zona norte-oriental da Bolívia. A história dessa remota via férrea, que merece análise especial, alcançou os instantes culminantes com o auge da cotação da goma elástica. Teve um colapso, em 1931, quando os arrendatários paralisaram o tráfego, em virtude do contínuo decréscimo da receita. O governo federal encampou a ferrovia. No estranho mundo das estradas líquidas, a ferrovia já tinha cumprido, entretanto, o seu papel. E passava a ampliá-lo, vindo a constituir o fulcro do Território Federal do Guaporé.

A encampação constituiu o passo de fato para a territorialização da área. O administrador da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré tinha atribuições que transcendiam o papel do prefeito do Pôrto Velho. Quando, em setembro de 1943, o governo da União instituiu os cinco Territórios de fronteiras e mais um insular, entre os quais o do Guaporé, há muito que a região estava sob efetivo domínio federal. O mero fato da criação do Território chamou a atenção do país e a justificada curiosidade ainda não está totalmente satisfeita. O Território Federal do Guaporé é dividido em quatro regiões naturais. De

acôrdo com o professor Fábio de Macedo Soares Guimarães, pode ser dividido em: planície amazônica, encosta setentrional do planalto brasileiro, chapada dos Parecis e vale do Guaporé. São 251.000 quilômetros quadrados, numa área ligeiramente superior à do Estado de São Paulo, englobando o município de Pôrto Velho e parte do de Humaita, que integravam o Estado do Amazonas, o município de Guajará Mirim e parte dos de Alto Madeira e Mato Grosso, desmembrados ao Estado de Mato Grosso. Ainda de acôrdo com a discriminação daquela autoridade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a planície corresponde a uma pequena parte antes pertencente ao Estado do Amazonas e é formada pelos sedimentos terciários argilosos e areníticos, típicos da chamada "terra firme" na Amazônia. É uma região drenada pelo trecho do rio Madeira a jusante de Pôrto Velho, que aí se comporta como autêntico rio de planície, perfeitamente navegável. A encosta, situada na parte nordeste do Território, é constituída pelos granitos e gneisses do complexo cristalino brasileiro, que aí aparece desnudado. O afloramento de tais rochas nos rios Madeira e Mamoré origina várias cachoeiras e corredeiras, que interrompem a navegação nesta grande artéria fluvial. O mesmo acontece com os afluentes da margem direita do Madeira, Jaci-Paraná, Jamari, Gi-Paraná e outros, que descem encachoeirados pelo pronunciado declive da encosta. A chapada dos Parecis, longa faixa que se estende na direção sueste-noroeste, é, por assim dizer, a espinha dorsal do Território. É uma região relativamente plana e elevada, que em seu extremo sueste, nos campos de Vilhena, ultrapassa a altitude de 600 metros. O vale do Guaporé é uma zona estreita e baixa com a altitude média de uns 200 metros, formada por aluviões quaternários, que continuam a se depositar, por ocasião das enchentes periódicas do rio. Uma importante via navegável é formada pelo Guaporé e pelo Mamoré, até Guajará-Mirim.

Nessa área existe uma população calculada em 25.000 habitantes que se empenha na economia de apanha das reservas naturais, representadas, principalmente, por borracha, castanha, madeiras, caça e pesca. Aproximadamente dois terços da população vivem na zona rural, o que se explica pela disseminação à margem dos cursos d'água, assim como além da estrada-de-ferro, próximo à linha telegráfica levantada pela Comissão Rondon. Sem agricultura organizada,

praticamente sem pecuária, apesar das possibilidades de criação nos campos, sem exploração mineral, não obstante a ocorrência de aluviões auríferos, o grosso da atividade repousa no extrativismo florestal. A borracha impõe a boa ou a má situação dos adensamentos demográficos, a cujo lado se torna necessária a introdução de novas culturas, pela aclimação de imigrantes estrangeiros, capazes de sacudir com novos hábitos, a rotina de populações quase insuladas do mundo.

Os problemas administrativos, econômicos e sociais do Guaporé são vastíssimos. A territorialização da área não pôde, até agora, vencer sequer a etapa inicial das múltiplas questões que formam o panorama da longínqua unidade federada. O atual governador, o quarto administrador delegado pela União para dirigir o Território, vem levando as necessidades regionais inclusive realizando obras públicas na sede, Pôrto Velho, assim como no interior. Mas a realidade é que muito terá de empreender, porque o Guaporé constitui uma das unidades federadas onde mais dificilmente se fará sentir a mudança de seu sistema econômico para outra forma de criação da riqueza. Com os caminhos aéreos, os rios, a ferrovia, mesmo assim, são notáveis as dificuldades de seu aproveitamento integral. O que não quer dizer que não comporte um plano de desenvolvimento racional. Apertado entre a Amazônia e o Brasil Central, o Território do Guaporé jamais deixará de ser uma terra de trânsito, hoje como no passado. E do esforço de suas interiorizadas e corajosas populações, do sábio estímulo às suas fontes de produção, será possível alcançar um rendimento capaz de lhe oferecer um posto de vanguarda entre as unidades federadas da bacia amazônica.

VII — O ESTADO DO PARÁ

Situado sobre o melhor trecho da maior bacia fluvial do mundo, o Estado do Pará é um típico representante da cultura velha que dominou e empolga ainda os movimentos deste país novo.

Todos os entrecosques que assinalam a paisagem econômica do Pará decorrem da continuação de um estágio social ultrapassado e que insiste em continuar. É a luta de sobrevivência de uma cultura que encerrou seu ciclo. E por ter produzido, a seu tempo, magníficos frutos, persiste em permanecer sobre uma realidade diferente, onde só pode originar o impasse econômico-social

em que vive a rarefeita população da terceira unidade federada do Brasil.

Quatro fatores principais concorreram para a situação atual da antiga província do Grã-Pará:

— O povoamento europeu por indivíduos esmagadoramente de procedência lusa, isto é, originários de um país que, não obstante todos os recursos de uma fértil imaginação conquistadora, não dispunha de coeficiente humano quantitativo para qualquer grande obra de colonização.

— O sistema tributário através dos três aparelhos arrecadadores: o da União, que levava quase tudo, o do Estado, que muito tirava, e o dos municípios, a que pouco restava.

— A insuficiência de transportes numa área virtualmente inconquistada.

— O sistema de crédito na região.

Das quatro linhas, assim dispostas, surgiram os problemas de hoje.

O povoamento luso mal pode arranhar a orla do Atlântico e de algumas calhas fluviais mais importantes, além de ter concorrido para a virtual extinção das numerosas tribos aborígenes, preadas ou trucidadas em massa. O mesmo ocupante europeu instituiu, ao adquirir hábitos sedentários, um regime patriarcal, que ia muito bem com a exploração do indígena domesticado e, posteriormente, do braço africano. A cultura da terra quando feita para atender a imposições do rei de Portugal, era inspirada nos modelos da metrópole. E tinha possibilidades de ampliar-se, não houvessem as condições de rarefação populacional conduzido ao caminho instintivo da economia predatória. A apanha dos produtos da floresta, do solo e da água iniciou, então, o seu ciclo regular no Pará, espelho e exemplo de todas as comunidades amazônicas.

Outro fôsse o sistema tributário — se é que se pode chamar sistema a um amontoado de disposições jamais codificadas — o governo federal não teria arrecadado, tanto, na Amazônia, quando a borracha era o segundo produto nacional, sem deixar vestígios de obras públicas correspondentes. O Estado não concentraria todas as vantagens e melhoramentos na capital. As prefeituras do interior não teriam caído no marasmo, no abandono e na decadência. E os recursos financeiros e humanos não se teriam deslocado na quase totalidade, do interior para a cidade de Belém, congestionando-a, ao mesmo tempo que diminuíam os braços produtores e aumentavam as bocas consumidoras. Por outro lado, a insuficiência de

transportes, a mais difícil das contingências naturais num espaço de 1.216.726 quilômetros quadrados, estrangula a produção, ganglionando os núcleos habitados em compartimentos que o regime de navegação das aquávias chega a tornar estanque. É difícil vencer um complexo tão harmonicamente disposto para obrigar os habitantes a viver do extrativismo florestal, segregados dos conhecimentos mais avançados, ou refugiar-se na capital, às voltas com os fantasmas de um passado morto.

Sobre todo esse panorama perpassa a aragem do crédito. Mas a organização bancária tradicional não avançou também. Os bancos só em prestam nas cidades, a curto prazo e juros altos, ao comércio, quase nunca à indústria de transformação e ainda menos à lavoura e à indústria extrativa. A Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil, em seus números de 1947, apenas tangeu levemente a produção do Estado do Pará, certamente por considerar, como expressa no relatório, que o principal estabelecimento de crédito da nação não pode atender a todas as solicitações de empréstimos anti-técnicos, isto é, a longo prazo e juros baixos. Como, no mundo do capital, nenhuma empresa pode subsistir sem financiamento, voltam-se as pretensões para o Banco de Crédito da Borracha. Todavia, este instituto ainda não perdeu a característica de órgão de emergência, criado para vencer uma conjuntura de guerra. E enquanto não se define, de vez, como espinha dorsal de um moderno sistema de irrigação financeira, ficam as populações temendo a seca do crédito às margens dos rios torrenciais.

As conseqüências de uma crise endêmica dêsse modo registrada, são facilmente previsíveis e lamentáveis. A receita anual do Estado vai além de cem milhões de cruzeiros, mas representa a asfixia da produção e não cobre a despesa. Indispensáveis serviços públicos, como água, luz, gás, transportes urbanos, por não melhorados ou criados, atingiram o ponto de saturação, nas necessidades coletivas. O governador Moura Carvalho enfrenta, neste momento, a soma das dificuldades que se foram acumulando ao longo dos anos em que se impunha a introdução de novos métodos econômicos na região.

Analisando, à primeira vista, o conjunto do Estado do Pará como unidade política no continente sulamericano, a crise que atravessa não

encontra explicação. Nenhum Estado do Brasil desfruta de melhor costa sobre o Atlântico do que o Pará. O rio Amazonas o atravessa em toda a sua extensão, perfeitamente navegável, até por navios de grande calado. Conta com posição geopolítica privilegiada, à foz do maior sistema fluvial conhecido, zona de trânsito obrigatório, para todos os países vizinhos, funcionando como coletor econômico do Estado do Amazonas e dos Territórios do Acre, do Guaporé, do Rio Branco e do Amapá, assim como das zonas confinantes de Goiás e Mato Grosso. De sua capital, que Antônio Baena considera o centro irradiador cuja história constitui a própria história do Estado, os portugueses lançaram a conquista do vale amazônico e, desde então, é a verdadeira sede dos interesses econômicos, dos avanços culturais, verdadeiro regulador das marés de bonança ou repiques sociais da bacia. Necessário se torna lembrar, então, que o Pará ficou suspenso no tempo, que as gerações mais novas se vêem obrigadas a migrar, acompanhando os abastados das décadas pretéritas — 1889 a 1916 — em que o Estado entrou para as baixas receitas da União com cerca de meio milhão de contos de réis.

No mundo por conquistar da Amazônia, a Estrada de Ferro de Bragança esteio de uma região agricultada por métodos primitivos, encontra-se em estado de destruição. A Estrada de Ferro de Tocantins, virtualmente destruída. As grandes aquárias, o Tapajós, o Tocantins, o Xingú, o Capim outros veios potâmicos permanecem quase intactos em suas possibilidades ecumênicas. Das três zonas agrícolas em que pode ser dividida a extensa região, a do Tocantins perdura utilizando os mesmos métodos primitivos da colônia lusa, a do Baixo Amazonas tem como principal município o de Santarém, com renda anual inferior a dois milhões de cruzeiros, não obstante as virtualidades de uma ecologia benévola, e a Bragançina representa a cultura de uma terra cansada por meios que a colonização, vinda do interior abandonado do Nordeste, conseguiu introduzir. O problema agrícola se oferece ao observador tal como o viu, em 1908, André Goeldi, diretor da Estação Experimental de Agricultura: falta de conhecimento da região, do ponto de vista agrônomo; estado pouco edificante de atraso e pobreza em que vive em geral o colono, pois os lucros da exportação ficam nos intermediários, e

a necessidade de educar o lavrador. A ilha de Marajó, na qual Hart viu apenas o continente seccionado pelos dois braços com que o Amazonas se precipita ao mar, estratifica-se numa incipiente pecuária, arrastada por planícies que mereciam melhor destino.

A população de menos de um milhão de habitantes que o I.B.G.E. encontra no Pará necessita, urgentemente, que os navios do SNAAPP (Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará) sejam substituídos por frotas modernas, que também substituam os velhos "gaolas", pequenos vapores, típicos da região. Precisam de rodovias econômicas, de melhoramentos nas sedes municipais e de assistência total no interior. Da multiplicação das linhas da rede aeroviária amazônica, mantida pela Panair do Brasil e que, mesmo com o complemento de outras empresas, ainda é apenas um serviço suplementar e deve ser ampliada. E necessita, também, de receber o influxo de novas correntes raciais que modifiquem o "melting pot" amazônico, tão necessitado do acréscimo de culturas que lhe dêem o sentido extraviado de conquista da terra.

São muito grandes como se percebe, os problemas da unidade federada mais importante do Vale Amazônico. Mas, justamente, a sua posição como delta econômico cultural da Amazônia fccu civilizador da planície, regulador do avanço humano sobre o aranhol potâmico do Rio Mar, determinam a sua sobrevivência. Por todas essas razões geopolíticas, a crise vigente do Pará não lhe será fatal. Assinala o fim e o começo de uma era, a transição para um estágio de cultura nova, em que, liberto da economia extrativa, ele seja capaz de ombrear com o desenvolvimento de outras áreas do Brasil.

VIII — O ESTADO DO AMAZONAS

Se o Estado do Pará, como vimos anteriormente, é uma consequência da cultura velha que embaraça os movimentos deste país novo, o Estado do Amazonas é a paráfrase do tema social daquela unidade federada, cujo desenvolvimento através da planície terminaria no impasse de hoje.

Nem poderia deixar de ser assim. O Estado do Amazonas é um nítido prolongamento sócio-

geo-econômico do Estado do Pará. Quando se fundou o Maranhão, por necessidade de consolidar a posição da política colonial portuguesa, que precisava afastar os invasores franceses, o Pará surgiu pouco depois, em 1616 como seu prolongamento natural. A fundação de Belém, sobre o estuário do rio Amazonas, obedecia ao mesmo plano e, daí a dominação da bacia, não decorreu muito tempo. Já vinte e um anos depois, Pedro Teixeira subia até Iquitos, tomava posse da grande corda potâmica para o corôa lusitana e assinalava a foz do rio Negro. Pedro da Costa Favela criou a primeira povoação nêsse rio, em 1669, instituindo a aldeia dos Taruncás — de acôrdo com os estudos de Antônio Baena. Nesse mesmo ano, ergueram os lusos a fortaleza do Rio Negro, origem da atual cidade de Manaus para, em 1775, ser criada a Capitania de São José do Rio Negro, em cujas terras assenta o Estado do Amazonas. Reintegrada na área do Grão-Pará, por ocasião da independência do Brasil, em 1850, voltaria a restaurar-se já no caráter de Província do Império. Tôdas essas mutações administrativas não afastaram, todavia, o Amazonas de sua fusão natural com o Pará, fato perceptível a qualquer observador, sobretudo a quem encarar, segundo os ensinamentos geopolíticos, a evolução das áreas amazônicas como uma só unidade econômico-cultural. O Extremo Norte, ou seja a Amazônia, é um daqueles cinco grupos, distantes e quase in-comunicáveis, em que João Ribeiro dividiu o Brasil e que, desde o govêrno colonial até a independência, se desenvolveram separadamente da administração geral. Corroborando êsse distanciamento, que o historiador levava ao ponto de achar a Amazônia ainda fora do Brasil, por extremamente indiática e insulada, as Côrtes portuguesas pretenderam converter a planície num novo Canadá, no momento em que se verificou o desmembramento de nosso país do império lusitano. O exemplo da Inglaterra, quando os Estados Unidos se emanciparam, era estimulante, mas outras razões locais concorriam também. O colonizador português empenhou-se a fundo na conquista da Amazônia. E a teve fechada para o mundo, até mesmo depois de proclamada a independência do Brasil. Sômente na metade do século passado o rio Amazonas foi aberto à navegação dos países amigos. Como, pois, deixaria o Estado de refletir,

em tôda a extensão e profundidade, os movimentos sociais, as diretivas econômicas que predominavam no Estado vizinho, situado como nascente e delta de todo empreendimento civilizador, ao longo da bacia do Mar Doce?

Denotou, desde logo, um notável espírito de autonomia, refletido nas receitas provinciais após a separação administrativa. Êsse espírito local, admirável pelos seus empreendimentos é que ainda muito pode realizar, pela emulação entre os dois grandes Estados-membros da bacia, não venceu, entretanto, as contingências imanentes de um meio cósmico de comportamento quase uniforme. Portanto, as razões que originam as atuais dificuldades do Estado do Amazonas respeitadas algumas peculiaridades, são as mesmas que informam os problemas do Estado do Pará:

Os conquistadores portugueses colocaram a área sob seu domínio, mas não tiveram possibilidade de cultivar as porções agricultáveis em larga escala. Para aumentar o despovoamento, organizaram caçadas e morte em massa da população indígena. O sistema tributário, permitiu ao govêrno central arrecadações elevadas, pouco deixando em obras públicas correspondentes, enquanto o executivo estadual concentrava recursos e vantagens na sede e os municípios viam diminuídas as possibilidades de progresso. Os transportes são precários, antiquados, insuficientes. Não conta o Amazonas com uma só ferrovia nem uma rodovia digna dêsse nome. Com exceção do transporte aéreo as conduções de superfície estão atrasadas de trinta anos. E' preciso compreender a significação da distância na Amazônia, para bem sentir êsse aspecto. Araújo Cavalcanti, autor de "Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco", colocou a questão em seus devidos termos, em considerações recentemente publicadas acêrca dos que desejam resolver as equações amazônicas com remédios alienígenas. O aproveitamento do famoso vale do Tennessee, nos Estados Unidos, reunindo tôdas as vantagens da moderna técnica norteamericana de planejamento e construção, custou 14 bilhões de cruzeiros, isto é, um orçamento anual do Brasil. E o Tennessee pode ser comparado, em extensão e grandeza, ao rio Uraricoerã, formador do rio Branco, afluente do Negro, tributário do Amazonas.

O crédito é uma coisa que, na rigorosa expressão do termo, está ainda por criar no Amazonas. Não existe financiamento regular para as tentativas industriais nem para os custeios de safras. Seis bancos encontrou no Estado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1944. Suas operações de empréstimos quase se limitam ao comércio, sob garantias seguras e a curto prazo. Durante o ano passado, o Banco do Brasil emprestou mais, por sua Carteira Agrícola, ao Território do Acre. O grande financiador é o Banco de Crédito da Borracha, instituição "sui generis", cujo presidente foi homenageado pelas classes conservadoras do Pará por ter obtido junto às autoridades federais o pagamento das contas cativas, da que dependia o fluxo econômico normal ou uma devastadora pororoca sobre a civilização da planície. Somente esta demonstração — que o Sr. Otávio Meira indiscutivelmente merece — indica a necessidade de converter o Banco da Borracha num Banco da Economia Amazônica, com recursos efetivos e não aleatórios, para desempenhar o papel que ali o Banco do Brasil deixou de cumprir.

Vivendo na maior extensão ocupada por uma entidade da Federação brasileira, a população de 416.001 habitantes que o IBGE recenseou no Amazonas em 1940, e que outra contagem indicará ser muito maior, vive e trabalha em mais de um milhão e meio de quilômetros quadrados. Exceto os moradores da bela cidade de Manaus e das sedes dos municípios mais adiantados, a maior parte dos grupos demográficos está entregue à indústria extrativa, na apanha dos produtos florestais, representados por borracha, castanha, madeiras, sementes, caça e pesca e, mais recentemente, ao cultivo da juta. Existe, também alguma pecuária, em estado de empirismo, e uma agricultura de rendimento local, segundo os métodos vigentes na hileia. Exaustivamente estudados por Océlio de Medeiros em "A margem do planejamento econômico da Amazônia", os índices de produção revelaram, em certos casos, que a área cultivada no Estado do Amazonas é menor do que no Território do Acre. Ainda é uma consequência do estado cultural introduzido pelos conquistadores da bacia, os quais, conforme definidos pelo Barão do Marajó, "no Brasil, como em quase todas as suas riquíssimas colônias, hoje decadentes ou per-

tencentes a outros dominadores, só trataram, estabelecido que foi o seu domínio, de desenvolver o comércio de suas drogas, produtos e mercadorias com a metrópole, que forçosamente engrandecia, enquanto as colônias pequeno desenvolvimento tinham".

Foi talvez considerando o estágio de existência das populações amazônicas, que André Siegfried, o notável sociólogo francês, lembrou ao Brasil que somente a elevação do nível de vida das massas rurais permitirá a um país a criação de uma indústria forte. Como não existe, virtualmente, agricultura no Estado do Amazonas, seus grupos humanos com "melting pot" formado por portugueses, alguns outros europeus, indígenas, descendentes de escravos africanos, levantinos e migrantes do Nordeste, terão de sustentar, por muito tempo, um duro regime de economia predatória, não compreendida em grande parte do país e última alternativa que lhe restou de uma organização colonial incipiente. Situado entre a Venezuela, a Colômbia, o Perú e a Bolívia, na zona internacional da hileia e entre os Territórios do Acre, do Guaporé e do Rio Branco, e os Estados do Pará e de Mato Grosso, o Estado do Amazonas, com uma receita de meia centena de milhões de cruzeiros, servido por grandes rios como o Madeira, o Negro e o Purus, tributários do Amazonas, que o atravessa em toda a sua extensão, ainda é uma terra para pioneiros, como o "Times" acaba de classificar o Brasil. Ainda é uma terra para pioneiros, com o ânimo que Augusto Frederico, em suas conclamações, vem solicitando para as novas gerações do Brasil. Que, com novos contingentes raciais, introduzidos por uma política imigratória enérgica, e não a dirigida pelo Sr. Jorge Latour, seja capaz de erradicar a cultura velha, ultrapassada pelo tempo, trabalhando aqueles rios, aquelas terras, aquelas florestas, pela policultura racional, pela força inaugural de novos empreendimentos, pela criação de riquezas necessárias, suscetíveis de lhe dar os meios de transporte para vencer um mundo de aquavias e distâncias gigantescas.

IX — O CLIMA

O clima tem sido a principal dificuldade para a colonização da Amazônia. Devido às noções divulgadas sobre o clima quente super-úmido reinante na bacia do mais volumoso rio da Terra,

as correntes imigratórias da Europa Central e Meridional evitaram o vale amazônico. Fugindo, também aos rigores do clima nordestino, os grupos estrangeiros procuraram o sul e o sudeste do Brasil. Dessa forma, decorrido um século da abertura do nosso país à imigração regular, a quase totalidade dos cinco milhões de estrangeiros que entraram nesse período, está reproduzida em filhos, hábitos e costumes bastante diversificados dos da Amazônia. A modificação no "tonus" étnico brasileiro, daí decorrente, é, pois, de tamanha importância, que se impõe uma revisão no conceito predominante sobre o clima amazônico. Em trabalho organizado para a Comissão Parlamentar de Imigração Colonização e Naturalização, no ano passado, dizíamos que, se a imigração continuasse a fluir regularmente para o sul, dentro de cinquenta anos estaria irremediavelmente consumada a separação entre o extremo norte e o sul do país. As diferenças culturais promoveriam e antecederiam a separação política.

São mais recentes do que se julga geralmente os pressupostos que condenam quarenta por cento do território nacional como uma terra de clima ardente, perenemente inundada pelos rios torrenciais e por chuvas diluvianas. Assim não pensaram, por certo, os portugueses, os espanhóis, os franceses, os ingleses e os holandeses que se lançaram à conquista da planície amazônica. Não temiam o clima, sobretudo os primeiros, no período de maior desenvolvimento administrativo da colônia. Os desvelos da política colonial emprestaram apreciável impulso à economia amazônica, falando em termos da época — o que levou o governo do Estado do Maranhão a ter sede oficial em São Luiz e residência efetiva do governador em Belém. A impossibilidade de carrear para a planície contingentes humanos em quantidade suficiente — porque nenhum outro povo europeu podia imigrar para o Brasil e a nação portuguesa era reduzida em número de habitantes, — além do morticínio da população indígena, trouxe a Amazônia para o Brasil independente com insignificante total de residentes. Pouco depois, a intensificação da imigração se fazia no sentido das fazendas do sul, que ofereciam condições ecológicas mais parecidas com os países de origem dos adventícios. Coberta pela mais luxuriante vegetação contínua já conhecida, a bacia do Amazonas converteu-se numa terra de lenda. As

expedições organizadas tiveram para o grande público mais o efeito de acentuar os motivos exóticos, nos quais predominava o clima, como fonte de apreensões e aventuras. Com a grande tentativa de ocupação, efetuada pelo "rush" da borracha, ainda era o clima escaldante que aquecia as imaginações de quem morava fora da região amazônica.

A verdade sobre o clima da Amazônia é que ele é perfeitamente suportável, muito uniforme e regular, atestando índices de região temperada em alguns trechos, onde pode alimentar culturas de imigrantes nórdicos. Os cientistas que percorreram a hiléia e autorizados exploradores são quase idênticos nas conclusões a que chegam sobre o clima amazônico. Louis Agassiz, um dos mais conhecidos, afirmou:

"O clima de que gozamos nos causa uma surpresa das mais agradáveis. Eu esperava sempre viver, desde que estivessemos na região amazônica, debaixo de um calor acalorante, ininterrupto, intolerável. Longe disso, as manhãs são frescas; é uma delícia passear de manhã, a pé, ou a cavalo, entre 6 e 8 horas. Se ao meio dia o calor é realmente muito grande, ele diminui para as 4 horas; as tardes são inteiramente agradáveis e a temperatura das noites já mais é incômoda. Quando no correr do dia ela é mais forte, o calor não é sufocante; sempre uma leve brisa sopra docemente".

O que foi suprêsã para o pesquisador suíço não o foi para o Barão de Marajó. Filho da planície, o autor de "As regiões amazônicas" achava, juntamente com Bates, que o calor não era tão opressivo como o do verão em Nova York, "nem como os meses de janeiro, fevereiro e março no Rio de Janeiro, em que o termômetro marca 38° a 39°, nem como julho e agosto em Portugal e Espanha, onde os segadores caem abafados pelo calor, em que mesmo os pássaros caem em seu vôo e em que o termômetro chega a 37° centígrados, como observei em 1857, no mês de agosto". Transcrevia o Barão o espanto de Bates pelo fato de que, "nas proximidades de um estuário como o do Amazonas, em um clima tropical, as doenças não tomam muito largas proporções e de que estrangeiros apesar de uma residência conservam as suas boas côres". Afirmava que, no interior da província do Pará, "as moléstias que mais comuns se apresentam são de origem palustre", e atribuía essa circunstância à péssima esco-

lha dos locais de habitação de preferência sobre as margens inundáveis dos rios.

Modernamente, o clima amazônico está classificado no tipo A, obedecendo ao sistema organizado pelo cientista austríaco Wladimir Koppen. Publicado pela primeira vez no princípio deste século, está geralmente aceito como a melhor classificação, se bem que já alterado, sujeito à crítica e encarado como um sistema flexível, passível das modificações que se fizeram necessárias. O sistema aludido divide os diversos tipos de clima em cinco grupos, que correspondem a cinco das mais importantes associações vegetais, e assim distribuídos: A — Climas úmidos, tropicais, sem estação fria e com a temperatura média do mês menos quente acima de 18°C; B — climas secos, onde a evaporação é maior do que a precipitação; C — climas úmidos das latitudes médias, com invernos brandos e a temperatura média do mês mais frio entre 3°C e 18°C; D — climas úmidos, das latitudes médias com invernos rigorosos e a temperatura média do mês mais quente acima de 10°C e do mês mais frio abaixo de 3°C; E — climas glaciais das regiões polares, sem estação quente e com a temperatura média do mês mais frio abaixo de 10°C.

Os cinco grupos abrangem onze tipos de clima mais importantes, com várias subdivisões, entre as quais figuram as de tipo A, que compreende florestas tropicais, com tipos de clima constantemente úmido e chuvas do tipo monção e savanas tropicais, com verão úmido, inverno seco. Dentro desse sistema, José Carlos Junqueira Schmidt procurou classificar o clima das áreas em que se reparte a Amazônia. Utilizando-se de diversos símbolos, que deixamos de reproduzir aqui, ele apresenta o clima predominante na Amazônia como pertencente ao grupo A, ou seja, aquele em que a temperatura média do mês menos quente se mantém acima de 18°C, limite abaixo do qual não se podem desenvolver certas plantas tropicais. A região compreendida por esses climas é o domínio da vegetação megatérmica, que exige uma temperatura constantemente alta e chuvas abundantes. Entre os tipos de clima desse grupo, existem dois de maior importância: um caracterizado por chuvas relativamente abundantes em todas as épocas do ano, e o outro, apresentando uma estação seca que prejudica profundamente a vegetação. O primeiro, no qual a altura de chuva do mês mais seco deve atingir

no mínimo 80 milímetros, corresponde ao clima de florestas tropicais. Nesse tipo, tanto a temperatura quanto as chuvas sofrem um mínimo de variação anual e mantem-se num nível algo elevado, ao passo que a amplitude anual das temperaturas médias mensais não ultrapassa 5°C. O segundo, indicando que possui uma estação bem acentuada, que coincide com o inverno e tem pelo menos um mês uma altura de chuva inferior a 60 milímetros, abrange as savanas tropicais. As temperaturas seguem um regime semelhante ao primeiro, sendo que a amplitude das temperaturas médias mensais se mantêm abaixo de 12°C. Acha Junqueira Schmidt que, sendo pequeno o número de estações meteorológicas na bacia amazônica, com um longo período de observações, não se torna possível fazer um estudo minucioso das variedades climáticas. Entretanto, com os dados meteorológicos disponíveis e com auxílio do relevo e da vegetação, estabelece os tipos *Ai*, ou de florestas tropicais; *Am*, forma intermediária (florestas tropicais, apesar de uma estação relativamente secas); *Aw*, clima de savanas; e *Cw*, em que a estação seca coincide com o inverno e a altura da chuva do mês mais seco, tipo de clima encontrado na parte montanhosa das baixas latitudes e nas regiões das latitudes médias onde predominam as chuvas do tipo monção.

São esses os tipos de clima predominantes na bacia amazônica, diz o referido meteorologista. Os climas de floresta tropical e da forma intermediária encontram-se nas partes mais baixas e mais chuvosas da bacia amazônica, assim como nas vertentes expostas aos ventos úmidos vindos do mar. São as regiões da hileia. O clima das savanas abrange grande parte dos planaltos e suas encostas onde dominam os campos, cerrados e caatingas; e o tipo de clima da parte montanhosa das baixas latitudes é encontrado nas regiões mais elevadas dos planaltos e nas montanhas das baixas latitudes, onde a temperatura média do mês mais frio desce abaixo de 18°C. De modo geral, acentua a mencionada autoridade, o clima amazônico se caracteriza pela constância da temperatura elevada e pela abundância das chuvas, donde a exuberância da vegetação verdadeiramente equatorial que lá se desdobra, formando a maior extensão de floresta fechada existente no mundo. Inexato, acrescenta, seria a conclusão que, tendo em vista essas duas principais características se viesse tirar, mesmo grosso modo, da influência nociva

do clima amazônico sobre o homem. Graças aos ventos alíseos que sopram regularmente das bandas do mar e penetram pelo continente, e à relativamente acentuada queda da temperatura à noite, boas são na Amazônia as condições do meio assim amenizado. Nas regiões das savanas que circundam a vasta planície amazônica — é sua opinião — à conta do regime de chuvas e da boa ventilação, bem melhores são as condições climáticas! O que êsse estudo nos permite afirmar é que o clima da Amazônia não oferece maior obstáculo ao desenvolvimento do seu progresso”.

E’ a mesma opinião de Paul Le Cointe, ainda externada em seu último livro, em que diz que o clima amazônico, comparado ao de outros países equatoriais, é um dos mais acolhedores para o viajante e o colono nacional ou estrangeiro. Por manifestações de quem o estudou verdadeiramente, o clima da Amazônia permite e justifica um grande empreendimento de valorização, preconizado, devido a isso mesmo, por John B. Bernhard especialista norte-americano em transportes que, convidado pelo governo brasileiro, depois de auscultar as virtualidades da grande planície, declarou, em seu relatório: “— Brasil, Amazônas, Trópicos, Equador — tais palavras há muito evocam ao espírito dos povos a imagem do mormaço dos jangais, pântanos, insetos, répteis, umidade torrida, simplesmente porque a palavra clima tem sido confundida com temperatura”. E depois de condenar como grosseira a divisão da terra em zonas tropical, ártica e antártica e temperada, conclui que o clima do vale amazônico nenhum obstáculo sério oferece ao aproveitamento de seus recursos.

X — A FLORA

Dotada do maior revestimento florístico do mundo, a Amazônia impõe aos seus ocupantes uma economia extrativa dos recursos florestais.

Se “a flora é o espelho do clima”, a economia amazônica é o reflexo da flora. Para as populações civilizadas que procuraram o vale, o primeiro adversário a vencer foi a floresta. Passados três séculos da colonização portuguesa, a cerrada jangal ainda não foi seriamente atingida em suas reservas. Formou um sistema social de cuja observação se conclui que a Amazônia, como unidade geopoliticamente configurada, permanece embrionária, porque o primeiro período de uma cultura

civilizada — o de ataque e coleta dos produtos naturais — ainda não foi ultrapassado. Para que atingisse o estágio de desenvolvimento das comunidades sociais adultas, alguns esforços se tentaram, mas não conseguiram substituir os bens nativos pela produção agrícola e industrial organizada. Se os propósitos fossem atingidos, a floresta desempenharia um papel auxiliar e não principal. Mas a transição não foi possível e, ainda agora, são bem apreciáveis as dificuldades para passar de um a outro estágio. A distribuição vegetal pelas terras da planície entrava as comunicações, cria o insulamento de núcleos demográficos, oferece produtos que independem de cultura, com regime alternado de coleta, como a borracha e a castanha do Pará, conduzindo fatalmente à economia florestal. O aprisionamento das populações amazônicas às disponibilidades da hileia é ainda mais expressivo quando se considera o elevado número de espécies arbóreas, a sua ocorrência em todos os trechos da bacia, mal abrindo espaço para as relativamente pequenas regiões de campos do Rio Branco, do Baixo Amazonas, da ilha do Marajó, da costa atlântica e outras menos significativas.

Para bem compreender o papel da flora no conjunto amazônico, o naturalista Paul Le Cointe propõe que uma descrição sumária, mas geral, deverá ser subdividida em duas seções: a floresta e o campo. Compreende-se a divisão, tendo em conta que, somente no Pará, a floresta representava cinco sextas partes da superfície do Estado, ou sejam, mais ou menos 1.400.000 quilômetros quadrados, não passando a área dos verdadeiros campos de uma sexta parte, ou 223.000, em números que incluem o atual Território do Amapá.

Para quem imaginou as florestas tropicais como são descritas nas histórias romanesças de viagens imaginárias em países desconhecidos, diz Le Cointe, a primeira impressão recebida ao percorrer algumas partes da floresta amazônica, seja viajando, seja explorando qualquer de seus produtos naturais, ou simplesmente seguindo a pista de alguma caça, será, antes, de surpresa, misturada com certa decepção, pois, se ela não tem nada de precisamente sedutor, também nada possui de terrível. Narrando as características da jangal amazônica, diz que é certo que, nos terrenos baixos e úmidos, a vegetação de “sous-bois”, abundante e compacta, a grande quantidade de cipós entrelaçados, a forte proporção de plantas espinhosas

ou de ervas cortantes opõem mil obstáculos à marcha e não permitem à vista alcançar além de alguns passos. Mas, logo que nos afastamos da margem dos rios ou saímos das capoeiras cerradas que, junto dos lugares habitados, têm substituído a floresta primitiva derrubada ou queimada, e quando chegamos às terras do interior ainda virgens, aí a vegetação miúda e baixa quase desaparece, as árvores de todo tamanho, mas em geral não muito grossas relativamente à sua altura, elevam-se direitas, sem emitir logo galhos laterais procurando, antes de tudo, elevar suas copas por entre as dos vizinhos, a fim de receber, também a sua parte de ar e de luz. A seus pés, poucas plantas herbáceas ou rasteiras crescem sobre o solo e entre as inúmeras varinhas dos renovos que se erguem verticalmente e os gigantescos troncos bastante espaçados, não é difícil abrir caminho. Um terçado de lâmina larga, pouco espessa e bem afiada, é suficiente para cortar os importunos cipós. Aqui e ali, acrescenta, alguns veteranos derribados pelas tempestades abriram com sua queda verdadeiras clareiras onde, com a ação vivificante dos raios de sol um entrançado denso de espinheiros e de ervas trepadeiras se desenvolveu rapidamente. Em resumo, a opinião de Le Cointe é que a floresta virgem da Amazônia, se não chega a ser um "inferno verde", como a batizou Alberto Rangel, é certamente pouco hospitaleira, demasiadamente fechada e plantada com excessiva regularidade para ser grandiosa, monótona na repetição de seus diversos aspectos, asfixiante pela sua atmosfera saturada de unidade quente, inquietante e triste, pela imensidade misteriosa e pela sensação de isolamento que provém do silêncio e o de limitado alcance da vista na penumbra que tudo envolve.

Assim descrevendo a floresta, o ilustre amazólogo figura os diversos tipos de florestas, de acordo com as diferentes condições de clima e sobretudo do solo. Para isso, aceita a primeira classificação popular da situação dos terrenos, denominados respectivamente "mangais", "matas de várzea" e "matas de terra firme", cujas respectivas vegetações características foram descritas pelos botânicos J. Huber e A. Ducke. Os "mangais" são as matas que crescem nas aluviões marítimas da costa atlântica, quase inabitável, lamacenta e sujeita às inundações periódicas das marés, com uma vegetação pouco variada, composta quase exclusivamente de mangues de ci-

rinha, ou de tinteiro, conforme a região árvores de altura média e de folhagem verde-claro uniforme. As "matas de várzea" são as que ocorrem nos terrenos de aluviões fluviais e pertencem a duas espécies bastante distintas, ou seja, as do estuário e as da seção da bacia que corresponde ao Baixo Amazonas. No estuário, aparecem a aninga, o aturá; as flutuantes de murué e esparana desizam na correnteza. Palmeiras de várias designações, a seringueira, ucuhiba, surgem com outras espécies elevadas. No Baixo Amazonas, o revestimento vegetal é diverso, com as oeranas, imbaubas, mugubas e várias outras. Cacauais foram plantados nas restingas das várzeas, mas são abaiados por árvores de maior porte, conservadas a título de sombreamento. Quanto às "matas de terra firme", isto é, aquelas que não são alagadas pelas enchentes fluviais, são as menos conhecidas. Suas zonas têm limites que ainda não podem ser traçados. Na região que se estende ao sul de Belém entre o Tocantins e o Gurupí, no Estado do Pará, a floresta é rica em madeiras de construção. A grande mata amazônica é rica em caucho, castanha e seringa verdadeira (*hevea brasiliensis*), cujo nome científico cabe nesta altura, apesar de estarem sendo omitidos, no presente trabalho, os das demais espécies. Há que considerar, também, a vegetação do "igapó", matas sujeitas à alagação, por deficiência de escoamento natural das águas. Suas árvores são as mesmas dos terrenos de aluvião, mas algumas lhe são características, como o apuí, o assacu, o louro do igapó.

A vegetação dos campos derrama-se, consoante a classificação do autor de "A Amazônia Brasileira", sobre os "campos mistos", inundados somente em parte pelas enchentes periódicas, ou campos firmes, não inundáveis, mas de pouca extensão e junto a campos baixos inundáveis: "campos de várzea", mais ou menos cobertos pelas águas durante as enchentes anuais; e campos firmes, nunca alagados, de grande extensão. A flora que aí se encontra vai desde as plantas forrageiras, que constituem bom alimento para o gado, até ervas rasteiras venenosas e grandes espécimes vegetais. Procurando os lugares tranquilos e pouco fundos, onde as águas ficam represadas por qualquer motivo, surge também a vegetação aquática, formando sempre um motivo de atração na paisagem contínua.

A J. Sampaio, em trabalho editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, esposa o conceito de J. Huber, de que a família das leguminosas é a mais importante na composição das matas amazônicas e também sob o ponto de vista de utilidade de suas madeiras. Segue-se-lhe a família das palmáceas, com grande número de espécies e numerosas outras famílias têm seus representantes na hiléia. Na impossibilidade de enumerá-las todas, prefere mostrar as plantas úteis, começando pelas seringueiras, a que se seguem, por ordem de importância econômica, a castanheira, o caucho, o cacau, as madeiras, as oleaginosas, timbó, guaraná, cumaru. Além da "hevea brasiliensis" são várias as espécies que dão boa borracha. O Sr. Valentim Bouças calculou em 300 milhões o número de seringueiras produtoras de seringa.

A castanheira, com tendência a gregarismos, constitui acúmulos nas matas de terra firme. De acordo com A. Ducke, os maiores castanhais existem entre o Tocantins e o Xingu, bem como em Santarém, havendo neles muito caucho. O cacau verdadeiro é indígena na Amazônia e também cultivado na região. As palmeiras oferecem diversas utilizações, salientando-se a jarina, utilizada na indústria de botões, o assaí, o babaçu, o buriti, o inajá, o marajá, o patauá. Da andiroba, da oncorrinha, do assacú, da castanha de arara, da castanheira do Pará, da copaíba, do cumaru, do louro inhami, do mucajá, do pau rosa, são extraídos óleos empregados em vários misteres, inclusive na indústria farmacêutica e de perfumes. As madeiras atestam o maior coeficiente de leguminosas, das quais, só no Pará, Ducke acha 550. Destacam-se o acapú, a arariúba, as maçarandubas, probas, freijó, pau-amarelo, pequiá-marfim, ipês, jacarandá etc.

Entre as plantas úteis tem lugar o guaraná, sapindácea indígena da região cultivada nas zonas do rio Maués, Tapajós, Acará, Belém, Itacoatiara, sem esquecer o timbó, utilizado para entorpecer peixes e que contém o inseticida rotenona. Cobrem, ainda, os terrenos da hiléia, muitas outras plantas úteis, especialmente fibras, plantas medicinais, frutas, sementes alimentícias, resinas, breu, cipós, orquídeas e numerosas plantas ornamentais.

Toda essa riqueza florestal representa, todavia, uma forma penosa para a existência dos que

se dedicam à coleta dos recursos vegetais. A dispersão das espécies por extensas e pouco penetráveis superfícies faz que a floresta amazônica deixe de constituir um conjunto explorável de primeira ordem. Eis por que os programas de aceleração de economia do vale do Amazonas devem colocar a mata no sentido em que a viu Araújo Cavalcanti, ao propor a criação do Parque Nacional da Ilha do Maracá, enquadrando no plano do governo do Território do Rio Branco a reserva dessa grande ilha do rio Uraricuera para a reunião de todos os elementos faunísticos e florais que desaparecerão da bacia do rio-mar, com o avanço da técnica e da cultura.

A civilização tem de investir pela planície à custa da floresta, destruindo-a, onde se tornar necessário, amparando e protegendo as espécies melhores, onde assim fôr preciso, substituindo-a por áreas de cultura racional, onde exigirem os imperativos de uma ativa política de colonização. A riquíssima flora amazônica pode ser definitivamente colocada ao serviço do homem, com a disciplinação de sua conquista, com o inteligente aproveitamento de suas inúmeras espécies com a reserva de áreas de cultivo e experimentação.

Em certos lugares, hoje cobertos pela flora primitiva, deverão surgir a agricultura organizada e a indústria de transformação, sem a qual nenhum povo pode atingir alto nível de progresso. Para estar ainda uma vez, de acordo com Paul Le Coite, é evidente que a colonização só pode ser feita com o sacrifício de boa parte das florestas e não há motivos para que nos alarmemos em excesso com os pequenos estragos que já sofreram pelo descuido de seus primeiros desbravadores. Reconhecendo a necessidade de não perder de vista a necessidade de conservar determinado equilíbrio entre a área das terras ocupadas pela floresta e as que serão apropriadas às culturas e às aglomerações urbanas, deve-se considerar, como M. Marrington Moore, acerca da flora amazônica, que a conservação da floresta só tem razão de ser num solo impróprio à agricultura intensiva, já que uma colheita agrícola permite retirar da terra maior rendimento do que uma exploração florestal.

XI — A FAUNA

Como a maioria dos recursos amazônicos, a fauna tem sido encarada como um frio campo

de catalogação científica ou como reserva natural predada pelas populações.

Da ausência de qualquer critério econômico estável, da falta de previsão racional, por parte dos poderes públicos ou da iniciativa particular, têm resultado a devastação e o baixo aproveitamento dos grupos animais da planície. A pesca indiscriminada e a caça sem reservas tendem a extinguir ou fazer rarear as espécies melhores. Entretanto, apesar de sua dispersão e da forma empírica como se integra no complexo econômico da região, a fauna desempenhada e continuará a desempenhar, por muito tempo, um papel que merece consideração no sistema de vida na Amazônia. Não é ainda possível prever, com segurança, dentro de que período a Amazônia alcançará o estágio de integração definitiva no mundo civilizado. Com os recursos tributários exíguos da União, as fracas possibilidades das administrações regionais, a precariedade do esforço das populações e as raras virtualidades ecumênicas de uma área para onde não se dirigem ainda as correntes emigratórias, é possível antever que, dentro de trinta anos, a selva amazônica continuará inconquistada, unicamente atingida pela irradiação dos centros de progresso que fôr possível estimular. Isso dito, com o reconhecimento equilibrado da situação, para evitar desilusões, salvo se outros fatores se apresentarem, a extensa mesopotâmia, mais de metade da superfície absoluta do Brasil, continuará regida pelo mesmo padrão até hoje conhecido. De uma ou de outra maneira, o avanço da civilização não prescindirá do concurso das espécies animais nativas, que servem de alimento aos grupos humanos interiorizados na jangal.

Diversos fatores devem ser levados em conta na enquadração da fauna em um sistema regular de valorização da Amazônia. Em primeiro lugar, a biogeografia do vale está compreendida numa das seis grandes áreas zoogeográficas em que se divide o mundo. A Neotrópica, conforme é denominada, é uma das mais bem definidas. Wallace, que juntamente com Sclater estabeleceu as divisões, define essa região como estendida por toda a América, desde o México, ao sul do Rio Grande do Norte, até ao extremo sul da Terra do Fôgo, ou seja, toda a parte do continente colombiano compreendida entre as latitudes 25° N e 55° S. A região Neotrópica é aceita nessa conformidade por todos os biogeógrafos, que somente discordam

quanto aos limites das sub-regiões e as subdivisões destas em províncias zoológicas, assim como na divisão zoogeográfica da América do Sul. Wallace dividiu a América do Sul em duas sub-regiões, apoiado por Sclater, Trouessart e outros autores mais recentes. Sua tese enuncia que a sub-região Brasiliana pode ser definida como formada por toda a região de matas da América do Sul, incluindo igualmente todas as planícies abertas e os campos cercados pelas florestas ou intimamente associados às mesmas. Sua massa central é constituída pela grande planície florestal do Amazonas, estendendo-se de Parnaíba, na costa norte do Brasil, a Zamora, na província de Loja — distância em linha reta de mais de 2.500 milhas inglesas, quase toda coberta pela floresta equatorial contínua. Sua maior extensão de norte a sul vai da fôz do Orinoco às vertentes orientais dos Andes, perto de La Paz, Bolívia, e um pouco ao norte de Santa Cruz de la Sierra, numa distância de cerca de 1.900 milhas. Dentro desta área de florestas contínuas estão encerrados alguns campos abertos, ou áreas de terras de pastagens, sendo os mais importantes os campos do Alto Rio Branco nos limites sententrionais do Brasil; um trecho no interior da Guiana Inglesa; e outro na margem norte do Amazonas, perto de sua fôz e estendendo-se um pouco pela margem sul até Santarem. Na margem setentrional do Orinoco estão os Llanos ou terras baixas abertas, parcialmente inundadas durante a estação de chuvas; mas muito para o interior da Venezuela a região é coberta de mata. Novamente predomina a floresta, do Panamá a Maracaibo, e mais para o sul, no vale do Madalena e sobre toda a vertente oriental dos Andes, por cerca de 100 milhas ao sul de Guaiacuil. Na costa nordeste do Brasil há uma porção de terra descoberta, com alguns trechos, perto do Ceará, onde não chove durante anos a fio; mas ao sul do cabo de São Roque começam as florestas litorâneas do Brasil, estendendo-se até aos 30° S., cobrindo todos os vales e vertentes das mais altas montanhas e penetrando muito mesmo para o interior, cobrindo os grandes vales internos. A sudoeste, a região de matas, acrescenta Wallace, reaparece no Paraguai e se estende em maciços e regiões em parte cobertas de matas, até alcançar o limite sul da floresta amazônica. Apresenta-se, assim, no interior do Brasil como uma grande ilha-planalto, elevando-se no meio de terras baixas,

cobertas por florestas sempre verdejantes. A sub-região Brasileira compreende toda essa região florestal e as porções descobertas que aí estão incluídas, estendendo-se ainda muito para fora, até onde existe uma vegetação florestal suficiente para sustentar suas formas peculiares de vida, e indo muito além dos trópicos, no Paraguai e no sul do Brasil, conclui o cientista.

Coincidindo quase com os limites dados por Wallace, Troussart fixou a sub-região Brasileira como abrangendo a maior parte da América meridional, a oeste dos Andes e ao norte do Rio Grande do Sul, ou seja, a vasta região coberta de florestas e entrecortada de cursos d'água que Humboldt designou sob o nome de "hiléia": em outros termos, os vales do Orinoco e do Amazonas com os seus afluentes. Várias controvérsias surgiram para marcar os limites da província do distrito amazônico, uma das subdivisões da Neotrópica. Atualmente porém é possível aceitar as propostas por Melo Leitão, que declarou: "A mais vasta das províncias da sub-região Brasileira, a que mais tem seduzido os naturalistas pela exuberância da flora, riqueza dos rios, mistério das gentes, variedade da fauna, é a Hiléia, que abraça toda a bacia do Amazonas e do Tocantins, estendendo-se até a zona dos cocais do Maranhão, o norte de Mato Grosso e alcançando porção não desprezível dos países limítrofes com o Brasil, ao norte e ao oeste. E' a província de limites biológicos mais precisos, com um sem número de formas próprias ou que têm aí seu habitat principal".

A precisão dos limites biológicos também assegura para a Amazônia certas características importantes, como a circunstância de que a fauna seja mais rica em espécies do que em indivíduos e os animais não sejam de grande porte. Todos os grupos animais estão representados na Amazônia em formas próprias e típicas. Nas diversas ordens são encontrados interessantes tipos, como a grande mucura, o morcego pescador, o grande vampiro do Solimões, perigoso até para o homem, a onça, que não ultrapassa de 1,60 centímetros de comprimento e 85 centímetros de altura. As borboletas são inúmeras. Bates diz ter visto 700, em uma hora de passeio pela cidade de Belém, e chegou a reunir 14.000 espécies de insetos em toda a pesquisa pelo vale. A fauna alada é das que mais impõe respeito, no capítulo dos insetos, pois entre os

mosquitos figuramos transmissores das febres palustres. São numerosas e apreciáveis as diversas aves, que vão desde os gaviões a singular cigana. Os ofídios apresentam exemplares imponentes, como a sucuriju, a surucucu. E a maior parte das cobras amazônicas, assevera Le Cointe, que há meio século estuda a província zoológica da Hiléia não é de espécies venenosas. A gibóia, quando jovem e com menos de dois metros, é empregada para limpar o forro das casas da presença de ratos e morcegos.

As singularidades da fauna amazônica têm sido bastante comentadas e mesmo ampliadas. Sir Conan Doyle chegou a colocar répteis voadores pré-históricos nas cumiadas do "plateau" guianense. Nestas considerações, desprezaremos o exótico, o delicado e o extraordinário para encarar a fauna da província zoológica amazônica no conjunto da obra de valorização.

A produção de peles silvestres indica duas perspectivas a seguir: a organização regular da caça e do comércio, e a adoção de condições para intensificação do número de espécies utilizáveis. Não é desprezível a contribuição do mercado de peles silvestres. O Estado do Pará já o teve, em um ano, no terceiro lugar, em sua pauta de exportação. Eram peles de ariranha, caetetu, camaleão, capivara, maracajá, gibóia, jacaré, jacuraru, jacuruxi, lontra, onças, queixada, sucuriju e outros animais. Quando a borracha caiu, deixando de fornecer os elementos de riqueza necessários ao homem amazônico, este se voltou para a exploração de peles silvestres, o que bem indica, em certas regiões, a exuberância da fauna.

Essa mesma exuberância leva à aceitação das coisas em seu estado natural. Assim, com variadas existências ictiológicas, a bacia amazônica não possui uma indústria de pesca aparelhada e Belém do Pará, no estuário do grande rio e próxima ao oceano reclama abastecimento de peixe à sua população. E' um paradoxo amazônico, que encontra adequada expressão no comércio do pirarucu, o singular habitante das águas dos lagos, que é a base da alimentação de pequenos e grandes núcleos demográficos e, entretanto, continua capturado e preparado por métodos primitivos. Dotado de peixes saborosos e nutritivos, a Amazônia deveria vencer pela piscicultura o "handicap" negativo constituído pela exuberância de

espécies em contraste com o número de peixes que não é tão abundante.

A fauna terrestre pode ser observada segundo um ponto de vista de utilização econômica. As diversas qualidades de caça obedeceriam a um princípio seletivo. Assim, a anta, o maior quadrúpede da Hiléia, domesticável quando nova, e outras qualidades de carne apreciada ficariam resguardadas em áreas de produção e desenvolvimento. O Parque Nacional, cuja organização foi proposta na ilha do Maracá, deve ser um exemplo na bacia amazônica. Um dos animais seriamente ameaçados, pela perseguição tenaz do homem necessitado de alimentação — a tartaruga — encontraria, em áreas de reprodução e desenvolvimento reservadas pelo Estado, condições para proliferar e novamente encher as praias amazônicas. As aves comestíveis da floresta, a exemplo da maior parte dos animais sulamericanos, são perfeitamente domesticáveis. Entre este, Paul Le Cointe cita a anta, que segue o dono como um cão. As aves, como o mutum, o jacamim e ainda outras, são facilmente domesticáveis, passando a viver regularmente no terreiro das habitações. Não é raro, diz Le Cointe, ver saltitar, em completa liberdade, nas casas e nos jardins, um gracioso corupião, um japiim, um anu-coroca, um pavãozinho, perfeitamente domesticados, e, no pátio, mutuns, jacamins, porcos e marrecas vivem em plena harmonia com as galinhas e os patos. Os índios criam, do mesmo modo, jacus, cojubis, aracuãs.

Além de tal facilidade da domesticação, a fauna amazônica pode ser aproveitada de maneira mais ampla. As três grandes regiões de campos naturais da província da Hiléia são relativamente pequenas e poucas para tão extenso revestimento florístico. Portanto, é necessário estudar o meio florestal, criando tanto quanto possível, regiões de reserva e multiplicação para posterior emprêgo e distribuição das espécies rendosas em áreas pouco providas ou já totalmente desfalcadas.

XII — AS POPULAÇÕES

A Amazônia é a região menos povoada do Brasil, e, por isso mesmo, reflete melhor os fenômenos de carência humana de que se ressente o país.

Na grande região natural Norte, onde flui o maior volume d'água do rio Amazonas e seus afluentes, abrangendo 41% da superfície absoluta do Brasil, existem apenas 1 milhão e setecentos mil habitantes, segundo as estimativas até 1946, baseadas nos dados do censo geral de 1940. Diversos fatores de ordem política, econômica, administrativa e até mesmo climatérica, contribuíram para o reduzido contingente de residentes em cada cem quilômetros quadrados. Ao princípio da investida portuguesa, o sentido cosmográfico da expansão colonial lusa não poupou esforços para alcançar o domínio da maior bacia hidrográfica sulamericana, ultrapassando, com o argumento de uma aguerrida presença, os limites do Tratado de Tordesilhas. Como se sabe, caso a monarquia portuguesa desejasse cumprir o estabelecido na célebre convenção, os limites da América lusitana não passariam de Laguna, em Santa Catarina, ao sul, e de Santa Maria de Belém do Grão Pará, ao norte. Mas os imperialistas de Lisboa, com visão avançada do domínio das bacias hidrográficas, não iriam fundar Belém, já no estuário do Amazonas para abandonar o mediterrâneo de água doce aos apetites dos demais europeus que flibustavam suas águas. Pelo contrário, fortificando-a com duas praças de guerra e amparando, mais adiante, com as fortalezas de Macapá e Gurupá, dela se utilizaram para expulsar ingleses, holandeses e franceses, e consolidar a posse do rio-mar. Se grande foi o sonho português, ao se derramar, assim, por tão extensas terras, pequeno, entretanto, era o seu contingente humano. Às voltas com problemas coloniais, em que figurava a necessidade "de se não despovoar o reino", a metrópole e seus agentes multiplicavam energias pelos quatro cantos do globo. Mesmo sob o domínio espanhol, não relaxaram os portugueses o programa de ocupação política e econômica do mundo. Seduzia-os a bacia do Prata — e eram tão numerosos e quicá mais importantes do que os espanhóis em Buenos Aires. Violando, ordens rigorosas de Castela, arrebatavam aos vizinhos da Ibéria as riquezas do Perú e convertiam-se nos mais influentes habitantes de Lima. Era preciso acender os fogos da Santa Inquisição para baixar a fôrça avassaladora dos portugueses na América. Tais movimentos, que o ilustre historiador Jaime Cortesão vem minuciosamente explicando na "Introdução à história das bandeiras",

apresentaram sensível efeito sobre o Brasil em geral e a Amazônia em particular.

Conforme tivemos oportunidade de referir, o reduzido número de habitantes da nação portuguesa, não lhe permitiu ocupar efetivamente os territórios administrados ou colocados sob a suzerania da corôa. Não obstante os esforços dos orientadores da política imperialista, traduzidos em sábias disposições, de que nos dão notícia as "Rulers of India", admiravelmente concebidas, a colônia não pôde ser colonizada.

Assentava o Brasil numa grande extensão territorial, mas ficaria subordinado ao crescimento natural dos grupos humanos que já abrigava, se o rei D. João VI, às vésperas de deixar o Rio de Janeiro, não houvesse aberto as portas à imigração. Dos cinco milhões de alienígenas não portugueses que, a partir dessa data, entraram no país, um milhão e meio retornou à pátria de origem, o que dá, na realidade, apenas três milhões e meio em grande parte hoje mesclados aos descendentes dos lusitanos, índios e negros. Por aí se vê como é relativamente pequena a contribuição imigratória ao desenvolvimento da comunidade brasileira e como praticamente, não começou ainda a verdadeira imigração para o país. Considerando que os estrangeiros, por temer o clima e encontrar melhores possibilidades no leste e no sul, evitaram o nordeste, o norte e o centro-oeste, entende-se a razão mais recente, somada aos fatores históricos responsável pelos desertos da periferia.

Eis por que a Amazônia, em plena metade do século XX, permanece no estágio econômico que conseguiu atingir, graças ao "rush" da borracha, ainda em fins do século passado. Sem o concurso de novas culturas raciais, insulada do resto da República, a planície amazônica forçosamente atestaria nos seus quadros demográficos a pobreza de números e o empirismo das atividades econômicas a que se dedicam. O recenseamento nacional de 1940 registrou 1.462.420 habitantes como total geral verificado no Território do Acre e nos Estados do Pará e Amazonas, nestes dois últimos compreendidas as áreas dos atuais Territórios do Amapá, Rio Branco e Guaporé. De acordo com as declarações formuladas, dêsse número, a maior parte, no Estado do Pará, empregava-se nas atividades domésticas e atividades escolares, seguida dos que se empenhavam na agricultura, pecuária e

silvicultura, com margens relativamente apreciáveis para as indústrias de transformação e comércio de mercadorias; as indústrias extrativas absorviam 60 mil pessoas, os transportes e comunicações, 11 mil, a administração pública, o ensino público e a justiça, 7 mil e quinhentos. No Estado do Amazonas, 68 mil pessoas serviam na agricultura, pecuária, e silvicultura, 46 mil na indústria de transformação, 7 mil no comércio de mercadorias, idem, nos transportes e comunicações, 3.000 na administração, justiça e ensino público e 117 mil nas atividades domésticas e escolares. No Acre, a agricultura, pecuária e silvicultura absorviam 7 mil habitantes de mais de dez anos de idade, 15 mil, estavam na indústria extrativa, 600 empregados na indústria de transformação, 1.200 no comércio de mercadorias, 700 nos transportes e comunicações, 500 na administração, justiça e ensino público e 20 mil nas atividades domésticas e escolares. Para melhor compreensão, foram despresadas as frações, mesmo porque, quase oito anos decorridos, esses números estão sobremodo alterados, principalmente com o novo surto da borracha para a guerra — e servem apenas como base de informação.

Na realidade nua de sua distribuição ao longo da planície, as populações amazônicas podem ser divididas em habitantes das cidades e moradores do interior. A maioria, de raízes mais antigas, procede dos portugueses dos Açores, do Porto, de Mazagão, dos índios que constituíam numerosa população nativa e dos africanos introduzidos para a exploração agro-pecuária. Dos 25 mil negros trazidos durante o período colonial, conforme a assertiva de Antônio Periaassú, somente restavam 20 mil, no momento da Abolição. Os descendentes se diluíram no "melting pot" regional. O que restou, como elementos preponderante, foi o cabloco, nome dado ao mestiço de índio com português. Posteriormente em período bastante próximo, chegaram sírios, italianos e espanhóis, assim como, bem recentemente, os japoneses. Em grande migração interna, forçada pelas secas e impulsionada pelo desejo de fortuna rápida, contingentes nordestinos se foram incorporar ao cadinho racial amazônico. Na divisão das tarefas, esses grupos humanos se repartiram da maneira que os portugueses, espanhóis, italianos e sírios ficaram com as atividades comerciais, bancárias e industriais. Os japoneses iniciaram culturas de pequeno porte

em Maues, Parintins, Tomé-Açu e Monte Alegre, introduzindo, no primeiro daqueles municípios, a cultura da juta. Dos alienígenas, foi assim, o japonês o único que concorreu substancialmente para a modificação dos métodos de exploração da terra na Amazônia. Enquanto isso, o caboclo permaneceu no interior, sem instrução, sem saúde, sem assistência, de qualquer espécie, alimentando-se da caça e da pesca, sustentando precária cultura de quintal e de várzea de rio. As populações das cidades, notadamente Belém e Manaus, e, já agora, Macapá, vivem com o conforto possível numa terra ainda para pioneiros, sendo motivo de satisfação para os moradores da planície o desenvolvimento alcançado pelas duas principais cidades. Com exceção das populações suburbanas, que apresentam os baixos níveis de vida conhecidos em tôdas as zonas não urbanas do Brasil, os residentes nas cidades conduzem um nível de existência que causa inveja ao modestíssimo homem do interior. Este, geralmente sustentando numerosa família, habita as margens dos rios, em rústicas moradas, feitas com paxiuba e jupati, esteios de madeira e cobertas de palhas de ubucu, ubi ou cavaco. Modificando a paisagem, o nordestino planta a sua casa de adobe, com jardim e pequeno roçado em torno. Ambos, o nordestino e o caboclo de origem indígena, fundem-se e compreendem-se muito bem, pois o primeiro serve de guia e daptador ao segundo, no contacto com a floresta e com os novos métodos de vida. Formam o "background" da população do vale. Os hábitos, insulamento, ausência quase total de aproximação com outros grupos raciais, estão criando sério problema, pelo modo como o resto do país crescentemente se diferencia do tipo a que pertencem. Essa é a população que levava João Ribeiro a prever, num possível desmembramento do Brasil, o fulcro do separatismo na Amazônia. Se continuar a diferenciação, dentro em breve será pouco fácil se entenderem as populações amazônicas como parte de um todo na Federação.

A solução adequada seria o encaminhamento de correntes imigratórias para o vale amazônico.?, ao propor, semelhante medida, que sempre chocou os sentimentos nativistas da região, não nos deixamos iludir pelo deslumbramento de quantidades demográficas, porquanto temos bem presente a lição de Giorgio Mortara de que o número

dos componentes representa uma das circunstâncias de que depende a capacidade de ação de um povo, mas, não a única e nem sempre a mais importante. "A extensão, situação e configuração do país, os seus recursos naturais, o próprio clima, são outras circunstâncias de grande relêvo, inerentes ao meio físico; o estado sanitário, intelectual e econômico da população, o nível da técnica produtora, a coesão oficial e nacional são outras circunstâncias referentes ao meio humano, que também contribuem para determinar o que, de maneira vaga e imprecisa, se chama "a força" de um povo, ou, melhor, de uma nação", diz o notável catedrático da Universidade de Milão. Sômente com essa diretriz, a região amazônica sairá do empirismo que marcou os seus homens do interior como precários seringueiros, balateiros, seringalistas, caucheiros, castanheiros, madeireiros, coletores de couro e peles, guaranaseiros, piassaveiros lavradores de mandioca, milho, arroz, cana de açúcar, algodão, cacau, fumo e juta, pescadores fluviais e marítimos, criadores e vaqueiros do Marajó, baixo Amazonas, Rio Branco e Amapá, garimpeiros do Rio Branco. Com o impulso de culturas orientadas por outros processos, a população poderá sair do regime de apanha primitivo para o de produção racional. E, sobretudo, apropriar-se efetivamente do solo.

Quem analisar, como acaba de fazer o economista Evaldo Silva Garcia, os índices de apropriação da terra no Brasil, chega a conclusões que exigem meditação. Em primeiro lugar, o povoamento é o fator a que está relacionado, fundamentalmente, o grau de apropriação da terra. Utilizando os resultados do mencionado estudioso, verifica-se que as zonas norte-oriental, sul-oriental e meridional do Brasil, abrangendo 1.710.180 quilômetros quadrados, superfície algo superior à do Estado do Amazonas, abrigavam três quartos da população total do país e abrangiam 52,83% das áreas apropriadas, isto é ocupadas no território nacional. Enquanto isso, as que denomina de zonas de transição e periféricas, nas quais se inclui a Amazônia, com quatro quintos da superfície total do Brasil, só tem 47,17% das áreas apropriadas. Nas zonas periféricas, 9% das terras não estão no âmbito da propriedade privada e a área disponível é bem menor, porque naqueles números não estão compreendidas as extensões tomadas por cidades, rios, pântanos, lagoas e outras. No Acre,

o índice de apropriação da terra, relativamente elevado, como caso atípico, é de 45,71%, no Pará, é de 7,40% e, no Amazonas, de 4,66%, o mais baixo do Brasil.

As populações amazônicas necessitam do concurso de outros povos para aperfeiçoar o seu padrão de vida e ingressar definitivamente na civilização. Para tanto, é mister que os governos regionais tenham presente às considerações do governador do Estado do Amazonas, Sr. Leopoldo Neves, na mensagem à Assembléia Legislativa referente ao exercício de 1947: "Região de feição característica, onde a vida ainda se processa de maneira tumultuária na aquisição de suas riquezas, ela reclama, por isso mesmo, grande observância no processo de substituição do modo de existência atual quase nômade de suas populações rurais". E, o governo federal considere a experiência contida no testemunho de David E. Lilienthal, o administrador que, depois de orientar os trabalhos da gigantesca recuperação do vale do Tennessee, acentuou que se tratava de uma iniciativa do governo central através de uma administração descentralizada. E que as populações foram convocadas e participam ativamente dos trabalhos e planejamentos, inclusive alterando as deliberações da autarquia com que a União norte-americana se propôs a modificar — e modificou para melhor — o padrão de vida num dos trechos necessitados dos Estados Unidos.

XIII — O SISTEMA ECONÔMICO

Depois de passar por um largo período de cultura agrária, a Amazônia retornou, neste século XX, ao estágio econômico do Descobrimento.

Vários motivos contribuíram para essa volta ao fundo primitivo da cultura do vale. Desde já, é possível reconhecer, entre as circunstâncias negativas assim alinhadas, a pobreza demográfica da região, a falta de contribuição de novos métodos de vida pela introdução de imigrantes, o crescente deslocamento dos centros de interesse econômico-social para o sul do país, a vastidão da área, o seu quase intocado revestimento florístico, a organização municipal, a ausência de crédito e a estagnação da capacidade empreendedora das elites. Além da conseqüente atrofia da agricultura, da senilidade dos meios de transporte do anquilosa-

mento da pecuária e da manifesta incapacidade industrial, surgiu como elemento definidor desse precipitado o avanço de uma civilização que gira sobre rodas. Nem o transporte aéreo prescinde de pneumáticos — e eis a Amazônia, no alvorecer do automóvel, a encher de pneus o mundo e, 30 anos decorridos, convocada para a guerra com a matéria prima de suas seringueiras. Dois impactos, tão fortes, eram de molde a abalar seriamente o arcabouço econômico de uma zona onde a atração da "hevea" desperta chamados atávicos na alma de populações habituadas às generosidades da economia florestal. Sobretudo pela ausência de exploração agro-pecuária ou de empreendimento industrial de transformação que, passado o "rush", atraísse novamente os desviados, repondo a economia em termos de equilíbrio. Não foi o que se verificou. Hoje, encerrada a segunda guerra mundial, a estrutura econômica da Amazônia repousa sobre um artifício. Um artifício econômico — única solução encontrada para contornar a "debacle" do após-guerra — e que em 1951, ou antes, fará sentir os seus efeitos, casos as populações amazônicas não deparem outra forma de exploração econômica acima da borracha.

Neste instante, mais de um milhão de brasileiros concentra suas energias na extração de um produto que custa Cr\$ 7,50 no mercado externo, abundantemente provido e, só por artifício de salvação pública, custa o dôbro no mercado interno. Vale a pena o artifício, sabendo-se que não poderá subsistir, que, em 1950, ano limite para a lei que o instituiu, a situação dos mercados será semelhante e, um dia, terá de ser enfrentada a crua realidade? Valerá, talvez, como panacéia, para evitar, momentaneamente, mal maior. Não é razoável entretanto, que sirva de suporte para empreendimentos regionais, porque é uma falsidade econômica, como falsa é a base de todo o sistema econômico da Amazônia desde que retornou a economia predatória.

Analizando a evolução da Amazônia, como unidade geopolítica não se pode concluir que lhe seja uma fatalidade um destino inevitável, a exploração única dos recursos naturais. Remontando aos primórdios da conquista, veremos que os primeiros europeus a iniciar o aproveitamento das riquezas do grande vale foram os holandeses e os ingleses, que comerciavam com os índios os produtos de sua caça, pesca e agricultura rudi-

mentar. A essa época, os franceses de La Ravardiére, apoiados na base de São Luís, detinham o avanço dos portugueses para noroeste e preparavam com os navios ligava-os aos filibusteiros europeus que por ali andavam como em coisa sua. Pois bem refletia o espírito dos inimigos de Castela, o conceito do rei francês que, a propósito de Tordesilhas, dizia não conhecer a verba testamentária pela qual Adão legava o mundo a Portugal e Espanha.

Expulsos os franceses da França Equinocial, livre o caminho para a bacia hidrográfica cobijada, os portugueses fundaram Santa Maria de Belém do Grão-Pará, arrasaram os fortes e eliminaram os competidores das margens do Amazonas. Interessavam aos lusos as "drogas do sertão" denominação genérica aplicada à canela, cravo, cacau, baunilha, raízes aromáticas. E ouro. Mas a sábia política colonial portuguesa, a exemplo dos holandeses, que haviam iniciado a cultura de cana de açúcar no Xinguú inspirou a plantação de cacau, cana de açúcar, algodão, arroz e café. As lavouras eram apoiadas no braço índio, único de que era possível dispor, o que determinou, como primeira imposição da conquista econômica, a caça às tribos aborígenes, pelas tropas de guerra, pelos pelotões de resgate e mediante o concurso de catequese religiosa. O desenvolvimento se verificou nas condições que o meio e o ambiente histórico permitiam. Já em 1730, ou seja, um século depois, vicejavam 1 milhão e 500 mil cacueiros e, 23 anos mais tarde eram colhidas 4.275 arrobas de café. Em 1800, funcionavam 18 engenhos de açúcar, aguardente e álcool. O vale do Tocantins era a região mais cultivada e a exploração do cacau descia para o baixo Amazonas. Cinquenta anos antes, a necessidade de descentralização administrativa obrigara o governo colonial a instituir a Capitania de São José do Rio Negro, que deixou de atender aos prognósticos dos que tinham preconizado a separação do Grã-Pará. Graças todavia, ao trabalho desenvolvido pelo General Pereira Caldas e, posteriormente, pelo extraordinário administrador colonial que foi Lobo D'Almada, a produção agro-pecuária subiu. Um resenseamento oficial, em 1775, arrolou mais de 12.000 arrôbas de cacau, registrando-se mais de 200.000 pés de café e quase 50 mil de tabaco. O naturalista Alexandre Rodrigues Ferreira, já naquela época, clas-

sificava entre as principais dificuldades para o cultivo, a falta de braços diligentes e produtivos, indolência e hostilidade dos índios, preferência pela colheita dos produtos naturais, arrogância dos portugueses, assim como ignorância dos melhores métodos a adotar nas culturas. Chegando ao Rio Negro, Lobo D'Almada iniciou a conquista efetiva do Rio Branco, introduzindo os ascendentes do atual rebanho do Rio Branco, incrementou a cultura do anil, suprimindo de arroz, café, algodão, cacau e salsa a unidade sob seu governo, conforme opinião de Araújo e Amazonas, recolhida por Artur César Ferreira Reis, o historiador moderno que maiores subsídios tem oferecido ao conhecimento da Amazônia. Lobo D'Almada foi afastado por intrigas políticas e a capitania entrou em decadência. Mas dois anos antes da partida de D. João VI para Portugal, a produção agrícola ainda atestava índices apreciáveis. Quando foi criada a Província do Amazonas, em 1850, o primeiro presidente, Tenreiro Aranha, teve a visão do que se fazia mister na Amazônia e expressou: A bem da agricultura, tenho feito conceber aos habitantes civilizados e aos indígenas a idéia de que se devem aplicar à cultura não somente dos produtos que antes já cultivavam com tantos proveitos, mas até as do cacau, cravo, goma elástica, guaraná, puxuri, salsaparrilha e outras espécies de muito valor que sendo por enquanto silvestres e com muitos riscos e árduos trabalhos extraídos das matas, podem vir a ser-lhes do maior proveito, se forem cultivados". Ao mesmo tempo, mandou fazer, por conta da fazenda da província, plantações dos gêneros de primeira necessidade.

As culturas na maior floresta fechada do mundo conheceriam, entretanto, a força das necessidades universais de borracha. Apenas na segunda metade do século XIX, a goma elástica entraria com vigor na economia amazônica, se bem que já em 1827 trinta toneladas tivessem sido produzidas, rendendo a quantia de nove contos de réis. O impulso para dentro das matas foi de ordem impressionante, criando a configuração econômica que predomina na Amazônia. Apreciáveis grupos humanos em que concorriam os nordestinos tocados pela seca e pela ambição, da fortuna, se

espalharam pelos rios. Em 1905, a borracha representava o segundo lugar entre os produtos de exportação do Brasil, logo abaixo do café chegando a figurar com 40% do valor da exportação nacional, em 1910. De repente, toda a riqueza sumiu, como por encanto. Porque toda essa soma de interesses não repousava numa estrutura econômica adequada. Enquanto os plantadores do Oriente dispunham de meios de financiamento e de métodos de cultura, os homens da Amazônia apanhavam pura e simplesmente o produto florestal. O luxo e os desperdícios, tornados famosos, assentavam num curioso mecanismo econômico que assim pode ser resumido: o seringueiro era contratado pelo seringalista, de quem todavia não era empregado; apanhava a borracha e entregava ao seringalista que, em troca, lhe facultava crédito em objetos de toda natureza, correspondente ao valor orçado do produto; por sua vez, por conta da borracha, o seringalista obtinha dos "aviadores", em Belém, e Manaus, os objetos, comestíveis e utilidades que fornecia ao seringueiro. Nas duas capitais, os "aviadores" também por sua vez, levantavam compras a crédito dos importadores e atacadistas. Enquanto a produção fluía e era reclamada, o sistema funcionou bem. Quando a produção asiática inundou o mercado e Deus deixou de ser amazônico, o seringalista, cuja prosperidade era medida pela sua capacidade de dever milhares de contos de réis, ficou reduzido à extrema miséria. E, com ele, todos os componentes da cadeia de interesses esfacelada pela desgraça.

Depois da experiência da borracha nativa, os amazônicos voltaram-se para outras modalidades de exploração da terra. Já a essa altura, a organização municipal do Brasil, atribuindo minguadas rendas aos municípios, a forma do exercício do crédito na região, onde não se empresta às atividades agro-pecuárias, a rarefação populacional cada vez mais em contraste com o povoamento das unidades do sul e de leste, na qual, por conseguinte mais se empenhava o governo federal e cresciam as riquezas, a paralisia das elites, tomadas de uma

atitude bostoniana diante das novas exigências de trabalho, o abandono das populações à própria sorte, resultaram na forçada manutenção da indústria extrativa. As tentativas de agricultura da zona da Estrada de Ferro do Bragança, no Pará, somente cansavam as terras e apresentavam uma produção minguada. As regiões de campos naturais, onde cresce o velho gado, pobre e de peso reduzido, não forneceriam elementos suficientes de abastecimento. Belém importa carne verde de Goiás, por via aérea. A incipiente agricultura não chega para as necessidades locais e com todas as dificuldades, vimos o Acre apresentar maior área cultivada do que o Estado do Amazonas. Na hora em que a Amazônia foi convocada para fornecer borracha, aos exércitos americanos a precária economia regional sofreu outro golpe. De acordo com as conclusões do deputado Deodoro de Mendonça, ex-secretário geral do Estado do Pará, e um dos maiores produtores da região do Tocantins, a necessidade urgente de produzir borracha afastou o trabalhador dos castanhais, sem maior proveito, pois, via de regra, dedica metade do ano à borracha e outra metade à castanha.

Todas essas flutuações, marchas e decepções no panorama agrônomo da Amazônia encontram explicação na insistência com que se aferra, tantos anos ultrapassados, à economia florestal. Enquanto depender de produtos de apanha e cotação incerta, a planície banhada pelo mar doce ficará sujeita aos mesmos inconvenientes de agora. Eis porque deve ser reputada de toda necessidade uma revisão no sistema econômico amazônico. No momento em que a Constituição determina ao governo federal a aplicação de três por cento de suas rendas tributárias à valorização da extensa área, onde existem os quatro únicos Territórios continentais brasileiros, é uma tarefa nacional rever as causas fundamentais do desequilíbrio social da área. As deficiências estão apontadas, os remédios devem ser estudados, inclusive, a transformação do Banco da Borracha no estabelecimento

de crédito geral de que sempre necessitou a Amazônia; o fortalecimento das receitas municipais; o aproveitamento das florestas e a introdução da policultura racional; a reorganização dos meios de transporte, inclusive da rede aeroviária amazônica; criação de assistência sanitária e educacional efetiva e introdução de correntes imigratórias apropriadas em áreas previamente escolhidas.

Se fôr possível adotar pelo menos duas dessas providências, de imediato — a irrigação de crédito e a policultura racional — estarão afastados

dois grandes fatores de desequilíbrio do sistema econômico. E, no momento em que a Colômbia, o Equador, o Panamá e a Venezuela fundem seus interesses internos e externos na união aduaneira de uma Nova Granada, o Brasil estará preparado para executar, na principal bacia hidrográfica do continente, a política que um dos homens mais avisados do país, o Sr. Valentim Bouças, prevê ter de ser exercida, muito mais breve do que se possa pensar, através de uma Divisão do Amazonas no Ministério das Relações Exteriores.

A lei de participação dos Municípios no imposto sobre a renda

OCÉLIO DE MEDEIROS.

Influenciados pelo movimento de recuperação econômica de nossos municípios, os constituintes brasileiros desdobraram-se por consolidar uma Constituição à altura das reivindicações municipais, não titubeando mesmo em inaugurar no país uma revisão da tradicional discriminação de rendas tributárias.

Das inovações que mais calaram na opinião pública, está a disposição que concedeu aos Municípios Rurais participação no produto do imposto sobre a renda, hoje consubstanciada na lei n.º 305, de 1948.

E' do citado dispositivo legal que se ocupa o presente artigo, vasado no estilo escoreito de um grande especialista na matéria. (N. R.)

I — INTRODUÇÃO

A PARTICIPAÇÃO dos Municípios Rurais no imposto sobre a renda, instituída pela Carta Magna de 18 de setembro de 1946, acaba de ser regulada pela Lei n.º 305, de 18 de Julho de 1948.

O histórico do dispositivo constitucional sobre a matéria, caldeado no movimento de revigoração do interior brasileiro que se processou no seio da Assembleia Nacional Constituinte, tendo à frente a influência doutrinária da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M), há de revelar, por certo, um acervo de atitudes precursoras, entre as quais se inclui a primeira palavra sobre o assunto, modesta entrevista do autor, publicada no "Diário de Notícias".

A essa época, a campanha contra o centralismo, que inicialmente se processou no plano político, logo mais se fez sentir no âmbito financeiro e econômico, dentro da tese de que pouco adiantaria

proporcionar aos Governos Municipais o maior grau de autonomia, se os mesmos, pela tradicional precariedade de receitas, continuassem sob a dependência dos Governos Estaduais e do Governo da União, para cujos cofres se canalizaram sempre as fontes tributárias de maior volume. Quando o exame das finanças nacionais acentuava, ainda mais, a triste realidade da indigência dos Municípios, ousamos clamar, por diversas vezes, ao se apontarem medidas para solucionar a histórica injustiça, que não havia insuficiência de receitas, mas, tão somente, má discriminação tributária. E, ao defendermos, perante os ilustres constituintes, a conveniência de uma revisão tributária, clamávamos pela necessidade da participação dos Municípios no imposto sobre a renda, de vez que esta, em considerável parte, provém do interior do país, onde residem as verdadeiras fontes de produção nacional.

Não é, pois, sem grata satisfação que, após estar a matéria consagrada na Constituição de 1946, vemos-a hoje transformada em realidade, pelos atos de regulamentação do dispositivo constitucional. Transcrevemos, portanto, os referidos atos, que serão comentados a seguir:

II — OS ATOS DE REGULAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS RURAIS NO IMPÔSTO SOBRE A RENDA

Coube ao Congresso Nacional a elaboração da Lei, que tomou o n.º 305, de 18 de julho de 1948. Seu texto é o seguinte:

"Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º A União, por intermédio do Ministério da Fazenda e respectivas delegacias fiscais nos Estados, promoverá a distribuição, em partes iguais, de uma cota anual correspondente a 10% (dez por cento) da arrecadação geral do imposto de renda e proventos de qualquer natureza a todas as municipalidades do país, excluídas as capitais.

Parágrafo único. No ano de 1948, será entregue apenas a metade da cota prevista.

Art. 2.º As importâncias devidas na forma do artigo anterior serão distribuídas em duodécimos, nos termos do Código de Contabilidade Pública, às exatorias federais, a fim de que estas efetuem mensalmente o pagamento.

Art. 3.º O pagamento será feito diretamente à Prefeitura de cada Município pela Coletoria nêle instalada ou pela que nêle tiver jurisdição, mediante ordem, neste último caso, da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional, no respectivo Estado.

Art. 4.º A apuração e fixação da importância devida aos Municípios, como cota de cada exercício, a partir de 1948, inclusive, terão por base o total consignado no balanço da Contadoria Geral da República, a título de imposto de renda.

Parágrafo único. A parte devida a cada Município será fixada pela Diretoria da Receita Pública, que tomará por base o número dos Municípios existentes, a 31 de dezembro do ano anterior.

Art. 5.º No ano seguinte ao do recebimento da respectiva cota-parte, cada Município enviará ao Congresso Nacional e ao Ministério da Fazenda um relatório acerca da aplicação que lhe houver dado, para comprovação de que foi observada a parte final do § 4.º do artigo 15 da Constituição Federal.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário”.

Ato de tamanha relevância política, cuja elaboração deveria sujeitar-se à obediência de uma técnica própria, fóra do tumulto das discussões parlamentares, poderia ter partido, originariamente, da iniciativa do Executivo. Em virtude, porém, do Congresso Nacional se haver antecipado, só foi possível ao Executivo dar algumas sugestões, quando, na Mensagem apresentada por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1948, sugeriu o Sr. Presidente da República:

... “Já no corrente ano e, na sua integridade, a partir de 1949, será entregue aos municípios a parte do imposto de renda que lhes foi atribuída pela Constituição. Metade da importância recebi-

da deverá ser aplicada, por força do próprio mandamento constitucional, em benefícios de ordem rural, cláusula cujo sentido cumpre seja fixado na lei complementar, ora em elaboração. Estabelecida, como foi, uma restrição, — de ordem constitucional — à livre disposição do que fôr entregue pela União a cada Município, — parece-me ter o Congresso autoridade para fazer fiscalizar o seu cumprimento.

Para êsse fim, lembro a possibilidade de serem utilizados, sem desvirtuamento de suas atribuições normais, as delegações do Tribunal de Contas, junto às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, e o sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

Mesmo assim, o Executivo atinou no sentido político da matéria, quando fez preceder a assinatura do Decreto n.º 25.252, de 22-7-48, de uma importante mensagem, cujo texto é o seguinte:

“Ao assinar o Decreto n.º 25.252, que regula as providências administrativas para a execução do parágrafo 4.º do artigo 15 da Constituição Federal, de tão relevante importância para o revigoramento econômico das Municipalidades, julgo oportuno exprimir a minha confiança em que a efetivação do princípio consagrado, no campo da discriminação tributária, pela Carta de 1946, venha a constituir, a breve prazo, um marco de progresso e desenvolvimento na vida local brasileira. Embora ainda cogite o Poder Executivo de encarecer a atenção do Congresso para a conveniência de um reexame do assunto, com o objetivo não só de simplificar o processo de entrega dos recursos que foram conferidos ao poder municipal, mas ainda de definir claramente a responsabilidade no cumprimento das cláusulas constitucionais — não tenho dúvida em assinalar, na assinatura do Decreto n.º 25.252, o ponto de partida para uma fase de intenso aperfeiçoamento dos fatores básicos da organização nacional.

Assegurando sensível reforço às finanças municipais, com destinar-lhes parte da arrecadação do imposto de Renda, e determinando que metade da importância correspondente aos Municípios seja empregada em benefícios de ordem rural, os Constituintes de 1946 favoreceram, de maneira inédita na experiência republicana, o estabelecimento de bases equitativas para a estrutura econômica e social do país, permitindo, ao mesmo tempo, o encaminhamento através de simples ação administrativa, de planos de reforma que anulem os chocantes contrastes ainda verificados, in-

felizmente, entre as conquistas de nossa civilização litorânea e as deficiências do Brasil interior.

Uma das preocupações fundamentais do meu governo tem sido o acatamento à dignidade do poder municipal e a garantia de seu pleno e eficiente exercício, em salvaguarda aos preceitos do Federalismo, que assinalam à terceira órbita da administração pública um papel básico na vida nacional. Essa maneira de pensar e agir evidencia-se, reiteradamente, nas Mensagens que, em 1947 e no corrente ano tive a oportunidade de dirigir ao Congresso, por ocasião da abertura das respectivas sessões legislativas.

No primeiro desses documentos, falando a propósito das atribuições específicas da União, dos Estados e dos Municípios, assim me expressei: "A esfera de ação própria a cada um está delimitada na Constituição, quanto à área administrativa e à competência, não devendo a colaboração entre todos, no interesse público, sofrer restrições de espírito de facção".

E mais adiante:

"A cooperação que a todos asseguro, de parte do Governo Federal, deve assumir caráter generalizado e recíproco, de sorte que, pelos esforços comuns, possa o país transpor o atual momento de dificuldades, proporcionando-se ao povo tranquilidade e bem-estar".

As bases dessa reforma, já assegurada, sob o aspecto político, pelo intransigente respeito à integridade da autonomia municipal e às manifestações da soberania popular, recebem, agora, importante reforço no plano econômico. A entrega aos governos municipais da nova parcela tributária resultante do dispositivo constitucional, representa o mais decisivo estímulo à estabilidade financeira, sem a qual o princípio da autonomia política se converte em mera ficção jurídica.

Saudando, pois, os Municípios brasileiros, no momento em que se concretiza uma de suas legítimas aspirações, manifesto a grande certeza de que quanto mais fortes, mais saberão eles ser dignos de sua missão histórica, a serviço da unidade, do progresso e da grandeza do Brasil".

Eis o texto do Decreto n.º 25.252, de 22 de julho de 1948, a que se refere a Mensagem:

"Considerando a necessidade de facilitar a pronta execução do parágrafo 4.º do artigo 15 da Constituição, a fim de possibilitar aos municípios o desenvolvimento de suas atividades financeiras em prol das populações locais:

Considerando que o objetivo daquele mandamento constitucional é permitir, por parte das municipalidades, a sa-

tisfação do maior número possível de necessidades coletivas;

Considerando que cabe ao Governo Federal facilitar o exercício das funções peculiares aos municípios, dando-lhes toda a assistência possível, decreta:

Art. 1.º A apuração e fixação da cota do imposto de renda arrecadada, devido aos municípios, caberá à Diretoria das Rendas Internas, observado o disposto no artigo 4.º da lei número 305, de 1948.

Art. 2.º A Diretoria da Despesa Pública, em face da requisição da Diretoria das Rendas Internas, promoverá, imediatamente, a distribuição, a cada uma das Delegacias Fiscais, nos Estados, dos créditos necessários ao pagamento da cota anual de dez por cento (10%) prevista no artigo 1.º da Lei n.º 305, de 1948, que cabe às municipalidades situadas no território de sua jurisdição.

Art. 3.º Dentro de dez dias, após o recebimento da ordem de créditos expedida pela Diretoria da Despesa Pública, os Delegados Fiscais deverão autorizar as exatarias federais a entregarem, mensalmente, à competente Prefeitura, em duodécimo, a importância correspondente à cota que lhe couber.

Art. 4.º As exatarias federais farão entrega das cotas de que trata este Decreto diretamente ao Prefeito Municipal ou à pessoa por este legalmente autorizada, mediante recibo, em três vias, devendo a primeira via ser anexada ao respectivo balancete mensal, e a segunda encaminhada imediatamente à Delegacia Fiscal, para efeito de controle, ficando, a terceira arquivada na exatoria.

Art. 5.º O relatório a que alude o artigo 5.º da Lei número 305, acima referida, deverá ser remetido à Diretoria das Rendas Internas.

Art. 6.º As dúvidas suscitadas na aplicação deste decreto serão resolvidas pela Diretoria da Despesa Pública.

Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

A Lei n.º 305, pela sua natureza e finalidades, não poderia deixar de ser recebida da maneira como o foi, isto é, com entusiasmo e gratidão, conforme bem o provam as mensagens que a interpretaram. Teve, por isto, a maior repercussão, tanto no âmbito do Governo Federal quanto na órbita dos próprios Municípios. Daí as proclamações que se seguiram. Daí os telegramas de congratulações e agradecimentos encaminhados, por quasi todos os Chefes dos Executivos Municipais, ao Sr. Presidente da República.

III — A TÉCNICA DA LEI N.º 305 E OS MOTIVOS PORQUE NÃO FOI VETADA

Os constituintes brasileiros, influenciados pela campanha de revitalização municipal levada a efeito pela Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.), sob a patriótica orientação do Prof. Rafael Xavier, fizeram o que lhes foi possível, dentro das possibilidades do momento, no sentido de favorecer os Municípios Brasileiros, pela revisão de uma partilha tributária que já possuía foros de tradição.

Os motivos que os inspiravam resultaram, em última análise, da própria interpretação dos fatos econômicos do país, que por si mesmos revelavam a situação de indigência dos núcleos vitais da Nação, a precariedade das fontes de produção e o vertiginoso crescimento adventício dos centros urbanos, mercê de uma política financeira inflacionária, do desenvolvimento de um surto industrial sem base na realidade e dos desfalques de população causados no interior pelo recrutamento de mão de obra, empregados assalariados, soldados e outros elementos que forçaram o crescimento demográfico das capitais.

Qual a solução para sanar esses males que tanto arruinaram os centros rurais brasileiros? A resposta indica uma política de desconcentração, de renda, de serviços, de populações, de iniciativas, desconcentração de tudo, enfim, para que todos os esforços convergissem no sentido da recuperação das áreas rurais do país. Diante dessa realidade, os constituintes deram o primeiro exemplo, incluindo no texto da Carta Magna de 18 de Setembro uma revisão verdadeiramente revolucionária do sistema tributário:

a) pela atribuição da totalidade do imposto de indústrias e profissões aos Municípios e não apenas de 50%, conforme vigorava anteriormente, quando os Estados participavam constitucionalmente dos outros 50%;

b) pela atribuição da cota de 10% aos Municípios, excetuados os das capitais, do total arrecadado do imposto sobre a renda, feita a distribuição

equitativa pela União e predispondo-se a aplicação da metade, pelo menos, em benefício de ordem rural;

c) pela devolução, aos Municípios, da parte dos Estados, anualmente, de 30% dos excedentes da arrecadação estadual, salvo a do imposto de exportação, do total das arrecadações locais;

d) pela atribuição de 40% de novos tributos da União e dos Estados a serem criados, além dos fixados pela Constituição, e entrega da referida percentagem na área em que sejam cobrados.

Ora, conquanto a revisão tributária instituída pela Constituição afetasse mais as finanças dos Estados que os da União, é evidente que a mesma muito favorecerá o revigoramento econômico dos municípios, principalmente os de ordem rural. Vários expedientes legais já foram tentados, por parte dos Governos Estaduais, a fim de atenuar o sacrifício que lhes foi imposto pela Constituição, expedientes esses que foram favorecidos e estimulados pela inexistência de melhor classificação de tributos, mas que podem ser sanados pela legislação complementar e adoção de um perfeito código tributário.

A participação dos municípios rurais no imposto sobre a renda pode ser apreciada, em virtude da lei n.º 305, como a primeira medida concreta da execução da reforma tributária, no sentido de revigorar as finanças municipais. Foi sancionada, além do mais, num período ainda angustioso para a economia nacional. E, pelo fato de vir ao encontro de prementes necessidades, só poderia ser aceita, de maneira como o foi, sem nenhuma crítica, senão com elogios e gratidão, o que serve para demonstrar ainda mais, o estado de indigência em que vegetam as comunas da interlândia, que precisam de auxílio, seja como for.

A elaboração da Lei n.º 305 obedeceu, por isso mesmo, a critérios quasi que exclusivamente de ordem política. Apressaram-se os parlamentares em proporcionar, quanto antes, aos Municípios Rurais, os benefícios que a Constituição lhes facultou. E como o Executivo não atinou, em tempo, sobre

o significado político da medida, senão quando foi o projeto aprovado, conformou-se a Presidência da República em observar a marcha do projeto, na sua *via crucis* pelas Comissões do Congresso, e influir apenas no seu apressamento.

Entretanto, ao ser aprovado o projeto, a hipótese do veto, pelo Executivo, não deixou de ser considerada, pesando-se tôdas as razões. De um lado, impunha-se o veto, tendo-se em vista a necessidade de uma nova técnica legislativa, a fim de melhor beneficiar os Municípios Rurais. De outro lado, sua aprovação, por decreto executivo, se revestia também de um caráter eminentemente político, pois a rejeição poderia significar que o Governo Federal não quizesse dar cumprimento ao dispositivo constitucional, cuja efetivação legal, de qualquer modo, tantos benefícios trará aos exangues cofres das municipalidades do interior brasileiro. A solução aconselhável, portanto, seria a da sanção, no momento, e, logo após, a de apresentação, mediante mensagem, de um novo projeto, no qual melhor se exprimirá o pensamento do Executivo sobre a matéria.

IV — LIGEIRAS CRÍTICAS À LEI N.º 305

Com efeito, o ligeiro exame do texto da lei, acima transcrita, revela, entre outros, os seguintes aspectos:

a) O artigo 1.º sujeitará os Executivos Municipais à dependência do Ministério da Fazenda e das Delegacias Fiscais nos Estados, cujo funcionamento, em matéria de entrega de verbas, fornece fatos capazes de dar lugar a uma triste crônica;

b) O artigo 2.º, dispondo sobre a distribuição em duodécimos, nos termos do Código de Contabilidade Pública, vai acarretar, também, uma série de desvantagens de ordem administrativa, além de reduzir os efeitos da participação da cota, pelo sistema de duodécimos, já tão criticado, pois pequena quantia parceladamente distribuída pouco representará no oceano das necessidades municipais, em matéria de benefícios rurais, ainda não definidos ou regulamentados;

c) O art. 3.º, dispondo sobre o pagamento diretamente pelas Coletorias, mediante ordem do Delegado do Tesouro, está relacionado com o Art. 1.º e apresenta as mesmas desvantagens;

d) O art. 4.º e seu parágrafo único, também inspirado nos mesmos propósitos de subordinação dos Municípios aos órgãos do Ministério da Fazenda, terão apenas as vantagens de método, para fixação de cotas;

e) O art. 5.º, dispondo sobre a comprovação, mediante relatórios, da aplicação das cotas, institue um tipo de controle que pode afetar a autonomia municipal, além de sobrecarregar as Comissões ou uma Comissão Especial a ser criada, no Congresso, para apreciação dos referidos relatórios, o que parece impraticável.

O Decreto n.º 25.252, que regula as providências administrativas para a execução do parágrafo 4.º do Art. 15 da Constituição, procurou corrigir a técnica da lei n.º 305, mas não poderia jámais fugir ao seu espírito, apesar dos métodos preconizados. Faltou ao legislador um pouco de imaginação, de espírito criador e capacidade de inovação, quando da elaboração do projeto que se transformou na citada lei n.º 305. Um ano de experiência de sua aplicação certamente virá comprovar essas críticas.

As concessões de autonomia política, feitas pela Constituição aos Municípios Brasileiros, sujeitam-se ainda, ao que parece, a métodos de cautela e desconfiança, certamente resultantes da descrença da capacidade, ou melhor, da maioridade, dos poderes, legislativo e executivo, dos Municípios. Dá-se autonomia mas não se crê que a mesma possa ser efetivamente exercida. E essa compreensão informa todo o nosso Direito Objetivo, conforme prova o texto da lei aqui ligeiramente analisada.

E' certo que se rejeitem, hoje, as teses de autonomia, baseadas no pretense Direito Natural dos Municípios. O Município é, antes de tudo, uma técnica de organização, ou melhor, uma concessão, uma delimitação de competência do Direito Objetivo. Mas, se o Direito Objetivo organiza os Mu-

nicípios numa larga base de autonomia, isto é, de liberdade regulada e competências definidas por que não deixar que os poderes municipais se manifestem por si mesmos, sem tutelas nem controles rígidos? É certo que, na organização estatal de hoje, não se justifica a existência de Municípios fora da alçada de qualquer sistema de controle. A idéia de planificação, por exemplo, impõe formas de controle e implica em si mesma um sistema de controle. A organização interna dos Municípios, porém, onde os poderes executivo e legislativo se movem harmônicamente dentro dos seus limites de autonomia, como fontes criadoras de Direito, parece suficiente para a vida das comunidades locais e o controle das atividades governamentais.

A Constituição, na sua orientação municipalista, também preconizou a instituição de um departamento de assistência às municipalidades. Ora, a lei que regula a atribuição das cotas do imposto sobre a renda aos Municípios Rurais poderia efetivar a ação desses departamentos, se os entrosasse no sistema de distribuição de cotas, o que levaria os Executivos Estaduais a criá-los, se não existissem, ou a reestruturá-los, se ainda funcionassem com os mesmos vícios remanescentes do regime centralista instituído pelo extinto Decreto-lei 1.202, que transformou as Prefeituras em verdadeiras repartições geograficamente desconcentradas dos Governos Estaduais.

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Organização dos Estados Americanos

ISIDORO ZANOTTI

Completo, bem documentado e muito útil estudo sobre o sistema interamericano, de autoria do escritor brasileiro — Dr. Isidoro Zanotti, incumbido desta seção, é o que esta Revista, no presente número, tem a satisfação de apresentar aos seus leitores.

O interesse pelos problemas relativos à administração, cooperação e política internacionais está crescendo e a divulgação de trabalhos pertinentes a esses assuntos é de real proveito, principalmente quando feita por órgão especializado, como é o caso desta Revista, que circula em todos os Estados do Brasil, nos demais países americanos e em alguns da Europa.

Os Estados Americanos e suas relações de ordem política, econômica, social e cultural, as origens do Pan-Americanismo, os órgãos e atribuições do sistema interamericano, organismos especializados interamericanos — esses e outros aspectos de nosso hemisfério são estudados na citada monografia. O Dr. Isidoro Zanotti vem se dedicando ao estudo do direito, administração e política internacionais, dos problemas de migração e colonização, tendo publicado diversos trabalhos a respeito desses assuntos. Suas pesquisas e atividades têm abrangido, também, as matérias concernentes aos métodos e técnicas da informação pública e os aspectos peculiares das relações públicas das organizações em geral.

Há muito tempo que não aparece, em língua portuguesa, um estudo da natureza da presente monografia, em que a pesquisa paciente deve ter consumido muitas horas ao seu autor. Aos estudiosos dos problemas internacionais e aos jornalistas, essa publicação há de ser de inegável utilidade (N.R.).

Considerações gerais

Na Conferência Internacional Americana (março-abril de 1948), foram dados passos decisivos no sentido de estruturar o sistema interamericano. A Carta da Organização dos Estados Americanos e o "Pacto de Bogotá", assinados naquela ocasião, são dois marcos da maior importância no destino do Pan-Americanismo.

Segundo a Carta, a Organização dos Estados Americanos (O.E.A.) realiza os seus fins por meio de:

- 1) Conferência Interamericana;
- 2) Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores;
- 3) Conselho;
- 4) União Pan-Americana;
- 5) Conferências Especializadas;
- 6) Organismos Especializados.

São órgãos do Conselho: a) Conselho Interamericano Econômico e Social; b) Conselho Interamericano de Jurisconsultos; c) Conselho Interamericano Cultural.

A O.E.A., instituída na forma da Carta das Nações Unidas, é o mais forte organismo regional. Fator básico para o equilíbrio mundial, por contar com 21 repúblicas, a O.E.A. tem posição singular no conjunto das organizações internacionais.

Têm os Estados Americanos o desejo de viver em paz entre si e com as nações dos outros continentes, de cooperar na solução dos problemas sociais e econômicos, quer de natureza regional, quer de ordem geral. A ação que têm desenvolvido em favor da paz e da solidariedade, coloca-os em privilegiada e vantajosa condição ante os países dos demais continentes.

Vinte e uma repúblicas, unidas, representam força ponderável nas questões internacionais e as

vontades dos seus povos influem na manutenção do equilíbrio universal.

Aspectos geográficos

A configuração dos dois continentes é sugestiva e oferece certas características dignas de análise.

Grandiosa “espinha dorsal” interrompida, apenas, pelo canal do Panamá, percorre os continentes norte e sul, a partir do Alasca até a Terra do Fogo; no norte são as Montanhas Rochosas, com a saliência do monte Mac Kinley, e, no sul, a cordilheira dos Andes, com o ponto culminante do Aconcágua — Mário da Veiga Cabral (“Geografia das Américas”, Editora A Noite, Rio, 1948). — Os principais tipos de regiões naturais encontrados em nosso planeta estão representados no solo americano: a floresta fechada, a savana, a estepe, o deserto de pedra e areia, a região mediterrânea, a floresta aberta, o altiplano equatorial. Os mais variados climas também existem neste hemisfério.

As Américas têm a área total de 42 milhões de quilômetros quadrados. Descontando-se as áreas do Canadá e das sem governo próprio (excetuando o Alasca), num total de 11.962.235 kls. quadrados, temos, como área dos países americanos: 30.037.005 quilômetros quadrados.

Ao fazer-se exame das analogias e dos contrastes dos dois continentes, verifica-se que “nenhum outro continente, nem a África, nem a Eurásia, possui semelhante homogeneidade geológica nas suas feições maiores” — Delgado de Carvalho (“A Geografia e a solidariedade entre as Américas” — artigo publicado n’A Noite, de 6-9-42 e transcrito no citado livro de Mário da Veiga Cabral). E diz mais o geógrafo: Há duas séries de analogias: 1.^a) — a distribuição do relevo e 2.^a) — a distribuição das águas. Na primeira, vemos que a altitude média, das terras norte-americanas, é de 700 metros, aproximadamente, a das terras sul-americanas é de 600 metros. E’ muito característica a feição tripartida dos dois continentes. No Sul, entre a cordilheira andina e maciços arqueanos orientais do Brasil e das guianas, estendem-se vastíssimas planícies. No Norte, planícies igualmente vastas separam a cordilheira das Rochosas dos maciços orientais dos Alleghanys. Outro fato é o das cordilheiras serem, nas duas Américas, muito próximas à orla pacífica e muito afas-

tadas da orla atlântica. As analogias do relevo repercutem na configuração horizontal dos continentes, isto é, nas suas articulações litorâneas. O litoral oriental é frequentemente baixo, sinuoso; o litoral ocidental é retilíneo, elevado, com plataformas continentais.

A segunda série de analogias é a da distribuição das águas correntes. Enquanto na América do Norte, dois rios drenam as águas das planícies, um para o sul — o Mississipi, e outro para o norte — o Mackenzie, e um terceiro — o São Lourenço, drena para leste, vencendo o maciço oriental, as águas do interior, — na América do Sul, dois rios drenam também as águas das planícies, um no norte — o Amazonas, e outro no sul, o rio da Prata, e um terceiro — o São Francisco, leva para leste as águas do interior, vencendo o maciço oriental. Do lado da vertente pacífica os dois continentes são marcados de pobreza hidrográfica.

Se o relevo, os litorais e as águas correntes apresentam incontestáveis analogias, os contrastes surgem como resultado de um simples feito geográfico: As Américas não são cortadas em duas partes iguais pela linha equatorial. O equador, ao invés de repetir pelo seu afastamento para o norte e para o sul, todos os climas, tôdas as vegetações, os recursos, como é o caso da África, corta a parte mais longa da América do Sul e fornece o maior contraste fisio-econômico que possa existir na Terra. O contraste térmico que se nota nos dois continentes determina duas ordens de contrastes resultantes: o contraste vegetal e o contraste econômico. Na América do Sul, as selvas equatoriais da Hiléia, as caatingas brasileiras, os campos do sul, os pampas e os llanos e, na parte oeste, os paramos, os desertos e os bosques temperados do Chile. Na América do Norte, tôdas as “prairies” das planícies, os semi-desertos da Grande Bacia, as matas do Pacífico e dos Alleghanys, a floresta tropical.

Diz ainda esse autor: “A Geografia física nos traz preciosos ensinamentos. — Há mais de meio século, uma iniciativa reuniu o primeiro congresso pan-americano, obedecendo instintivamente ao imperativo geográfico. A idéia caminhou, com altos e baixos. Um dia veio, porém, que despertou a alma continental: a tiros de canhão, revelou-se a realidade diante do perigo. Tomou corpo e significação o pen-americanismo. Depois da unidade física, a unidade espiritual. E assim vemos na

lição da Geografia as bases da lição da História: um grande cataclismo, que nossa imaginação mal concebe, veio na Era Terciária, com o surgir das Cordilheiras Andina e Rochosa, edificar a unidade física; um grande cataclismo, igualmente difícil de conceber (refere-se o autor à segunda guerra mundial), vem agora abalar o mundo para levantar outras cordilheiras unificadoras, a unidade espiritual das Américas."

População

Massas humanas, no passado, migraram para as Américas, com o fim de fugir da opressão política, econômica ou religiosa. Para os dois continentes, afluíram milhões de migrantes, desejosos de edificar vida nova. A riqueza e a fertilidade do solo, as perspectivas de liberdade e subsistência mais fácil, o natural espírito de aventura, o desenvolvimento das indústrias, como nos Estados Unidos, — esses e outros fatores influíram na formação das correntes migratórias para o Novo Mundo.

Se analisarmos o movimento humano para as Américas, a partir de 1820 até 1932, isto é em 111 anos, veremos que, excetuados o Canadá e as áreas sem governo próprio, vieram para o novo Mundo cerca de 49 milhões de imigrantes. Países que mais receberam imigrantes: Estados Unidos da América (1821 a 1932): 35 milhões; Argentina (1856 a 1932): 6 milhões e 400 mil; Brasil (1821 a 1932): 4 milhões e 431 mil — Carr-Saunders ("Poblacion Mundial").

Para os Estados Unidos, os que mais migraram foram: da Grã-Bretanha: 4 milhões e 225 mil; da Irlanda: 4 milhões e 570 mil; da Alemanha: 5 milhões e 907 mil; da Itália: 4 milhões e 650 mil. Para a Argentina: da Espanha — 1 milhão e 660 mil — DUNCAN — "Immigration and Assimilation"; Para o Brasil: — da Itália — 1 milhão 415 mil; de Portugal — 1 milhão 200 mil; da Espanha — 590 mil — no período de 1884 a 1940. (Dados do Departamento Nacional de Imigração).

Além de ingleses, irlandeses, italianos, alemães, espanhóis, portugueses, austríacos, elementos de outras nacionalidades também se incorporaram a essas correntes migratórias — suíços, noruegueses, holandeses, dinamarqueses, suecos, lituanos, letões, gregos, japoneses e outros.

Ainda existem nos dois continentes, especialmente no do Sul, grandes áreas que necessitam

de conveniente ocupação e aproveitamento, extensas zonas que poderão servir para a execução de arrojados planos de colonização, de extração de riquezas, de intensivo estímulo à produção.

Até 1947, a população total das Américas era de 310 milhões. Descontadas as populações do Canadá e das possessões — 17 milhões e 88 mil, a população das 21 repúblicas americanas é de 292 milhões e 912 mil.

Têm se mesclado neste hemisfério as raças de origem européia, africana e aborígene, sendo o espanhol, o inglês e o português as línguas mais faladas — esses fatores tornam mais fácil a inter-comunicação.

Já se percebe a estruturação de uma civilização americana. A cultura das Américas está se configurando, apesar da forte influência da cultura européia, que dominou a formação dos países americanos.

Política internacional

E' edificante e pode servir de estímulo aos países dos outros continentes a conduta da política internacional das Américas. A convivência pacífica, a solução amigável das controvérsias, a situação de paz e cordialidade em que vivem os países deste hemisfério, constituem lição viva de cordial interdependência de nações.

No discurso pronunciado na abertura da Conferência Internacional Americana de Bogotá (1948), o Embaixador João Neves da Fontoura, chefe da delegação brasileira, declarou que a forçada interrupção das conferências dessa natureza, por causa do último conflito mundial, "não fez recair sobre o continente o silêncio das nações que há meio século retomaram a iniciativa do Libertador. Muito menos paralisou os esforços, as tendências e as obras que vínhamos acumulando para que a comunhão dos nossos povos adquirisse a definitiva solidez de um sistema político baseado no consentimento recíproco, no respeito aos princípios da justiça, da regra internacional e ao conceito da igualdade jurídica dos Estados, e com forças para prevenir e assegurar a paz deste hemisfério. — O princípio de Consulta, instituído pela última Assembléia de Buenos Aires e regulado pela Declaração de Lima, efetivou-se nas Reuniões de Panamá, Havana e do Rio de Janeiro, logrando estabelecer, por acordos gerais, primeiro a orga-

nização de uma neutralidade vigilante e, mais tarde, as normas da solidariedade interamericana quando a agressão atingiu as nossas fronteiras. — Antes mesmo da vitória militar, reunidos em Chapultepec, já reforçávamos por uma impressionante unanimidade, os mandamentos da Comunidade Americana, deliberando condensar nas linhas severas de um pacto todos os anteriores instrumentos de paz, com o fito de aperfeiçoar e fortalecer o sistema. — Não era a simples conservação das conquistas políticas já adquiridas, mas o acréscimo de novos progressos na magistratura da paz e em todos os campos da atividade política, social, militar, cultural e econômica”.

Os deputados João Henrique, Gabriel Passos, senador Artur Santos, general Salvador Cesar Obino, tomaram parte, também, na Conferência de Bogotá.

Tratado Americano de Soluções Pacíficas

Vários princípios de política internacional americana e que já vinham sendo adotados em virtude de atos anteriores, figuram no Tratado Americano de Soluções Pacíficas — “Pacto de Bogotá”, assinado em 30-4-948. Vamos apresentar o resumo de algumas partes desse documento.

As Altas Partes Contratantes declaram que reafirmam solenemente os compromissos tomados mediante anteriores convenções e declarações internacionais assim como pela Carta das Nações Unidas, concordam em se abster de ameaça, de uso da força ou de qualquer outro meio de coação, para o ajuste das suas controvérsias, e em recorrer, em qualquer tempo, a processos pacíficos, e reconhecem a obrigação de resolver as controvérsias internacionais por processos pacíficos regionais antes de os referir ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Os Estados Americanos se comprometem a não fazer reclamações diplomáticas para proteger seus cidadãos, nem iniciar a esse respeito uma controvérsia perante a jurisdição internacional, quando os ditos cidadãos tenham à sua disposição meios de recorrer aos tribunais domésticos competentes do Estado correspondente.

Dispõe o “Pacto de Bogotá” a respeito de — Bons ofícios e mediação, processo de investigação e conciliação, processo judicial, processo de arbitragem, cumprimento das obrigações.

Bons ofícios e Mediação — O processo de bons ofícios consiste na gestão por parte de um ou mais

governos americanos ou de um ou mais cidadãos destacados de qualquer Estado americano, alheios à controvérsia, no sentido de aproximar as partes, proporcionando-lhes a possibilidade de encontrarem, diretamente, uma solução adequada. O processo de *mediação* consiste em submeter a controvérsia a um ou mais governos americanos, ou a um ou mais cidadãos destacados de qualquer Estado americano alheios à controvérsia. Em qualquer caso, o mediador ou mediadores serão escolhidos mediante comum acôrdo das partes interessadas.

Processo de investigação e conciliação — Consiste em submeter a controvérsia a uma *Comissão de Investigação e Conciliação*. A parte que propõe o processo em apreço pedirá ao Conselho da Organização dos Estados Americanos que convoque a Comissão de Investigação e Conciliação. A União Pan-Americana formará um Quadro Permanente de Conciliadores Americanos. Compete à citada Comissão esclarecer os pontos controvertidos, procurando levar as partes a um acôrdo em condições reciprocamente aceitáveis. Promoverá a Comissão as investigações que julgue necessárias sobre os fatos da controvérsia, com o fim de propor bases aceitáveis de solução.

Processo judicial — De acôrdo com o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, as Altas Partes Contratantes declaram que reconhecem, com relação a qualquer outro dos Estados membros da Organização, como obrigatória *ipso facto*, sem necessidade de nenhum convênio especial, desde que esteja em vigor o presente Tratado, a jurisdição da citada Corte, e em tôdas as controvérsias de ordem jurídica que surjam entre elas, e que versem sobre:

- a) a interpretação de um tratado;
- b) qualquer questão de Direito Internacional;
- c) a existência de qualquer fato que, se comprovado, constitua violação de uma obrigação internacional;
- d) a natureza ou extensão da reparação a ser feita em virtude de desrespeito a uma obrigação internacional.

Processo de arbitragem — Pelo Tratado, os Estados Americanos têm a faculdade de submeter à arbitragem, se se puzerem de acôrdo nesse sentido, as diferenças de qualquer natureza, sejam ou

não jurídicas, que hajam surgido ou surgirem subsequentemente entre elas.

Cumprimento das obrigações — Se uma das partes no Tratado deixar de cumprir as obrigações que lhe imponha uma sentença da Corte Internacional de Justiça ou um laudo arbitral, a outra parte interessada, antes de recorrer ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, promoverá uma Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, a fim de que se combinem as medidas que convenha tomar para que se execute a decisão judicial ou arbitral.

Opiniões Consultivas — As partes interessadas na solução de uma controvérsia poderão, de comum acordo, requerer à Assembléia Geral ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, que solicite da Corte Internacional de Justiça pareceres sobre qualquer questão jurídica.

Disposições gerais — O Tratado será ratificado pelas partes contratantes, de acordo com os seus processos constitucionais.

Os princípios fundamentais que regem as relações interamericanas são: Igualdade entre os Estados; cumprimento das obrigações impostas pelos tratados; não-intervenção; repúdio da guerra de agressão; não reconhecimento de territórios adquiridos pela força; solução pacífica dos conflitos internacionais; investigação e conciliação; arbitragem; bons ofícios e mediação, prevenção de controvérsias; sanções; responsabilidade continental na manutenção da paz; processo de consulta.

As visitas que os chefes de Estados Americanos têm feito a outros Estados deste hemisfério, têm contribuído, de modo acentuado, para a melhor aproximação dos países das Américas, para o entendimento entre os respectivos governos e povos.

Dentre as últimas aplicações práticas do sistema político inter-americano, destacam-se as seguintes: a) acordo de limites entre o Equador e o Perú; b) solução da questão de limites entre a Guatemala e Honduras; c) conciliação da controvérsia entre o Haiti e a República Dominicana; d) a questão do Chaco; e) a solução da controvérsia de Letícia (Colômbia e Perú).

Cooperação Econômica

Diversos tratados bilaterais celebrados entre as nações deste hemisfério têm posto em prática os princípios da política econômica, comercial e aduaneira das Américas, expostos nas declarações e re-

soluções das conferências interamericanas. A cooperação financeira interamericana tem se refletido na atuação do Export — Import Bank, de Washington, criado para financiar e facilitar o comércio entre os Estados Unidos e outros países. O Banco tem facilitado crédito às instituições bancárias das outras repúblicas da América para aquisição de produtos dos Estados Unidos; empréstimos para estimular sua industrialização e auxílios pecuniários para o melhoramento de suas rodovias e de seus meios de transporte mais necessários.

O Brasil contribuiu nesse setor, com um empréstimo à Bolívia, para a construção de uma via férrea partindo da fronteira do Brasil até Santa Cruz. Houve convênios entre a Argentina e Bolívia e entre o Paraguai e Uruguai, sobre auxílios pecuniários.

A Rodovia Pan-Americana é um exemplo da cooperação nos assuntos dos transportes.

Na agricultura, houve aplicação prática dos preceitos e das recomendações formuladas nas conferências interamericanas, como a criação do Instituto Interamericano de Ciências Agronômicas. Diversos convênios bilaterais nesse campo de cooperação foram firmados.

Estatuto Econômico

Na Conferência Interamericana de Chapultepec, México (1945), foi assinado o *Estatuto Econômico das Américas*, do qual consta que:

“A aspiração econômica fundamental dos povos das Américas, compartilhada pelos povos de todo o mundo, consiste em poderem exercer efetivamente o seu direito natural de trabalhar e viver decentemente, e realizar intercâmbio proveitoso de produtos, em paz e segurança.

“Deve-se reconhecer plenamente esta aspiração ao se formular um programa econômico positivo. Este programa, capaz de permitir aos povos deste hemisfério e aos do mundo inteiro que se beneficiem de elevados padrões de vida, é um fator indispensável para evitar a repetição da guerra. Todos os atos e providências dos governos, neste campo econômico, devem encaminhar-se no sentido de criar condições em que semelhante situação seja possível”.

“A elevação de padrão de vida depende em última análise de se favorecer ao indivíduo o ensejo de atingir o seu máximo de produção”.

Na “Declaração de Objetivos” do Estatuto foi dito:

“Uma base construtiva para o firme progresso econômico das Américas, mediante o desenvolvimento dos recursos naturais; incremento de industrialização; melho-

ria dos transportes: modernização da agricultura; desenvolvimento de usinas elétricas e obras públicas; estímulo ao investimento de capital particular; capacidade patronal e especialização técnica; e melhoria dos padrões e condições do trabalho, inclusive realização de contratos coletivos, tudo isso com o fim de elevar o padrão de vida e aumentar o consumo”.

Contém o Estatuto uma “Declaração de Princípios”: 1) elevação dos padrões de vida; 2) igualdade de acesso; 3) política comercial internacional; 4) impedir que os “carteis” ou outros convênios particulares possam obstruir o comércio internacional; 5) eliminação dos excessos de nacionalismo econômico e adoção de uma política de colaboração econômica internacional; 6) tratamento justo e equitativo de empresa e capital estrangeiros — agir individual e conjuntamente, quer entre as nações americanas, quer com as de outros continentes, por meio de tratados, convênios ou outros acordos, a fim de assegurar o tratamento justo e equitativo e o estímulo às iniciativas, técnicas e capitais levados de um país para outro; as repúblicas americanas empenhar-se-ão em favorecer amplas facilidades ao livre movimento e investimento de capitais, concedendo igual tratamento aos capitais nacionais e estrangeiros, salvo quando o investimento destes últimos contrarie princípios fundamentais de interesse público; 7) aprovação de acordos financeiros e agrícolas; 8) iniciativa particular; 9) ação internacional com o fim de facilitar a distribuição dos excedentes de produção; 10) adotar medidas adequadas para o fim de assegurar aos trabalhadores das repúblicas americanas a realização dos objetivos constantes da Declaração de Filadelfia, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho.

Convênio Econômico

Na Conferência de Bogotá (1948), foi assinado um *Convênio Econômico*, cujos tópicos principais a seguir citaremos :

Princípios

Os Estados Americanos declaram que têm o dever de cooperar para a solução de seus problemas econômicos e de atuar em suas relações econômicas internacionais animados pelo espírito americanista de boa vizinhança. Declaram, também, sua intenção de cooperar individual e coletivamente e com outras nações para a realização

do princípio de facilitar o acesso, em igualdade de condições, ao comércio, produtos e meios de produção, inclusive os progressos científicos e técnicos necessários para seu desenvolvimento industrial e econômico geral.

Reiteram que o uso produtivo dos recursos humanos e materiais interessa e beneficia a todos os países, e que:

1) o desenvolvimento econômico em geral, incluída a exploração dos recursos materiais, a diversificação das economias e o aperfeiçoamento tecnológico, melhorará as possibilidades de emprego, aumentará a produtividade e a remuneração da mão de obra, incrementará a procura de mercadoria e serviços, contribuirá para equilibrar as economias, expandirá o comércio internacional;

2) a boa industrialização, em particular, dos Estados Americanos que não lograram aproveitar plenamente seus recursos naturais, é indispensável para alcançar os fins indicados no inciso anterior. Os Estados Americanos se comprometem a continuar e a ampliar a cooperação técnica para a realização de estudos, preparação de planos e projetos para intensificar sua agricultura, indústria, incrementar o comércio, diversificar a produção e, em geral, fortalecer sua estrutura econômica. Para realizar esses objetivos, o Conselho Interamericano Econômico e Social, na esfera de sua competência, será responsável pelo fomento e coordenação das atividades necessárias para:

a) fazer estudo da situação econômica atual e preparar inventário do potencial econômico dos Estados Americanos, e que compreenda estudos dos seus recursos naturais e humanos e das possibilidades de desenvolvimento agrícola, mineral e industrial;

b) promover a instrução de pessoal técnico e administrativo em todas as atividades econômicas, por meio de: intercâmbio de professores e estudantes, de funcionários administrativos especializados, de técnicos em economia; aprendizagem de trabalhadores especializados e pessoal auxiliar em fábricas industriais e escolas técnicas; conferências e seminários;

c) providenciar no sentido de que seja aumentado o comércio entre os Estados Americanos e entre estes e outros países;

d) examinar, por solicitação dos Estados membros, projetos de fomento ou de imigração, e por

à disposição dos países que o solicitem, assistência técnica.

O Conselho organizará um *Corpo Técnico*, de caráter permanente, para o fim indicado no período anterior.

O Conselho Interamericano Econômico e Social manterá contínua vinculação com a Comissão Econômica para a América Latina — do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a fim de assegurar estreita colaboração e uma divisão prática de tarefas.

Os Estados Americanos declaram que a inversão de capitais privados e a introdução de técnicas modernas e habilidade administrativa de outros países para fins produtivos, econômicos e socialmente adequados, constitui um fator importante de seu desenvolvimento econômico geral e do progresso social. A corrente de inversões internacionais de capitais será estimulada na medida em que os Estados Americanos ofereçam aos nacionais de outros países a oportunidade para fazerem suas inversões e segurança para as inversões existentes e futuras.

Os capitais estrangeiros receberão tratamento equitativo. Acordam não tomar medidas sem justificação ou em razão válida que lesem os direitos adquiridos legalmente ou os interesses nacionais de outros países nas empresas, capitais, artes ou tecnologias que tiverem estabelecido.

Os Estados Americanos se darão reciprocamente facilidades e estímulos apropriados para a inversão e reinversão de capitais estrangeiros e não imporão restrições injustificáveis para a transferência de tais capitais e de seus lucros. Declaram que as inversões estrangeiras devem fazer-se não só com a devida consideração ao lucro legítimo dos inversionistas, mas também com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico do país onde se faça a inversão, e a fim de promover o bem estar social e econômico das pessoas que dependem da empresa em questão.

O progressivo desenvolvimento industrial e econômico requer, entre outras coisas, adequados suprimentos de capitais, materiais, matérias primas, equipamentos modernos, tecnologia e habilidade técnica e administrativa.

O Convênio Econômico dispõe, também, sobre transporte marítimo, viagens interamericanas, ajuste de controvérsias econômicas, coordenação com

outros organismos internacionais, ratificação, vigência e reforma.

O Senhor Lleras Camargo, Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos declarou, há pouco tempo, "que um novo ideal foi injetado nas relações internacionais, com o reconhecimento crescente da importância da cooperação econômica entre as nações americanas. A elevação do padrão de vida das nações pobres e atrasadas, a fim de criar melhores condições no mundo, por mais estranho que pareça, é um novo rumo sensacional na política internacional. As grandes potências foram criadas, substancialmente, na base de salários de subsistência em suas colônias. Esta é a teoria que esperamos substituir agora nas Américas pela cooperação econômica internacional. Os Estados Americanos reconhecem que, dentro do hemisfério, qualquer país atrasado empobrecido e antidemocrático é uma ameaça à estabilidade das relações interamericanas e um peso morto que prejudica o progresso dos demais. No campo econômico, mal começamos. Acontece que a grande maioria das nações latino-americanas têm que lutar contra fatores geográficos e sociais, que têm desempenhado um papel decisivo no seu desenvolvimento econômico, no seu progresso cultural e na sua estabilidade social. E' verdade que as Américas são ricas em grandes depósitos petrolíferos subterrâneos e possuem excelentes minas, além de outros recursos econômicos ainda inexplorados. Mas onde estão os sistemas de transportes necessários? Onde estão os capitais exigidos?"

Conferência Econômica de Buenos Aires

Segundo resolução adotada em Bogotá (1948), a Conferência Econômica Interamericana deverá reunir-se em Buenos Aires, no começo de 1949.

O Conselho Econômico e Social Interamericano está estudando o projeto da agenda. Uma Comissão Especial já havia preparado o ante-projeto de agenda, o qual, aprovado ou emendado pelo Conselho, será ainda submetido à consideração de todos os países americanos. Está assim organizado esse ante-projeto: Cooperação Técnica; Cooperação Econômica e Financeira; Trabalho e Bem Estar Social; Comércio, Transporte, Telecomunicações e Turismo; Recursos Naturais Renováveis.

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil constituiu uma Comissão consultiva, encarregada

de preparar projetos para a Conferência Econômica Interamericana. Para isso, pediu aos Ministros da Fazenda, da Agricultura, do Trabalho, da Viação e aos presidentes da Associação Comercial e da Confederação Nacional das Indústrias que indicassem, cada qual, um representante na Comissão. O diretor geral do Conselho Federal de Comércio Exterior, General Anápio Gomes, e o Dr. Eugênio Gudin — além de outros elementos técnicos, vão prestar colaboração. O presidente da Comissão será o chefe do Departamento Econômico e Consular, Ministro Rubens Ferreira de Melo.

A Conferência está sendo aguardada com grandes expectativas por parte, especialmente, dos países latino-americanos. Dessa reunião dos Estados Americanos, hão de resultar, por certo, providências, orientações — no sentido de mais estreita e eficiente cooperação econômica entre os países deste hemisfério.

Conferência Interamericana de conservação dos recursos naturais.

Teve início a Conferência no começo de setembro de 1948, em Denver, Colorado, Estados Unidos.

4.^a Reunião Plenária do Conselho Interamericano de Comércio e Produção.

Iniciou os trabalhos em 18-9-48, na Cidade de Chicago, Estados Unidos da América. Agenda dessa reunião: 1) — Cooperação Financeira Interamericana: problemas das balanças de pagamento desfavoráveis de certos países; desenvolvimento reciprocamente benéfico das inversões estrangeiras; Plano de Recuperação Econômica Européia, sua repercussão nas economias dos países americanos. 2) — Comércio e preços: política comercial; princípios aplicáveis aos tratados comerciais; estabilização dos preços das matérias primas. 3) — Questões e moções especiais. As recomendações serão levadas à Conferência Econômica Interamericana.

Fontes de Energia

Além dos recursos animais, vegetais e minerais, que podem ser explorados e constituir maior fonte de produção e, portanto, de movimento de riquezas entre os países americanos, há poderosos mananciais de energia nas Américas: força hidráulica, carvão de pedra, petróleo e energia atômica. A energia atômica, explorada atualmente apenas

pelos Estados Unidos, neste hemisfério, poderá vir a constituir valioso meio para os transportes e as indústrias.

O aproveitamento da força hidráulica, que tem assumido grandes proporções em outros países, vai ser feito em grande escala no Brasil, a começar pela do rio São Francisco.

O petróleo ocupa, atualmente, um dos mais destacados lugares no conjunto das fontes de energia e há diversos aspectos políticos envolvidos na pesquisa e exploração desse hidrocarboneto.

Os Estados Unidos já exportaram produtos petrolíferos para o mundo inteiro e, hoje, efetuam 60 por cento da produção mundial de petróleo.

De acordo com os cálculos do Instituto Americano do Petróleo, as reservas de óleo cru dos Estados Unidos eram, em 1944, de 21 bilhões e 500 milhões de barris. As reservas existentes nos outros países, excetuada a Rússia, eram, no mesmo ano, de 37 bilhões de barris.

Os investimentos de capitais têm assumido, em alguns países, características peculiares. Na Colômbia, por exemplo, 60 milhões de dólares foram gastos, no período de 23 anos, antes de ser o petróleo levado ao mercado.

Na Venezuela, a produção de óleo cru, em 1920, era de 1.426 barris diários e as reservas conhecidas eram de 400 milhões de barris. Em 1930, a produção subia para 37 mil barris diários e, em 1939, a 562 mil barris por dia; atingiu a 1 milhão de barris por dia em 1945 e, em outubro de 1947, excedeu de 1 milhão e 200 mil barris. Nos primeiros três meses de 1948, a produção de óleo cru foi de 117 milhões e 200 mil barris; desse total, a produção de 39 milhões e 724 mil barris foi do mês de março. Assim, a produção diária do mês de março foi de 1 milhão e 314 mil barris.

O petróleo da Venezuela é quase todo distribuído para os países americanos. É uma forma de cooperação econômica, dado o valor do petróleo, quer na paz como na guerra.

Em 1947, este hemisfério, excetuados os Estados Unidos, produziu 1 milhão e 600 mil barris de óleo cru por dia. Desses, cerca de 930 mil barris eram consumidos no mesmo hemisfério, excetuados os Estados Unidos.

A procura de óleo no continente americano está crescendo. Há que atentar-se para as outras fon-

tes de óleo. O hemisfério oriental, com 86 por cento da população do mundo, produz apenas 19 por cento da produção mundial.

Nos próximos anos, há a necessidade de petróleo para a execução do plano Marshall. Esperam os administradores desse plano que o óleo para a Europa seja buscado no Oriente Médio, porque os suprimentos procedentes daí são mais econômicos e, naquela região, há as grandes fontes produtoras do golfo pérsico. Entretanto, se faltar o petróleo do Oriente Médio, por circunstâncias ou imprevistos políticos, os países americanos ou sofrerão restrições para o consumo desse combustível ou concorrerão para o enfraquecimento do plano Marshall, se não quiserem aceitar as restrições.

A produção mundial de óleo é de mais de oito milhões de barris diários e o consumo é quase o mesmo.

Essas digressões a respeito de petróleo destinam-se a chamar a atenção para a gravidade do problema, especialmente para a necessidade de maior pesquisa e exploração de petróleo por parte dos países americanos, particularmente dos países do sul. Debaixo da terra, o óleo não serve para nada. O aumento da produção nesse setor, quer no Brasil, na Bolívia, na Argentina, na Venezuela e em outras repúblicas americanas em que o óleo é encontrado, concorre para a melhoria das condições de vida dos povos das Américas, para o aperfeiçoamento do sistema de transporte.

A estruturação social e econômica das Américas, em passos firmes, é um imperativo. Para o fortalecimento político, é preciso que as condições sociais e econômicas dos povos sejam boas, seguras. Elevação do nível de vida das populações, melhoria dos transportes, aumento da produção, adoção de sistema de crédito, ampla assistência aos trabalhadores — essas e outras providências são imprescindíveis.

Relações culturais

Os governos dos países americanos têm firmado muitas convenções e aprovaram resoluções para a aplicação prática dos princípios destinados a estreitar as relações intelectuais e culturais. Na Conferência Interamericana de Buenos Aires (1936), foi assinada a convenção para o Fomento das Relações Culturais Interamericanas, a qual estabele-

ce normas para a permuta de professores e estudantes. Outras convenções assinadas naquela oportunidade dizem respeito ao intercâmbio de publicações, a exposições artísticas, à orientação pacífica do ensino e a filmes de educação ou propaganda. Em outras conferências Interamericanas foram firmadas convenções sobre a proteção à propriedade literária e artística.

Nosso país tem cuidado do intercâmbio cultural com especial interesse. Através da Divisão Cultural do Departamento Político e Cultural do Ministério das Relações Exteriores, tem desenvolvido a cooperação nesse assunto, sob diversos aspectos, não só com os países americanos mas, também, com os dos outros continentes.

E' da competência da Divisão Cultural: intercâmbio literário, artístico e científico; obtenção de dados sobre a cultura brasileira e sua divulgação no exterior; negociações de atos internacionais sobre assuntos de natureza cultural; organização de bibliotecas brasileiras no estrangeiro; criação de bolsas de estudo, etc.

Ocupa a função de chefe da Divisão Cultural o Ministro Argeo de Segadas Machado Guimarães, que tem dado grande impulso às atividades desse importante órgão.

O Instituto Nacional do Livro, do Ministério da Educação, tem contribuído para o intercâmbio cultural com outros países, especialmente com os deste hemisfério. O Instituto tem remetido livros para as bibliotecas de diversos países americanos e de outros continentes. O Dr. Augusto Meyer, conhecido intelectual, diretor do Instituto, tem dado caráter dinâmico e eficiente a esse organismo.

Os governos da Argentina e do Brasil, assinaram, em 1933, convenção para a revisão de compêndios de História e Geografia.

Dentre os fatos concretos da cooperação cultural, podem ser citados os seguintes: ensino das diversas línguas do continente em cada país; as exposições artísticas inter-americanas; o intercâmbio de música e de músicos; o estabelecimento de cursos de verão; as bolsas de estudo a serem dadas por estabelecimentos de ensino superior a estudantes e professores de outros países, troca de publicações.

Convenção Interamericana sobre Direitos de Autor em obras literárias, científicas e artísticas.

Em 22 de junho de 1946, os Estados Americanos, desejosos de aperfeiçoar a proteção recíproca interamericana dos direitos de autor em obras literárias, científicas e artísticas e desejosos de fomentar o intercâmbio cultural interamericano, resolveram assinar uma Convenção para realizar os citados propósitos.

Na forma da Convenção, o direito de autor compreende a faculdade exclusiva que tem o autor de uma obra literária, científica e artística de usar e autorizar seu uso, no todo ou em parte; dispor desse direito a qualquer título e transmiti-lo por sucessão. A utilização da obra poderá fazer-se segundo sua natureza por qualquer dos seguintes meios ou dos que, no futuro, se conhecerem:

a) publicá-la, seja mediante impressão, seja por qualquer outra forma;

b) representá-la, recitá-la, expô-la ou executá-la publicamente;

c) adaptá-la e autorizar adaptações especiais ou executá-la em público;

d) difundí-la por meio da fotografia, telefotografia, televisão, radiodifusão ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado e que sirva para a reprodução de símbolos, sons e imagens;

e) traduzí-la, transpô-la, arranjá-la, instrumentá-la, dramatizá-la, adaptá-la e, em geral, transformá-la de qualquer maneira;

f) reproduzí-la, em qualquer forma, total ou parcialmente.

As obras protegidas pela Convenção compreendem: os livros escritos e folhetos de tôdas as espécies, qualquer que seja sua extensão; as versões escritas ou gravadas de conferências, discursos, lições, sermões e outras obras da mesma natureza; as obras dramáticas ou dramático-musicais; as coreográficas e pantomínicas, cuja encenação tenha sido afixada por escrito ou por outra forma; as composições musicais com ou sem letras, os desenhos, as ilustrações, as pinturas, a escultura, as gravuras, as litografias; as obras fotográficas e cinematográficas, as esferas astronômicas e geográficas; os mapas, as plantas, os croquis, os trabalhos plásticos referentes à geografia, geologia, topografia, arquitetura ou qualquer ciência; enfim toda produção literária, científica ou artística apta a ser publicada ou reproduzida.

Os Estados contratantes se comprometem a reconhecer e a proteger, dentro dos respectivos ter-

ritórios, o direito de autor sobre obras inéditas. Serão protegidos como obras originais, sem prejuízo do direito de autor sobre a obra original, as traduções, adaptações, compilações, arranjos, compêndios, dramatizações ou outras versões de obras literárias, científicas e artísticas, inclusive as adaptações fotográficas e cinematográficas.

E' permitida a reprodução de breves fragmentos de obras literárias, científicas e artísticas, em publicações com fins didáticos ou científicos, ou para fins de crítica literária ou de investigações científicas, sempre que se indique de maneira inconfundível a fonte de onde se tenham tirado e que a parte reproduzida não seja alterada.

A Convenção tem, ainda, outras disposições acerca da proteção dessas obras.

Saúde Pública e Previdência Social

Na 3.^a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores foi assinada uma declaração segundo a qual é uma necessidade "defender e conservar a saúde de seus povos e desenvolver sua civilização e cultura".

Trabalhos eficazes têm sido realizados na esfera da cooperação interamericana quer na medicina, quer na extinção e no combate às doenças contagiosas e na observância dos regulamentos de quarentena. Diversas conferências sanitárias e técnicas foram realizadas pelos países americanos, criação de órgãos de carácter especial — para desenvolver a cooperação interamericana, como a Repartição Sanitária Pan-Americana, que deverá ser organismo regional da Organização Mundial de Saúde.

Combate às indemias, às enfermidades em geral, trabalhos no sentido de melhorar a saúde, física, mental — são atividades necessárias para a paz social.

No campo da previdência social, a ação se tem destacado na criação de vários organismos especializados, como o Instituto Internacional Americano de Proteção à Infância e o Instituto Interamericano de Indigenistas. Tem havido interesse nos problemas do trabalho, nas habitações de baixo preço, no seguro social etc.

Relações com outras organizações internacionais

O sistema americano não se baseia no desejo de isolamento, nem é antagônico a outras regiões

do mundo ou a qualquer outra organização internacional. Os Estados Americanos consideram que têm vários problemas peculiares e cuja solução só pode ser conseguida pela cooperação entre as diversas repúblicas. Reconhecem, de outro lado, a interdependência de todas nações, a necessidade que tem todo Estado ou região de manter contatos com os demais Estados ou regiões e de sentir os efeitos dos acontecimentos que ocorram em qualquer parte do mundo.

A cooperação dos órgãos interamericanos com outros organismos internacionais é de utilidade indiscutível. Houve recomendação no sentido de que os órgãos do sistema interamericano cooperem com todas as organizações internacionais existentes no mundo.

* * *

Atuação do Itamarati no campo da organização internacional

Deve ser ressaltado o interesse com que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil vem tratando os assuntos relativos à Organização dos Estados Americanos e aos demais órgãos internacionais. O Ministro Raul Fernandes e o Embaixador Hildebrando Acioli, profundos conhecedores do Direito Internacional, têm, ao lado de outros ilustres diplomatas, exercido atividades das mais dignas e com amplas repercussões internacionais.

O Ministro de Estado das Relações Exteriores, em portaria de 2-1-947, "considerando a importância da participação do Brasil nos organismos internacionais de ação política, cultural, econômica e social; o rápido desenvolvimento desses organismos e sua influência cada vez mais acentuada nas relações internacionais e na própria economia de cada país; considerando a conveniência de unificar a informação e os estudos relativos aos assuntos peculiares a esses organismos internacionais" — resolveu designar, em comissão, o então chefe da Divisão Cultural, Ministro Júlio Augusto Horta Barbosa Carneiro, para organizar a centralização e a sistematização de todos os elementos de apreciação das atividades da O.N.U., da U.N.E.S.C.O. da O.I.T. e da União Pan-Americana, como base para ulterior organização do serviço.

Em 27-1-47, o Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores cientificava os chefes de

Departamento, Divisão e Serviço, das atribuições da Comissão de Organismos Internacionais (C.O.I.) que são as seguintes:

1) Preparar todos os elementos de apreciação acerca das atividades das Delegações brasileiras junto à O.N.U., às agências governamentais especializadas e à União Pan-Americana;

2) proceder a um levantamento das reuniões internacionais a que o Brasil deve comparecer por força de sua eleição ou de sua adesão a tais organizações;

3) examinar os programas de todas essas reuniões tendo em vista fornecer ao Secretário Geral os elementos necessários à elaboração de instruções aos representantes do Brasil;

4) articular-se com o Departamento Político e Cultural, com o Departamento Econômico e Consular, bem como com outros órgãos da administração nacional, sob cuja competência recaiam as questões debatidas, para definir a posição brasileira;

5) preparar os elementos de informação para as delegações brasileiras a conferências e reuniões internacionais, convocadas pelos organismos de que seja participante o Brasil, articulando-se, quando for o caso, com os Departamentos da Secretaria de Estado;

6) entender-se com as Delegações permanentes do Brasil junto às referidas instituições, a fim de promover e auxiliar o recrutamento de brasileiros que desejam servir nos respectivos Secretariados, permitindo, assim, que os interesses nacionais possam encontrar o devido amparo dentro de tais organizações;

7) examinar, com o Departamento de Administração, as responsabilidades financeiras do governo perante as citadas organizações internacionais, tendo em vista a elaboração de dados para o orçamento da República;

8) entender-se com o Departamento de Administração para facilitar a movimentação do pessoal destinado às delegações ou às representações permanentes.

A C.O.I. está sob a chefia do experimentado e culto Ministro Caio de Melo Franco, possuidor de inconfundível fé de ofício e que, no momento, ocupa, também, a chefia do Departamento Político e Cultural. Na C.O.I. trabalha uma notável equipe — Diplomatas: José Barreiros, Paulo Cabral de Melo, Mário Calabria, Manuel Antonio Pimentel Brandão, Paulo Amelio Nascimento e Silva, Eberaldo Teles Machado, Vladimir Amaral Murinho e Edipo Santos Maia, bem como o técnico Olinto Machado. Auxiliares: Maria de Lourdes Lessa, Maria Celeste Almeida, Maria Vitória Celso Carneiro de Mendonça, Iolanda Vetori, Maria Aparecida Bransford de Oliveira.

A Comissão de Organismos Internacionais já realizou diversos e importantes estudos, sendo que, um dos mais recentes, é o relativo à agenda da Assembléia Geral da O.N.U.

E', realmente, necessário que exista no Itamarati um órgão bem aparelhado e que se destine exclusivamente, ao estudo de todos os assuntos concernentes aos organismos internacionais, a exemplo do que se faz nos Estados Unidos e Inglaterra.

Precursos do Pan-Americanismo

Para a análise da gênese do pan-americanismo, vamos nos utilizar da obra de J.M. Yepes — "Philosophie du Pan-americanisme et Organisation de la Paix" (Edition de la Baconnière — Neutchatel, 1945), que nos serviu, também, para o estudo das conferências pan-americanas realizadas até 1945.

Henry Clay, que, em sua época, exercia grande influência na opinião pública dos Estados Unidos, pediu ao governo de Washington que fossem concedidos aos países da América Latina, reconhecimento imediato e justiça mais eficaz. Foi em virtude dos esforços de Clay que os Estados Unidos reconheceram a independência das novas repúblicas latino-americanas. Em 10-5-1820, Henry Clay, em discurso perante a Câmara dos Representantes, em Washington, dizia:

"Não tenho dúvida de que, se o nosso governo tomar a iniciativa de reconhecer a independência das nações da América do Sul, elas se tornarão desejosas de imitar nossas instituições e de assegurar a mesma liberdade, que é nosso apanágio. Sejamos sinceros e nos coloquemos à frente de um sistema americano".

Dirigiu o Presidente Monroe ao Congresso americano, em 8-3-1822, uma mensagem no sentido de pedir a autorização necessária para reconhecer a independência das novas repúblicas latino-americanas. Após a atitude favorável do Congresso, o governo dos Estados Unidos enviou representantes diplomáticos aos governos da América do Sul. A primeira missão diplomática acreditada em Washington e procedente de país latino-americano, foi a enviada pela Grande Colômbia. Manuel Torres era o chefe da missão e foi recebido oficialmente pelo Presidente Monroe, em 19-6-1822. A obra de Clay, no seio do Congresso dos Estados Unidos e, mais tarde, como Secretário, de Estado do Presidente John Quincy Adams, criou, em todos os países da América Latina, um sentimento de simpatia.

Bolívar

Bolívar convocou, em 1826, o Congresso de Panamá, que constitui marco histórico significativo na diplomacia americana. Foi nesse Congresso, segundo Yepes, que se tentou pela primeira vez, oficialmente, criar uma sociedade de nações. O tratado relativo à união, liga e confederação, concebido por Bolívar e aprovado naquele Congresso, é um notável instrumento diplomático da história mundial. Ai estão cláusulas que figuraram no pacto da Liga das Nações, assinado em Versailles. No pacto de 1826 estão as verdadeiras origens do pan-americanismo.

Antes da convocação do Congresso de Panamá, Bolívar, que se achava à frente do governo da Grande-Colômbia (Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela), enviara plenipotenciários às outras repúblicas americanas, com instruções para que trabalhassem em favor de uma confederação do Novo Mundo. Em seguida, foram firmados tratados de união, liga e confederação pela Grande-Colômbia com o Perú, México, Chile, governo de Buenos Aires, América Central.

Bolívar visava a uma organização universal composta de representantes de todos os países, para a discussão dos interesses da paz. O objetivo principal de Bolívar era a manutenção da paz e da fraternidade entre os Estados membros da confederação. Afirmava o princípio da inviolabilidade territorial dos Estados membros, sem referência à respectiva importância, o que significava que as grandes e pequenas potências, na comunidade internacional, tinham direitos iguais à independência, felicidade e prosperidade. O pacto da Liga das Nações, no art. 10, serviu-se quase literalmente de disposições contidas no tratado de Panamá. A América Latina pode reivindicar para Bolívar a honra de ser um dos precursores da Liga das Nações.

O presidente Wilson se inspirou nas idéias de Bolívar, quando elaborou o primeiro projeto do "Covenant". Bolívar não acreditava que a organização internacional pudesse basear-se exclusivamente na boa vontade recíproca. Era necessário um poder de execução e coerção, encarregado de garantir os direitos dos Estados membros.

Outros nomes

Egaña e Martinez de Rozas, chilenos, no "Projeto de declaração dos direitos do povo do Chile",

desenvolveram as mesmas idéias de Bolívar — “Os Estados da América devem reunir-se em um Congresso, para se organizarem e se defenderem. Quando a América estiver reunida num Congresso, seja dos dois Continentes, seja somente da América do Sul, falará ao resto da terra, sua voz será respeitada e suas resoluções dificilmente contraditadas”.

Outro chileno, O' Higgins, num manifesto de 6-5-1818, falou da grande confederação do continente americano, capaz de sustentar sua liberdade civil e política.

Encontram-se idéias de valor em declarações de homens de Estado da Argentina, — José de Sanmartín e Bernardino Rivadavia. O peruano Bernardo Monteagudo preparou, em 1825, um plano para uma confederação, que exerceu influência sobre outros projetos elaborados na mesma época.

Cecilio del Valle, centro-americano, elaborou, em 1824, um projeto concernente à criação de uma “Confederação Geral” dos novos Estados americanos.

Francisco de P. Santander, vice-presidente da Colômbia, interpretando o pensamento de Bolívar, tomou, em 1825, a iniciativa de convidar os Estados Unidos e o Brasil, para o Congresso que se deveria reunir no ano seguinte, no Panamá.

Doutrina de Monroe

O presidente James Monroe dirigiu, em dezembro de 1823, uma mensagem ao Congresso de Washington, a respeito dos assuntos mais importantes daquele ano. A parte que veio a ser chamada “doutrina de Monroe” é a seguinte:

“Os cidadãos dos Estados Unidos alimentam os sentimentos da mais viva simpatia pela liberdade e bem estar dos seus irmãos da América. Nas guerras entre as potências européias, nunca tomamos a menor parte e nem cabe à nossa política fazê-lo. E' somente quando nossos direitos são desrespeitados, ou seriamente ameaçados, que nos sentimos ofendidos e preparamos nossa defesa. Somos por força das circunstâncias mais imediatamente interessados nos movimentos deste hemisfério, e isso por motivos ao alcance de qualquer observador esclarecido e imparcial. O sistema político das potências aliadas é essencialmente diverso, a tal respeito, do americano. Essa diversidade provém da divergência mesma dos respectivos governos. E a nação inteira se consagra à defesa do nosso, que se instituiu graças à sabedoria de seus mais preclaros filhos, à custa de tanto sangue e dinheiro, e à cuja sombra temos gozado de uma felicidade sem exemplo. Devemos, pois, à franqueza e às boas relações de amizade existente

entre os Estados Unidos e esses países, declarar que consideráramos toda tentativa de sua parte, visando prolongar seu sistema a qualquer porção deste hemisfério, como perigosa à nossa paz e segurança. Nas colônias e dependências de qualquer potência européia já existentes não interviemos, nem chegaremos a intervir. Mas com relação aos governos que proclamaram e mantiveram sua autonomia, e cuja independência reconhecemos por motivos relevantes e justos, não podemos ver senão como manifestação hostil aos Estados Unidos a interferência de qualquer potência européia, com o intuito de os oprimir ou de lhes dirigir de qualquer modo os destinos”.

Hildebrando Accioli (“Direito Internacional Público”, Saraiva S/A., São Paulo, 1948) esclarece que podem ser consubstanciados em três proposições “os princípios que se tornaram conhecidos pela denominação de doutrina de Monroe: 1.º) o Continente americano não pode ser objeto de futura colonização de nenhuma potência européia; 2.º) é inadmissível qualquer intervenção européia nos negócios internos ou externos de qualquer dos países americanos; 3.º) os Estados Unidos da América não intervirão absolutamente nos negócios pertinentes a nenhum país europeu”. Examinando os três princípios, escreve que o primeiro parece ter perdido há muito todo interesse; o terceiro, já não tem o mesmo antigo valor, pois os Estados Unidos não têm deixado de intervir em assuntos europeus, toda vez que nisso julgou ver o seu interesse; o segundo, pode dizer-se que não só permanece de pé, mas até se ampliou, abrangendo as pretensões intervencionistas de qualquer potência não-americana.

Depois da proclamação dessa doutrina e do Congresso de Panamá, de 1826, a solidariedade continental americana sofreu influência de alguns fatores desfavoráveis, como os litígios de fronteiras, guerra entre repúblicas americanas. Mas tem havido forças de coesão bem fortes — fator histórico, fator geográfico, semelhança de regimens políticos, atitude tomada pelas nações americanas a respeito do direito internacional.

CONFERÊNCIAS PAN-AMERICANAS

Entre 1826 — Congresso do Panamá, e 1889, data da primeira conferência pan-americana, houve, em resumo, o seguinte: O governo mexicano propôs a reunião de assembleias latino-americanas, em 1831, 1838 e 1840, com o fim de realizar os objetivos do Congresso de Panamá. As reuniões não se verificaram. 1847: Congresso de Lima. — 1856 — Tratado de Santiago; 1864: Congresso em Lima. 1877 Congresso de juristas latino-americanos, Lima. Congresso Sul-Americano, Montevideu, 1889. Conferência “Bolivariana”, Caracas, 1883.

James Blaine, Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, "cuidou, em 1881, de reunir uma conferência continental" a fim de discutir os meios de se evitar a guerra entre as repúblicas do Continente". A luta entre a Bolívia e o Chile (1879), em que entrou o Perú, aliado da primeira, deu inspiração ao convite, que não se concretizou. Novamente Secretário de Estado em 1888, James Blaine insistiu no seu projeto, com inteiro êxito, e a convocatória então se ampliou para incluir também no programa a união aduaneira, o desenvolvimento das comunicações marítimas, a criação de uma estrada de ferro e um banco pan-americanos, a unificação da legislação comercial. — As conferências não se realizariam para encara-rem determinada questão, teriam o caráter de reuniões, onde, periodicamente, países vizinhos e amigos trocassem idéias para o bem comum" — Helio Lobo ("O Pan-Americanismo e o Brasil" — Brasileira, Companhia Editora Nacional, 1939).

CONFERÊNCIAS ORDINÁRIAS

Primeira — Relizada em Washington, de 2 de outubro de 1889 a 18 de abril de 1890. Não aprovou tratado nem convenção. Adotou importantes resoluções, tais como, a que condena o *princípio de conquista* e declara que as cessões de território serão nulas se se verificarem sob a ameaça da guerra ou sob a pressão da força armada; a que adota a arbitragem geral, permanente e obrigatória como único meio para as soluções de conflitos entre os Estados americanos; a que organiza um Bureau comercial das repúblicas americanas, que funcionaria em Washington, sob o controle e a dependência do Secretário de Estado dos Estados Unidos. Esse Bureau tornou-se o principal órgão do pan-americanismo.

Segunda — México, 22-10-1901 a 22-1-1902. Aprovou as convenções sobre direito dos estrangeiros na América; reclamações por prejuízos pecuniários; extradição; adesão aos tratados e declarações da primeira conferência da paz, de Haia; exercício das profissões liberais; proteção da propriedade literária e artística; patentes, desenhos e modelos industriais; troca de publicações. Nessa conferência, 17 nações assinaram uma convenção sobre arbitragem obrigatória.

Terceira — Rio de Janeiro, 21-7 a 26-8-1906. Aprovou as seguintes convenções: sobre a condição dos cidadãos naturalizados; reclamações por prejuízos pecuniários; patentes, marcas de fábrica e a propriedade literária; codificação internacional. Em face desta última convenção, foi criado o órgão técnico que, mais tarde, passaria a chamar-se "comissão internacional dos juristas americanos".

Quarta — Buenos Aires, 12-7 a 30-8-1910. Aprovou convenções a respeito de patentes, marcas de comércio e de fábrica; propriedade literária e artística; reclamações pecuniárias.

Quinta — Santiago do Chile, 24-3 a 13-5-1923. Adotou o "Tratado continental para a solução dos conflitos internacionais" ou tratado Gondra, que organiza comissões de investigações e de inquérito como meio de resolver a guerra entre duas ou mais repúblicas americanas.

Sexta — Havana, 16-1 a 20-2-1928 — É considerada uma das mais importantes conferências pan-americanas, do ponto de vista do direito internacional e da evolução jurídica do pan-americanismo. Adotou um código completo de direito internacional privado (código Bustamante) e uma série de convenções: condição do estrangeiro na América; direito de asilo; agentes consulares; funcionários diplomáticos; neutralidade marítima; regimen dos tratados internacionais; direitos e deveres dos Estados em caso de guerra civil; aviação comercial; propriedade literária e artística. Adotou, também, uma convenção sobre a União Pan-Americana.

Sétima — Montevideu — 3 a 26-12-1933 — Adotou convenção sobre direitos e deveres dos Estados; nacionalidade em geral; nacionalidade da mulher; extradição; asilo político; revisão dos manuais para o ensino da história — e um protocolo adicional à convenção de conciliação, de 1929.

Oitava — Lima, de 9 a 27-12-1938 — Adotou declarações, resoluções e recomendações. Uma das principais declarações é a "declaração sobre a solidariedade continental americana". Em outra declaração consagrou certos princípios de moralidade política americana, entre os quais — condenação do uso da força como instrumento de política nacional ou internacional; o respeito e observação fiel dos tratados que constituem a regra indispensável para o desenvolvimento das relações pacíficas entre os Estados.

Nona — Bogotá, março-abril de 1948 — Mais importantes atos: Carta da Organização dos Estados Americanos; Tratado Americano de Soluções Pacíficas ("Pacto de Bogotá"); Convênio Econômico; Convenção sobre concessão dos direitos políticos à mulher; resoluções e recomendações a respeito de: exame dos organismos especializados inter-americanos; Conferência econômica inter-americana (Buenos Aires); turismo; conferência sobre a conservação dos recursos naturais; Carta Interamericana de garantias sociais; Declaração-Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem, etc.

CONFERÊNCIAS PAN-AMERICANAS EXTRA-ORDINÁRIAS

As que influíram na evolução jurídica e política do pan-americanismo. Não vão ser citados os congressos científicos, as conferências comerciais e financeiras, os congressos de jornalistas e estudantes, as reuniões para as questões de higiene, pedagogia, tarifas aduaneiras, cooperação intelectual, transportes, bibliotecas públicas, cultura física, puericultura, etc.

Conferência realizada no Rio de Janeiro — abril-maio de 1927, pela comissão internacional de juristas americanos. Resultados: projeto de direito internacional privado e projeto de convenções relativas aos seguintes assuntos: as bases fundamentais do direito internacional; os Estados: sua existência, sua legalidade, seu reconhecimento; os tratados públicos; funcionários diplomáticos; os agentes consulares; a neutralidade marítima; os deveres dos Estados em caso de guerra civil; a solução pacífica dos conflitos internacionais; o intercâmbio de professores e estudantes e a troca de publicações. Esse foi um tra-

balho preliminar para a conferência de Havana, de 1928.

Segunda Conferência, Washington — 1929, para a conciliação e a arbitragem. Adotou três instrumentos diplomáticos: tratado geral de arbitragem interamericana; Convenção geral de conciliação interamericana, que completa o tratado Gondra de 1923; e Protocolo de arbitragem progressiva que não teve resultados práticos.

Terceira Conferência pan-americana para a consolidação da paz — Buenos Aires; dezembro de 1936, realizada por proposta do Presidente Franklin Roosevelt. Aprovou convenções sobre: manutenção, preservação e o reestabelecimento da paz: protocolo adicional relativo à não-intervenção; tratado para a prevenção das controvérsias; tratado inter-americano sobre os bons ofícios e a mediação; convenção para coordenar e assegurar a execução dos tratados existentes entre os Estados americanos; e ainda convenções sobre: a estrada pan-americana; orientação pacifista do ensino; troca de publicações; estímulo das relações culturais americanas. As disposições contidas nas convenções para a manutenção, salvaguarda e o reestabelecimento da paz e para coordenar e assegurar a execução dos tratados existentes entre os Estados americanos — estabeleceram o princípio da *consulta* entre todas as repúblicas americanas, para o caso em que a paz entre elas seja ameaçada. Protocolo adicional relativo à não-intervenção: se um país americano, por qualquer motivo, intervir nos negócios interiores ou exteriores de outro, todas as repúblicas americanas terão a faculdade de considerar esse ato como uma ameaça para seus próprios direitos e de proceder à consulta, a fim de fazer cessar a intervenção.

CONFERÊNCIAS DE CONSULTA DOS MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES DOS PAÍSES AMERICANOS. CONVOCADAS DEPOIS DO INÍCIO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Primeira — Panamá, setembro-outubro de 1939 — Aprovou declarações e resoluções. Declaração geral de neutralidade das repúblicas americanas; declaração de solidariedade continental; “declaração do Panamá”, que instituiu em torno do continente americano um mar continental ou zona de segurança, sob a patrulha dos navios e dos aviões das repúblicas americanas, a fim de proteger o tráfego americano contra toda agressão da parte dos navios dos beligerantes. Isso constitui uma afirmação enérgica da vontade de defender a inviolabilidade do hemisfério ocidental, em caso de guerra.

Segunda — Havana, julho de 1940 — Aprovou uma série de resoluções para defender o continente americano contra a propaganda das idéias anti-democráticas e consolidar a solidariedade das repúblicas americanas em vista de sua defesa comum. Resoluções: sobre expulsão dos funcionários diplomáticos e consulares estrangeiros que, pela sua atuação ou por intervenção na política do país em que estiverem acreditados, tornaram-se perigosos ou ameaça para as instituições nacionais; acerca das atividades organizadas no estrangeiro contra as instituições nacionais

americanas e da propaganda, no interior de cada país, de doutrinas perigosas para o ideal democrático panamericano; Sobre a coordenação, com o mesmo objetivo, ou salvaguarda continental, das disposições judiciais e de polícia tomadas pelas repúblicas americanas. Convenção para administração provisória das colônias e possessões européias na América.

Terceira — Rio de Janeiro, janeiro de 1942. Foi convocada a fim de dar uma aplicação efetiva às resoluções sobre a solidariedade continental e a assistência recíproca em caso de agressão, aprovadas nas conferências precedentes. Resoluções: rompimento de relações diplomáticas, consulares, comerciais e financeiras com os Estados agressores; adesão à carta do Atlântico — com isso, ficou implicitamente reconhecida a tendência do direito internacional pan-americano à universalidade; sobre criação de uma frente única de todas as nações do continente americano para a mobilização de todos os recursos econômicos e estratégicos e dos seus meios de transporte, a fim de assegurar a defesa continental e o desenvolvimento do comércio interamericano; defesa comum do continente, cabendo a cada país defender o seu litoral; constituição do comitê consultivo para a defesa política do continente, com sede em Montevideo.

Quarta — México, fevereiro — março de 1945. Estudou as Propostas de Dumbarton Oaks, de 1944, sobre a criação de uma nova organização internacional para a paz e a segurança mundiais. Formulou várias sugestões sobre essas propostas.

Atos de maior importância: assistência recíproca e solidariedade americana; reorganização, consolidação e fortalecimento do sistema interamericano; reafirmação dos princípios da Carta do Atlântico; controle de bens em mãos do inimigo; Controle econômico durante a fase da guerra e o período de transição; reorganização dos órgãos de codificação do Direito Internacional Público; liberdade de informação; direitos da mulher na América; sistema interamericano de paz; proteção internacional pacífica dos povos americanos; intensificação de relações culturais; fomento industrial; Estatuto Econômico das Américas; questões sociais; declaração de princípios sociais da América.

A respeito do Estatuto Econômico das Américas, o Embaixador P. Leão Veloso, teve as seguintes palavras: “É uma carta básica, cujos princípios uma vez seguidos com perseverança e boa vontade, poderão levar as Américas a uma cooperação estreita no terreno econômico. Esse documento não resolve os problemas econômicos de cada país americano, mas estabelece os princípios dentro dos quais é possível, com tempo e perseverança, realizar, no campo econômico, essa cooperação”. (“Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, México, 1945 — Serviço de Publicação do M. das Relações Exteriores).

Quinta — agosto-setembro de 1947 — Petrópolis — Foi assinado o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca. Segundo este Tratado, as Altas Partes Contratantes condenam a guerra e se obrigam, nas suas relações internacionais, a não recorrer à ameaça nem ao uso

da força. A seguir, declaram que se comprometem a submeter toda controvérsia, que entre elas surja, aos métodos de solução pacífica e a procurar resolvê-la, entre si, mediante os processos vigentes no Sistema Interamericano, antes de a referir à Assembléia ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Concordam em que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos e, em consequência, cada uma das Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imane de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo art. 51 da Carta das Nações Unidas. Para os efeitos do Tratado, as medidas que o *órgão de consulta* acordar, compreenderão uma ou mais das seguintes: a retirada dos chefes de missão; a rutura de relações diplomáticas; a rutura de relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, telegráficas, telefônicas, rádio telefônicas ou radiotelegráficas, e o emprêgo das forças armadas. As consultas a que se refere o Tratado, serão realizadas mediante a Reunião de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas que tenham ratificado o Tratado. O Conselho Diretor da União Pan-Americana poderá atuar provisoriamente como *órgão de consulta*. As consultas serão promovidas mediante solicitação ao Conselho Diretor da União Pan-Americana por qualquer dos Estados Signatários que hajam ratificado o Tratado. O *órgão de consulta* adotará suas decisões pelo voto de dois terços dos Estados Signatários que tenham ratificado o Tratado. Quando se tratar de uma situação ou disputa entre Estados Americanos, serão excluídas das votações as partes diretamente interessadas. Outros dispositivos figuram naquele Tratado.

União Pan-Americana

Organismo de cooperação internacional. A União não foi criada num dia, é o resultado de uma colaboração coletiva. Nasceu na paz e sua origem não se baseia em conflitos. Esse fato dá à U.P.A. um característico que muito a diferencia da Liga das Nações.

Primeira Conferência pan-americana, 2-10-1889 a 19-4-1890. — Washington — Foi decidido o estabelecimento de um "Bureau Comercial das repúblicas americanas", encarregado de reunir e de distribuir todas as informações úteis sobre o comércio, a produção, as leis e as alfândegas dos países representados. O Bureau deveria funcionar em Washington, como um anexo do Departamento de Estado e sob o controle direto do Secretário de Estado dos Estados Unidos. As despesas necessárias para o seu funcionamento seriam pagas pelos Estados participantes, proporcionalmente às respectivas populações. O dia 14 de abril é o aniversário da União Pan-Americana, é o *Dia Pan-Americano*. Houve críticas em face da estreita dependência do Bureau ao Secretário de Estado americano. Por isso, Mr. Olney, Secretário de Estado do Presidente Cleveland, decidiu consultar, a esse respeito, os diplomatas latino-americanos. Em face dessas consultas foi decidido, em abril-junho de 1898, a criação de "comité executivo" que faria o controle do Bureau. O comité era composto de

5 membros, dos quais quatro eram escolhidos entre os latino-americanos e o quinto seria o Secretário de Estado dos Estados Unidos, que seria também, o presidente do Comité. Esta é a origem longínqua do Conselho Diretor estabelecido mais tarde... Em 1889, o governo americano aceitou que os principais funcionários do Bureau fossem nomeados diretamente pelo Comité Executivo.

Segunda Conferência, México, 2-10-1901 a 31-1-1902 — Uma resolução adotou um estatuto, que constitui a primeira manifestação orgânica do Bureau criado em 1890. Foi adotada a designação de "Bureau Internacional das repúblicas americanas". O funcionamento do Bureau estaria subordinado ao Conselho Diretor (sucessão do antigo comité executivo).

Terceira Conferência, Rio de Janeiro, 21-7 a 26-8-1906 — Ficou decidida reorganização do "Bureau Internacional das repúblicas americanas" sob bases mais largas; suas funções anteriores são mantidas e foi instituída a "Comissão permanente das conferências internacionais americanas", com a missão de propor os projetos que podem ser incluídos no programa das futuras conferências e de dar os passos necessários para obter a ratificação das convenções e resoluções já aprovadas pelas conferências anteriores. Foi criado o cargo de diretor do Bureau.

Quarta Conferência, Buenos Aires — 12-7 a 30-8-1910 — Foi mudado o nome da organização para "União Pan-Americana". Desde 1910, a União está instalada em Washington, em edifício próprio — a "Casa das Américas".

Quinta Conferência — Santiago do Chile, 25-3 a 3-5-1923 — Houve grande debate sobre a U.P.A. Discussões sobre o Conselho Diretor; criação de comissões:

- 1) Comissão para o desenvolvimento das relações econômicas e comerciais entre as repúblicas americanas;
- 2) Comissão para o estudo da organização internacional do trabalho na América;
- 3) Comissão para tudo que concerne à higiene dos países do continente;
- 4) Comissão de cooperação intelectual, especialmente universitária, entre todos os povos do Novo Mundo.

Sexta Conferência — Havana, 16-1 a 20-2-1928 — Etapa significativa na evolução do pan-americanismo. A partir de 1928 a U.P.A. tornou-se a verdadeira instituição jurídica construída sob fundamentos duráveis. Convenção sobre a U.P.A. — estatuto constitucional.

Nona Conferência — Bogotá, 30 de março a 2 de maio de 1948, assinada a

Carta da Organização dos Estados Americanos

Disposições principais

Os Estados Americanos consagram, na Carta, a organização internacional que desenvolveram para conseguir uma ordem de paz e de justiça, para fomentar sua solidariedade, fortalecer sua colaboração e defender sua soberania, a integridade territorial e a independência. Dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional.

Todos os Estados Americanos que ratificarem a Carta são membros da Organização.

Propósitos essenciais dos Estados Americanos:

- a) garantir a paz e a segurança continentais;
- b) prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
- c) organizar a ação destes em caso de agressão;
- d) procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos, que surgirem entre os Estados membros; e
- e) promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Princípios que os Estados Americanos reafirmam:

- 1) o direito internacional é norma de conduta dos Estados em suas relações recíprocas;
- 2) a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados e pelo cumprimento fiel das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes de direito internacional;
- 3) a boa fé deve reger as relações dos Estados entre si;
- 4) a solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que ela visa requerem a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa;
- 5) os Estados Americanos condenam a guerra de agressão: a vitória não dá direitos;
- 6) a agressão a um Estado Americano constitui uma agressão a todos os demais Estados Americanos;
- 7) As controvérsias de caráter internacional, que surgirem entre dois ou mais Estados Americanos, deverão ser resolvidas por meio de processos pacíficos;
- 8) a justiça e a segurança sociais são bases de uma paz duradoura;
- 9) a cooperação econômica é essencial para o bem estar e para a prosperidade comuns dos povos do Continente;
- 10) os Estados Americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo;
- 11) a unidade espiritual do Continente baseia-se no respeito da personalidade cultural dos países americanos e exige sua estreita colaboração nas altas finalidades da cultura humana;
- 12) a educação dos povos deve orientar-se para a justiça, a liberdade e a paz.

Direitos e deveres fundamentais dos Estados.

Os Estados são juridicamente iguais, desfrutam de iguais direitos e de igual capacidade para exercê-los, e têm deveres iguais. Os direitos de cada um não dependem do poder de que dispõem para assegurar o seu exercício, mas sim do fato da sua existência como personalidade jurídica internacional. Todo Estado Americano tem o

dever de respeitar os direitos dos demais Estados, de acordo com o Direito Internacional.

A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender a sua integridade e independência, de promover a sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre os seus interesses, de administrar os seus serviços e determinar a jurisdição e a competência dos seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o do exercício dos direitos de outros Estados, conforme o Direito Internacional.

O direito que tem o Estado de proteger e desenvolver a sua existência não o autoriza a praticar atos injustos contra outro Estado.

O respeito e a observância fiel dos tratados constituem norma para o desenvolvimento das relações pacíficas entre os Estados. Os tratados e acordos internacionais devem ser públicos.

Nenhum Estado ou grupo de Estados, tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferências ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos, econômicos e culturais que o constituem.

Nenhum Estado poderá aplicar ou estimular medidas coercitivas de caráter econômico e político, para forçar a vontade soberana de outro Estado e obter deste vantagens de qualquer natureza.

O território de um Estado é inviolável; não pode ser objeto de ocupação militar, nem de outras medidas de força tomadas por outro Estado, direta ou indiretamente. Não se reconhecerão as aquisições territoriais ou as vantagens especiais obtidas pela força ou por qualquer outro meio de coação.

Solução pacífica das controvérsias.

Todas as controvérsias internacionais que surjam entre os Estados Americanos serão submetidas aos processos pacíficos indicados nesta Carta, antes de ser levadas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

São processos pacíficos:

- 1) a negociação direta;
- 2) os bons ofícios;
- 3) a indicação;
- 4) a investigação e conciliação;
- 5) o processo judicial;
- 6) a arbitragem;
- 7) os que sejam especialmente combinados, em qualquer momento, pelas partes.

Em tratado especial serão estabelecidos os meios adequados para solução das controvérsias e determinados os processos pertinentes a cada um dos meios pacíficos.

Segurança Coletiva

Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania ou

a independência política de um Estado Americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados Americanos. Os Estados Americanos ao executarem os princípios de solidariedade continental, ou de legítima defesa coletiva, aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos Tratados especiais, existentes sobre a matéria.

Normas Econômicas

Resolvem os Estados Membros cooperar entre si, na medida dos seus recursos e dentro dos termos das suas leis, agindo em suas relações econômicas com o mais amplo espírito de boa vizinhança, a fim de consolidar a sua estrutura econômica, de intensificar a sua agricultura e mineração, fomentar a sua indústria e incrementar o seu comércio.

Se a economia de um Estado Americano for afetada por situações graves que não possam ser resolvidas satisfatoriamente por seu esforço único e exclusivo, esse mesmo Estado terá o direito de apresentar os seus problemas econômicos ao Conselho Interamericano Econômico e Social, a fim de procurar por meio de consulta, a solução mais adequada para tais problemas.

Normas Sociais

Os Estados membros concordam na conveniência de desenvolver sua legislação social nas seguintes bases:

a) Todos os seres humanos, sem distinção de raça, nacionalidade, sexo, credo ou condição social, têm o direito de alcançar o seu bem estar material e seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidade e segurança econômica;

b) o trabalho é um direito e um dever social; não será considerado como artigo de comércio; exige respeito pela liberdade de associação para a dignidade de quem o presta e exercer-se em condições que assegurem a vida a saúde e um nível econômico decoroso; tanto durante os anos de trabalho, como na velhice ou quando qualquer circunstância prive o homem da possibilidade de trabalhar.

Normas Culturais

Os Estados membros decidem favorecer, na forma dos seus preceitos constitucionais e recursos materiais, o exercício do direito à educação, sobre as seguintes bases:

a) o ensino primário será obrigatório e, quando proporcionado pelo Estado, será gratuito;

b) o acesso aos estudos superiores será reconhecido a todos, sem distinção de raça, nacionalidade, sexo, idioma, credo ou condição social.

Órgãos do Sistema Interamericano

A Organização dos Estados Americanos realiza os seus fins por meio de:

- a) A Conferência Interamericana;
- b) A Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores;
- c) O Conselho;

- d) A União Pan-Americana;
- e) As Conferências Especializadas;
- f) Os Organismos Especializados.

Conferência Interamericana — É o órgão Supremo da Organização dos Estados Americanos. Decide a ação e a orientação gerais da Organização, determina a estrutura e funções de seus órgãos e tem faculdades para considerar qualquer assunto relativo à convivência dos Estados Americanos.

Cada Estado membro tem direito a fazer-se representar na Conferência e tem direito a um voto.

Reunir-se-á a Conferência cada cinco anos, na data fixada pelo Conselho da Organização, consultado previamente o Governo do país sede da Conferência. Em circunstâncias especiais e com a aprovação de dois terços dos governos americanos, pode reunir-se uma Conferência Interamericana extraordinária ou modificar-se a data de reunião da ordinária seguinte.

Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores — Deverá ser convocada a fim de considerar problemas de natureza urgente e de interesse comum para os Estados Americanos e para servir de *Órgão de Consulta*.

Qualquer Estado membro pode solicitar convocação de uma Reunião de Consulta. Em caso de ataque armado, dentro do território de um Estado Americano ou dentro da zona de segurança, demarcada pelos tratados em vigor, a Reunião de Consulta efetuar-se-á sem demora, mediante convocação imediata, emanada do Presidente do Conselho da Organização.

Fica estabelecida uma Comissão Consultiva de Defesa para aconselhar o *Órgão de Consulta* a respeito dos problemas de colaboração militar, que possam surgir da aplicação dos tratados especiais existentes sobre matéria de segurança coletiva.

A Comissão Consultiva de Defesa será integrada pelas mais altas autoridades militares dos Estados Americanos que participem da Reunião de Consulta.

Conselho

O Conselho da Organização dos Estados Americanos compõe-se de um representante para cada Estado membro da Organização, nomeado especialmente pelo respectivo governo, com a categoria de Embaixador. O Conselho conhecerá, dentro dos limites da Carta e dos Tratados e acordos interamericanos de qualquer assunto que lhe encaminhem a Conferência Interamericana ou a Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores.

O Conselho será responsável pelo cumprimento adequado das funções atribuídas à União Pan-Americana.

É da alçada do Conselho:

- a) formular e submeter aos governos e à Conferência Interamericana propostas tendentes à criação de novos Organismos Especializados, ou prisão, adaptação ou eliminação dos existentes, inclusive o que se refere a financiamento e manutenção dos mesmos;
- b) formular recomendações aos governos, à Conferência Interamericana, às Conferências Especializadas ou

aos Organismos Especializados tendentes a coordenar as atividades e planos de trabalho destes últimos, depois de terem êles sido consultados;

c) celebrar acôrdos com os Organismos Especializados Inter-americanos para determinar as relações que devem existir entre o respectivo organismo e a Organização;

d) celebrar acôrdos ou entendimentos especiais de cooperação com outros organismos americanos, que tenham reconhecida autoridade internacional;

e) promover e facilitar a colaboração entre a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas, bem como entre os Organismos Especializados e os organismos similares internacionais.

A cota de contribuição de cada um dos governos para a União Pan-Americana é fixada pelo Conselho.

O Conselho funciona na sede da U.P.A.

São órgãos do Conselho da Organização dos Estados Americanos:

- a) *Conselho Interamericano Econômico e Social;*
- b) *Conselho Interamericano de jurisconsultos;*
- c) *Conselho Interamericano Cultural.*

Êsses três órgãos, dentro de suas possibilidades, prestarão aos governos os serviços técnicos que êstes solicitarem, e atuarão como assessores, na esfera de sua competência, do Conselho da Organização.

Conselho Interamericano Econômico e Social.

O Conselho tem como finalidade principal promover o bem estar econômico e social dos países americanos, mediante cooperação efetiva entre êles, o melhor aproveitamento de seus recursos naturais, seu desenvolvimento agrícola e industrial, e a elevação do nível de vida de seus povos.

Para isso, o Conselho deverá:

- 1) propôr os meios que conduzem os países americanos a se prestarem assistência para efetuar estudos;
- 2) funcionar como órgão coordenador de tôdas as atividades sociais interamericanas de caráter econômico e social.
- 3) empreender estudos, por iniciativa própria ou a pedido de qualquer Estado membro;
- 4) lembrar ao Conselho da Organização a oportunidade da realização de Conferências Especializadas sobre assuntos econômicos e sociais.

O Conselho será composto de delegados técnicos designados pelos Estados membros e funciona na sede da U.P.A.

Conselho Interamericano de Jurisconsultos

Tem o Conselho como finalidade servir de corpo consultivo em assuntos jurídicos; promover o desenvolvimento e a codificação do direito internacional público e do direito internacional privado; estudar a possibilidade de uniformizar as legislações dos diversos países americanos quando isto pareça conveniente.

A Comissão Jurídica Interamericana do Rio de Janeiro é o órgão permanente do Conselho Interamericano

de Jurisconsultos, e será integrada por juristas dos nove países que sejam escolhidos pela Conferência Interamericana. A Comissão deve empreender os estudos e trabalhos preparatórios que lhe encaminhem o Conselho Interamericano de jurisconsultos, a Conferência Interamericana, a Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores ou o Conselho da Organização, e pode realizar os que, a seu juízo, considere conveniente.

O Conselho Interamericano e a Comissão Judícia devem procurar a cooperação das comissões nacionais para a codificação do direito internacional, bem como a dos institutos de direito internacional, de direito comparado e outras entidades especializadas.

O Conselho Interamericano de Jurisconsultos se reunirá quando o convoque o Conselho da Organização.

Conselho Interamericano Cultural

Tem êsse órgão como objetivo promover relações amistosas e entendimentos mútuos entre os povos americanos, para fortalecer os sentimentos pacíficos que têm caracterizado a evolução americana, através do estímulo de intercâmbio educacional, científico e cultural.

Para êsse fim, o Conselho deverá:

- a) fomentar atividades interamericanas de caráter cultural;
- b) reunir e fornecer informações sobre as atividades culturais que se desenvolvem nos Estados Americanos, assim como sobre instituições particulares e oficiais de caráter nacional e internacional;
- c) promover a adoção de programas de educação fundamental, adaptados às necessidades de todos os grupos de povoação dos países americanos;
- d) promover programas de instrução, educação e cultura para os indígenas dos países americanos;
- e) cooperar no sentido de proteger, conservar e aumentar o patrimônio cultural do continente;
- f) promover a cooperação entre os povos americanos no campo da educação, da ciência e da cultura, mediante o intercâmbio de materiais de investigação e estudo, assim como de professores, estudantes, técnicos e em geral de pessoas e elementos úteis para a realização dêste propósito;
- g) fomentar a educação dos povos para a convivência internacional;

O Conselho Interamericano de Cultura se reúne por convocação do Conselho da Organização.

Haverá uma Comissão de Ação Cultural, da qual serão membros cinco Estados, escolhidos em cada Conferência Interamericana. Os membros da Comissão de Ação Cultural serão eleitos pelo Conselho Cultural Interamericano, dentre os vários grupos de três candidatos apresentados pelos diferentes países escolhidos pela Conferência, e deverão ser especialistas em assuntos educativos ou culturais. A Comissão de Ação Cultural funcionará como comissão permanente do Conselho Cultural Interamericano, com o fim de preparar trabalhos de que êste a encarregue e sobre os quais o Conselho tem voz definitiva.

União Pan-Americana (U.P.A.)

A U.P.A. é o órgão central e permanente da Organização dos Estados Americanos e Secretaria Geral da Organização. Exercerá as funções que se lhe atribuem pela Carta e as que lhe sejam determinadas por outros tratados e acôrdos interamericanos.

O Secretário Geral da Organização, eleito pelo Conselho por um período de dez anos, não poderá ser reeleito, nem sucedido por pessoa da mesma nacionalidade. O secretário Geral dirige a U.P.A., tem a seu cargo a representação legal da mesma. Tem direito a voz, sem voto, nas deliberações da Conferência Interamericana, da Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, das Conferências Especializadas e do Conselho e seus órgãos.

A U.P.A., por intermédio de suas repartições técnicas e de informação, promoverá, sob a direção do Conselho, as relações econômicas, sociais, jurídicas e culturais entre todos os Estados membros da Organização.

A U.P.A. desempenhará também as seguintes funções:

- a) transmitir *ex-officio* aos Estados membros a convocação da Conferência Interamericana, da Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores e das Conferências Especializadas;
- b) assessorar o Conselho e seus órgãos na preparação dos programas e regulamentos das Conferências Interamericanas, das Reuniões de Consulta e das Conferências Especializadas;
- c) por, na medida de suas possibilidades, à disposição do governo do país, onde se celebre a Conferência, a ajuda técnica e o pessoal que tal governo solicite;
- d) custodiar os documentos e arquivos das Conferências Interamericanas e das Reuniões de Consulta e, sempre que possível, os das Conferências Especializadas;
- e) servir de depositário dos instrumentos de ratificação dos convênios interamericanos;
- f) desempenhar as funções que lhe tenham sido atribuídas pelas Conferências Interamericanas e pelas Reuniões de Consulta;
- g) apresentar ao Conselho um relatório anual sobre as atividades da Organização;
- h) apresentar a cada Conferência Interamericana um relatório sobre os trabalhos realizados pelos órgãos interamericanos, desde a Conferência anterior.

Ao Secretário Geral compete:

- a) estabelecer, com a aprovação do Conselho, os escritórios técnicos e administrativos da U.P.A., necessários à realização de seus fins.
- b) determinar o número de chefes de departamento, funcionários e empregados da U.P.A.; nomeá-los, regular suas atribuições e deveres e estabelecer seus ordenados, de acôrdo com as normas gerais criadas pelo Conselho.

O Sub-Secretário Geral, eleito pelo Conselho da Organização, pelo período de dez anos, pode ser reeleito. O

Sub-Secretário Geral é o Secretário do Conselho da Organização. Durante a ausência temporária ou o impedimento do Secretário Geral, desempenha as funções deste. Tem, também, o caráter de funcionário consultivo do Secretário Geral, com faculdade para agir como seu delegado em tudo o que lhe encarregar.

O Conselho da Organização, com o voto de dois terços de seus membros, pode remover de seu cargo o Secretário Geral ou o Sub-Secretário Geral, quando o exigir o bom funcionamento da Organização.

Os chefes dos departamentos respectivos da U.P.A. são os Secretários Executivos do Conselho Interamericano Econômico e Social, do de Jurisconsultos e do Cultural.

No desempenho dos seus deveres, o pessoal não pedirá, nem receberá instruções de governo algum, nem de autoridade alguma alheia à U.P.A.

Comprometem-se todos os Estados membros da Organização dos Estados Americanos a respeitar o caráter exclusivamente internacional das responsabilidades do Secretário e do pessoal, e não tentar influir sobre eles no desempenho de suas funções.

Para integrar o pessoal da União Pan-Americana deverá tomar-se em consideração, em primeiro lugar, a eficácia, competência e honestidade; mas, ao mesmo tempo, deverá dar-se importância à necessidade de ser o pessoal escolhido segundo um critério geográfico tão amplo quanto possível.

Conferências Especializadas

Reunem-se essas Conferências para tratar de assuntos técnicos especiais ou para desenvolver determinados aspectos da cooperação interamericana, quando assim o resolvam a Conferência Interamericana ou a Reunião de Consulta; quando fique assim disposto por acôrdos interamericanos; ou quando o Conselho da Organização o julgue necessário, seja por iniciativa própria, seja por instância de algum de seus órgãos ou de alguns dos organismos especializados.

Nações Unidas

Nenhuma das estipulações da Carta da Organização dos Estados Americanos se interpretará no sentido de prejudicar os direitos e obrigações dos Estados membros, de acôrdo com a Carta das Nações Unidas.

Disposições Diversas

A Organização gozará no território de cada um de seus membros da capacidade jurídica, dos privilégios e das imunidades que forem necessários para o exercício de suas funções e a realização dos seus propósitos.

Os representantes dos governos no Conselho da Organização, os representantes nos órgãos do Conselho, o pessoal que integre as representações, assim como o Secretário Geral e o Sub-Secretário Geral da Organização gozarão dos privilégios e imunidades necessárias para desempenhar com independência as suas funções.

A situação dos Organismos Especializados Interamericanos e os privilégios e imunidades que devem ser concedidos aos ditos órgãos e respectivo pessoal, bem como aos funcionários da União Pan-Americana, serão determinadas em cada caso por meio de entendimentos entre organismos correspondentes e os governos interessados.

A Organização não reconhece restrição alguma quanto à elegibilidade de homens e mulheres para participarem nas atividades e nos cargos dos vários órgãos.

Ratificação e Vigência

A Carta fica aberta à assinatura dos Estados Americanos e será ratificada conforme seus respectivos processos constitucionais. O instrumento original, cujos textos em espanhol, inglês, português e francês são igualmente autênticos, será depositado na União Pan-Americana, que enviará cópias autênticas aos governos, para fins de ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados na União Pan-Americana e esta notificará os governos signatários do dito depósito.

Entrará a Carta em vigor entre os Estados que a ratificarem, quando dois terços dos Estados signatários tiverem depositado suas ratificações. Quanto aos Estados restantes, entrará em vigor na ordem em que eles depositarem as suas ratificações.

A Carta será registrada na Secretaria Geral das Nações Unidas por intermédio da U.P.A.

As reformas da Carta só poderão ser adotadas numa Conferência Interamericana, convocada para tal fim.

A Carta vigorará indefinitivamente, mas poderá ser denunciada por qualquer dos Estados membros, mediante notificação escrita à U.P.A.

Transcorridos dois anos a partir da data em que a U.P.A. receber uma notificação de denúncia, a Carta cessará seus efeitos em relação ao dito Estado denunciante e este ficará desligado da Organização, depois de ter cumprido as obrigações oriundas da Carta.

Pessoal para os Secretariados dos órgãos do sistema interamericano.

Além das expressas estipulações da Carta da Organização dos Estados Americanos, é necessário que exista especial atenção não só por parte do Secretário Geral da O. E. A. como dos governos e dos povos dos Estados Americanos, a respeito da necessidade, da conveniência de serem os Secretariados dos órgãos do sistema interamericano constituídos em obediência à capacidade, eficiência e critério geográfico.

Não deve ser desprezado um fato muito importante no recrutamento de pessoal para os organismos internacionais — é que, às vezes, os chefes de pessoal se enganam na adoção de critérios de recrutamento, seleção e nomeação.

Não é suficiente que o candidato a uma posição no Secretariado de um órgão internacional seja técnico especializado em determinado assunto. Não é suficiente, repetimos. É preciso verificar, com cuidado, se, realmente, o candidato se interessa pelos assuntos da competência do

órgão para o qual pretende trabalhar. O candidato deve ter interesse, entusiasmo, perceber claramente — “viver” os problemas afetos ao órgão e não apenas trabalhar friamente, levado, algumas vezes, pelo simples desejo de conhecer outras capitais.

Chamamos a atenção para esse fato porque, felizmente, já temos, neste assunto, suficientes observações com referência a casos concretos.

Os órgãos internacionais oficiais vivem das contribuições dos Estados membros e estes, para organizarem os seus orçamentos, necessitam das contribuições dos povos. Por conseguinte, cumpre aos povos um geral e aos representantes dos governos acompanhar os trabalhos, as medidas, as orientações, os critérios dos órgãos internacionais. Os organismos internacionais não são entidades abstratas, etéreas; eles existem em virtude do necessário apoio dos governos e, sobretudo, dos povos. O apoio popular é de inegável importância. E estamos certos de que os dirigentes dos organismos mundiais e dos regionais não se esquecem desse fato.

A cooperação da opinião pública na observação do comportamento dos órgãos internacionais contribui para que estes executem as suas tarefas de melhor modo, corrijam certas falhas e adotem políticas inteligentes.

Legados à União Pan-Americana.

O Dr. Leo S. Rowe, ex-diretor geral da U.P.A. e já falecido, deixou mais de 400.000 dólares para esse órgão, a fim de ser criado um fundo especial de empréstimos para estudantes latino-americanos nos Estados Unidos.

O advogado internacional — Sr. William Nelson Cromwell, que recentemente faleceu em Nova York, deixou, também, para a U.P.A. mais de 200.000 dólares.

O Dr. Cromwell formou-se pela Faculdade de Direito da Universidade de Columbia. Representou papel relevante na transferência do Canal do Panamá da companhia francesa que o iniciou para os Estados Unidos. Funcionou como procurador da Companhia do Novo Canal, sucessora da companhia organizada por Fernando de Lesseps.

Organismos Especializados Interamericanos

Segundo a Carta da Organização dos Estados Americanos, consideram-se como Organismos Especializados Interamericanos os órgãos inter-governamentais estabelecidos por acordos multilaterais, que tenham determinadas funções em matérias técnicas de interesse comum para os Estados Americanos.

O Conselho da Organização manterá um registro dos Organismos Especializados que satisfaçam as condições mencionadas.

Os Organismos Especializados desfrutam da mais ampla autonomia técnica e deverão tomar em consideração as recomendações do Conselho. Enviarão ao Conselho relatórios periódicos sobre o desenvolvimento de suas atividade e de seus orçamentos e contas anuais.

Os acordos entre o Conselho e o Organismos Especializados podem determinar que esses organismos enviem ao Conselho seus orçamentos, para aprovação. Pode pre-

ver-se, também, que a U.P.A. receba as cotas dos países contribuintes e as distribua de conformidade com os acôrdos pertinentes.

Esses organismos devem estabelecer relações de cooperação com órgãos mundiais do mesmo caráter, a fim de coordenar suas atividades. Ao entrarem em acôrdo com organismos internacionais, os organismos Especializados Interamericanos devem manter a sua identidade e posição como parte integrante da Organização dos Estados Americanos, mesmo quando desempenhem funções regionais dos órgãos internacionais.

Na localização geográfica dos Organismos Especializados ter-se-ão em conta os interesses de todos os Estados Americanos.

* * *

Os organismos especializados interamericanos são :

A) Oficiais — os que são criados pelos governos, são sustentados pelos mesmos e os membros são unicamente os governos.

B) Semi-Oficiais — os que contam com membros oficiais e não oficiais, financiamento por contribuições oficiais e privadas e desenvolvem atividades em relação com governos, associações e particulares;

C) Privados — os organizados e sustentados por contribuição privada e seus membros são particulares.

Dentre os organismos semi-oficiais, podemos citar, com destaque, a *Comissão Pan-Americana de Cooperação Inter-Municipal*. No Brasil, foi instituída, em 15-3-1946, a *Associação Brasileira de Municípios* (A. B. M.), por conhecidos municipalistas: Senhores Rafael Xavier, J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, Osório Nunes, Ocelio Medeiros, Saturnino Brito Filho, Enedino de Carvalho, Francisco Burkinski, Tomás Pompeu de Acioli Borges. A A. B. M. está filiada à citada Comissão e tem desenvolvido úteis atividades em favor do municipalismo. Em virtude de sua atuação, foram introduzidos, na Constituição Federal de 1946, textos relativos à vida municipal.

Organismos especializados interamericanos oficiais

Instituto Internacional Americano de Proteção à Infância

Criado em 1927, na forma de resoluções aprovadas no 2.º, 3.º e 4.º Congressos Pan-Americanos da Criança. Sede do Instituto: Montevideu. Conta com 19 membros. Haiti e Nicaragua não fazem parte.

Serve o Instituto de Secretaria aos Conselhos Pan-Americanos da Criança e é o centro de atividade de tudo que se relaciona com a proteção e o bem estar da infância. E' regido por um Conselho Internacional composto dos delegados de cada país.

ORGANISMOS DE CODIFICAÇÃO

1. *Comité Jurídico Interamericano*, Rio de Janeiro.

Criado em 1939, como Comité Interamericano de Neutralidade, de acôrdo com uma resolução da 1.ª Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores. O nome foi mudado para — Comité Jurídico Interamericano, em 1942, pela 3.ª Reunião de Consulta.

O Comité é composto de dez membros, isto é: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Cuba, Estados Unidos, México, Perú e Venezuela.

O Comité age como organismo de codificação e formula projetos ou informações sobre problemas que lhe são distribuídos pelas conferências interamericanas e pelo Conselho da Organização. Os gastos da Secretaria são pagos pelo governo do Brasil e cada país determina a remuneração de seu representante.

* * *

2. *Comissão de Técnicos para a Codificação do Direito Internacional*.

Foi criada por resolução da 7.ª Conferência Interamericana (1933). Está integrada por nove peritos em direito internacional eleitos para um prazo de cinco anos. Fazem parte da Comissão juristas dos países seguintes: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Estados Unidos, México e Perú.

Reuniu-se a Comissão em Washington (1937) e em Lima (1938). Depois, não houve mais reuniões. A U.P.A. serve de Secretaria e cada governo paga os gastos do seu representante.

* * *

3. *Comissão Permanente do Rio de Janeiro para a Codificação do Direito Internacional Público*.

E' uma das três Comissões Permanentes criadas na 6.ª Conferência Interamericana, para funcionar no campo da codificação.

E' composta de sete juristas brasileiros, peritos em direito internacional, designados pelo governo do Brasil, mais seis representantes dos governos da Argentina, Bolívia, Equador, Honduras, República Dominicana e Venezuela. Não há, desde 1938, constância na atividade desse órgão.

4. *Comissão Permanente de Montevideu para a Codificação do Direito Internacional Privado*.

E' composta de oito juristas, peritos em direito internacional, designados pelo governo do Uruguai, e mais seis representantes dos governos da Colômbia, Guatemala, Haiti, Nicaragua, Panamá e Paraguai. A Comissão não tem funcionado.

* * *

5. *Comissão Permanente de Havana — de Legislação Comparada e Unificação de Legislação*.

E' constituída de nove juristas cubanos, peritos em direito internacional, designados pelo governo de Cuba, mais seis representantes dos governos de Costa Rica, Chile, Salvador, Estados Unidos, México e Perú.

6. *Comissão Permanente de Juristas para a Unificação das leis civis e mercantis da América*.

Criada pela 8.ª Conferência Interamericana. Compõe-se de três membros. Atualmente, há na Comissão representantes dos Estados Unidos, Perú e Venezuela. Objetivo: promover a unificação das leis civis e mercantis. Funciona sob a direção da Faculdade de Direito da Universidade de São Marcos.

Comité Consultivo para a Defesa Política, Montevideu.

Criado em 1942, de acordo com uma resolução da 3.^a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, com o fim de estudar e recomendar aos governos americanos medidas para a defesa política do Hemisfério Ocidental, inclusive medidas de proteção, de prevenção e punitivas, quanto a toda classe de atividades subversivas por parte do Eixo ou dos seus satélites, seus nacionais, agentes ou simpatizantes.

O Comité é composto de sete membros, nomeados por sete repúblicas americanas. Membros atuais: Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú, Uruguai e Venezuela. Foi instituído em face da última guerra mundial.

Junta Interamericana do Café, Washington, D.C.

Estabelecida de acordo com o Convênio de 1941 e subscrito por 14 países latino-americanos produtores de café, — Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Perú, República Dominicana e Venezuela.

Os Estados Unidos fazem parte, também, da Junta, que tem, por finalidade, administrar o Convênio do Café e, particularmente, ajustar as cotas anuais de café que cada país produtor envia aos Estados Unidos.

Comissão Interamericana de Mulheres, Washington.

Criada pela 6.^a Conferência Interamericana. Objetivo: consolidação da igualdade civil e política da mulher no continente e o estudo de todos os problemas que concernem à mulher americana. Há, na Comissão, representantes de todas as repúblicas americanas. Sede: União Pan-Americana. Reune-se periodicamente, em assembléia geral.

Comissão Consultiva de Defesa, Washington.

Criada em 1948 (Bogotá). Aconselha a Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, a respeito dos problemas de colaboração militar, que possam surgir da aplicação dos tratados especiais existentes sobre matéria de segurança coletiva. Substitue a Junta Interamericana de Defesa.

* * *

Instituto Interamericano Indigenista, México, D.F.

Estabelecido de acordo com uma Convenção de 1940, ratificada pela Bolívia, Colômbia, Equador, Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Perú, República Dominicana e Venezuela.

O Instituto serve de Secretaria às Conferências Interamericanas de Indigenistas e empreende estudos, prepara e distribui informes sobre todas as matérias relacionadas com o problema indígena.

Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, Costa Rica.

Criado em 1944. Membros: Costa Rica, Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Venezuela. Finalidade: estimular e promover o desenvolvimento das ciências agrícolas mediante a investigação, o ensino e atividades na

teoria e prática da agricultura e das ciências e artes conexas.

Bureau Interamericano de Telecomunicações, Havana.

Criado em 1945. O Bureau serve de Secretaria das Conferências Interamericanas de Telecomunicações e recebe, pública e distribue informações sobre as atividades relacionadas com essa matéria.

Bureau Interamericano de Marcas de Fábrica, Havana.

Criado em 1910; teve a existência prorrogada por Convenção de 1923 e Protocolo de 1929. O Protocolo de 1929 foi denunciado por todos os Estados que o haviam ratificado, com exceção de Cuba.

Instituto Permanente dos Congressos Pan-Americanos de Estradas de Rodagem, Buenos Aires.

Finalidades: cooperar na preparação dos programas e executar as conclusões dos Congressos de Estradas de Rodagem; preparar informações e cooperar com as federações nacionais de cada país em todas as matérias relacionadas com a construção e manutenção de estradas de rodagem.

Instituto Interamericano de Geografia e História, México D.F.

Objetivo: servir de órgão de cooperação entre sociedades geográficas e históricas; iniciar e coordenar investigações cooperativas; distribuir informações sobre matérias geográficas e históricas.

Comissão Pan-Americana de Estradas de Ferro, Washington.

Criada em 1890. Membros: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Estados Unidos, México e Perú. Tem se ocupado com o recolhimento e distribuição de informações acerca do projeto da estrada de ferro pan-americana.

Bureau Sanitário Pan-Americano, Washington.

Autorizado pela segunda conferência interamericana. Funciona, presentemente, em virtude da convenção de 1945. Membros: todos os países americanos. Principais funções: evitar a invasão e propaganda de enfermidade; estimular e ajudar as autoridades da Saúde Pública nos seus esforços para controlar as enfermidades, etc.

Comissão Aeronáutica Permanente Americana.

Instituída em 1937. Finalidade: promover a codificação das leis interamericanas sobre navegação aérea, coordenar e desenvolver interesses mutuos em questões técnicas de aeronáutica, organizar e demarcar as rotas aéreas interamericanas. A Comissão não se tem reunido.

Bureau Internacional da União Postal das Américas e Espanha, Montevideu.

Membros: repúblicas americanas, Canadá e Espanha. Objetivo: aperfeiçoamento das relações postais entre seus membros. Funciona o Bureau sob a fiscalização da Administração Postal do Uruguai.

Existe na cidade de Panamá um Bureau Internacional de Tránsito que funciona sob a administração conjunta

do Bureau Internacional e a administração postal do Panamá. O Bureau de Tránsito recebe e transmite correspondência de trânsito pelo Istmo.

Comissão Americana de Territórios Dependentes. Havana, Cuba.

Principais funções: Estudar todas as informações sobre os problemas desses territórios; estudar a situação com o fim de encontrar uma solução adequada; submeter relatório, em cada caso, à O. E. A.

Comissão Permanente Interamericana de Segurança Social, Montreal, Canadá.

Criada em 1942. Fins: preparar as sessões das Conferências de Segurança Social, dar execução às conclusões das conferências.

Comité Interamericano Anti-Acrídiano

Criado em 1948 — Sede: Buenos Aires

* * *

ORGANISMOS INTERAMERICANOS SEMI-OFICIAIS

Comissão de Fomento Interamericano, Washington, D.C.

Criada em 1940. Objetivo: promover a formação e financiamento, com participação dos Estados Unidos e da América Latina, de empresas que se encarregam de desenvolver a produção.

Instituto Interamericano de Estatística, Washington.

Criado em 1940.

Bureau Pan-americano do Café, Nova York.

Criado em 1936. Foi reorganizado em 1948. Teófilo de Andrade exerce função importante na Direção do Bureau.

Comissão Pan-Americana de Cooperação Inter-municipal, Havana. Finalidades: promover a cooperação inter-municipal; executar as conclusões dos Congressos de municípios; estimular as mais estreitas relações entre os municípios e os funcionários municipais do Hemisfério Ocidental.

Comissão Permanente dos Congressos Pan-Americanos de Estradas de Ferro, Buenos Aires.

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS — PRIVADOS

Instituto Americano de Direito Internacional

Fundado em 1915. Sede: Washington, Jackson Place 700. U.S.A.

Sociedade Americana de Ciências Agrícolas

Criada em 1940. Sede: Washington.

Associação dos Escritores e Artistas Americanos

Fundada em 1936. Sede: Havana.

Confederação dos Trabalhadores Latino-Americanos

Criada em 1941. Sede: México.

Associação Inter-americana dos Advogados

Fundado em 1940. Sede: Washington, Southern Building 337. U.S.A.

Associação Interamericana de Bibliografia

Criada em 1930. Sede: Washington — Biblioteca do Congresso.

Comissão Interamericana de Arbitragem Comercial

Criada em 1934. Sede: New York.

Comissão Interamericana da Indústria do Leite

Criada em 1942. Sede: Montreal, Canadá.

Esquadilha Inter-Americana

Instituída em 1935. Sede: Washington.

Congresso Homeopático Pan-Americano

Sede: Filadélfia.

Instituto Internacional de Minas e Geologia

Sede: Santiago, casilla 9.228 — Chile.

Associação Médica Pan-Americana

Sede: Nova Iorque, Fifth Avenue 745.

Comissão Pan-Americana de Conservação do Solo

Sede: Washington.

União Pan-Americana dos Técnicos em Ciências Econômicas

Fundada em 1941. Sede: Buenos Aires.

Conselho Interamericano de Comércio e Produção

Sede: Montevideo.

Secretariado Permanente do Congresso Pan-Americano de Educação Física

Instituto Sul-Americano do Petróleo

Sede: Montevideo, Avenida Agraciada 1.464.

União Sul-Americana das Associações de Engenheiros

Sociedade inter-americana de Antropologia e Geografia

Sede: Universidade da Califórnia.

Instituto Interamericano de Estatística

Sede: Mayland, Estados Unidos.

Federação Odontológica da América Latina

Sede: Buenos Aires.

Sociedade de Cirurgia Plástica da América Latina

Sede: São Paulo, Brasil.

União das Sociedades de Tisiologia da América Latina

Sede: Montevideo.

Congresso Pan-Americano de Oftalmologia

Sede: Chicago.

Confederação Americana das Grandes Vias de Comunicação

Sede: Washington.

Federação Inter-americana dos Automóveis-Clubes

Instituto em 1941. Sede: Buenos Aires, Avenida Alvear, 2.750.

Federação Interamericana da Sociedade de Autores e Compositores

Sede: Havana, Calle Cuba, 355.

Associação Interamericana dos Hospitais

Sede: Washington.

Associação Interamericana de Hoteis

New York, West 57 th Street 221 — U.S.A.

*Instituto Interamericano de Música — Montevideu**Confederação Interamericana da Ação Social Católica*

Sede: Washington.

*Comissão Interamericana para a Manutenção da Paz**Federação Interamericana de Mulheres*

Criada em agosto de 1947, quando se realizou o Primeiro Congresso Interamericano de Mulheres, na Guatemala. Objetivo: executar as resoluções daquele Congresso, com o fim de contribuir para a Paz e Bem Estar dos povos, e tornar efetivos os direitos humanos, e em particular, pela igualdade de oportunidade para a mulher.

Sede provisória: Washington, D.C.

*Federação Cafeteira da América Central e do México**Associação Americana de Portos**Órgãos do sistema das Nações Unidas*

A Comissão Econômica para a América Latina do Conselho Econômico Social da O. N. U. e o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica — são organismos do sistema da O. N. U. e não do sistema interamericano.

DIVISÃO POLÍTICA DAS AMÉRICAS

REPÚBLICAS AMERICANAS	SUPERFÍCIE KI ²	POPULAÇÃO	CAPITAL
Argentina.....	2.900.000	16.000.000	Buenos Aires
Bolívia.....	1.200.000	4.100.000	La Paz
Brasil.....	8.511.000	48.000.000	Rio de Janeiro
Chile.....	751.000	6.000.000	Santiago
Colômbia.....	1.150.000	11.000.000	Bogotá
Costa Rica.....	52.000	730.000	S. José
Cuba.....	115.000	4.600.000	Havana
Equador.....	260.000	3.900.000	Quito
Estados Unidos da América.....	7.800.000	142.000.000	Washington
Guatemala.....	114.000	3.500.000	Guatemala
Haiti.....	28.000	3.700.000	Port-au-Prince
Honduras.....	116.000	1.300.000	Tegucigalpa
México.....	2.000.000	22.000.000	México
Nicaragua.....	120.000	1.600.000	Manágua
Panamá.....	87.500	700.000	Panamá
Paraguai.....	550.000	1.200.000	Assunção
Peru.....	1.420.000	9.000.000	Lima
República Dominicana.....	50.000	2.000.000	S. Salvador
Uruguai.....	187.000	3.000.000	Montevideo
Venezuela.....	1.000.000	4.200.000	Caracas
Salvador.....	34.000	1.800.000	S. Salvador
<i>País semi-independente:</i>			
Canadá.....	9.000.000	13.000.000	Ottawa
<i>Áreas sem governo próprio</i>			
Groenlândia, sob a administração da Dinamarca.....	2.000.000	25.000	Julianeabaad
Terra Nova e Costa do Labrador, sob a adm. da Inglaterra.....	418.000	300.000	S. João
Guiana Inglesa.....	234.000	390.000	Georgetown
Guiana Holandesa.....	156.000	170.000	Paramaribo
Guiana Francesa.....	91.000	40.000	Caïena
Honduras Britânicas.....	22.000	68.000	Baliza
Antilhas Britânicas.....	18.000	700.000	Port of Spain
Jamaica, sob a adm. da Inglaterra.....	11.000	1.700.000	Kingstown
Antilhas Francesas.....	3.000	600.000	Wilhelmstadt
Pôrto Rico, sob a ad. dos Estados Unidos.....	9.000	2.400.000	S. João
Antilhas Estadunidenses.....	480	50.000	Carlota Amália
Território do Alasca, pertencente aos Estados Unidos.....	1.500.000	80.000	Juneau

REPORTAGEM

A Escola Nacional de Belas Artes

F. DE A. NOGUEIRA

PROSSEGUINDO nestas notas sôbre as nossas Escolas Superiores, e, especialmente, as da Universidade do Brasil iremos agora escrever alguma coisa sôbre um dos centros culturais mais simpáticos da nossa vida acadêmica: a Escola Nacional de Belas Artes.

Não será preciso afirmar que isso que se chama Arte (e que Croce definia como "tudo aquilo que todos sabem o que é", ou "visão ou intuição"), constitui uma espécie de realidade inerente ao espírito humano e que, entre nós, cada vez mais, se desenvolve sob vários aspectos, entusiasmando jovens e velhos.

Para têmos, porém, uma visão melhor de como se preparar os nossos artistas, torna-se preciso visitar o centro principal de suas atividades. Este é, sem dúvida, como se dissesse a Escola Nacional de Belas Artes.

Conversando com o seu Diretor, mestres e o Presidente do Diretório Acadêmico, tivemos ocasião de colher impressões gerais sôbre as atividades da Escola, suas realizações e dificuldades, a orientação que os professores imprimem às suas disciplinas, o ideal dos jovens, sempre otimistas, enfim, tudo que se prende diretamente a essa Casa de ensino, que, apesar de tôdas as vicissitudes por que tem passado, merece o louvor de todos os que prezam a cultura do Brasil nos seus variados setores. Isto pôsto façamos um passeio, embora rapidamente, sôbre o passado desta Escola, que tanta glória tem dado às artes brasileiras.

INÍCIO

Antônio Araújo de Azevedo, Conde da Barca, como regente de tôdas as pastas ministeriais, no Governo de D. João VI, incumbiu, em fins do ano de 1815, ao Marquês de Marialva, encarregado dos negócios de Portugal na França, de contratar diversos artistas para fundar o en-

isno artístico no Brasil. Foi, então, convidada uma missão Francesa, que aportou no Rio de Janeiro a 26 de março de 1816, composta dos artistas: Joaquim Lebreton, João Baptista Debret, Nicolau Taunay, Augusto Taunay, Augusto Henrique Victório Granjean de Montegny, Simão Pradier, Francisco Ovide, Carlos Henrique Levasseur, Luiz Meunier, Francisco Bonrepose e Pedro Dillom. Para completar êsses primeiros passos, a 12 de agosto de 1816 foi criada a *Escola Real de Ciências Artes e Ofícios*; e, mais tarde, em 1.º de outubro de 1820, foi decretada a criação da *Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil*. Aliás, diga-se de passagem que a Academia, conquanto já estivesse criada, só veio a funcionar no ano de 1826, seis anos depois de ser decretado o início de suas atividades, em 23 de novembro de 1820, graças à energia do Ministro do Império, Estevão Ribeiro de Rezende.

LEGISLAÇÃO SÔBRE A ESCOLA APÓS A FUNDAÇÃO DA ACADEMIA

Em 14 de maio de 1855 o ministro Luís Pedreira do Couto Ferraz deu nova organização à Academia, sendo esta a sua primeira reforma, com a qual foi criado um curso noturno e um quadro de professores honorários para substituições dos efetivos, assim como deu instruções especiais estabelecendo a pensão anual de mil francos, aos alunos em viagem de estudos. Essa reforma, modificada em 25 de maio de 1859, criou dois cursos: um diurno e outro noturno; em 16 de maio de 1871 foi transferida a aula de História das Belas Artes, Estética e Arqueologia para o curso noturno; em 8 de novembro de 1890 o Governo, em substituição à Academia criou a *Escola Nacional de Belas Artes*, dando-lhe nova organização. Mais tarde, em 1901, nova reforma é feita, quando ministro da Justiça Epitácio Pessoa; com o advento de Lei Orgânica do Ensino, em 1911, sendo Ministro da Justiça Riva-



Vista parcial do Salão da Congregação da Escola Nacional de Belas Artes. Na parede, os quadros de D. João VI e D. Pedro II; em baixo, o retrato em gesso de Lebreton, primeiro Diretor estrangeiro da Escola.

dávia Correia, a Escola passou por outra transformação; em 1915, no Governo Venceslau Braz, o Ministro da Justiça, Carlos Maximiliano, deu nova organização aos cursos da Escola, pelo Decreto n.º 11.749, de 13 de outubro daquele ano; com a anexação da Escola à Universidade do Rio de Janeiro, em 1931, o ensino sofreu radical modificação; e, por último, em 6 de julho de 1933, o Decreto 22.897, atualmente em vigor, alterou o ensino na Escola, dando nova organização ao Curso de Arquitetura e ao curso de Pintura, Escultura e Gravura.

Vejamos, em seguida, algumas

ATIVIDADES DA ESCOLA

A primeira distribuição de prêmios aos alunos foi feita em 19 de dezembro de 1834, e o primeiro aluno da Academia que seguiu para o estrangeiro, a fim de aperfeiçoar seus estudos, foi Rafael Mendes de Carvalho, por deliberação da Assembléia Legislativa, sancionada em 19 de setembro de 1845; logo em seguida, a 19 de dezembro deste mesmo ano, foi criado o prêmio de viagem à Europa, com permanência no estrangeiro de 3 anos, a qual, em 1852, foi elevada para 5 anos. Por outro lado, o primeiro aluno que obteve, em concurso, o prêmio de viagem, foi o arquiteto João Baptista Ferreira, mais tarde professor e secretário da Academia.

A primeira exposição pública de Belas Artes no Brasil, foi autorizada em 1828, por José Clemente Pereira, a pedido do professor Debret e realizada no ano de 1829; alguns anos depois, em 1830, realizou-se a segunda exposição, e, em 1840, a pedido do Diretor da Academia, Félix Emílio Taunay, foi, pelo Ministro Manuel Antônio Galvão, tornadas gerais essas exposições, até então privativas da Academia. Outrossim, pelo Aviso de 31 de março foi conferido prêmios aos expositores. A primeira exposição foi realizada no mês de dezembro desse mesmo ano. Finalmente, em janeiro de 1937, as galerias de Pintura, Escultura e Gravura, foram desligadas da Escola, passando a constituir o atual Museu Nacional de Belas Artes.

Através de sua vida longa, cheia de transformações, a Escola possuiu inúmeros Diretores, os quais, sempre animados dos melhores propósitos

procuraram, por todos os modos, elevar o padrão de ensino da tradicional Casa. Citemos, pois, o nome desses.

DIRETORES

Dirigiram a Academia:

José Henrique da Silva, Felix Emílio Taunay, Porto Alegre (Manuel de Araújo), Tomaz Gomes dos Santos e Ernesto Gomes Moreira Maia.

Por seu turno, foram Diretores na Escola Nacional de Belas Artes:

Rodolfo Bernardelli, J. Baptista da Costa, José Mariano Filho, José Otávio Corrêa Lima, Lúcio Costa, Archimedes Memória, Lucílio de Albuquerque, Paulo Pires, Augusto Bracet e Fléxa Ribeiro, atual Diretor em exercício, havendo passado, eventualmente, pela Diretoria, os Professores: Rodolfo Chambelland, Rodolfo Amoedo, Cincinato Lopes, Paulo Pires, Eugênio Hime e Augusto José Marques Júnior.

Finalmente, teve a Escola nestes últimos anos.

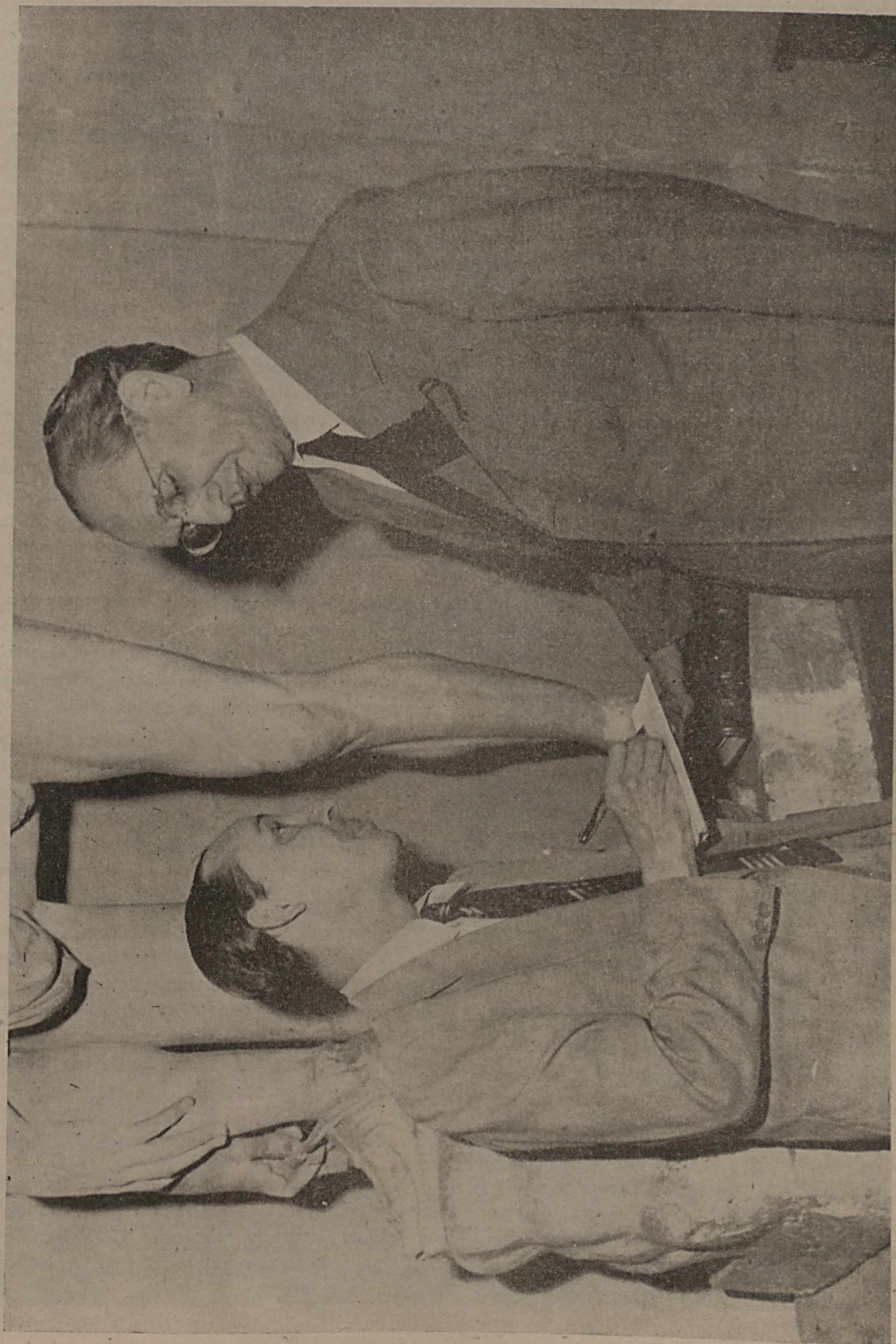
DUAS IMPORTANTES TRANSFORMAÇÕES

Em agosto de 1945, o curso de Arquitetura foi desligado da Escola, passando a constituir a *Faculdade Nacional de Arquitetura*; e em 1947, entrou a vigorar o atual Regimento, criando os cursos de Arte Decorativa, de Professorado de Desenho, de Pintura, de Escultura e de Gravura, ao mesmo tempo que foi restabelecido o Prêmio de Viagem.

Já que tivemos conhecimento, embora resumidamente, de alguns aspectos da história da Escola Nacional de Belas Artes, ouçamos o que nos disse o seu

DIRETOR ATUAL

Declaramos linhas acima que se trata do Prof. Fléxa Ribeiro. Com uma boa soma de trabalhos apreciáveis no domínio da arte brasileira, o ilustre Diretor da E. N. B. A. recebeu-nos atenciosamente e em tudo concorreu para facilitar que obtivéssemos os dados necessários para escrever esta reportagem. As respostas que nos



O Prof. Flexa Ribeiro, Diretor da Escola Nacional de Belas-Artes, à direita, em palestra com o nosso redator

dêu dizem do seu conhecimento sobre a vida artística do Brasil, sua confiança na glória sempre crescente que terá a Escola que êle dirige com zêlo e boa vontade. Dêsse modo, iniciamos dizendo :

Pode-nos falar, sinteticamente, sobre a importância artística e cultural de E. N. B. A., através de sua existência?

— A Escola Nacional de Belas Artes é um instituto que tem acompanhado, com franca atividade, a formação da vida nacional. Pela imagem, seus mestres têm fixado os momentos culminantes da nossa civilização. De tal sorte, e sentimento vivo da pátria que está perpetuado nas esculturas e nos quadros de evocação simbólica saíram da inspiração dos professores que organizaram e desenvolveram, no passado, e hoje, o ensino nessa instituição.

A organização da Escola, desde o seu início, visou sempre abranger múltiplos aspectos da atividade do homem no domínio artístico. Assim, o decreto de 12 de agosto de 1816, que instituiu o ensino das artes no Brasil, trazia no seu programa o fundamento de uma Universidade.

Além dessa primeira organização, conta a Escola com dois largos regimentos de ensino: a reforma Benjamim Constant, no advento da República, e a do Carlos Maximiliano, de 1915. Esses dois regulamentos deram amplitude e segurança aos diferentes cursos que integram o ensino secular das artes no Brasil. Em todos êles somente a parte das artes decorativas não mereceu o cuidado exemplar que elas reclamavam, especialmente por se tratar de um país de jovem civilização e que dispõe de magníficos campos no domínio da fauna e da flora. O regulamento, atualmente em vigor, decretado já na autonomia da Universidade, procurou corrigir, até certo ponto, a referida lacuna. Evidentemente, que a Escola Nacional de Belas Artes, está num período de reorganização, e que só se completará, quando o poder Legislativo instituir os novos órgãos, indispensáveis à amplitude de sua vida artística e decorativa.

Através de vários períodos a Escola tem tido a felicidade de contar, na sua Congregação, com mestres, artistas de mérito, e de cujo ensinamento a mocidade brasileira tem auferido os mais promissores resultados.

Sendo a Escola de Belas Artes um meio de vida artística do mais alto grau, sempre viveu na comunhão tranqüila de professores e alunos que só trabalham com o objetivo do engrandecimento do Brasil dentro da esfera artística.

Fizemos uma segunda pergunta ao Prof. Fléxa Ribeiro:

— Que nos diz sobre as possibilidades atuais da Escola no que concerne ao melhor aproveitamento da parte dos estudantes?

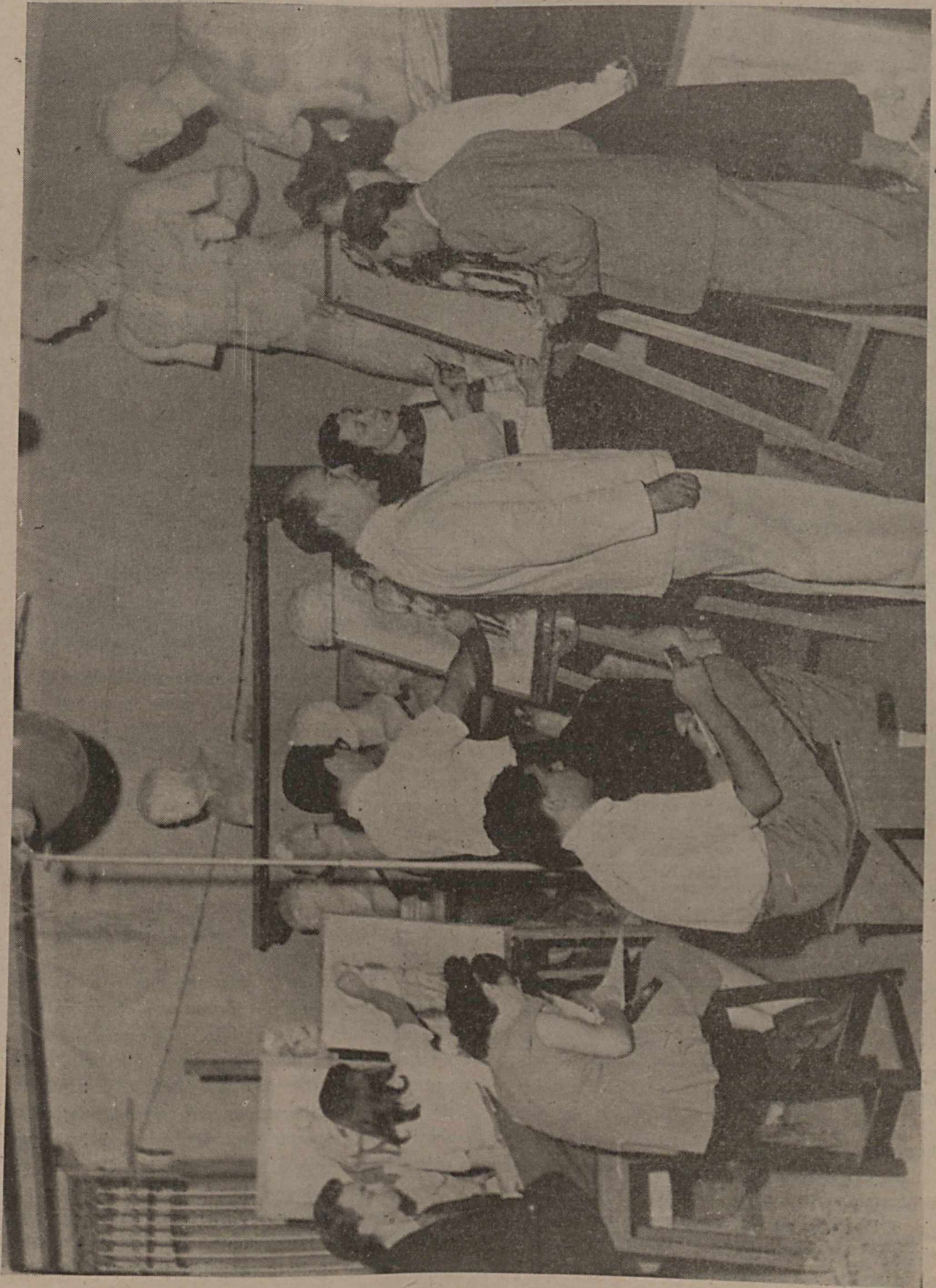
O atual Regimento criando o Curso de Arte Decorativa e o de Professorado de Desenho, ampliou o campo de suas aplicações, e oferece aos estudantes novos caminhos de atividades, o que lhes permitirá uma ação mais ampla e mais profícua no meio brasileiro. Assim, é de esperar, uma vez postos em execução os novos cursos e a cadeira autônoma de Gravura de Impressão (Talho Doce, Água Forte e Xilografia) que a mocidade encontre novos centros de atividade. O novo Regimento estatui ainda a possibilidade do aluno matricular-se numa cadeira isolada das que pertencem ao grupo das teórico-prática e prático-especiais. Convirá ainda assinalar que a criação da cadeira do Desenho de Croquis como a de Teoria, Conservação e Restauração de Pintura, abrem meios inéditos de atividade artística no ensino oficial.

Com a autonomia da Universidade, a Escola Nacional de Belas Artes conta e tem segurança de que realizará os seus maiores objetivos com o pleno funcionamento do atual Regimento que lhe dá os métodos técnicos de conseguir, no meio brasileiro, contemporâneo, ação de alto e maior prestígio.

Procuramos, em seguida, falar com o Secretário da Escola, Dr. Néelson Henrique Batista. Motivo de doença, infelizmente, impediu que o mesmo nos dissesse algo sobre certas atividades gerais da E. N. B. A. Mesmo assim, conseguimos obter alguns dados por intermédio de um funcionário da

SECRETARIA

Quem se prontificou, gentilmente, a fornecer-nos tais dados, embora em poucas palavras, foi o Auxiliar de Escritório, referência XI, Heitor Ferreira que, no momento, respondia pelo Dr. Nelson. Indagamos então:



Aula de Desenho do Prof. Quirino Campofiorito. O ilustre artista, ao centro, fala ao nosso redator, à direita

— E' grande ou pequeno o interêsse dos jovens pela E. N. B. A.?

— Sempre houve relativo interêsse da juventude pela Escola, sendo que, pelo Curso de Pintura, êste interêsse é bem maior. Com o estabelecimento do atual Regimento, criando novos cursos, vem aumentando, gradativamente, o número de candidatos que nela desejam ingressar.

— E' suficiente o número de funcionários e há boa vontade na execução das diferentes tarefas?

— Infelizmente a Escola possui um pequeno número de serventes e os funcionários, propriamente, não são em grande número. Todavia, todos procuram executar com boa vontade as suas tarefas. Existe, evidentemente, colaboração da parte de todos.

— Quais os principais cursos existentes na Escola?

— São os seguintes: Pintura, Escultura, Gravura, Arte Decorativa e Professorado de Desenho. Após isso, fomos falar com

UM ARTISTA DA ESCOLA MODERNA

Êste é o Prof. Quirino Campofiorito, um dos artistas mais estimados da Pintura do Brasil de hoje. Laureado com Grande Medalha de Ouro, ex-pensionista da Escola Nacional de Belas Artes, na Europa, no período de cinco anos (1930-1934), tendo aperfeiçoado seus conhecimentos de arte em Paris, Roma e Munich, o Prof. Campofiorito é livre docente de Desenho e Pintura e Catedrático interino de Desenho de E. N. B. A. desde 1938. Merece, sem favor, e essa é a opinião geral dos entendidos, lugar de destaque nos meios artísticos brasileiros.

Encontramos o ilustre mestre dando aula de Desenho a uma das turmas da Escola, turma, aliás, com um número bem regular de alunos. Atendunos com a melhor gentileza possível, prontificando-se a responder aquilo que perguntássemos. Indagamos, imediatamente:

— Como orienta os seus alunos na disciplina que dirige?

— Oriento no sentido do maior rigor que se possa usar no ensino do Desenho a mão livre, ou seja o Desenho de observação ou desenho propriamente artístico-plástico. Embora reconheça que o artista após sua formação profissional de-

verá valer-se de uma inteira liberdade, fazendo da arte a melhor expansão de sua personalidade. Ao jovem que estuda penso que deva exigir-se uma necessária disciplina. Sem liberdade o artista não poderá criar, e sem a disciplina no estudo do Desenho, o jovem jamais alcançará o que lhe possa ser possível. Mesmo os jovens mais talentosos muito se beneficiam no aprendizado metódico e persistente. De outro modo arriscam a perder tempo e sofrer mais tarde irreparáveis desilusões. A orientação que dou aos meus discípulos é do interêsse pela natureza, com a experimentação de todos os processos que lhes possam facilitar meios diversos de representação capazes de acomodarem à preferência individual. Êsses processos levam ao conhecimento do aluno o mais variado material usado na prática de Desenho. A cadeira que leciono é básica, de modo que não oferece oportunidades para expansões do real talento do discípulo. E' disciplina do 1.º e do 2.º ano. O tempo é pouco e primário para o jovem dedicar-se à conquista dos meios de expressão plástica e poder cuidar de veleidades interpretativas. Para que o estudo do Desenho não se torne monótono, e, conseqüentemente, fatigante e improdutivo, estimo o gosto pelas reais qualidades do bom Desenho, isto é, o Desenho que possa trazer em seu traçado um máximo de sensibilidade. Por isso é que promovo seguidamente trabalhos que escapam ao interêsse de um acabamento demorado e comportam um conteúdo de espontaneidade. Julgo que o melhor aprimoramento da educação visual faz-se indispensável para se chegar à habilidade manual.

Perguntamos em segundo lugar:

— Existe real interêsse desses alunos nos trabalhos que executam?

— E' grande o interêsse que percebo nos meus alunos. Aliás é esta uma das condições que levo em conta na aula. Fazer tudo para que êsse interêsse exista. De outro modo o estudo nada resulta. Para obter isso não descuido a variedade de modelos e, sobretudo, não poupo esforços no sentido de despertar curiosidade pela beleza que existe no motivo a ser desenhado. O aluno só deve desenhar diante de um modelo que por alguma razão lhe cause interêsse. Saber ver um modelo é coisa importante, antes de desenhá-lo. Dêsse modo tenho conseguido fazer com que os



Aula de modelo vivo. A direita, o nosso redator e, logo em seguida, o Prof. Calmon Barreto, Assistente de Modelo Vivo.

meus alunos trabalhem com prazer. Mesmo sofrendo as deficiências de instalação da aula, posso dizer que noto o melhor interesse pelo estudo, sempre me fica a impressão que vão continuar com idêntico entusiasmo as demais disciplinas, mormente a pintura ou a escultura, cujas aulas são bem mais variadas e próximas da finalidade do aprendizado artístico-plástico. É verdade que falo muito de arte com os meus discípulos e não perco oportunidade para dizer-lhes quantas satisfações irão ter na carreira que abraçaram. O artista não pode deixar de ser um otimista. Esse otimismo, essa confiança na vida deve começar nos cavaletes da Escola.

Finalizando, indagamos o seguinte ao Professor Campofiorito:

— Possui material suficiente, isto é, meio adequado para realizar os cursos com proveito?

— Infelizmente não. O material de que disponho é mínimo. Não quero dizer que não esteja

sendo proveitoso o ensinamento ministrado com a deficiência do material de que posso dispor, mas se a aula possuísse uma instalação mais adequada, isto certo que os resultados seriam melhores. A situação em que se encontra a E. N. de Belas Artes, abrigando duas outras escolas e ainda o Museu Nacional de Belas Artes, obriga-se a dispor de espaço mui reduzido para a instalação de suas aulas. Este é o mal maior. A minha aula, por exemplo, está localizada no porão, sem altura e iluminação conveniente. Em todo caso a adaptação é a melhor possível. O Prof. Fléxa Ribeiro, atual Diretor da Escola, a exemplo do que fizeram os Diretores que o precederam, vem enviando, sem esmorecimento, esforços no sentido de obter o que falta à instalação mais correta dos cursos. Muito tem conseguido, e se as promessas da Reitoria se confirmarem, o que não há porque duvidar-se, estará a Escola de parabens. Assim mesmo, com as deficiências que a sala de

Desenho apresenta, o esforço dos alunos poderá tudo suprir. Aliás é, êsse esforço, o elemento de que não pode prescindir qualquer estudo e muito menos o das artes. O que falta à sala onde leciono, como à Escola tôda, é o mesmo que falta às unidades da Universidade, sem exceção: modernização total das instalações, desde a funcionabilidade dos recintos à correção do material didático.

Após ouvir a palavra do Prof. Campoficrito, procuramos o Catedrático da 2.^a Cadeira de

PINTURA

Trata-se do Prof. Alfredo Galvão, um dos mais devotados lentes da Escola Nacional de Belas Artes, cujo interesse por tudo que se relacione à Escola, seja do passado ou do presente, é grande e, assim, merece assinalemos aqui. Assim sendo, fizemos ao distinto mestre, que se filia à pintura acadêmica, a nossa primeira pergunta:

— Pode-nos assinalar o nome dos vultos mais

interessantes que pertenceram ou pertençam à Escola?

— Sem dúvida, que sim. Iniciemos dizendo que a Escola Nacional de Belas Artes é um dos mais antigos institutos de ensino superior do Brasil. Fundada, como é sabido, no período colonial, em 1816, tem, até hoje, funcionado regularmente, formando grande número dos maiores artistas brasileiros. Dentre os escultores que por ali passaram destacam-se os nomes de Cândido Caetano de Almeida Reis, Francisco Manuel Chaves Pinheiro, Rodolfo Bernardeli, José Otávio Corrêa Lima, Carlos Del Negro, Modestino Kanto, Paulo Mazzucchelli, Antonio Matos, Honório da Cunha e Melo, etc.; dos pintores salientam-se José Corrêa de Lima, de Figueiredo e Melo, Décio Vilares, Henrique Bernardeli, Almeida Júnior, Eliseo d'Ângelo Visconti, Raphael Frederico, Fiuza Guimarães, Rodolfo e Carlos Chambelland, Augusto Bracet, Augusto José Marques Júnior, Henrique Cavaleiro, João Baptista da Costa, Antônio



O Secretário da Escola (de óculos) em palestra com o nosso redator.



Outro aspecto da aula de Desenho. Ao centro, rodeado de alunos, o Prof. Campofiorito.

Parreiras, Cadmo Fausto de Souza, Oswaldo Teixeira, Cândido Portinari, Jurandir Paes Leme, Quirino e Hilda Campofiorito, Georgina de Albuquerque, Lucílio de Albuquerque, Manuel Santiago, Manuel Constantino, Burle Max, Ubi Bava e tantos outros, dos mais acadêmicos aos modernos e inovadores; na delicada arte da Gravura destacam-se Dinorah Azevedo de Simas Enéas, Adalberto Matos, Calmon Barreto, Leopold Campos etc., na Arquitetura elevam-se Heitor de Melo, Arquimedes Memória, Raphael Paixão, Miguel Calmon du Pin e Almeida, R. Saldanha da Gama, Raul Pena Firme, Lúcio Costa, Atílio Corrêa Lima, Lucas Mayerhofer, Paulo Santos, Raphael Galvão, Oscar Niemeyer, Wladimir Alves de Souza, Paulo Pires, etc.;

— Quanto aos professores mais notáveis que passaram pela Casa, poderá citar o nome de alguns deles?

— No corpo docente da nossa Escola têm professado homens ilustres nas ciências e nas artes, como Manuel de Araújo Porto Alegre, Barão Homem de Melo, Brant Pais Leme, Pedro Américo, Medeiros de Albuquerque, Vítor Meireles, Zeferino da Costa, Rodolfo Amoêdo, Araújo Viana, Morales de los Rios, etc.

— Por que transformações de ordem técnica ou administrativa há passado a Escola? E' possível assinalar algumas?

— A Escola Nacional de Belas Artes tem tido seus altos e baixos, diversas modificações na sua vida. Durante muito tempo foi o único órgão consultivo do Governo para tôdas as questões relativas às artes. Depois, tendo sido criados o Serviço do Patrimônio Artístico e Histórico, o Museu Nacional de Belas Artes e tendo-se emancipado o Curso de Arquitetura, seu prestígio antigo ficou dividido e, por outro lado, as oscilações do conceito estético, digamos, antes, as modas artísticas, criando divergências fizeram surgir cor-

rentes contrárias às convicções e à autoridade didática da Escola nas cadeiras especiais de Arte.

Alunos há, e alguns dos mais dotados, que vendo as "vitórias" fáceis de "soi-disant" modernistas, julgam inútil o estudo rigoroso da Natureza, cuidam ser demasiado o conhecimento minucioso da técnica e fatigantes os exercícios de composição, tornando difícil a ação do mestre e precários os resultados obtidos.

— Relativamente à autonomia da Universidade, trouxe a mesma algum benefício para a Escola?

— Com a autonomia concedida à Universidade do Brasil foi facilmente aprovado pelo Conselho Universitário um novo regimento interno prevendo a organização do Curso de Arte Decorativa com cadeiras de Cenografia, Cerâmica, Mobiliária, Tapeçaria, Vitral, etc., e criação de cadeiras novas para os antigos cursos, como as de Teoria, Conservação e Restauração da Pintura e a de "Croquis", as quais deverão concorrer decisivamente para a cultura dos futuros artistas.

Finalmente, indagamos ao Prof. Galvão:

— Qual a sua opinião sobre a Escola Nacional de Belas Artes de hoje?

No momento atual a Escola Nacional de Belas Artes sofre, como as demais unidades universitárias, com a exiguidade de seus orçamentos. É verdade que muito esperamos do Magnífico Reitor, Ignacio Manuel Azevedo do Amaral, homem de grande valor que se encontra à frente da Universidade, no sentido de ser integralmente executado o novo Regimento com suas interessantes inovações, bem como no sentido de enriquecer e organizar suas coleções de arte e as de modelos plásticos, a reorganização do precioso arquivo, o restabelecimento do prêmio de viagem e o reequipamento material das aulas e "ateliers", assuntos, aliás, já previstos e à espera de solução favorável.

Satisfeitos com as respostas que nos dera o Prof. Galvão, procuramos ouvir a palavra do lente de uma das disciplinas mais importantes da Escola. Tal é o Professor da Cadeira de

PERSPECTIVA

A disciplina está entregue a um dos mestres mais conceituados da Escola: o Prof. Gerson Pompeu Pinheiro. Catedrático da mesma Cadeira

na Escola de Arquitetura e interino na de Belas Artes, o Prof. Gerson tem a seu cargo uma das disciplinas de caráter científico no difícil aprendizado da técnica artística. Em virtude disso, fizemos ao ilustre lente a seguinte pergunta:

— Que método adota para tornar útil a matéria que leciona?

— A cadeira de Perspectiva, Sombras e Este-reotomia é lecionada em todos os cursos da Escola Nacional de Belas Artes. A parte mais importante e também a mais interessante para os artistas, é a Perspectiva. Da experiência que colhi em seis anos de magistério, dessa Cadeira, resultou a convicção de que a didática das suas disciplinas deve ser de caráter eminentemente objetivo, isto é, a melhor forma de transmitir aos alunos o conhecimento da matéria é caracterizada pela apresentação abundante de exemplos recolhidos nas obras dos grandes artistas. Para isso, é imprescindível a existência de coleções de estampas e reproduções dessas grandes obras, bem como numerosa coleção de dispositivos para projeções. Outra prática aconselhável é a freqüente visita às galerias de Arte, onde possam ser evidenciadas as leis que devem ser aprendidas.

— E quanto aos meios de que dispõe para realizar isso?

— Espero obter dentro em breve tempo uma completa aparelhagem para tornar o ensino da Cadeira mais eficiente e interessante, e nesta altura é de justiça ressaltar o interesse e a boa vontade, tanto do nosso Diretor, Prof. Fléxa Ribeiro, como do Magnífico Reitor, Prof. Ignacio Manuel Azevedo do Amaral para a consecução desses objetivos.

Quisemos, ainda, entrar em contacto com outro lente da Escola. Fomos ter, assim, ao lente de

DESENHO ARTÍSTICO

Rege esta cadeira a pintora brasileira, Professora Georgina de Albuquerque. Ela fez há pouco tempo concurso para a Escola Nacional de Belas Artes, tendo sido a indicada pela Banca Examinadora. Inicialmente, dissemos:

— Como vê o ensino artístico no Brasil?

— Vejo o ensino artístico no Brasil em franco progresso, não só dentro de nossa Escola Nacional de Belas Artes, mas em todo o Brasil. Um surto renovador anima o interesse pelas artes plásticas.



Vista lateral do Edifício da Escola Nacional de Belas-Artes

Já possuímos no Rio e em São Paulo oito ou nove exposições abertas ao mesmo tempo. Só o que continua faltando são salões especiais para exposições de arte.

— Seus alunos mostram-se interessados na aprendizagem de sua disciplina?

— Leciono na Escola de Belas Artes a cadeira de Desenho Artístico; tenho uma média de 50 alunos aplicados e interessados na disciplina que é ministrada em dois anos, compreendendo uma série de exercícios gradativos, como prática de Desenho e como processo de execução. Esses exercícios gradativos abrangem o desenvolvimento que vão tomando as aulas para as pesquisas construtivas das formas e dos valores de luz e sombra. O Desenho Artístico sendo o aprendizado das construções, das figuras em suas proporções e sua expressão, todo ensino visa a educação visual, a destreza da mão e o bom gosto dos alunos para esse fim. Na verdade, estes seguem sempre com interesse as aulas, porque vão gradativamente

aprendendo o sentido do Desenho, objetivando o que vem a ser a coordenação entre o que se vê e o que se executa. Esse interesse é sempre crescente, porque é fascinante ir mais e mais fazendo surgirem a forma e o volume das figuras, na superfície plana do papel.

— Que material é usado, na Escola, para ser atingido esse objetivo?

— Em Desenho figurado, a figura humana constitui a principal unidade de treino, a fórmula idéia, e o ensino na Escola Nacional de Belas Artes gira em torno das figuras, quer com modelos de gesso (cópia do antigo), quer com modelo vivo. Para estudos de policromia de claro-escuro, são organizados agrupamentos de objetos de matérias e cores diferentes que desenvolvem os conhecimentos de técnicas para solucionarem os efeitos de contrastes e de transposição das matérias diferentes, como sejam, aparas transparentes, brilhantes, leves, pesadas, etc. Os desenhos de croquis, quer em aula, quer nos jardins ou praças públicas,

onde os alunos apanham os flagrantes da vida e do movimento, interessam muitíssimo a todos os estudantes. O croquis é o desenho feito com poucos traços, analisando rapidamente as linhas gerais e as massas de clara-escuro dominantes. O estudo do croquis tem como finalidade apanhar os flagrantes da Natureza e treinar os alunos para o aproveitamento das excursões pelos Estados no período de férias. Aliás, todos os anos por ocasião da exposição escolar é apresentada a dos trabalhos extra-escolares feitos nas excursões, e é aí que se pode avaliar o aproveitamento dos estudantes. Tivemos um bom exemplo na presente exposição dos trabalhos feitos pelos alunos, na Bahia.

Para completar esta reportagem, era necessário ouvir a palavra dos alunos, ou de quem pudesse por eles falar. Foi assim que procuramos o

PRESIDENTE DO DIRETÓRIO ACADÊMICO

Encontra-se atualmente à frente do Diretório Acadêmico da E. N. B. A. o jovem José Silveira d'Ávila, que faz o Curso de Premiações e é também aluno da Escola de Arquitetura. Entusiasmado pelos estudos artísticos, desejoso de conseguir melhor situação — moral e material — para os seus colegas, relativamente à maior eficiência dos cursos, quando pedimos que nos dissesse algumas palavras sobre a Arte no Brasil e, em especial, na Escola Nacional de Belas Artes, afirmou:

— A Arte como expressão, e os artistas como intelectuais, são, sem dúvida, os elementos mais representativos de todos os povos e, como tal, sempre estimados, tornaram-se orgulho das nações que os possuem, não só porque expressam os seus sentimentos e ideais, como também criam uma vida mais elevada. Ora, sendo assim, é justo que se lhes dêem todo o estímulo e meios para que possam fazer suas pesquisas e vivam apenas cuidando dos seus problemas estéticos.

Após estas considerações, continuou o jovem acadêmico:

— No Brasil, o maior centro de ensino artístico é a Escola Nacional de Belas Artes e era de esperar-se que pelo menos ali fôsse um lugar ideal onde os artistas, embora com todas as dificuldades, conseguissem encontrar condições e meios propícios para o estudo da técnica das artes plásticas.

— Mas, interrompemos, como deveria ser a Escola?

— Sendo uma Escola com características e fins completamente diversos das Escolas de ciências exatas, deveria ter organização e mecanismo burocrático especiais. Porém tal não se dá, porque o Regimento Interno teve que ser elaborado dentro do padrão das demais Escolas da Universidade e o sistema de funcionalismo é igual ao de qualquer outra repartição pública. Com um horário reduzidíssimo e a burocracia complexa para resolver problemas sutis, muitas vezes escapando à lógica comum, tudo isso vem prejudicar grande número de estudantes que deseja fazer pesquisas especiais.

— Poderá apontar-nos alguns aspectos da Escola?

— Sem dúvida. Enumeremos, em síntese, os elementos a que estão reduzidos a E. N. B. A. Dois terços do edifício é ocupado pelo Museu. O resto é ocupado pelas Escolas de Assistência Social, Faculdade Nacional de Arquitetura e a própria Escola Nacional de Belas Artes, com meia dúzia de salas, algumas delas localizadas em sombrio porão. Todas as campanhas que fizemos até hoje, praticamente resultaram em nada.

— Quais, porém, as reivindicações que têm feito a fim de dar maior eficiência ao ensino das Belas Artes?

— Citaremos as seguintes: dar maior objetivo aos trabalhos de aula, ou seja seu aproveitamento direto na confecção de monumentos públicos, como acontece em Portugal; ou pelo aproveitamento dos modelos, executados por alunos nas indústrias de cerâmica, tecidos, etc.; remuneração para tempo integral dos professores; restabelecimento dos prêmios de viagem, ora suspensos e que constituíam o maior estímulo aos alunos, bem como outros prêmios de doação de particulares que tanto podem fazer neste sentido; maior número de professores nas cadeiras especializadas, porque é anti-didático turmas de 30 e 40 alunos com apenas um professor, principalmente em arte, onde o estudo das tendências do aluno devem ser observadas em separado; ajustamento social do aluno, dotando-lhe de conhecimentos práticos que o possa tornar apto para conseguir meios materiais sem sair de seu ramo de atividade; maior intercâmbio intelectual, para integrar os alunos num movimento cultural, por meio de palestras, tertúlias, conferências, convites especiais de professores coisa que absolutamente não é hábito entre nós.

Finalmente, urge um novo sistema de prestação de contas ao governo quanto à frequência e o aproveitamento dos alunos, ou a eficiência dos ensinamentos, porque o sistema de provas mensais e parciais ou notas, assim como a seriação em período anual, é absolutamente incompreensível para o ensino da arte, onde as surpresas do progresso e a originalidade dos educandos são inesperadas, e as necessidades estéticas alimentadas pela observação, mais direta do que segundo um método fixo, preestabelecido.

Após ouvir as declarações cheias de ardor e fé do presidente do Diretório Acadêmico encerremos estas notas com uma

CONCLUSÃO

A primeira impressão que se tem ao visitar a Escola Nacional de Belas Artes é que ela precisa de todo o seu edifício para acomodar os seus diferentes cursos e oferecer maior conforto aos seus alunos e professores. Na verdade, o que se vê constantemente é a improvisação. Salas pouco iluminadas e pobres de ventilação, material pouco

farto — eis o que completa esta admirável Escola Superior que tantas glórias tem dado à arte brasileira. Por toda a parte os alunos estão em alvoroço, indicando a sua vivacidade e o ânimo para prosseguirem nos seus estudos, mesmo que grandes sejam as dificuldades e enormes as deficiências. O corpo docente, e o Diretor procurando melhorar ao máximo o que dêles depende, infelizmente parecem não conseguir êsse objetivo. O problema do espaço é cruciante e, pelo que ouvimos, as verbas são reduzidas e limitados os meios para proporcionarem um maior desenvolvimento aos diversos cursos que fazem parte do currículo acadêmico. Merece, porém, assinalemos aqui o espírito de sacrifício a que todos — mestres e discípulos — estão submetidos, sem possibilidade, no momento, de obterem solução para suas vicissitudes. Foi, portanto, com grande simpatia que visitamos a E. N. B. A. e daqui, modestamente, nada mais podemos fazer que juntar, ao apêlo da juventude, o nosso, para que o poder público resolva os problemas mais fundamentais para a vida dessa instituição, que tanto honra o Brasil.

DOCTRINA

O Conceito fundamental do Direito Administrativo

RUY CIRNE LIMA

(Prof. da Fac. de Direito de Pôrto Alegre)

Sumário: Conceito de administração — Caráter finalístico — Administração e direito subjetivo — Organização administrativa — Domínio público e patrimônio administrativo.

O conceito fundamental do Direito Administrativo é o conceito de administração.

Certo, o conceito de administração transcende em extensão aos limites do Direito Administrativo. Modalidades várias de administração incluem-se entre as matérias do Direito Privado: assim, a administração dos pais (art. 385, Código Civil), a dos tutores (art. 422, Cód. Civ.), a dos representantes legais das pessoas jurídicas (art. 19, Cód. Civ.). Não menos certo, porém, é que a atividade administrativa no Direito Privado se nos apresenta dispersa e multifária, carente de um centro comum que a coordene no sentido da unidade.

Diversamente, no Direito Público, a atividade administrativa, centralizada ou descentralizada, supõe, em qualquer caso, um núcleo central unitário, do qual ou para o qual procede, — um centro, enfim, que lhe atribui e mantém a unidade. Esse centro é o Estado.

A existência do Estado, na medida em que por tal forma, coordena e unifica as atividades administrativas, regidas pelo Direito Público, vem a ser, portanto, o pressuposto histórico indispensável da existência do Direito Administrativo.

Mas, reconhecida, embora, ao Estado essa eficácia condicionadora na formação do Direito Administrativo, ainda é preciso repetir: o conceito fundamental do Direito Administrativo é o conceito de administração. O "principium individuationis" do Direito Administrativo, se pretendemos atingi-lo, havemos que buscá-lo no con-

ceito de administração, — base lógica, e não meramente pressuposto histórico, do sistema jurídico administrativo.

I

Excelentemente definiu Otto Mayer o Direito Administrativo como o direito próprio da administração (1). Ora, o que há de fundamental nessa definição é evidentemente o conceito de administração. Que é, pois, administração?

Merkel oferece-nos resposta à pergunta, delineando-nos um conceito amplo de administração, em que esta é caracterizada como a forma de atividade humana que, obediente a um plano ou ordem preestabelecida, se propõe a realização de um fim determinado (2).

O caráter finalístico ou telológico da atividade administrativa não é, sem dúvida, o único a sinalar especificamente essa forma de atividade (3). Mas não há negar que constitui a nota principal dentre quantas compõem o conceito de administração.

Na verdade, ao passo que a relação, a que chamamos direito subjetivo vincula os fatos e os bens do mundo exterior imediatamente a um sujeito (4), a relação, a que damos o nome de administração, vincula-os imediatamente a um fim.

(1) Le Droit Administratif Allemand, t. I, Paris, 1903, § 2, p. 20.

(2) Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien, 1927, § 1, p. 2.

(3) Minha Introdução ao estudo do Direito Administrativo Brasileiro, Pôrto Alegre, 1942, § 2, p. 17. Mais completa do que a de Merkel é a definição de Herrmann, Grundlehren, des Verwaltungsrechtes, Tübingen, 1921, § 1, p. 1 e Österreichisches Verwaltungsrecht, Tübingen, 1925, § 1, p. 1: "Unter Verwaltung im weitesten Sinne des Wortes wird ein dauerndes, planmässiges, also durch Regeln gebundenes Handeln zur Erreichung eines bestimmten Erfolges verstanden".

(4) Minha A Noção de Direito Subjetivo, Separata de JUSTIÇA, Pôrto Alegre, 1948, passim.

O sujeito do direito subjetivo, ao exercê-lo, terá um fim em mira; mas o fim influirá sobre o bem ou fato, objeto do direito, mediatamente, através do sujeito. Diversamente, a atividade administrativa "qua talis" obedece a um fim, a que o agente é obrigado a adscriver-se, quaisquer que sejam as suas inclinações pessoais: o agente da atividade administrativa não poderá, portanto, influir sobre esta, senão mediatamente, pelo modo pessoal de persecução ou realização do fim próprio da administração.

Sem penetrar mais a fundo o conceito de administração, podemos, já a esta altura, dar-nos conta de que nela se contém uma forma de relacionamento jurídico, distinta da forma clássica do direito subjetivo, predominante no Direito Privado. E estamos assim capacitados para compreender como o conceito de administração pôde, por si só, fundar o Direito Administrativo. Nesse conceito, vamos encontrar realmente, a conceituação de um estilo de relações jurídicas, se não estranho, ao menos, esparso e sem relêvo no seio do Direito Privado.

II

Administração e direito subjetivo são dois tipos distintos de relacionamento jurídico. Já no mesmo Direito Privado, a distinção entre ambos se esboça, ainda que sem firmeza, sobretudo no tocante ao direito dos bens.

Alhures escrevemos: A palavra administração costuma empregar-se, em Direito Privado, por oposição a propriedade. Aos atos de administração, o Código de Napoleão opõe os atos de propriedade (5). Viciosa, embora, a expressão "actes de propriété" sublinha bem o contraste. Administração se diz, assim, a atividade do pai, ou da mãe, relativamente aos bens dos filhos: a dos tutores, relativamente ao patrimônio dos tutelados. Administração chama-se, também, à dos tutores. Administração chama-se, também, à atividade dos dirigentes de associações, sociedade e fundações. Em todos esses passos, vemos, realmente, separadas a propriedade, ou titularidade, e a administração. Qual o critério dessa separação? O da finalidade do bem. Enquanto a propriedade, ou titularidade, opera a vinculação do bem ao sujeito de direito, a administração vincula o mesmo bem ao fim, a que deve servir. O fim, a que, natural

ou juridicamente, por destinação econômica ou prescrição legal, o bem deve servir, determina os limites da administração. Inepto o sujeito de direito para realizar esse fim, separam-se a propriedade, ou titularidade, e a administração, para atribuir-se esta a pessoa capaz. Asseverou-se já em tal matéria, que a pertinência de um bem a um fim ("pertinere ad aliquem") exclui a pertinência dele a uma pessoa ("pertinere ad aliquem") (6). Desenvolvimento desse conceito é a conhecida doutrina dos patrimônios-fins, proposta como explicação da personalidade jurídica. Tão longe entretanto, não precisamos ir. Baste-nos o dis-crimine que apontamos entre as duas relações (7).

III

Esse discrimine entre os dois tipos de relação jurídica, — administração e direito subjetivo, — apenas indicado no Direito Privado, assume, no Direito Público, uma importância capital.

Nenhum dos problemas básicos do Direito Administrativo, — entre eles, "exempli gratia", a secular controvérsia acerca da natureza jurídica do domínio público, — nenhum dos problemas básicos do Direito Administrativo se mostrará suscetível de solução satisfatória, tanto que ignorado aquele discrimine liminar. Ao revés, tôdas as dúvidas se clareiam, tôdas as questões principiológicas se resolvem, olhadas do alto dessa distinção.

Pôsto que a administração seja essencialmente uma relação, pela qual um fato ou um bem: se vincula imediatamente a um fim, esse mesmo fim necessariamente há de determinar, não somente, o desenvolvimento da atividade propriamente dita, senão também, de um lado, a disposição e o aparelhamento ou, seja, a organização do agente "quoad actionem" e, de outro, a ação mesma do agente.

Se o agente for uma pessoa jurídica (8), ou uma coletividade, a disposição dele para a ação

(6) Brinz, Lehrbuch der Pandekten, Erlangen, 1886, t. III, parte II, § 432, p. 456: "Allein in dem Begriff des Zwecksvermögen, wie ich es denken zu müssen glaubts, gehört, dass es kein Subjekt hat, dass es in dem Zweck wofür es gehört, ein Objekt hat, dass es anstatt des Subjektes, dem das Personenvermögen gehört, ein Objekt hat, welches für das Personenvermögen nicht besteht, das "pertinere ad aliquem" und "ad aliquid" sich gegenseitig ausschliessen".

(7) Minha Introdução cit., § 2, ns. 6 e 7, ps. 20 a 22.

(8) Cf. meu Conceito da Pessoa Jurídica, Separata de ESTUDOS, Porto Alegre, 1946, passim.

(5) art. 1988.

traduzir-se-á por uma forma determinado de organização. A atividade administrativa, realmente, é que determina a organização interna da pessoa jurídica, ou da coletividade. À Ciência do Direito Administrativo, e não à do Direito Constitucional, — digamo-lo, de passagem, — pertence, destarte, “à bon droit”, o estudo da organização administrativa ainda que fixada, no direito positivo, por diplomas constitucionais (9).

Dentro na noção de organização “lato sensu”, cabe, ainda, porém, o aparelhamento necessário ao desenvolvimento da atividade administrativa: “organon”, é sabido, significa precisamente instrumento. Nêsse aparelhamento, a parte mais saliente é constituída pelos bens do domínio público e do patrimônio administrativo. Diz-se dêsses bens que participam da atividade administrativa (10); e pode, com verdade, dizer-se que participam êles da administração, porque são parte instrumental, são órgãos ou pertenças materiais do agente, “*inquantum ad actionem*”. A mesma ontologia ensina-nos que há unidade real, embora accidental, entre o operário e a ferramenta, em quanto à obra a realizar, — unidade a que, apropriadamente, se chama unidade dinâmica (11). Unidade dinâmica existe, por igual, entre o agente e bens instrumentais, relativamente à atividade administrativa a desempenhar.

IV

Se se quiser fixar em termos jurídicos essa incorporação dos bens na organização administrativa, a noção a utilizar será a de pertença, a que, de resto, já acenamos.

A noção romana de pertença não abrangeria a nossa hipótese, mas, nessa matéria, o Direito Inter-médio inovou largamente o Direito Romano, dilatando mesmo, até ao Direito Público, o conceito de pertença. Basta que consideremos a figura jurídica publicística das “*pertinentiae comitatus*”, — domínios territoriais, direitos, fitas e rendas, aceden-

tes à dignidade ou cargo de conde, ou “comes” (12).

Ao demais, modernamente, aponta-nos já Francesco Ferrara, como um dos desenvolvimentos e aplicações, de que a figura da pertença é capaz a sua extensão ao material científico dos gabinetes, institutos e observatórios, às coleções artísticas dos museus e pinacotecas, às coleções de livros, manuscritos e incunábulo das bibliotecas, e ao mesmo material dos estabelecimentos administrativos (13). Que são, porém, os estabelecimentos administrativos, senão organizações de serviços públicos (14).

Nada obsta, portanto, a que, num sentido ainda mais lato, se qualifiquem como pertenças, relativamente às organizações dos serviços públicos a que tocam “*quoad actionem*” os bens que compõem o domínio público e o patrimônio administrativo.

V

Dentre as conseqüências a tirar dessa qualificação jurídica do domínio público e do patrimônio administrativo, a mais importante é, sem dúvida, a de que os bens nêles incorporados, não se pressupõe que sejam necessariamente propriedade pública. Na verdade, ainda no Direito Privado, a relação de pertinência “não induz necessariamente o direito de propriedade da pertença no proprietário da coisa principal: as duas propriedades permanecem distintas e separadas” (15).

Atingimos neste ponto o fulcro de toda a estruturação jurídica do domínio público e do patrimônio administrativo: a possibilidade de propriedade privada sobre os bens que os compõem, sem pre-

(9) Contra, O. Mayer, ob. cit., t. I cit., § 2 e nota 3, p. 17; Walter Jellinek Verwaltungsgerecht, Berlin, 1931, § 3, p. 47;

(10) Meus princípios de Direito Administrativo Brasileiro, Porto Alegre, 1939, § 7, n.º 3, p. 62.

(11) Card. Mercier, Ontologie, Louvain-Paris, 1923, n.º 76, n.º 165; J. N. Haas S. J., Introductio in Metaphysicam Generalem, Sancti Leopoldi, 1943, p. 123.

(12) Brunner — v. Schwerin, História del Derecho Germanico, trad. de J. L. Alvarez Lopez, Barcelona, 1936, § 18, p. 64; § 20, p. 72. Sobre “comes” e “comitatus”, cf. Savigny, Storia del Diritto Romano nel Medio Evo, trad. de E. Bollati, t. I, Torino, 1854, n.º 79, p. 152; Gama Barros, História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV, t. I, 2.ª ed., Lisboa, s. d., p. 220. Sobre “pertinentia”, cf. Antônio Perez, Praelectiones in Duodecim Libros Codicis Justiniani, ad lib. X, n.º 6, Opera Varia, Venetii, 1738 t. II, p. 177; Domingos Antunes Portugal, Tractatus de Donationibus Juribus et Bonorum Regiae Coronae, Lugduni, 1726, lib. III, tit. XLIV, n.º 5 ad 8, p. 329.

(13) Trattato di Diritto Civile Italiano, t. I, Roma, 1921, n.º 167 p. 794.

(14) Cf. Roger Bonnard Précis de Droit Administratif, Paris, 1935, p. 535: “La caractéristique particulière de l'établissement public est d'être un service public qui possède un patrimoine propre”.

(15) Chironi e Abello, Trattato di Diritto Civile Italiano, t. I, Torino, 1904, p. 336.

juízo ou embaraço de sua utilização administrativa (16). Não poderá haver, realmente, conceituação satisfatória do domínio público e do patrimônio administrativo, se essa possibilidade não fôr admitida.

Mas, de outro lado, somente um tipo de relação jurídica, diverso da figura do direito subjetivo, poderá explicar a incorporação assim ao domínio público como ao patrimônio administrativo, de bens vinculados inteiramente, pelo laço da propriedade privada, a um sujeito de direito, estranho por completo à atividade administrativa, de que aqueles bens participam.

(16) Walter Jellinek, ob. cit., § 22, p. 507; P. Schoen, Deutsches Verwaltungsrecht, Holtzendorff's Enzyklopädie der Rechtswissenschaft herausgegeben von Josef Kohler, Leipzig — Berlin, 1914, t. IV, p. 285.

VI

A conclusão a que chegamos, revela-nos o sentido e, ao mesmo tempo, a latitude e a profundidade de penetração do conceito de administração na estrutura do Direito Administrativo.

O que verificamos, no curso deste estudo, com respeito, particularmente, ao problema do domínio público e do patrimônio administrativo, verifica-se, por igual com respeito a todos os problemas capitais da Ciência do Direito Administrativo. A fim de resolvê-los cabalmente há o investigar que referi-los a um conceito fundamental, e esse conceito fundamental, — repitâmo-lo, ainda uma vez, — é o conceito de administração.

AS Constituições Federais e a Magistratura

OLIVEIRA E SILVA

(Juiz de Direito no Distrito Federal)

Já na Constituição Provisória da República, de 22 de junho de 1890, decretada pelo Governo Provisório, consagrava-se a vitaliciedade dos juizes e a irredutibilidade dos seus vencimentos, silenciando-se, apenas, sobre o princípio da inamovibilidade.

Na de 24 de fevereiro de 1891, que duraria quase quarenta anos, proibia-se às Justiças dos Estados intervir em questões submetidas aos tribunais federais, assim como anular, alterar ou suspender as suas sentenças ou ordens. Era o art. 62 uma espécie de divisor de águas, impedindo conflitos de jurisdição.

A Lei Magna, de 16 de julho de 1934, conserva a justiça federal com uma Corte Suprema composta de onze ministros e de juizes federais, além de um tribunal “cuja denominação e organização a lei estabelecerá, composto de juizes nomeados pelo Presidente da República e com aprovação do Senado, não devendo ter, salvo os magistrados, menos de 25 nem mais de 65 anos de idade” (arts. 74 e 78). Interessante verificar que, doze anos depois, o seu nome seria Tribunal Federal de Recursos.

A Constituição de 1934 garante aos magistrados a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade

de vencimentos, salvo sujeição aos impostos gerais. Ali, a aposentadoria torna-se compulsória aos 75 anos de idade, descendo para 68 anos na Constituição de 10 de novembro de 1937 e subindo para 70 na ora em vigor.

Proibia-se aos magistrados, na de 1934, ainda que em disponibilidade, o exercício de outra função pública, exceto o magistério, importando a violação do preceito na perda do cargo judiciário e de todas as vantagens correspondentes, o que é repetido na de 10 de novembro de 1937.

Constituição autoritária, com a hipertrofia do Poder Executivo decretada por este, natural que aí se restringissem as atribuições e direitos do Poder Judiciário.

Assim, o seu art. 96 prescreve que “só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus juizes, poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade da lei ou de ato do Presidente da República”.

Não havia só essa exigência. No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, “a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la, novamente,

ao exame do Parlamento; se este a confirmar, por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal”.

De modo que o árbitro da inconstitucionalidade da lei, pela Constituição de 1937, era o Presidente da República, acrescentando que o seu reexame, pelo Parlamento, na ausência de convocação deste, tornava-se meramente simbólico.

Em matéria de vencimentos da magistratura, a de 1937 reproduz o preceito da de 1934 (art. 104, letra “e”): fixação dos vencimentos dos desembargadores dos Tribunais de Apelação em quantia não inferior à que percebem os secretários de Estado, e o dos demais juizes com diferença não excedente a trinta por cento de uma para outra categoria.

A Constituição de 1937, aboliu como se sabe, a justiça federal, estabelecendo, como órgão do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, os juizes e tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além dos juizes e tribunais militares.

Segundo o art. 182 de suas disposições transitórias e finais, os funcionários da justiça federal, que gozavam da garantia da vitaliciedade, serão aposentados com todos os vencimentos, se contarem mais de trinta anos de serviços, e, se menos, o provento será proporcional até o seu aproveitamento em cargos de vantagens equivalentes.

A Lei Constitucional n.º 8, de 12 de outubro de 1942, esclarece, dadas as divergências, inclusive entre membros do Supremo Tribunal Federal, “o preciso limite das garantias do Poder Judiciário”.

Fixa a citada Lei Constitucional a proporcionalidade dos vencimentos para os juizes postos em disponibilidade ou aposentados, em virtude da extinção da justiça federal, salvo se contarem mais de trinta anos de serviços.

Com a Carta Magna de 1946, o Poder Judiciário alcança um clima de confiança e magestade do seu prestígio. Além das garantias já expressas nas anteriores Constituições votadas por uma Constituinte, inclui a do mandado de segurança contra ato do Presidente da República, da Mesa da Câmara ou do Senado e do Presidente do próprio Supremo Tribunal Federal.

Criando o Tribunal de Recursos, com sede no Distrito Federal, e tantos quantos forem neces-

sários em diferentes regiões do país, mediante proposta do próprio Tribunal e aprovação do Supremo Tribunal Federal, os constituintes de 1946 visaram, fixando-lhe a competência, descongestionar os serviços cada vez mais asseverantes da nossa mais alta corte judiciária.

No capítulo de vencimentos de magistrados, entenderam os constituintes de 1946 que os desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal não poderiam perceber uma remuneração inferior à dos que compõem os Tribunais de Justiça de qualquer dos Estados do Brasil, e daí o preceito constitucional.

O curioso é que, devido à mensagem do Chefe do Poder Executivo à Câmara dos Deputados em cumprimento daquele preceito, como o ante-projeto recebesse ali emendas como no Senado, alguns parlamentares entenderam inconstitucional a colaboração do Poder Legislativo, porque, ao Presidente da República, exclusivamente, compete “a iniciativa das leis que criem empregos, em serviços existentes, aumentem vencimentos, etc”. (art. 67, § 2.º, da atual Constituição).

Esquecem tais congressistas que, entre as atribuições do Poder Legislativo, figura “a de criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial” (art. 65, IV, da Constituição).

Pela primeira vez em nossa história política, membros do Parlamento procuram restringir as próprias atribuições.

Afinal, cabe ao Poder Legislativo a função de legislar na matéria, ou de, passivamente, votar sem discutir quaisquer ante-projetos do Poder Executivo, concernentes à criação de empregos ou melhoria de remuneração aos funcionários públicos?

Convenhamos que, se não houvesse necessidade de uma lei a respeito da matéria, bastaria ao Poder Executivo decretar, simplesmente, a majoração de proventos dos seus servidores ou dos magistrados.

Não basta que uma Constituição garanta o exercício dos membros do Poder Judiciário, se não lhes assegura uma existência condigna.

No Brasil exige-se aos magistrados uma independência insubordinável de atitudes. Ainda mais: sentenças ou Acórdãos bem fundamentados, com

eruditas citações de tratadistas nacionais e estrangeiros, como se fosse possível à pobreza formar bibliotecas. Ainda: uma vida privada irrepreensível, o que, também, quer dizer sem apêlo a compromissos com os bancos ou a agiotagem.

Por outro lado: a não ser o magistério, o juiz não pode exercer outra profissão.

Para o magistério, faz-se mistér, sobretudo, tempo de que não dispõe tolhido pelos seus excessivos deveres funcionais. Não só o tempo de ministrar como o de preparar as aulas de professor. Daí na realidade, ser impossível conciliar as duas profissões.

Depois de exigir-se tanto ao magistrado, há uma estranheza generalizada quando se defende a tese de que, em matéria de remuneração, sua classe seja especial. Só não há espanto para o fato da justiça, no Distrito Federal, fornecer todos os anos "superavit" à União, sendo pois uma fonte de renda.

Não desesperemos de que futuramente quando crescermos em civilização e cultura, seja diferente a nossa mentalidade a respeito da condição da magistratura, adotando-se os exemplos da Inglaterra e dos Estados Unidos. Porque ofende as leis do raciocínio que se exija um máximo de deveres aos magistrados, ao mesmo tempo que se lhes nega um mínimo de direitos.

PARECERES

DISPONIBILIDADE. GRATIFICAÇÃO DE MAGISTÉRIO

— *Não há razão para que o professor desacomulado, pôsto em disponibilidade remunerada, aguarde o seu reaproveitamento para entrar no gozo da gratificação de magistério, que já estaria incorporada aos seus vencimentos, se não os houvesse perdido, com o cargo, no qual foi agora reconduzido por força de disposição constitucional.*

— *Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

— *Idem, do Decreto-lei n.º 2.895, de 21-12-40, modificado pelo Decreto-lei n.º 6.660, de 5-7-44.*

PARECER

PROCESSO N.º 58.999-47, DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE

Otávio Alves Ribeiro da Cunha acumulava as funções de professor de Desenho e Arquitetura, Obras Hidráulicas e Saneamento das Cidades, da Escola Nacional de Engenharia, com as de outro cargo, optando por este, ao entrar em vigor a Carta Constitucional de 1937, que proibia qualquer espécie de acumulação de cargos remunerados.

Em cumprimento ao disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi pôsto em disponibilidade no referido cargo, já provido por outro ocupante.

Junta certidões de seu tempo de exercício efetivo no cargo, e requer que lhe seja concedida a gratificação de

magistério relativa aos dois decênios que contava quando, obrigado a desacomular um dos cargos que exercia, perdeu o de professor da Escola Nacional de Engenharia.

O diretor da Divisão de Pessoal é de parecer que o requerente, enquanto se mantiver em disponibilidade, não tem direito a gratificação de magistério, nos termos do art. 2.º do Decreto-lei n.º 2.895, de 21-12-1940, modificado pelo de n.º 6.660, de 5-7-1944, só acessível a ocupantes efetivos de cargos de Professor Catedrático, padrões L e M, e de professor, padrão L.

O ilustre dr. Omar Sampaio Dória, Consultor Jurídico do Ministério da Educação e Saúde, opina favoravelmente ao pedido, embora reconheça que o sr. diretor da D.P. segue a interpretação literal da lei, concluindo que, na espécie, a aplicação do art. 2.º do Decreto-lei n.º 2.895 tem de ser feita em articulação com o que determina o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cuja finalidade é uma reparação por equidade, com exclusão apenas do direito aos vencimentos atrasados e manutenção aos funcionários de todos os demais direitos, componentes da situação jurídica que eles teriam se não houvessem desacomulado.

O sr. Ministro da Educação e Saúde, professor Clemente Mariani, por se tratar de assunto que interessa a outros Ministérios, resolveu solicitar a audiência do Consultor Geral da República, precedendo seu respeitável despacho do comentário que

"Poder-se-ia também interpretar o art. 24 das Disposições Transitórias como determinando que voltassem a vigorar, a partir de sua data, as situações interrompidas pelo ato de desacomulação."

Por declarar-se o professor Haroldo Teixeira Valladão suspeito para opinar no caso, dada a sua posição de professor catedrático da Escola Nacional de Direito e portanto com interesse pessoal na solução procurada, cabe-me

substituí-lo na qualidade de consultor jurídico mais antigo dos Ministérios.

O art. 2.º do Decreto-lei n.º 2.895 estabelece como condições para a concessão da gratificação de magistério:

1.º, que o pretendente seja ocupante efetivo do cargo de professor catedrático, padrão L e M, e professor, padrão L;

2.º, que conte mais de dez ou mais de vinte anos de efetivo exercício no magistério.

Essas condições teriam de ser satisfeitas, quando entrasse em vigor a lei que criou a gratificação de magistério, aplicável a todos os professores que encontrasse ocupando efetivamente o cargo e já houvesse completado um ou dois decênios de efetivo exercício.

Por ter perdido o cargo de professor pela desacomulação a que se viu obrigado, o requerente não foi beneficiado com a gratificação de magistério, ao ser a mesma criada em 1940, para o que seria necessário fôsse dado ao Decreto-lei n.º 2.895 efeito retroativo nesse sentido.

E' fora de dúvida, porém, que a desacomulação encontrou-o na situação de ocupante efetivo do cargo de professor, que contava mais de dois decênios completos de efetivo exercício no magistério, satisfazendo, portanto, as condições exigidas para a concessão da gratificação de magistério, de cujo gôzo não participou por ter perdido o cargo.

A situação perdida em 1937 foi, entretanto, parcialmente reparada pelo art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao prescrever que

"Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções da magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacomulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937, e Decreto-lei número 24, de 29 de novembro do mesmo ano perderam cargo efetivo, são nele considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato."

Esse dispositivo repôs o funcionário na situação em que o encontrara a desacomulação, com duas restrições apenas:

1.º a de que fôsse considerado em disponibilidade no cargo perdido até ser reaproveitado;

2.º a de não ter direito aos vencimentos anteriores a 18 de setembro de 1946, data da promulgação do Ato.

Ao requerente estaria assegurado, ao ser criada a gratificação de magistério, em 1940, se não tivesse perdido pela desacomulação o cargo de professor, o gôzo daquela gratificação, relativa aos dois decênios que contava de exercício efetivo de magistério. ,

Para aplicação, ao caso, do art. 2.º do Decreto-lei número 2.895, combinado com o art. 24 do Ato, o que se deve procurar não é a situação atual do funcionário, mas aquela em que estaria, quando foi criada a gratificação de magistério, se não fôsse a desacomulação.

Se então já satisfazia as condições impostas pela lei para a concessão da gratificação de magistério e ao ser criada esta, só não se beneficiaria dela, por ter perdido o cargo pela desacomulação, uma vez reconduzido no mesmo. embora em disponibilidade, tem direito à gratificação da mesma forma que tem aos vencimentos, dos quais é parte integrante, pagos a partir de 18 de setembro de 1946, pôsto ter sido a negação do direito aos vencimentos anteriores àquela data, uma restrição imposta pelo art. 24 do Ato aos que foram considerados em disponibilidade.

Não há razão, nem está no espírito da lei, para que o professor desacomulado, pôsto em disponibilidade remunerada, que já satisfazia as condições legais, ao perder o cargo, de que era ocupante efetivo, aguarde o seu reaproveitamento para entrar no gôzo da gratificação de magistério, que já estaria incorporada aos seus vencimentos, se não os houvesse perdido, com o cargo, no qual foi agora reconduzido por força de disposição constitucional.

No caso do professor Francisco Pinheiro Guimarães, também submetido ao Consultor Geral da República, a situação é diversa. Êstê ilustre e venerando professor, ao ser criada a gratificação de Magistério, já estando afastado definitivamente do cargo, por aposentadoria compulsória, seu caso, por êsse motivo, fica fora de cogitações.

Rio de Janeiro, 20 de janeiro de 1948. — *Luciano Pereira da Silva*, Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, substituindo o Consultor Geral da República.

JULGADOS

ACUMULAÇÃO REMUNERADA, DISPONIBILIDADE. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO. ART. 24 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. RE-INTEGRAÇÃO E READMISSÃO.

— Declarada a exclusão dos vencimentos atrasados, não se trata a rigor de reintegração e sim de readmissão.

— A readmissão, operada pelo art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não comporta a atribuição de tôdas as vantagens e direitos inerentes ao cargo no período compreendido entre o afastamento e a readmissão.

— O elemento histórico, constante dos trabalhos preparatórios de elaboração das leis,

consoante regra elementar, deve ser usado com prudência e segurança.

— *Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ACÓRDÃO

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 918

— S. PAULO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 918, de S. Paulo, em que é recorrente Dr. José Soares de Mello e recorrida a Fazenda do Estado, resolveu os Ministros do Supremo Tribunal Federal, negar provimento ao recurso, por maioria de votos, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 5 de maio de 1948.

José Linhares — P.

Anníbal Freire, relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Anníbal Freire: — O professor Dr. José Soares de Melo impetrou ao Tribunal de Justiça de S. Paulo mandado de segurança contra ato de natureza administrativa do mesmo Tribunal, que, em sessão plenária de 25 de fevereiro de 1947, deixou de incluir o nome do petrador na lista que enviou ao Sr. Interventor Federal para o provimento de um dos cargos de desembargador, criados pelo Decreto-lei n.º 16.949, de 21 de fevereiro do mesmo ano, estendendo a segurança contra o ato do Poder Executivo estadual, que fêz o provimento dos cargos criados, com preterição do nome do impetrante, estendendo os efeitos do mesmo mandado contra os novos atos, do Tribunal Pleno, indicando o seu nome para reaproveitamento em cargo de categoria inferior àquele a que fizera jus, por ser o magistrado mais antigo da capital.

Argumenta o impetrante que a determinação do Art. 24 das Disposições Transitórias importa em verdadeira reintegração dos funcionários nos cargos que foram constrangidos a desacomular, por força da Constituição de 1937 e do Decreto-lei n.º 24, do mesmo ano, que a disponibilidade em que ficaram êsses funcionários não pode ser confundida com as duas modalidades de disponibilidade referidas no Estatuto do Funcionalismo Público.

A petição desenvolve longas considerações sobre o assunto e termina por dizer que, à vista dos documentos oferecidos é êle o mais antigo dos quatro juizes indicados, visto que o seu compromisso e posse do cargo de juiz do Tribunal do Juri data de 23 de abril de 1934 e contando-se a antiguidade para o acesso ao Tribunal da última entrância, nos termos da Constituição (art. 124 n.º VI) não podia êle deixar de ser indicado na lista de antiguidade.

O objeto do mandado é para que o impetrante seja indicado ao Governo para o provimento de um cargo de desembargador, anulando-se a nomeação de um dos que foram

indicados ou o reconhecimento do direito do impetrante ao cargo de desembargador, ficando em disponibilidade para ser aproveitado na primeira vaga.

O Secretário do Governo informou que o mesmo Governo deu interpretação ao Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concluindo, que, excluído o direito aos vencimentos atrasados, são mantidos de 18 de setembro de 1946 a data de desacomulação, tôdas as vantagens inerentes à situação jurídica restabelecida pelo artigo 24 e entre essas vantagens figura, é obvio a contagem de tempo para todos os efeitos.

O Sr. Presidente do Tribunal de Justiça prestou informações, dando a relação dos quatro juizes, mais antigos da quarta entrância, que foram indicados, estando o impetrante em 20.º lugar na lista de antiguidade.

O Sr. Dr. Procurador Judicial do Estado impugnou o pedido.

Os Juizes do Tribunal de Justiça denegaram unanimemente o mandado.

Declara o acórdão:

“... é de se afirmar desde logo, que a indicação dos nomes dos quatro juizes para provimento de cargo de Desembargador, o foi de acôrdo com a lei, tendo-se em vista que, para as promoções por antiguidade “será contado unicamente o tempo de serviço efetivo do cargo”; sendo que, “os juizes em disponibilidade figurarão na lista com o tempo de serviço contado até o dia em que hajam deixado o exercício”. E’ o que preceituam o art. 373 n.º I e IV do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e art. 72 § 2.º do Decreto-lei n.º 11.058, de 26 de abril de 1940 — que Reorganiza o Serviço Judiciário do Estado, e nesse sentido ainda não se afasta o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo — Decreto-lei n.º 12.274, de 28 de outubro de 1941 — que em seu art. 95 e § 1.º manda contar o tempo de serviço para efeito de promoção somente os dias de efetivo exercício. Portanto, a indicação dos quatro juizes mais antigos da quarta entrância, tal como foi feita, obedeceu a um imperativo da lei, e nessas condições, não se pode contestar que regular e legal foram as nomeações”.

Examinando a questão sob o ponto de vista constitucional, salienta o acórdão, depois de várias considerações sobre a matéria no art. 24 citado, “se não cogitou de reintegração, mas, sim, de readmissão, pura e simples. Ora, duma simples readmissão não podiam resultar, para o impetrante, os direitos que êle alega estarem agora lhe pertencendo. “Na readmissão”, observa Temístocles Cavalcanti, “o poder público não reconhece o direito do funcionário ao cargo; admite-o novamente por terem cessado os motivos do seu afastamento, cuja legalidade não foi posta em dúvida” (ob. cit. pág. 411). A readmissão não produz efeito no passado. Ela equivale a uma nova nomeação. Por isso, só vale de sua data em diante. E não é por outro motivo que o Estatuto dos Funcionários Públicos prescreve, em seu art. 23, § 2.º, que ela não dará direito ao ressarcimento de quaisquer prejuízos porventura decorrentes do afastamento. De tudo resulta que o impetrante não tem direito a que se conte, em seu favor, como de exercício, ou para

efeitos de promoção por antiguidade, na magistratura, o tempo em que esteve afastado, por força do citado Decreto-lei n.º 24, de 1937, do cargo de Juiz de Direito”.

O Dr. José Soares de Melo recorre da decisão.

O recorrente renova os argumentos aduzidos perante o Tribunal local, e reporta-se ao elemento histórico do dispositivo citado.

Conclui o recorrente:

“Fica assim perfeitamente explicado por que é que, visando na realidade reintegrar os funcionários ilegalmente afastado dos cargos vitálicos que legitimamente ocupavam e nos quais deviam ser mantidos, mesmo em face da Carta Constitucional de 1937, não determinou o legislador constituinte que fôssem desde logo reintegrados nos mesmos. Considerou-se em disponibilidade remunerada, desde 1937, com a única restrição de não receberem os vencimentos atrasados.

E, se a única restrição foi essa, tôdas as demais prerrogativas, direitos e vantagens do cargo, inclusive a da contagem de tempo para todos os efeitos, têm de ser reconhecidas ao titular do cargo.

Aliás, o princípio de justiça é o de que o juiz pôsto em disponibilidade sem culpa, ou melhor, sem que em coisa alguma tenha concorrido a sua vontade para criar essa situação jurídica interruptora do exercício das suas funções, deve ter asseguradas tôdas as vantagens do cargo. E foi êsse o princípio reconhecido pelo Decreto-lei estadual número 14.234, de 16 de outubro de 1944, no art. 7.º, § 1.º ao declarar que:

“Os juízes de direito adjuntos (cujos cargos foram então extintos), ficarão em disponibilidade remunerada, com tôdas as vantagens dos cargos, inclusive o “pro labore” que lhes foi concedido pelo art. 2.º do Decreto-lei n.º 13.163, de 31 de dezembro de 1944, até que sejam aproveitados na forma da legislação em vigor”.

O recurso foi impugnado pela Procuradoria Judicial do Estado.

O Sr. Dr. Procurador Geral da República exarou o seguinte parecer:

“Sem embargo da brilhante argumentação aduzida pelo ilustre patrono do recorrente, opinamos se negue provimento ao recurso, para confirmar o acórdão recorrido, que assenta em fundamentos seguros e irretorquíveis.

O art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias apenas colocou o recorrente em disponibilidade remunerada a partir da data da Constituição, expressamente excluindo o direito aos vencimentos anteriores.

Não há, pois, como contar-lhe tempo de serviço antes daquela data.

Nem há como dizer que, no caso, houve *reintegração*, pois a esta corresponde o pagamento dos vencimentos atrasados, expressamente excluído, como se viu.

E se o recorrente reconhece que, mesmo em disponibilidade, não contaria tempo, em face da lei, para efeito da pretendida promoção (v. fls. 3 e fls. 7), por mais forte ra-

zão não poderia contá-lo num período em que nem sequer se achava em disponibilidade, pois esta, nos termos precisos do mandamento Constitucional, só começou na data em que a Constituição foi promulgada.

Daí nosso parecer pelo não provimento do recurso.

Distrito Federal, 10 de dezembro de 1947. — Luiz Gallotti, Procurador Geral da República”.

VOTO

Conforme está expresso nos autos, ocupava o recorrente o cargo de Juiz de Direito do Tribunal do Juri e das Execuções Criminais, quando, por força da Constituição de 1937 e do Decreto-lei n.º 24, de 10 de dezembro do mesmo ano, teve de optar entre o mesmo cargo e o de professor da Faculdade de Direito de S. Paulo. Optou êle por êste último.

A Constituição de 1946, pelo art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou que os funcionários, ocupantes, conforme a legislação então vigente, de funções de magistério, técnicos ou científicos e que foram obrigados a desacomular, perdendo nêle cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação do Ato.

Discute-se então se o texto constitucional trata de reintegração, como pretende o recorrente, ou de simples readmissão, como decidiu o aresto recorrido.

A doutrina e a legislação tem estabelecido os contornos de uma e de outra.

Na reintegração há em regra uma reparação do direito violado e do respeito ao direito adquirido. Tem como consectário o ressarcimento do prejuízo sofrido.

Acentuou bem Carvalho e Melo que a reintegração resulta de decisão judiciária ou administrativa e assenta invariavelmente no reconhecimento ou decretação de nulidade da demissão. (*Revista de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 192).

O texto constitucional discutido não anulou em termos expressos os atos de desacomulação que haviam atingido os interessados. Haviam êles deixado os cargos que anteriormente ocupavam, em consequência de dispositivo da Constituição de 1937 e de lei, que pelo regime vigente, alcançava as situações anteriormente estabelecidas.

O legislador constituinte de 1946, coerente com o seu pensamento de permitir a acumulação de cargos em tais condições, prescreveu apenas que os que estivessem compreendidos no texto votado passariam à disponibilidade remunerada até o seu reaproveitamento. E' isto, a partir da data da promulgação do ato, excluído o pagamento dos vencimentos atrasados.

Caracteriza-se dêste modo a readmissão, que na técnica administrativa e nas expressões legais, não comporte a atribuição de tôdas as vantagens e direitos inerentes ao cargo, no período compreendido entre o afastamento e a readmissão, salvo se o texto legal a êles claramente se referir.

Em acórdão proferido no recurso extraordinário n.º 6.227 e relatado pelo eminente Sr. Ministro Castro Nunes, ficou decidido que, “declarada a exclusão dos vencimentos atrasados, não se trata a rigor de reintegração e sim de readmissão e a hipótese tem de ser regida pelo direito administrativo e repousa na distinção entre reintegração e readmissão, com as situações entre reintegração e readmissão, com as situações intermediárias que podem ocorrer e dependem do exame em concreto”.

Invocou-se, em todas as fases do processo, de lado a lado, o elemento histórico, constante dos trabalhos preparatórios em redor do dispositivo questionado no feito.

No seu valioso trabalho sobre a Constituição atual, trabalho de exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembleia Constituinte, José Duarte observa “o preceito reconhece o direito ao cargo e direito que remonta à data em que fôra do mesmo afastado. Logo se direito impostergável, cabe ao seu titular todas as vantagens que lhe são próprias, inerentes, vinculados, pois que do contrário, não seria uma reintegração, uma completa reparação, o reconhecimento de um direito, mas uma liberalidade, uma concessão, um benefício. Uma dessas vantagens — e por ser absoluto o princípio — se exclui apenas, porque o preceito constitucional, éle próprio, o eliminou expressamente — a percepção dos vencimentos anteriores. (A *Constituição Brasileira* de 1946, vol. 3.º, pág. 498).

Mas o douto jurista mesmo declara, que o dispositivo se embebeu na emenda n.º 333, em que se assegurava aos beneficiados a contagem do tempo para todos os efeitos. Mas a emenda não logrou vitória, tal como estava redigida, e prevaleceu, a redação proposta pelos deputados Soares Filho e Adroaldo Mesquita, que não contém a extensão constante da idéia primitiva.

Constituindo regra elementar que tal elemento de interpretação tem de ser usado com prudência e segurança, não favorece éle a argumentação do recorrente.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Hahemann Guimarães — Sr. Presidente, peço vênha ao eminente Sr. Ministro Relator, para divergir do seu voto.

Parece-me que ocorreu, no caso, manifesta infração do que se acha disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Dispõe o art. citado:

“Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 1 de dezembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato”.

Era o Prof. José Soares de Melo Presidente do Tribunal do Juri e Juiz das Execuções Criminais quando, em virtude da Constituição de 1937 e de mencionado Decreto-lei n.º 24, foi compelido a manifestar a sua opção, declarando sua preferência pelo cargo do magistério.

Com o advento da Constituição de 1946, deveria ter sido o Prof. Soares de Melo reintegrado no seu cargo de magistrado.

Não me parece aqui admissível a argumentação fundada na terminologia do Estatuto dos Funcionários Civis da União. Não me parece que a disposição constitucional deva ser esclarecida e entendida à luz do que dispõe o mencionado Estatuto.

A readmissão é coisa diversa de reintegração, no Estatuto. Se este conceito tem caracteres próprios, não se segue daí que o intérprete da Constituição esteja, para admitir os efeitos da restituição determinada na Constituição, vinculado ao que dispõe o Estatuto.

A reintegração de que fala a Constituição deve ser completa, exceto no que diz respeito aos vencimentos atrasados. O que a Constituição quis estabelecer foi a restituição integral; o funcionário é restituído ao cargo que perder e como, possivelmente, esse cargo esteja provido, o funcionário fica em disponibilidade; mas é restituído ao cargo. Essa reintegração só não é tão completa quanto a que prevê o Estatuto porque não dá lugar a vencimentos atrasados. Mas reintegração é. Se quisermos evitar divergências em torno dessa terminologia, afirmaremos que a Constituição estabelece a restituição do funcionário ao cargo. O funcionário é restituído ao cargo com todas as vantagens, com a única exclusão dos vencimentos atrasados. Não é possível que essa concessão, que é constitucional, sofra as restrições da lei ordinária, sofra limitações de um Estatuto anterior à própria Constituição.

A reintegração de que fala o legislador constituinte não é, evidentemente, aquela a que se refere o Estatuto; seria reintegração de características peculiares; seria uma restituição integral, salvo quanto aos vencimentos atrasados. Ora, se há essa restituição completa do funcionário ao cargo, não admissível que o funcionário perca o direito a ter contado seu tempo.

Assim, o ato do Tribunal de Justiça de São Paulo, negando a um juiz, restituído a seu antigo cargo, a contagem de tempo serviço, viola de frente o preceito do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição.

Este Tribunal sabe quanto é restritiva a minha orientação no que diz respeito à concessão do mandado de segurança, mas, no caso, parece-me manifesta a ilegalidade, a inconstitucionalidade do ato, que fere de frente preceito constitucional. Não houve “restituição” nos termos da Constituição, porque o Tribunal de Justiça negou ao funcionário restituído um dos efeitos da restituição, que é o de ser contado o tempo de serviço.

Por essas razões, com a devida vênia do eminente Sr. Ministro Relator, dou provimento ao recurso e concedo o Mandado de Segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, a questão está colocada em dois pontos de vista diametralmente opostos.

O eminente sr. Ministro Relator interpretou o texto constitucional no sentido de que aí se encontra, não um caso de restituição do funcionário à sua situação anterior, com todas as garantias a ela inerentes, expressas em lei, mas, sim, de readmissão, de aproveitamento do funcionário, quando seja o caso, quando houver lugar.

O eminente sr. Ministro Hahnemann Guimarães entende, ao contrário, que o texto constitucional deve ser interpretado por este Tribunal no sentido de estabelecer uma restituição completa do funcionário ao seu cargo anterior com a limitação única relativa à percepção de vencimentos atrasados. Exceto esta única limitação, todas as demais vantagens inerentes ao cargo seriam, na interpretação do eminente sr. Ministro Hahnemann Guimarães, devidas ao funcionário reintegrado ou readmitido ou aproveitado — a questão é de terminologia, acentuou S. Ex.^a — nos termos do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias.

Com a devida vênia do eminente sr. Ministro Aníbal Freire, acompanha o voto do Sr. Ministro Hahnemann Guimarães. Tenho de aplicar a preceituação constitucional e, ao aplicá-la, devo respeitar sempre seus expressos termos, aqueles que o legislador constitucional não excluiu, expressamente, do ato concessivo e os quais, a meu ver, se constituíram em direito do funcionário reintegrado na situação anterior.

O ato do legislador constituinte de 1946, restabelecendo as acumulações de cargos correlatamente técnicos, foi ato de inteligência e de que não resultou qualquer prejuízo para o serviço público. E' evidente a vantagem de não perderem os alunos o gozo dos conhecimentos técnicos de um professor pelo fato de exercer o mesmo a judicatura. Se, sem prejuízo para qualquer uma das funções, pode mutuamente completar-se o exercício de dois cargos correlatamente técnicos, o legislador de 1946 veio repor a situação em seu estado anterior, restituindo, portanto, a todos os funcionários o direito à reintegração, ao reaproveitamento, à readmissão, *salvo quanto aos vencimentos atrasados*.

Se o legislador constitucional quisesse mitigar mais a concessão da medida, teria expressamente inscrito no preceito constitucional do art. 24 outras restrições além da que respeita a não percepção dos vencimentos atrasados. Se aplicarmos o texto constitucional conforme está escrito, veremos ressaltar o direito que tem esse professor e magistrado restituído ao seu cargo anterior de contar o tempo de serviço para efeito de antiguidade e aposentadoria.

Data vênia do eminente sr. Ministro Relator, acompanho o voto do ilustre sr. Ministro Hahnemann Guimarães, concedendo a medida nos termos do que dispõe o art. 24 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, houve restituição do cargo a funcionário que dêle fôra afastado, restituição com todas as vantagens do tempo em que o exercia, salvo a percepção dos vencimentos atrasados.

Se o constituinte desejasse fazer outras restrições, as faria expressamente.

Acompanho, pois, o voto do eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

VOTO

O Sr. Ministro Edgard Costa — Sr. Presidente, a Constituição restituiu aos funcionários, afastados em 1937 os cargos que ocupavam considerando-os em disponibilidade "remunerada", mas incontestavelmente, como ali está expresso, a partir dessa readmissão, isto é, 18 de setembro, e não da data em que foram afastados, das funções.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — A limitação relativa à data é pertinente apenas aos vencimentos, não à reintegração.

O Sr. Ministro Edgard Costa — Os funcionários foram readmitidos e considerados em disponibilidade a partir da data da mesma Constituição.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — A Constituição restituiu o funcionário ao cargo. Não é possível raciocinar com os dizeres do Estatuto dos Funcionários.

O Sr. Ministro Edgard Costa — A meu ver, os funcionários afastados em virtude da Carta de 10 de novembro de 1937 são considerados em disponibilidade remunerada a partir da data da Constituição de 1946, isto é, a partir de 18 de setembro. Só daí por diante é que, tendo sido readmitidos às funções que exerciam, têm direito à contagem de tempo.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — O legislador constituinte não disse "ficam as disponibilidades" e, sim, "são considerados em disponibilidade".

O Sr. Ministro Edgard Costa — São considerados em disponibilidade da data da Constituição em diante, para fins de vencimentos e de contagem de tempo para aposentadoria e promoção.

O tempo anterior não pode ser contado, o que importaria em reconhecer uma disponibilidade "não remunerada", a que o dispositivo constitucional não se refere.

Acompanho, pois, o voto do eminente Sr. Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, a própria discussão provocada pelo dispositivo constitucional, a que estamos assistindo, põe em evidência que o direito pleiteado não apresenta a liquidez e a certeza que justificam o Mandado de Segurança. Entende-se diversamente o direito assegurado por aquele dispositivo. Inclina-se alguns eminentes colegas a atribuir ao dispositivo constitucional conteúdo de direito diferente daquele que

nêles encontram os eminentes Srs. Ministros Relator e Edgard Costa e, assim, conforme acentuou o ilustre Sr. Ministro Ribeiro da Costa, as conclusões são radicalmente opostas, absolutamente díspares e controversas. Ora, isso evidencia a incerteza e a iliquidez do direito pleiteado.

Estaria, até certo ponto, inclinado a acompanhar o voto do eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães; face, porém, das controvérsias suscitadas e dos votos discordantes, chego à conclusão de que o direito pleiteado não tem a liquidez e a certeza que justificariam a concessão do Mandado.

Assim, não conheço do Mandado de Segurança, por não estar provada a liquidez e a certeza do direito pleiteado.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, o eminente advogado do impetrante, a meu ver, colocou o problema em termos que podem e devem ser dilargados. Partiu S. Ex.^a da análise gramatical do texto constitucional, para, examinando-lhe, depois, o espírito, concluir o dispositivo não traduz simples benefício, graça ou benevolência do poder público em favor de certos indivíduos. E se assim é, se proclamou um direito, não se pode deixar de concluir que se impõe, por força da *ratio legis*, restauração completa e perfeita desse direito, vulnerado no regime caduco. Mas, a meu ver, não se trata nem de concessão de puro benefício inspirado na benevolência, nem de anulação de ato da Carta de 1937. O ato não foi anulado, caso em que se imporia a restauração, quanto possível, do *statu quo* ante. O que ocorreu foi simples mudança de orientação legislativa, inspirada nos interesses gerais. Considerou-se que o dispositivo constitucional antigo não devia continuar a vigorar em toda sua extensão e rigor, e que a acumulação, em certos casos, devia ser admitida. Não foi prática de indulgência nem fulminação de atos realizados, anteriormente, de acordo com a lei do tempo.

Outro elemento que deve ser decantado no caso, para não se lhe emprestar valor decisivo, é a invocação do elemento histórico que, ainda uma vez, mostra, no caso, a sua falibilidade. Ainda que se não queira tratá-lo inteiramente de resto, como Ferrara, Würzel, e tantos outros, certo é que não se pode grilhoar a inteligência do texto por amor da “mens legislatoris”, nem sempre, aliás, rastreável através dos debates parlamentares e da opinião individual dos legisladores. A lei desprende-se do legislador e adquire, como disse Ferrara, vida espiritual autônoma. Parece-me que o recurso desmerece provimento.

Antes que tudo, as dúvidas que enturvam o assunto, os éreos que êle oferece a desarestação, arguem, como observou o eminente Sr. Ministro Goulart de Oliveira, a ausência de certeza e limpidez do direito pleiteado por via do mandado de segurança. Determinou o constituinte, desenganadamente, a exclusão de vencimentos no período anterior, o que constitui traço próprio da simples readmissão e não ocorre quando se dá verdadeira reintegração.

O eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães observava, ao propósito, que não deve a interpretação da lei maior ser feita à luz do Estatuto dos Funcionários Públicos. Data

vênia, o de que se trata é, apenas, de argumentar através de conceitos de direito administrativo, e que encontraram expressão naquele Estatuto. E para a caracterização, no caso, de simples readmissão o constituinte mesmo deu um traço colorido ao executar os vencimentos, o que afasta, *prima facie*, a possibilidade de reintegração pura e simples. E' exato que pode o legislador estabelecer figuras intermédias entre a reintegração e a readmissão, e nesse sentido não faltariam exemplos em nossa legislação. Mas o fato de se excluir, expressamente, os vencimentos demonstram, pelo menos ao primeiro súbito de vista, que não se trata de reintegração, porque, desta característica essencial é o pagamento dos vencimentos irrecebidos, como elemento necessário da restituição ao antigo estado.

O constituinte não fulminou de nulidade atos anteriores e que obedeciam às prescrições da lei vigente. Passou a admitir, em certos casos, as acumulações. E, considerando a situação dos funcionários que haviam sido atingidos pelo preceito das desacumulações, considerou-se em disponibilidade remunerada. Desde quando? Desde a lei que lhes outorgou essa disponibilidade, e que não constava da Carta de 1937. Não fala o preceito da Constituição em disponibilidade não remunerada no período anterior, pois excluiu os vencimentos.

Entendo que a Constituição deve ser assim interpretada.

E, de qualquer modo, vislumbro no caso os traços de direito líquido e certo.

Nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, a Constituição, em uma de suas disposições permanentes, restaurou o dispositivo da de 1934 permitindo acumulações em certos casos, acumulação de cargo de juiz com funções de magistério, etc. De modo que, como disse lapidarmente o Sr. Ministro Relator, a disposição transitória está posta em consonância com essa disposição permanente; e terá sido para evitar a disparidade da situação dos funcionários que haviam sido obrigados a optar com o prescrito na disposição permanente que, avisadamente, se cogitou da situação daqueles funcionários na disposição transitória. Compreende-se assim a razão de ser da disposição transitória sem necessidade de formular hipótese sobre os móveis a que tenha obedecido o legislador e as palavras desse ou daquele deputado.

Como bem observou o Sr. Ministro Orosimbo Nonato, o legislador não anulou os atos de desacumulação. Êstes atos produziram efeitos. A partir da atual Constituição é que deixaram de produzir efeitos. O legislador constituinte entendeu de prover à situação daqueles que haviam desacumulado em 1937 e a partir da promulgação da atual Constituição êles voltaram, senão ao exercício efetivo, pelo menos ao exercício virtual de seus cargos, por força da disponibilidade remunerada. Não tendo pronunciado a nulidade dos atos anteriores, êles produziram efeito. Cessou tal efeito com a promulgação da Constituição.

O dispositivo constitucional fala em disponibilidade remunerada, nestes termos:

“Art. 24. Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perdera mcargo efetivo, são nêles considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação dêste Ato”.

Em primeiro lugar, esta cláusula “sem direito aos vencimentos anteriores”, portanto, aos vencimentos atrasados, não serve, decisivamente, à argumentação dos recorrentes. Porque se ela não dá direito aos atrasados é sinal que também não dá o exercício, mesmo virtual, porque então teria mandado pagar os atrasados.

Em segundo lugar, essa mesma disposição transitória fala em disponibilidade remunerada. Ela não conhece outra disponibilidade senão essa. O que se quer, por interpretação, é criar uma outra disponibilidade, não remunerada e anterior a essa. Seriam duas disponibilidades, quando o texto só cogita de uma. Eis porque, abundando nas considerações do Sr. Ministro Goulart de Oliveira, entendo que não é, pelo menos, manifesta a inconstitucionalidade do ato e não sendo manifesta essa inconstitucionalidade não se pode ter como certo e incontestável o direito invocado. Também nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, acompanho a corrente dos eminentes Ministros que entendem não ser líquido e certo o direito pleiteado pelo recorrente, em face do preceito constitucional invocado, conforme sustentou o venerando acórdão do Tribunal de S. Paulo. Nesta conformidade, nego provimento ao recurso.

DECLARAÇÃO DE IMPEDIMENTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Sou impedido.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Negaram provimento ao Recurso contra os votos dos Srs. Ministros Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada.*

Impedido o Exmo. Sr. Ministro Laudo de Camargo.

ACUMULAÇÃO REMUNERADA. DISPONIBILIDADE. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO. ART. 24 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. REINTEGRAÇÃO E READMISSÃO.

— O art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não cogitou de reintegração, mas, sim, de readmissão pura e simples.

— A reintegração pressupõe perda de cargo em consequência de ato ilegal.

— A readmissão não produz efeito no passado; equivale a uma nova nomeação e por isto só vale de sua data em diante.

— Não pode ser contado, como de exercício, ou para os efeitos de promoção, o tempo em que o funcionário esteve afastado do cargo por força de desacumulação ordenada pelo Decreto-lei n.º 24, de 1937.

— Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

N.º 33.444 — Capital — Impetrante: Prof. José Soares de Melo — Impetrados: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Governo do Estado — Secretaria).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 33.444, da comarca da Capital em que é impetrante o Prof. José Soares de Melo, e impetrados — Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Governo do Estado: Acordam, em Câmara Cível Reunidas do Tribunal de Justiça, por votação unânime denegar a segurança impetrada. Custas pelo impetrante.

O Prof. José Soares de Mello, com fundamento no artigo 319 do Código de Processo e art. 5.º, n.º 1, letra b, do Decreto-lei n.º 11.058, de 26 de abril de 1940, impetrou o presente mandado de segurança contra o ato de natureza administrativa dêste Egrégio Tribunal, que em sessão plenária de 25 de fevereiro de 1947, deixou de incluir o nome do impetrante na lista que enviou ao Exm.º Interventor Federal neste Estado para o provimento de um dos cargos de Desembargador, criados pelo Decreto-lei número 16.949, de 21 de fevereiro do corrente ano estendendo a segurança contra o ato do Poder Executivo Estadual de 1.º de março, que fez o provimento de todos aqueles cargos com preterição do nome do impetrante, estendendo ainda os efeitos do mesmo mandado contra os novos atos dêste

Colendo Tribunal Pleno, indicando o seu nome para reproveitamento em cargo de categoria inferior àquela a qual já fizera jus, por ser o magistrado mais antigo da Capital.

Assim procede o impetrante sob a alegação de que, a de terminação do art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946, importa em verdadeira reintegração dos funcionários, nos cargos que foram cons transgidos a desacomular, por força da Carta de 10 de novembro de 1937 e do Decreto-lei n.º 24, de 10 de dezembro do mesmo ano; que a disponibilidade em que ficaram esses funcionários, por força do novo preceito, não pode ser confundida com nenhuma das duas modalidades de disponibilidade de que tratavam os Estatutos do Funcionário Público tanto da União como do Estado; não tendo também aplicação ao caso o art. 363, n.º 4, do Regimento Interno do Tribunal, visto tratar-se de hipótese inteiramente diversa das que foram criados tanto pelo decreto que extinguiu o cargo de Juiz Adjunto como a que veio a instituir o art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição.

Após tecer longas considerações acerca de sua pretensão, termina o impetrante por dizer que, segundo os documentos oferecidos, é ele o mais antigo dos quatro juizes indicados pelo ato de 25 de fevereiro do corrente ano, visto que o seu compromisso e posse do cargo de Juiz do Tribunal do Juri data de 23 de abril de 1934, e contando-se a antiguidade para o acesso a este Egrégio Tribunal da última entrância, nos termos do art. 124, n.º IV, da Constituição vigente, não podia deixar de ser indicado na lista de antiguidade; que a falta dessa indicação determinou a nulidade do ato referente àquelas nomeações, devendo, assim, ser concedido o presente mandado de segurança, para o efeito de ser o seu nome indicado ao Governo do Estado para o provimento de um cargo de Desembargador, anulando-se a nomeação de um dos que foram indicados com a preterição do magistrado mais antigo da entrância da Capital, ou para se reconhecer o inconcusso direito do impetrante ao cargo de Desembargador, ser nomeado para o aludido cargo, ficando em disponibilidade a fim de ser aproveitado na primeira vaga. O pedido foi devidamente instruído.

O Exmo. Sr. Secretário do Governo do Estado, Prof. Genésio de Almeida Moura, em ofício de fls. informou que: pela Resolução 163, de 7 de abril de 1947, publicada no "Diário Oficial" de 9 de abril do corrente ano, o atual Governo deu sua interpretação ao art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concluindo que, "excluído o direito aos vencimentos atrasados, são mantidos, de 18 de setembro de 1946 à data da desacomulação, todas as vantagens inerentes à situação jurídica restabelecida pelo art. 24 citado", e entre essas vantagens figura, é óbvio, a contagem de tempo, para todos os efeitos, quer para a aposentadoria, quer para as promoções.

O Exmo. Sr. Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça em exercício, o Desembargador Theodomiro Dias, prestou as informações constantes de fls. dando a relação dos quatro juizes mais antigos da quarta entrância que foram indicados, sendo que o último dos indicados, que contava menor tempo era o juiz, ora Desembargador Nelson

de Noronha Gustavo, com 9 anos e um mês, conforme se vê do "Diário Oficial" de fls. sendo que, em igual data, o impetrante Prof. Soares de Melo, Juiz de Direito do Tribunal do Juri e das Execuções Criminais, tinha apenas três anos, três meses, e quatorze dias de exercício na entrância, conforme se vê do documento de fls.

Colocado em 20.º lugar na lista de antiguidade, entendeu Tribunal, pelas razões aduzidas em plenária, que essa colocação, decorrente de efetivo exercício na entrância, não ofereceu alteração alguma por efeito do art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Dêse preceito constitucional resultou ficar desde então o impetrante no regime da disponibilidade remunerada. Mas, consoante ficou então decidido, essa norma dispôs para o futuro, sem prejuízo do direito adquirido à antiguidade e correlata procedência para a nomeação, de que eram titulares os juizes nculcados ao Poder Executivo, direito esse aperfeiçoado sob a sombra das leis vigentes, ao tempo da promulgação da Carta Constitucional.

Salienta^a em sua informação, que em fins do ano passado, cogitou-se nas esferas governamentais da promulgação dum decreto-lei que daria ao art. 24 do Ato das Disposições Transitórias, aos Magistrados e funcionários declarados em disponibilidade, a contagem do tempo de seu afastamento, como se fôra de efetivo exercício, "para todos os efeitos legais, com exclusão apenas dos vencimentos anteriores", e nesse sentido, transcreveu um ofício do Exmo. Sr. Presidente deste Tribunal, Desembargador Mário Guimarães, dirigido ao Exmo. Sr. Secretário da Justiça, que se vê a fls. que é uma peça de completa elucidação do caso em apreço.

Finalmente, o Dr. Procurador Judicial do Estado, em sua impugnação de fls., diz da inteira improcedência da pretensão do impetrante, uma vez que o art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição dispôs para o futuro, com abstração completa do passado, isto é, das situações resultantes da aplicação da Carta de 10 de novembro e Decreto-lei n.º 24, de 10 de dezembro de 1937: nenhum direito portanto, assistindo ao impetrante de ver contado para todos os efeitos legais o tempo em que esteve afastado do cargo, sendo assim de ser denegado o mandado impetrado.

Assim relatados, é de se afirmar, desde logo, que a indicação dos nomes dos quatro juizes para provimento do cargo de Desembargador, o foi de acordo com a lei, tendo-se em vista que, para as promoções por antiguidade "será contado unicamente o tempo de serviço efetivo do cargo"; sendo que, "os juizes em disponibilidade figurarão na lista com o tempo de serviço contado até o dia em que hajam deixado o exercício".

E' o que preceituam o art. 373 n.º I e IV do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e art. 72, § 2.º, do Decreto-lei n.º 11.058, de 26 de abril de 1940 — que reorganiza o Serviço Judiciário do Estado, e nesse sentido ainda não se afasta o Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado de São Paulo — Decreto-lei número 12.273, de 28 de outubro de 1941 — que em seu art. 95 e § 1.º manda contar o tempo de serviço para efeito de promoção somente os dias de efetivo exercício. Por-

Colendo Tribunal Pleno, indicando o seu nome para reproveitamento em cargo de categoria inferior àquela a qual já fizera jus, por ser o magistrado mais antigo da Capital.

Assim procede o impetrante sob a alegação de que, a de terminação do art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946, importa em verdadeira reintegração dos funcionários, nos cargos que foram cons transgidos a desacomular, por força da Carta de 10 de novembro de 1937 e do Decreto-lei n.º 24, de 10 de dezembro do mesmo ano; que a disponibilidade em que ficaram esses funcionários, por força do novo preceito, não pode ser confundida com nenhuma das duas modalidades de disponibilidade de que tratavam os Estatutos do Funcionário Público tanto da União como do Estado; não tendo também aplicação ao caso o art. 363, n.º 4, do Regimento Interno do Tribunal, visto tratar-se de hipótese inteiramente diversa das que foram criados tanto pelo decreto que extinguiu o cargo de Juiz Adjunto como a que veio a instituir o art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição.

Após tecer longas considerações acerca de sua pretensão, termina o impetrante por dizer que, segundo os documentos oferecidos, é ele o mais antigo dos quatro juizes indicados pelo ato de 25 de fevereiro do corrente ano, visto que o seu compromisso e posse do cargo de Juiz do Tribunal do Juri data de 23 de abril de 1934, e contando-se a antiguidade para o acesso a este Egrégio Tribunal da última entrância, nos termos do art. 124, n.º IV, da Constituição vigente, não podia deixar de ser indicado na lista de antiguidade; que a falta dessa indicação determinou a nulidade do ato referente àquelas nomeações, devendo, assim, ser concedido o presente mandado de segurança, para o efeito de ser o seu nome indicado ao Governo do Estado para o provimento de um cargo de Desembargador, anulando-se a nomeação de um dos que foram indicados com a preterição do magistrado mais antigo da entrância da Capital, ou para se reconhecer o inconcusso direito do impetrante ao cargo de Desembargador, ser nomeado para o aludido cargo, ficando em disponibilidade a fim de ser aproveitado na primeira vaga. O pedido foi devidamente instruído.

O Exmo. Sr. Secretário do Governo do Estado, Prof. Genésio de Almeida Moura, em ofício de fls. informou que: pela Resolução 163, de 7 de abril de 1947, publicada no "Diário Oficial" de 9 de abril do corrente ano, o atual Governo deu sua interpretação ao art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concluindo que, "excluído o direito aos vencimentos atrasados, são mantidos, de 18 de setembro de 1946 à data da desacomulação, todas as vantagens inerentes à situação jurídica restabelecida pelo art. 24 citado", e entre essas vantagens figura, é óbvio, a contagem de tempo, para todos os efeitos, quer para a aposentadoria, quer para as promoções.

O Exmo. Sr. Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça em exercício, o Desembargador Theodomiro Dias, prestou as informações constantes de fls. dando a relação dos quatro juizes mais antigos da quarta entrância que foram indicados, sendo que o último dos indicados, que contava menor tempo era o juiz, ora Desembargador Nelson

de Noronha Gustavo, com 9 anos e um mês, conforme se vê do "Diário Oficial" de fls. sendo que, em igual data, o impetrante Prof. Soares de Melo, Juiz de Direito do Tribunal do Juri e das Execuções Criminais, tinha apenas três anos, três meses, e quatorze dias de exercício na entrância, conforme se vê do documento de fls.

Colocado em 20.º lugar na lista de antiguidade, entendeu Tribunal, pelas razões aduzidas em plenária, que essa colocação, decorrente de efetivo exercício na entrância, não ofereceu alteração alguma por efeito do art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Dêse preceito constitucional resultou ficar desde então o impetrante no regime da disponibilidade remunerada. Mas, consoante ficou então decidido, essa norma dispôs para o futuro, sem prejuízo do direito adquirido à antiguidade e correlata precedência para a nomeação, de que eram titulares os juizes nculcados ao Poder Executivo, direito esse aperfeiçoado sob a sombra das leis vigentes, ao tempo da promulgação da Carta Constitucional.

Salienta^a em sua informação, que em fins do ano passado, cogitou-se nas esferas governamentais da promulgação dum decreto-lei que daria ao art. 24 do Ato das Disposições Transitórias, aos Magistrados e funcionários declarados em disponibilidade, a contagem do tempo de seu afastamento, como se fôra de efetivo exercício, "para todos os efeitos legais, com exclusão apenas dos vencimentos anteriores", e nesse sentido, transcreveu um ofício do Exmo. Sr. Presidente deste Tribunal, Desembargador Mário Guimarães, dirigido ao Exmo. Sr. Secretário da Justiça, que se vê a fls. que é uma peça de completa elucidação do caso em apreço.

Finalmente, o Dr. Procurador Judicial do Estado, em sua impugnação de fls., diz da inteira improcedência da pretensão do impetrante, uma vez que o art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição dispôs para o futuro, com abstração completa do passado, isto é, das situações resultantes da aplicação da Carta de 10 de novembro e Decreto-lei n.º 24, de 10 de dezembro de 1937: nenhum direito portanto, assistindo ao impetrante de ver contado para todos os efeitos legais o tempo em que esteve afastado do cargo, sendo assim de ser denegado o mandado impetrado.

Assim relatados, é de se afirmar, desde logo, que a indicação dos nomes dos quatro juizes para provimento do cargo de Desembargador, o foi de acordo com a lei, tendo-se em vista que, para as promoções por antiguidade "será contado unicamente o tempo de serviço efetivo do cargo"; sendo que, "os juizes em disponibilidade figurarão na lista com o tempo de serviço contado até o dia em que hajam deixado o exercício".

E' o que preceituam o art. 373 n.º I e IV do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e art. 72, § 2.º, do Decreto-lei n.º 11.058, de 26 de abril de 1940 — que reorganiza o Serviço Judiciário do Estado, e nesse sentido ainda não se afasta o Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado de São Paulo — Decreto-lei número 12.273, de 28 de outubro de 1941 — que em seu art. 95 e § 1.º manda contar o tempo de serviço para efeito de promoção somente os dias de efetivo exercício. Por-

tanto, a indicação dos quatro juizes mais antigos de quarta entrância, tal como foi feita, obedeceu a um imperativo da lei, e nessas condições, não se pode contestar quer regular e legal foram as nomeações.

Examinada a questão sob o ponto de vista constitucional, em face do art. 24 das Disposições Transitórias, em cujo preceito constitucional procura o impetrante firmar seu alegado direito e ver colhida sua pretensão, veremos que o seu pleiteado direito não encontra apoio nem acolhida no aludido artigo, assim dispondo: "Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções do magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 10 de dezembro do mesmo ano, perderam o cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação dêste ato".

Diante da limpidez e clareza com que se expressa o citado artigo, não é possível se pretender que venha êle reger fatos pretéritos, uma vez que não se legislou para o passado, mas somente para o futuro. Nem outro foi o pensamento do legislador, repelindo a redação da emenda n.º 399, que mandava contar nesses cargos "o tempo do consequente afastamento para todos os efeitos, salvo percepção de vencimentos correspondentes a êsse afastamento".

Aí está, o próprio legislador a declarar, que o tempo de serviço não pode ser computado no período em que se deixou de exercer o cargo, tanto assim que o excluiu, não sendo agora de se dar interpretação diversa, para incluir o que deixou de figurar no texto a que se vêm de referir. Nesse sentido, a informação prestada pelo Exm.º Sr. Desembargador Presidente dêste Egrégio Tribunal é a resposta mais cabal e completa, de que ao impetrante não assiste o pretendido direito.

Pretende entretanto, o impetrante, que o art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias encerra, em seu favor, uma ordem de reintegração.

Pudesse o citado dispositivo ser assim interpretado, certo e incontestável seria, sem dúvida, o direito alegado nestes autos. Realmente, a reintegração produz o efeito de uma restituição "in integrum" restabelecendo, para o funcionário, tôdas as vantagens que deixaram de lhes ser reconhecidas durante o seu afastamento, inclusive tempo de serviço, vencimentos e promoções. O funcionário reintegrado volta a figurar no quadro dos servidores do Estado, na classe que lhe competir, como se dêle jámais houvesse saído.

Não é porém, verdadeira a tese afirmada pelo impetrante. O mencionado artigo das Disposições Constitucionais Transitórias não determinou reintegrações. Exclui, desde logo, a idéia de reintegração a ressalva que nêle se contém, por força da qual ficaram as pessoas por êle contempladas sem direito a vencimentos anteriores à data da Constituição.

O direito dos vencimentos atrasados, correspondentes ao tempo do afastamento, decorre necessariamente do ato da reintegração. Não o teria recusado o Poder Constituinte se, em verdade, desta houvesse cogitado. Não se compreende-

ria que a reintegração não devesse ser concedida por inteiro e, sim somente em parte, mutilada no que concerne a um de seus principais efeitos.

Mas não é só. Releva notar que a espécie não comportava reintegração. Esta pressupõe perda de cargo em consequência de ato ilegal. Só são reintegrados funcionários demitidos ilegalmente. Ora, ilegal não foi o ato em virtude do qual deixou, em 1937, de ser Juiz de Direito o impetrante. A Carta Constitucional de 10 de novembro prescreveu sem nenhuma exceção ou ressalva, em seu art. 159, que ficava vedada a acumulação de cargos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. Inaugurava esta Constituição um regime em que o respeito ao direito adquirido deixava de figurar entre as garantias constitucionais

Como observaram Eduardo Espínola e Espínola Filho: "A Constituição de 10 de novembro omitiu qualquer regra sobre o problema do império da lei no tempo, deixando, assim, o campo aberto à legislação ordinária, a qual já não encontra preceito constitucional opondo-lhe obstáculo à introdução de algum dispositivo, que possa apresentar-se com o cunho de uma retroatividade injusta". ("Com. à Lei de Introdução ao Cód. Civil", vol. 1.º, pág. 345).

Por sua vez, escreveu Affonso Pena Júnior, em um de seus pareceres ("Rev. For.", vol. 82, pág. 610): "Houve tempo em que a irretroatividade era preceito constitucional e, portanto, obrigava ao próprio legislador federal... Com o advento do Estado Novo, modificou-se a situação. A irretroatividade perdeu o caráter de princípio constitucional e, portanto, o legislador federal ficou com as mãos livres para prescrever que a lei alcance direitos adquiridos".

Em brilhante acórdão que se encontra na "Rev. dos Tribunais", vol. 146, pág. 38, relatado pelo Desembargador Almeida Ferrari, ficou, do mesmo modo, acentuado que não se podia negar que a retroatividade já não encontrava óbice constitucional, de sorte que a lei, em que estivesse afirmada essa retroatividade ou em que esta estivesse implícita e iniludível, podia ferir direitos adquiridos.

Era assim realmente, ao tempo da Constituição de 1937. Esta, como escreveu Pontes de Miranda, riscou, deliberadamente, a garantia assegurada, ao direito adquirido, das constituições anteriores. Pode, por isso, o Decreto-lei número 24, de 10 de dezembro do mesmo ano de 1937, regulando a aplicação do art. 159, da Carta Constitucional, então vigente, estabelecer para todos os funcionários civis ou militares que estivessem acumulando funções ou cargos remunerados, o prazo de 30 dias para que optassem por um só desses cargos ou funções. O decreto não distinguia entre funcionários nomeados antes ou depois da Constituição. Atingia a todos que, ao ser êle expedido, estivessem acumulando funções remuneradas. Era êle nitidamente, ou na expressão do citado acórdão, iniludivelmente retroativo. Essa retroatividade, como resulta do exposto, não lhe comunicava o vício de inconstitucionalidade. Assim, tiveram de a êle se submeter todos aqueles que se achavam nas condições indicadas, ainda que de época anterior à Constituição datassem a sua investidura nos cargos que acumulavam.

Nas condições previstas no decreto se achava o impetrante. A este, pois, cumpria manifestar sua opção. E ele se manifestou, dando preferência a seu cargo de magistério. Como se vê, a opção atendia a um preceito legal que a podia exigir, em conformidade com a lei constitucional em vigor. O ato governamental que a ela se seguiu, exonerando o impetrante do cargo de Juiz de Direito, não era, pois, nem inconstitucional nem ilegal. Ora, se ilegal não era o ato que privou a magistratura deste Estado da valiosa colaboração que lhe vinha prestando o impetrante, não havia cogitar, em favor deste, em relação ao cargo por ele perdido, de reintegração. Esta, como foi dito, tem por objeto o restabelecimento dum direito violado. Pressupõe, como escreveu Temístocles Cavalcânti ("Trat. de Dir. Administrativo", vol. 3.º, pág. 406), "a ilegalidade da demissão e a revogação deste ato, ou em virtude de sentença judicial, ou em consequência de um novo ato administrativo revogatório do ato demissionário".

Não cabe a reintegração em favor de funcionário afastado em forma legal e com fundamento em lei. Aliás, não é a reintegração a única forma de reingresso no serviço público. A volta a esse serviço pode também verificar-se por aproveitamento, reversão e readmissão. Todas estas formas de retorno ao exercício de cargo público estão previstas no Estatuto dos Funcionários Públicos.

Pelo aproveitamento volta ao serviço ativo o funcionário em disponibilidade. A reversão decorre de revogação de aposentadoria pelo desaparecimento dos motivos que a determinaram. A readmissão tem cabimento em favor de funcionários exonerados ou demitidos, quando se verifique não mais subsistirem as razões do afastamento.

O preceito constitucional invocado pelo impetrante não lhe concedeu mais que essa readmissão. A nova Constituição não seguiu, em tema de acumulações, a orientação da Constituição anterior. Como a de 1934, ela permitiu a acumulação de cargos de magistério ou de magistério com outro técnico ou científico. Disso resultou que muitos cargos, desacomulados por aplicação do citado Decreto n.º 24, de 1937, voltaram a poder ser acumulados. Não se tornaram, por isso, ilegais ou inconstitucionais as desacomulações decretadas. Mas o novo preceito constitucional deixava sem razão de ser algumas dessas desacomulações. Estas não podiam ser declaradas juridicamente inexistente, mas não era justo que continuassem a produzir os seus efeitos. Assim entendeu a Assembléia Constituinte, que mandou por isso, pensamento, para mais do que isso, não ficou expresso no texto constitucional em exame. De notar que as pessoas nêle referidas foram apenas declaradas em disponibilidade, até poderem ser reaproveitadas.

Não foi determinado que elas voltassem imediatamente ao exercício dos cargos perdidos, como seria de esperar, se se tratasse de reintegração, e não de simples readmissão. em face do princípio que inspirou o art. 190 da Constituição, segundo o qual, reintegrado um funcionário, quem lhe houver ocupado o cargo ficará destituído de plano ou reconduzido ao cargo anterior.

O art. 24 das Disposições Transitórias, em que funda o impetrante sua pretensão, não determinou nem a destituição nem outra espécie de afastamento dos ocupantes dos

cargos a que alude. Respeitou-lhes, ao contrário, a situação jurídica estabelecida, em seu benefício, em consequência das desacomulações ocorridas sob o império da Constituição de 1937.

Representa isso, sem dúvida, mais uma circunstância a revelar que, na citada disposição transitória, se não cogitou de reintegração, mas, sim, de readmissão, pura e simples. Ora, duma simples readmissão não podiam resultar, para o impetrante, os direitos que ele alega estarem agora lhe pertencendo. "Na readmissão", observa Temístocles Cavalcânti, "o poder público não reconhece o direito do funcionário ao cargo; admite-o novamente por terem cessado os motivos do seu afastamento, cuja legalidade não foi posta em dúvida" (ob cit., pág. 411). A readmissão não produz efeito no passado. Ela equivale a uma nova nomeação. Por isso, só vale de sua data em diante.

E não é por outro motivo que o Estatuto dos Funcionários Públicos prescreve, em seu art. 23, § 2.º, que la não dará direito ao ressarcimento de quaisquer prejuízos porventura decorrentes do afastamento.

De tudo resulta que o impetrante não tem direito a que se conte, em seu favor, como de exercício, ou para efeitos de promoção por antiguidade, na magistratura, o tempo em que stêve afastado, por força do citado Decreto-lei número 24, de 1937, do cargo de juiz de Direito.

Nessa conformidade, denegam a segurança impetrada.

São Paulo, 9 de junho de 1947. — *Mário Guimarães*, presidente. — *Camargo Aranha*, relator. — *Theodomiro Dias* — *Meirelles dos Santos* — *Cunha Cintra* — *J. R. A. Vallim* — *Gomes de Oliveira* — *Almeida Ferrari* — *Vicente de Azevedo* — *Justino Pinheiro* — *J. Barbosa de Almeida* — *V. Penteado* — *Clovis de Moraes Barros* — *Frederico Roberto* — *A. de Oliveira Lima* — *Amorim Lima* — *Manuel Carlos* — *Bernardes Júnior* — *Pinto do Amaral* — *J. M. Gonzaga*. Os votos proferidos pelos meus eminentes colegas na sessão do julgamento consolidaram a impressão que eu tinha da improcedência do pedido do impetrante.

A idéia de antiguidade, no que tange às condições do funcionário público, sempre se subordinou ao tempo de efetivo exercício em cargo da mesma natureza ou categoria.

"A antiguidade d classe, diz o Estatuto dos Funcionários Públicos, será determinada pelo tempo de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertencer". (Estatuto federal, art. 51; estadual, art. 56).

No mesmo sentido o art. 88 do Decreto-lei n.º 8.527, de 31-XII-1945, que consolidou a legislação vigente sobre a Organização Judiciária do Distrito Federal. E assim também já dispunha a lei estadual n.º 134, de 9-XI-1892, artigo 25: "Será contado (para o efeito da antiguidade dos magistrados) unicamente o tempo de efetivo exercício no cargo".

Por outro lado, é hoje de lei expressa que "o período relativo à disponibilidade é considerado como de exercício unicamente para efeito de aposentadoria". (Estatuto dos Funcionários Públicos Federais, art. 195; estadual, art. 192).

O legislador constituinte, quando redigiu o art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição, devia ter presente essas regras.

E, segundo o processo sistemático de hermenêutica, é de presumir-se que o legislador, silenciando sobre determinadas circunstâncias ou requisitos, não desejou alterar os preceitos vigentes.

Aliás, isto, no caso, é confirmado pelo elemento histórico, conforme demonstra o acórdão e a informação do Sr. Presidente, a fls.

Acresce que o art. 124, da Constituição erige em princípio constitucional a promoção dos juizes por antiguidade. Antiguidade, é óbvio, segundo o conceito legal. Portanto, na ausência de declaração expressa em contrário, não se pode presumir que o dispositivo em exame — art. 24 das disposições transitórias — tivesse o propósito de introduzir uma exceção a esse princípio, prejudicando os magistrados que por mais tempo se tenham conservado no efetivo exercício do cargo.

O deferimento da pretensão do impetrante, além do mais, atentaria contra direito certo e líquido de outros juizes e não seria justo.

Não, se trata de reparar conseqüências decorrentes de ato idílico, pois que, como tal, evidentemente, não se pode considerar o preceito da Consta Constitucional de 1937. Trata-se, apenas, de, por equidade, recompor, na medida do possível e do razoável, uma situação a que a nova Constituição resolveu autorizar.

O impetrante não foi violenta, ou arbitrariamente, privado do cargo de juiz. Foi convidado a optar e optou pelo cargo de professor certamente porque este lhe oferecia maiores vantagens. Outros teriam optado pela magistratura.

Suponha-se o caso de dois juizes que, em 1937, tivessem o mesmo tempo de exercício e que o menos idoso houvesse, ao contrário do que fez o impetrante, optado pela magistratura. A prevalecer a exegese do impetrante, este último, ou seja, precisamente aquele que maior votação e maior amor houvesse demonstrado pela carreira, seria agora agora preterido pelo outro, que preferiu carreira mais rendosa. Os Desembargadores Pedro Chaves e Macedo Vieira foram votos vencedores

INFORMAÇÕES

Senhor Desembargador Relator.

Em resposta ao ofício de V. Ex.^a, referente ao pedido de mandado de segurança formulado pelo Prof. Soares de Melo, cabe-se informar-lhe que este Tribunal, curando do preenchimento dos nove lugares de Desembargadores, criados pelo Decreto-lei n.º 16 949, de 21 de fevereiro de 1947, deliberou, em sessão secreta realizada a 25 do mesmo mês e ano, organizar uma lista composta de quatro juizes indicados pelo critério da antiguidade, além dos propostos pelo critério do merecimento.

Os juizes indicados pelo critério da antiguidade foram os Srs. Drs. José Augusto de Lima, substituto de 4.^a entrância, Clóvis de Moraes Barros, da Vara dos Feitos da Fa-

zenda Estadual, Euclides de Campos, da 2.^a Vara Cível de Santos e Nelson de Noronha Gustavo, da 6.^a Vara Criminal da comarca de São Paulo, os quais eram os quatro juizes mais antigos da 4.^a entrância, conforme se verifica na quadro de antiguidade constante da fôlha anexa do "Diário Oficial" (doc. 1).

O primeiro dos referidos juizes contava, em 31 de dezembro de 1946, 10 anos, 8 meses e 24 dias na entrância; o segundo, 9 anos, 11 meses e 27 dias; o terceiro, 9 anos e 11 meses; e o quarto, 9 anos e 1 mês.

Em igual data, o impetrante, Prof. José Soares de Meio, Juiz de Direito Presidente do Tribunal do Juri e das execuções Criminais, tinha apenas, conforme se vê do quadro junto (doc. 2), 3 anos, 3 meses, e 14 dias de exercício, na entrância. Colocava-se, portanto, em 20.^o lugar na lista de antiguidade.

Entendeu o Tribunal, pelas razões aduzidas em plenário, que essa colocação, decorrente do tempo de efetivo exercício na entrância, não sofreu alteração alguma por efeito do art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição federal.

Dêse preceito constitucional resultou ficar desde então o impetrante no regime da disponibilidade remunerada.

Mas, consoante ficou então decidido, essa norma dispôs para o futuro, sem prejuízo do direito adquirido à antiguidade e correlata procedência para a nomeação, de que eram titulares os juizes inculcados ao Poder Executivo, direito esse aperfeiçoado à sombra das leis vigentes, ao tempo da promulgação da Carta Constitucional.

Aliás, a propósito, devo ainda informar a V. Ex.^a que, em fins do ano passado, cogitou-se, nas esferas governamentais, da promulgação de um decreto-lei, cujo projeto dispunha em seu art. 1.^o:

"Aos Magistrados e funcionários declarados em disponibilidade por força do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias de 18 de setembro de 1946, será contado como de efetivo exercício, para todos os efeitos legais, menos para o de percepção dos vencimentos anteriores à data daquele Ato, o tempo decorrente desde a data em que deixaram o exercício do cargo até o do seu aproveitamento".

Buscava-se de tal arte outorgar aos referidos magistrados e funcionários — com ressalva unicamente dos vencimentos anteriores — o que o invocado Ato Constitucional não lhes havia concedido, a saber: a contagem do tempo de seu afastamento, como se fôra de efetivo exercício, "para todos os efeitos legais", inclusive, por conseguinte, em se cogitando de magistrados para os efeitos de antiguidade na classe e na entrância, com reflexo no direito de prioridade para nomeação.

Manifestando-se acerca dêse projeto, por solicitação do Sr. Dr. Secretário da Justiça, assim se expressou, por ofício de 16 de dezembro de 1946, o Sr. Desembargador Mário Guimarães, digno Presidente dêste Tribunal:

"Senhor Secretário:

"Tenho em mãos o projeto da Interventoria sobre contagem de tempo de exercício para funcionários em disponi-

bilidade, projeto sobre cujo art. 1.º pede V. Ex.^a me manifeste.

"A meu ver, o aludido dispositivo, lesando os direitos adquiridos dos juizes de primeira instância, é inconstitucional. Como sabe V. Ex.^a, a promoção dos magistrados, entre nós, é feita por meio dos dois seguintes critérios: merecimento ou antiguidade. Antiguidade é tempo de exercício. Adquirida que seja por um juiz, tem êle incorporado ao seu patrimônio o direito de ser promovido com precedência sobre os outros, salvo o critério de merecimento.

"A lei não pode, por isso, para o efeito de promoção, conferir discricionariamente antiguidade a um magistrado, porque o favor concedido a um implicaria em deslocação de outros para plano inferior, com retardamento nas promoções. A lei tem que respeitar as situações jurídicas estabelecidas.

"Quando se modifica a maneira de contagem da antiguidade, modifica-se para o futuro. Não para o passado. Do contrário, se fôsse lícito ao legislador, quando lhe aprouvesse, mandar contar como antiguidade, com reflexos sobre o passado, situações especiais que outorgassem vantagens a uns em detrimento de outros, ter-se-ia conseguido um meio de burlar o impeiatiuo constitucional que dá, para as promoções, prealecimento da antiguidade.

"Isso não é possível. Pode o Estado, nesta matéria, ser liberal para com os seus servidores proporcionando-lhes meio de aumentar o tempo de exercício, mas apenas para a aposentadoria ou para o gozo de quaisquer vantagens que não prejudiquem a ninguém. Nunca "para todos os efeitos", como se diz no projeto, porque se incluiria então o efeito de promoção.

"Foi por isso, naturalmente, que a Assembléia Constituinte repeliu essa forma. A primitiva redação da emenda n.º 399 era a seguinte:

"Art. ... São assegurados os direitos constantes do artigo 176 e a situação de disponibilidade prevista no parágrafo único do art. 179 desta Constituição aos membros do magistério ou funcionários técnicos que exerciam cumulativamente seus cargos, nos termos da Constituição de 16 de julho de 1934 e foram obrigados a desacomular em virtude do Decreto-lei n.º 24, de 10 de dezembro de 1937, sendo-lhes contado nesses cargos o tempo de conseqüente afastamento para todos os efeitos, salvo percepção de vencimentos correspondentes a êsse afastamento".

"A Comissão verificando "que a disposição em debate não reproduz o pensamento da emenda de que se originou", deliberou, em reunião de 5 de setembro de 1945, adotar a redação sugerida pelos Srs. Soares Filho e Adroaldo Costa, que foi a final vencedora, redação em a qual se eliminou a frase "para todos os efeitos".

Êste incidente mostra bem a intenção do legislador e como deve ser interpretado o dispositivo constitucional. O que se fizer de maneira diferente contraria a Constituição. Não terá nunca força de lei.

"Estando assim atendida a solicitação de V. Sx.^a, valho-me da oportunidade para apresentar a V. Ex.^a os protestos de minha alta consideração".

Para rematar, cumpre-me, finalmente, informar a V. Ex.^a que o mencionado projeto, ao que consta, não teve andamento.

Aproveito a oportunidade para apresentar a V. Ex.^a os protestos de minha alta consideração.

A Sua Excelência o Senhor Desembargador Luiz Corrêa de Camargo Aranha.

São Paulo, 6 de maio de 1947. — *Theodomiro Dias*, Presidente do Tribunal de Justiça em exercício.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

LICENÇA — COMPETÊNCIA PARA CONCESSÃO A FUNCIONÁRIO REQUISITADO.

— A competência para conceder licença a servidor requisitado é do Diretor do órgão ministerial de pessoal em que o mesmo serve, cumprindo-lhe, porém, comunicar êsse fato ao órgão de pessoal do Ministério a que o referido servidor pertence.

— Processo n.º 5.535-48 — Parecer da D. P., em 14-7-48, aprovado pelo Diretor-geral — *Diário Oficial* de 4-8-948.

— A Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra consulta o DASP sobre qual a autoridade competente para conceder licença a funcionário civil da União, requisitado para servir no Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal.

2. Examinando o assunto, verificou esta D. P. que o Superior Tribunal Eleitoral, solucionando idêntica questão, levantada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, resolveu, atendendo ao que dispõe a lei sobre o pessoal que integra as Secretarias dos Tribunais.

“que é da competência do Tribunal Regional conceder férias ou licenças aos funcionários de sua Secretaria, ainda que requisitados” (Resolução n.º 1.941, de 23 de maio de 1947. *Diário da Justiça* de 17 de maio de 1948).

3. Vale salientar, ainda, que o D.A.S.P., no Processo n.º 8.464-46 (*Diário Oficial* de 31-10-46), foi de parecer que a competência para conceder licença a servidor requisitado é do Diretor do órgão ministerial de pessoal em que o mesmo serve, cumprindo-lhe, porém, comunicar êsse fato ao órgão de pessoal do Ministério a que o referido servidor pertence.

4. Nestas condições, pode o processo ser restituído à Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra.

MERECIMENTO

Novo critério para o preenchimento de boletim de funcionários matriculados em cursos de aperfeiçoamento e especialização, adotado em face das inovações introduzidas pelo atual Regulamento de Promoção.

— Processo n.º 6.537-48 — Parecer da D.P., em 9 de agosto de 1948, aprovado pelo Diretor Geral — *Diário Oficial* de 28-8-48.

A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D. P. A.) solicita parecer sobre o critério a ser adotado no preenchimento do boletim de merecimento dos funcionários matriculados em cursos de aperfeiçoamento e especialização.

2. Conforme consta do processo, vinha sendo adotado o critério previsto no próprio Regulamento dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, no sentido de se repetirem os pontos conferidos no último boletim de merecimento preenchido anteriormente à matrícula.

3. No entanto, em face das inovações introduzidas pelo novo Regulamento de promoção, no tocante à apuração de merecimento, torna-se impraticável prosseguir com êsse critério.

4. Dêse modo, para solucionar, o impasse, a D. P. A. pretende adotar a seguinte fórmula:

$$X = \frac{PA \times 100}{TA}$$

onde PA representa a ponderação total anteriormente obtida pelo funcionário”, e TA o total máximo que era possível obter anteriormente, em cada carreira, tendo em vista a diversidade de pontos máximos atribuíveis aos ocupantes das várias carreiras.

5. Na hipótese de ser ímpar o resultado obtido, deverá o mesmo ser arredondado para o número par imediatamente superior.

6. No entender desta D. P., a fórmula preconizada pela D. P. A. satisfaz às condições especiais de que se reveste o caso em aprêço, assim como tôdas as hipóteses semelhantes, tais as do funcionário licenciado para tratamento de saúde (Exposição de Motivos n.º 64, de 5-8-41 — *Diário Oficial* de 10), para fins de serviço militar (processo n.º 14.874-44 — *Diário Oficial* de 26-1-45), etc.

7. Por outro lado, o número resultante da aplicação da fórmula exposta deverá ser colocado em frente do título “soma” do novo boletim de merecimento, dada a impossibilidade de repetir a distribuição dos pontos entre os diversos ítems.

8. Com êstes esclarecimentos, a D.P. propõe seja o processo restituído à D.P.A., para os devidos fins.

SALÁRIO-FAMÍLIA — CONCESSÃO A SERVIDOR CUJA FILHA MENOR E' FUNCIONÁRIA DO I.A.P.I.

— Para efeito da percepção do salário-família, não se deve cogitar da capacidade ou não do menor em face do Código Civil, mas tão somente, da sua qualidade de dependente, considerado como tal não só o filho menor de 21 anos, como também o filho inválido, de qualquer idade, desde que viva, total ou parcialmente, às expensas do servidor ou inativo (art. 9.º do Dec-lei n.º 5.976-43).

— Em face, pois, da lei que instituiu o salário-família, cujo alcance é eminentemente

social, não se deve excluir do seu benefício o servidor que tem sob a sua dependência, embora parcial, uma filha menor de 21 anos.

Processo n.º 6.586-48 — Parecer da D. P., em 12 de outubro de 1948, aprovado pelo Diretor-Geral — *Diário Oficial* de 19-8-48.

Consulta a Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos de Minas Gerais, por intermédio da D. P. do D. C. T., se a filha menor de um servidor daquela D. R., funcionária efetiva do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, poderá ser considerada dependente para efeito da percepção de salário-família, em face do que dispõe a alínea III, do parágrafo único, do art. 9.º do Código Civil.

2. Estabelece esse dispositivo que cessa a incapacidade do menor pelo exercício de emprego público.

3. Entretanto, no entender desta D. P., para o efeito da percepção do salário-família, não se deve cogitar da capacidade ou não do menor em face do Código Civil, mas, tão somente, da sua qualidade de dependente, uma vez que a lei sem fazer qualquer outra distinção, considera como tal não só o filho menor de 21 anos, como também o filho inválido, de qualquer idade, sendo que vivam, total ou parcialmente, às expensas do servidor ou inativo (art. 9.º, do Decreto-lei n.º 5.976-43).

4. Nestas condições uma vez que se trata de lei cujo alcance é eminentemente social, como é a que instituiu o salário-família, não vê esta D. P. como se possa excluir do seu benefício o servidor em aprêço, que tem sob a sua dependência, embora parcial, uma filha menor de 21 anos.

5. Com este parecer, a D. P. propõe a restituição do processo à D. P. do D. C. T.

TEMPO DE SERVIÇO

Entendimento firmado pela D. P. do D. A. S. P. para apuração do tempo de serviço de extranumerários tarefeiros.

— Processo n.º 6.405-48 — Parecer da D. P., em 18 de agosto de 1948 — *Diário Oficial* de 20-8-48.

A D.P.A. encaminhou a esta D. P., solicitando o seu parecer, da apuração do tempo de serviço de extranumerários tarefeiros da Divisão de Fomento da Produção Mineral, do Ministério da Agricultura.

2. Originou-se a consulta do entendimento anterior desta D. P. firmado no processo n.º 8.436-47; segundo o qual

“Quando as folhas de pagamento não consignarem a frequência mensal do tarefeiro, o tempo de serviço deverá ser apurado dividindo-se o quantum percebido em cada mês pela importância correspondente à produção média diária” (D. O. de 10-1-48).

3. Analisando o assunto, a D.P.A. apresentou, no processo, as seguintes considerações:

a) que não será possível a abstração da presença do servidor à repartição, para a apuração do tempo de serviço do tarefeiro;

b) que o método adotado para essa apuração não é uma regra legal e sim um recurso adotado pela administração para atingir determinado fim, recurso esse de resultados precários e, em certos casos, absurdos;

c) que, desta forma, sempre que se encontrar como solução da fórmula adotada um número superior aos dias realmente possíveis, no mês, ou melhor sempre que se encontrar para cada mês um número de dias superior ao de dias úteis de serviço, dever-se-á contar como tempo de serviço, apenas os que corresponderem a esse número de dias úteis;

d) que se se reconhece não ser possível ao tarefeiro trabalhar mais de 300 dias por ano desprezando-se o excedente, evidentemente e pelos mesmos motivos não será possível deixar de desprezar o excedente dos dias úteis em cada mês.

4. Do exame do assunto face àquelas considerações verificou esta D. P. e é de parecer:

a) que realmente a presença do tarefeiro à repartição não poderá deixar de ser levada em conta devendo, portanto, a sua frequência mensal ser apurada, quando possível, pelo registro de ponto;

b) que a solução pelos cálculos adotados não é a ideal, mas é o único meio, na falta daquele registro, para se apurar a frequência, aproximadamente, do tarefeiro;

c) que, em cada caso e mensalmente, a apuração deverá ser feita, dividindo-se o quantum percebido pelo número de dias úteis de cada mês, a fim de se obter a média diária do tarefeiro;

d) que, quando o resultado desse cálculo for igual ou superior ao mínimo de produção diária exigido, será integral a frequência;

e) que, quando esse resultado for inferior àquela mínimo, o total percebido deverá ser dividido pelo mínimo da produção diária, obtendo-se o número de dias de efetivo exercício do tarefeiro, em cada mês; e

f) que, quando o resultado da apuração anual exceder a 300 dias, deverão ser desprezados os dias excedentes, computando-se apenas os 300 dias de efetivo exercício.

5. Com esse parecer, esta D. P. restitui o processo à D. P. A.

VENCIMENTOS — DIFERENÇA — PRASO DE PRESCRIÇÃO PARA PEDIDOS DE PAGAMENTO — AJUDA DE CUSTO.

— Há duas ordens de prescrição: uma para quem pleiteia “na esfera administrativa” e outra para quem postula em juízo.

— Em sentido restrito só há realmente “prescrição” quando todas as vias de restauração do direito lesado estiverem vedadas. Desde que uma delas esteja aberta, a possibilidade de ressarcimento existe e não deve ser despresada. E’ o que acontece no caso em exame. Trata-se de pedido de pagamento, cuja

procedência é reconhecida e não existe prescrição da ação judicial. Repelir o pleiteante da esfera administrativa e indicar-lhe a via judicial é demorar a solução do caso, onerando o interessado e a própria Fazenda Pública, que terá de pagar, afinal, além do principal, as despesas judiciais.

Processo n.º 2.489-48 — Pareceres da D. P. e do Consultor Jurídico do Dasp em 25-6-48, aprovados pelo Diretor-geral. *Diário Oficial* de 2-7-48.

A Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra (D. P. C.) consulta o DASP sobre prazos de prescrição para pedidos de pagamento:

2. Motivou a consulta o requerimento de extranumerário-diarista da Fábrica de Juiz de Fora daquele Ministério, em que solicita o pagamento da diferença de 30% que deixou de perceber, durante o período inicial de seis meses da sua licença para tratamento de saúde, que se verificou com fundamento no n.º I do artigo 2.º, combinado com o art. 3.º do Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44, tendo, ao fim daquele prazo, sido novamente licenciado, após inspeção médica, que o julgou "incapaz para continuar a servir, por sofrer de moléstia incurável que o torna inválido" (tuberculose ativa), agora com base no n.º III do art. 2.º combinado com o art. 4.º do citado Decreto-lei.

3. Tendo sido o pedido em apêço formulado após 120 dias do período a que se refere (mais de um ano), são tecidas, na informação do processo, considerações de ordem geral, quanto ao prazo prescricional para pedidos de pagamento, havendo dúvidas em se aplicar os termos da lei geral (Código Civil, art. 178, § 10, n.º VI), que estabelece o prazo de prescrição de cinco anos, ou o preceito estatutário (art. 222, n.º II, do E. F.), que determina o de 120 dias.

4. Cita-se, no processo, um parecer desta D. P. publicado no *Diário Oficial* de 4 de outubro de 1946 (página 13.725), em que se entendeu que o pagamento de ajuda de custo deve ser reclamado dentro em 120 dias, a contar da data da publicação do ato determinante da mudança ou do afastamento da sede.

5. Examinando o assunto, verifica-se, preliminarmente, que, no caso que motivou a consulta, se trata de um engano no enquadramento da licença do requerente que, de início ao invés de ser baseada no n.º III do art. 2.º, combinado com o artigo 4.º do citado Decreto-lei n.º 6.631, de 27 de junho de 1944, por se tratar de licença em virtude de uma das doenças especificadas no aludido n.º III do artigo 2.º (tuberculose ativa), o foi, naquele período inicial de seis meses, com fundamento no n.º I do art. 2.º, combinado com o art. 3.º do mencionado diploma legal.

6. Assim, verificou-se um equívoco que, no entender desta D. P., deveria ser corrigido de ofício, independentemente de solicitação do interessado, por ferir claramente preceito legal, não acarretando, por conseguinte, prescrição.

7. Quanto à consulta sobre prazo de prescrição, relativo a pedidos de pagamento em geral, tem a esclarecer esta

D. P. que, no seu entender, o preceito estatutário contido no artigo 222 e seus ns. I e II, se refere tão somente a recursos quanto aos atos de que decorram demissão, aposentadoria ou disponibilidade, que prescrevem em cinco anos (n.º I), e pedidos de reconsideração, bem assim o recurso, quando couber, de despacho que negar o reconhecimento do direito e gratificações e outras vantagens, cujo prazo de prescrição é de 120 dias (n.º II).

8. Isto porque, da exegese daquele texto, nada justifica o incluir-se entre os casos abrangidos no n.º II do art. 222 do E. F. os pedidos de pagamento, a não ser que os mesmos se refiram a recursos de atos denegatórios daquelas vantagens, quando a autoridade administrativa competente os entender não devidos.

9. No que concerne à ajuda de custo, a regra é a mesma. Se a reclamação é quanto ao pedido denegado, aplica-se o art. 222, n.º II, do E. F.; se o pedido visa à concessão da mesma, a regra é da legislação geral (Cód. Civil, art. 178, § 10, número VI), isto é, prescreve em cinco anos.

10. Com êstes esclarecimentos, esta D. P. sugere a restituição do presente processo à D. P. C., opinando, na hipótese concreta, pelo deferimento do pedido do suplicante.

No mesmo processo, o Consultor Jurídico do DASP, deu o seguinte parecer:

1. Dispõe o E. F., no art. 222, que o direito de pleitear, na esfera administrativa, prescreve em cinco anos, quanto aos atos de que decorram a demissão, aposentadoria ou disponibilidade do funcionário e em cento e vinte dias nos demais casos. O Cód Civil, no art. 178, § 10, n.º V, por sua vez estabelece o prazo de cinco anos para a prescrição das dívidas passivas da União, bem assim de toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal. No mesmo sentido dispôs o Decreto n.º 20.910, de 6-1-32.

2. Suscitou-se neste processo dúvida quanto à prescrição do pagamento da diferença de salário de servidor licenciado para tratamento de saúde, porque requerida depois de decorridos os 120 dias a que alude o artigo 222, n.º II, do E. F. O direito de haver a aludida diferença, cuja legitimidade é reconhecida, estaria prescrito porque a regra a aplicar-se seria a do E. F. e não a da lei geral (Cód. Civil e Decreto n.º 20.910).

3. Há, como se vê, duas ordens de prescrição: uma para quem pleiteia "na esfera administrativa" e outra para quem postula em juízo. A primeira, de órbita menor, se funda na organização hierárquica do serviço público que permite a revisão pelas autoridades superiores dos atos administrativos praticados pelas inferiores. Não opera a extinção do direito lesado, porque o interessado pode ingressar em juízo e pedir o que lhe foi negado da "esfera administrativa", conforme é expresso no E. F., art. 223, desde que não haja decorrido ainda o lapso prescrito para a ação judicial. O acesso ao Poder Judiciário como remédio contra "qualquer lesão de direito individual" é hoje, aliás, garantia constitucional inequívoca (Const. art. 141, § 4.º).

4. Em sentido restrito só há realmente "prescrição" quando todas as vias de restauração do direito lesado estiverem cedadas. Desde que uma delas esteja aberta, a pos-

sibilidade de ressarcimento existe e não deve ser desprezada. E' o que acontece no caso em exame. Trata-se de pedido de pagamento, cuja procedência é reconhecida e não existe prescrição da ação judicial. Repelir o pleiteante da esfera administrativa e indicar-lhe a via judicial é demorar a solução do caso, onerando o interessado e a própria Fazenda Pública, que terá de pagar, afinal, além do principal, as despesas judiciais. Temístocles B. Cavalcanti, quando Consultor Geral da República, opinou, certa vez, que, mesmo havendo proscrição, não há obstáculo à apreciação de reclamação na esfera administrativa:

"Assim, embora considere prescrito o direito à reclamação parece-me que no mérito deve ser o caso examinado pela administração, porquanto não foi, segundo penso, devidamente observada a lei que prevê a equiparação de vencimentos.

Se o direito está prescrito subsiste, entretanto, um interesse legítimo que deve ser acautelado pela administração". (Pareceres do Consultor Geral da República, 1945-46, pág. 557).

5. A norma do art. 222 do E. F. deve, pois, ser entendida, em consonância com a lei geral e o princípio consti-

tucional do acesso ao judiciário. Os seus efeitos são de ordem disciplinar e não devem constituir obstáculo à ação administrativa. E' a quem pleiteia e não à autoridade perante quem se pleiteia que a norma se dirige. Por seu caráter disciplinar ela é de aplicação unilateral. Assim, enquanto não houver prescrição da ação judicial a administração pode, a seu critério, tomar conhecimento do pedido. O poder disciplinar ou hierárquico se exerce em benefício da administração e não se deve considerar exaurido ou caduco se não houve provocação, em tempo, de quem devia ou podia fazê-lo.

6. Em se tratando de pagamento como na espécie, o acesso ao Poder Judiciário é sempre permitido. Não há prescrição e o pedido é legítimo. Deve, a meu ver, ser reconhecido desde logo, a fim de evitar maiores delongas e encargos para ambas as partes interessadas. No mesmo sentido, opinou, aliás, a D.P. do DASP.

E' o que me parece.

N. R. — A elaboração desta coletânea de "Decisões Administrativas" está a cargo da Seção de Documentação do Serviço de Documentação deste Departamento.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Novas bases para a administração financeira

José V. O. Martins.

O PROBLEMA da administração das rendas públicas federais no Brasil sempre foi encarado de maneira muito rudimentar, de acôrdo, aliás, com o próprio espírito que, de modo geral, informava o exercício de nossas práticas, até bem pouco tempo.

Com o advento das medidas constantes das reformas introduzidas no país, após a eclosão da grande crise econômica mundial de nossa convulsão política, reformas estas, que, com indisfarçável ênfase, se convencionou chamar de revolução administrativa, o problema de início aludido deixou de ser objeto de simples estudos esporádicos e esparsos para se constituir em tema central das cogitações de equipes de pesquisadores devidamente compostas e orientadas.

O trabalho realizado pelos elementos integrantes destas equipes, quando mais não seja, deu ensejo a que fôsse agitada e incluída na ordem do dia, nos centros de estudos do país, importantes ordens de idéias, até então não debatidas convenientemente. Veio à tona, por exemplo, a questão da necessidade da adoção de princípios e de métodos consentâneos, capazes de orientar e realizar de modo eficiente o exercício das novas práticas administrativas, reclamadas pelas novas necessidades da nação.

E' que o povo, de há muito vinha sentindo que as velhas concepções e as fórmulas antiquadas, tôdas elas voltadas para um passado morto, já haviam deixado de atender às naturais exigências dos novos tempos. Reclamava então do poder público medidas concretas, com a necessária força de impôr às atividades governamentais orientação que se inspirasse nos resultados de investigações metódicas, flexíveis e contínuas, o que vale dizer, em diretrizes oriundas de uma atitude mental correspondente ao apurado grau do chamado espírito científico.

Essa justa exigência de novel aspiração nacional tinha a sua razão de ser, é óbvio. O hábito das improvisações, de escopo eminentemente imediatista, havia posto no mecanismo administrativo do país uma infinidade de entraves, cuja remoção urgia ser feita, mesmo que tal operação custasse o preço dos mais ingentes sacrifícios. Os homens que se propuzeram à efetivação dessa tarefa tinham a nítida percepção do esforço necessário e dos requisitos exigidos pela operação. Sabiam, afinal, que somente uma radical transformação de conceitos obsoletos, de hábitos anacrônicos e mediante uma cuidadosa substituição da instrumentalidade em uso conseguiriam levar a empresa a bom termo.

O povo desejava e os interesses do país reclamavam serviços racionalizados, e pois eficientes. A objetivação dêstes legítimos anseios só poderia ser levada à cabo se veiculada atravez de conhecimentos resultantes de percuente estudo dos problemas, dentro do roteiro aprovado pela experiência acumulada por outros povos, em cometimentos idênticos. Amplos inquêritos, cuidadosos levantamentos, planificação e equacionamentos rigorosos, vivos debates e deliberarão paciente, em suma, trabalho contínuo e penoso.

Tudo isso é indispensável à racionalidade e eficiência dos empreendimentos governamentais. Entretanto, dado o mediatismo de seus efeitos, nunca reuniram o suficiente prestígio para polarizar para o campo de seu desenvolvimento aquelas energias afeitas ao curso do pronto sucesso.

Todavia, o que ainda agora, infelizmente, se observa, é que o inveterado apêgo às fórmulas imediatistas, não só continua a conduzir o esforço nacional ao terreno das soluções de improvisos, como, também, muito tem contribuído para revigorar o vêzo da rotina e proporcionar inconcebível

estímulo à decisão obstinada dos componentes dos núcleos de resistência à tôdas as inovações.

No campo da administração geral, e em particular, no setor das atividades orçamentárias, a influência dessa ordem de idéia, e pois, dêsse estado de espírito, por muito tempo plenamente prevaleceu, aumentando os embaraços já de si tão inextrincáveis, opostos ao desenvolvimento e atualização dos processos técnicos. Os autores americanos costumam apontar como principal fator de tais embaraços a insistentes intervenção, de cunho eleitoralista, do partidarismo político.

Para anular os efeitos altamente prejudiciais, oriundos das decisões habitualmente improvisadas, e assim a possibilidade de participação dos autores dêsse mister, procurou-se, no plano federal, dar órgão próprio às atividades orçamentárias, atribuir a especialistas o tratamento técnico de seus problemas e situar êste órgão num nível de perfeita correspondência com a agenda de encargos do Chefe da administração, responsabilizando o referido órgão pelas decisões de ordem técnica, que a seu conselho viessem a ser postas em prática pelo governo.

Esse movimento de renovação, no entanto, não ficou circunscrito ao âmbito da jurisdição federal. Muito ao contrário disto, rapidamente se propagou, atingindo os níveis de governo estadual e municipal, graças a iniciativas oportunas e sábias, do mesmo governo central.

Essa onda renovadora teve por centro irradiador, a princípio, o núcleo de fecundas energias do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, mais tarde revigoradas, sem que se registrasse a menor solução de continuidade, por uma conjunção de forças excepcionais, sobrelevando-se entre todos, o idealismo construtivo dos líderes do Departamento Administrativo do Serviço Público, seguido de perto pelo eficiente dinamismo do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda e pela ação sistematizadora e força cooperativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Eis aí os pilares mestres do monumento que se vem procurando erigir, à força de perseverança, a despeito dos tumultos das incompreensões e do preço de ingentes esforços.

As atividades das instituições e dos sistemas de órgão mencionados deram ensejo à criação das condições necessárias à formação das novas bases

exigidas pelo desenvolvimento da moderna administração financeira, anteriormente processada sem consulta a qualquer documentação idônea e apenas orientada pela rara experiência pessoal e direta de algum curioso servidor, dotado de memória excepcional.

Esse estado de coisas havia impressionado vivamente àqueles que mais tarde viriam a ser apontados como os deflagradores da chamada revolução administrativa do país.

O ímpeto dêsse movimento renovador fêz-se sentir, simultaneamente, em todos os quadrantes das áreas administrativas que integram a estrutura do todo nacional. Na esfera central se promovia a criação de um órgão central orçamentário, única decisão capaz de obter uma perfeita coordenação das atividades ligadas aos planos de trabalhos e a um aceitável planejamento financeiro. O Decreto-lei n.º 2.026, de fevereiro de 1940, veio dar vida e expressão às idéias assentes a êste respeito. Quanto ao trabalho de complementação do órgão central criado, até atingir a forma de um sistema atuante, em artigos anteriores, já tivemos oportunidade de analisar. E o fizemos, principalmente, com o intuito de mostrar que ainda estamos bem longe do ponto ideal visado.

Tanto neste setor como nas demais áreas da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, a cooperação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi, por assim dizer, um dos fatores de mais valia para a obtenção do relativo êxito alcançado. E note-se que tal cooperação não se traduziu apenas no fornecimento de dados relativos às realidades nacionais, até então mal conhecidas, senão quase que totalmente ignoradas. Em todos os núcleos de estudos e deliberação, havia expressivas figuras do I. B. G. E., não raro liderando as atividades do grupo de investigação. No campo regional e local tivemos oportunidade de, pessoalmente, testemunhar o valor dessa colaboração, não só nos domínios da administração geral, como também em intrincados setores da administração específica de Estados e Municípios.

O fato é que, enquanto êsses acontecimentos auspiciosos renovavam a vida e a esperança da nação, em outubro de 1939 e maio de 1940 — e as datas comprovam a simultaneidade do movimento de renovação — reuniam-se na Capital da

República, por convocação do Governo Federal, técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários de todos os Estados, com o propósito definido de estudar a organização de um padrão orçamentário comum e a adoção de normas financeiras e contábeis, para os Estados e Municípios.

Se no plano federal sobrelevaram-se a orientação e o trabalho pertinaz do Conselho Federal do Serviço Público Civil, continuados pelo novel Departamento Administrativo de Serviço Público, e da valiosa colaboração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nos outros dois níveis de governo do país, na parte referente à administração financeira, todo ônus do empreendimento coube exclusivamente à Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Como é do conhecimento geral, este órgão se houve com grande proficiência e admirável espírito público, desde os passos iniciais, tendentes à fixação de rumos a seguir, até a elaboração de temários, planejamento de ação e coordenação da execução dos trabalhos, fase esta em que, coube-lhe, ainda, demonstrar que não havia reservado para si apenas a delicada função de comando. E' que também havia se aprestado para ativamente participar das citadas reuniões, onde teve oportunidade de produzir eruditas defesas dos resultados de seus amplos estudos, obtidos à custa de aprofundadas pesquisas e percucientes análises realizadas em todos os orçamentos estaduais e municipais.

Graças à patriótica iniciativa desse utilíssimo centro de estudos do Ministério da Fazenda, as resoluções votadas nas conferências a que aludimos, não só lograram a aprovação do Governo, como foram, mais tarde, declaradas obrigatórias, nos termos dos Decretos-leis ns. 1.804, de novembro de 1939 e, 2.416, de julho de 1940.

Disto resultou imediata codificação de normas financeiras e padronização terminológica e formal dos diversos documentos orçamentários dos Estados e Municípios brasileiro, colocando, neste particular, o país em posição ímpar no mundo.

Não pretendemos, nesta oportunidade, analisar o mérito da inovação, tomando posição em defesa da sistemática largamente debatida, máxime nos certamens mencionados, e afinal aprovada pela legislação indicada. Tratando-se, po-

rém, de um problema adjetivo, de uma questão de ordem tipicamente processual, se nos afigura interessante lembrar que a solução mais adequada seria a que efetivamente se adotou e que ultimamente vem sendo preconizada pelas autoridades na matéria: o estabelecimento de um ritual único, de uma razoável padronização de regras e usos práticos.

Para se ter uma idéia do alcance do trabalho realizado sob a inspiração do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, é bastante consultar os documentos alusivos aos resultados da análise procedida nos orçamentos estaduais e municipais anteriores à padronização. A situação era de perfeito caos. Ficou, por exemplo, apurado, que havia nos Estados e nos Municípios do Brasil cerca de 2.815 denominações de impostos, taxas e outras receitas diferentes. Após a realização das citadas conferências este número foi reduzido apenas para 57, sem que tão sensível simplificação acarretasse o mais leve prejuízo à administração financeira das entidades públicas em aprêço.

Além do consenso referente à terminologia e às regras a serem observadas, na parte formal dos respectivos documentos orçamentários das entidades em causa, alcançou-se ainda outra ordem de vantagens, sobremodo propícias à realização dos estudos comparativos, à base de índices estatísticos.

Temos, hoje, dezenas de orçamentos estaduais e milhares de municipais, utilizando a mesma nomenclatura, apresentados num mesmo formato, obedecendo a um mesmo código, sem que isso implique na uniformização de tributos a serem obrigatoriamente lançados pelas entidades em questão.

A nova ordenação aprovada, por outro lado, não afeta absolutamente a parte substantiva da problema. Como vimos, apenas o processo terá que se reger pelos textos das resoluções democraticamente aprovadas e transformadas em lei pelo poder competente.

Bastava essa inovação para recomendar à gratidão nacional o órgão que a levou a efeito. Mas a obra deste órgão não se limitou à solução da parte adjetiva do problema, e a ficar no terreno vago da conceituação das categorias tribu-

tárias. De tal forma orientou o rumo dos debates, imprimindo-lhes o mais vivo interesse, que ao finalizar as referidas conferências, a unanimidade dos técnicos participantes compreendeu que apenas se havia esboçado solução para um mínimo dos grandes problemas, afetos ao âmbito da administração financeira.

Como, a cada passo, surgisse a imperiosa necessidade de emitir considerações, e, à guisa de esclarecimentos da matéria em debate, focalizar palpitantes aspectos do magno problema da tributação, compreenderam em tempo os convencionais que não deveriam considerar alcançados os objetivos visados sem que seus esforços fôsem devidamente complementados por outro certame, cujo temário incluísse substancial programa, abrangendo os pontos mais altos da tributação.

A Conferência Nacional de Legislação Tributária, reunida nos meses de maio e junho de 1941, procurou atender aos justos anseios manifestados nas conferências de técnicos em contabilidade e assuntos fazendários. E o fez, abordando pontos que escapavam à esfera de competência daquelas conferências, complementando assim, com o estudo e debates destes pontos, o quadro geral de interesses afetos à administração financeira do país.

Assentou-se, nesta última conferência, as bases preliminares, destinadas ao estudo da elaboração de um futuro Código Tributário Nacional, bases estas que deveriam ser ratificadas por nova Conferência a se realizar no ano imediato. Poderosos motivos concorreram para que a reunião em perspectiva não fôsse realizada. Tal fato, porém, não impediu que a maioria dos Estados e Municípios empreendessem importantes reformas em suas respectivas legislações fiscais.

Nestas condições, é com justificável satisfação que apontamos a iniciativa e as realizações do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda com fatores da maior significação para o progresso científico da administração financeira do país. Pode-se mesmo afirmar que o seu trabalho de renovação de idéias, de métodos e processos, no complexo setor das atividades estaduais e municipais, tem se afirmado como uma espécie de sintonizador de energias, para a dura empresa de destruição da secular cidadela do empirismo e da rotina, e sobretudo, de aprestar as insti-

tuções em aprêço, no sentido de poderem atender aos reclamos da hora presente.

* * *

Não obstante a verificação de tôdas essas confortadoras conquistas obtidas nos níveis mencionados, temos que admitir que não é satisfatório o atual estágio de nosso progresso, mesmo no campo da administração financeira federal, principalmente no que tange com a gestão das rendas públicas federais. E isto, de um certo modo, era um fenômeno comum em todo o continente americano. Encontramos, por exemplo, na literatura específica do grande colosso do Norte, comentários propositados, como o que adiante transcrevemos:

Na mesma fonte encontramos uma alusão ao estudo feito por Joseph Sykes para a Grã-Bretanha. Abordando o problema do planejamento financeiro observou que é essencial à sua consecução um estudo dos efeitos das várias fontes de renda na economia da nação. Aludiu ao problema das tarifas como capaz de perturbar o comércio interno do país; indicou que alguns impostos poderiam estar incidindo de modo a alijar uma indústria de uma para outra região; aludiu à necessidade de revisão dos sistemas tributários e ressaltou a importância fundamental da previsão das rendas públicas, no conjunto da administração financeira do país.

Não iremos estudar aqui os preceitos legais que dificultam o planejamento geral financeiro do país, por erigir os três níveis governamentais em inegáveis compartimentos não comunicantes. Ainda não existem condições para empreendimento de tal envergadura. Mas desde já, podemos adiantar que, a falta de um orgânico entendimento entre as deliberações dos governos dessas áreas administrativas, não raro tem prejudicado a política financeira adotada pelas autoridades federais.

Não há dúvida que urge a adoção de um sistema de cooperação no planejamento financeiro de nossos governos federal, estadual e municipal. A ausência desse sistema, além do mais, é responsável por gastos improdutivos, impostos injustos e compreensível entrave às expansões da economia nacional, pois os impostos são mal distribuídos nos três níveis e o ônus financeiro passa a recair mais pesadamente em alguns pontos do que em outros.

Mas esta falta de entendimento não se limita às relações entre os três níveis governamentais do

país. Na própria esfera da administração financeira federal verifica-se a ausência de uniformidade no tratamento de um mesmo fenômeno. E' bem expressivo, neste particular, o que há tempo vem ocorrendo em relação ao problema da previsão da receita pública.

Não obstante os trabalhos publicados, comprovando a eficiência do método direto de estimativa das rendas públicas, introduzido pela antiga Comissão de Orçamento — primeiro órgão central orçamentário do Brasil — ainda hoje subsiste o equívoco das chamadas médias trienais, invocado por setores técnicos de grande responsabilidade no governo central. Debalde as ponderações e exaustivas demonstrações, realizadas em diversas oportunidades pelo órgão diretamente responsável, na Divisão de Orçamento e Organização do D. A. S. P.

Caso idêntico ocorre com o inveterado hábito de se atribuir à arrecadação das rendas públicas federais um comportamento mensal feito à medida, uniforme, o que absolutamente jamais se verificou. Trata-se, como se pode depreender do critério adotado, do vão afam de mostrar que essas rendas, em cada mês do exercício financeiro, correspondem a um duodécimo da previsão orçamentária. Um erro acarreta outro. A relutância em esquecer, de uma vez por tôdas, a histórica confusão do chamado método das médias trienais, tem predispostos outros setores da administração a reincidir no absurdo dos duodécimos aplicados à receita. Se se dignassem a dispensar atenção às bases do método utilizado pela Divisão de Orçamento verificariam que as mesmas, de fato, encerram princípios científicos, e que a tendência da arrecadação não é um fenômeno que possa ser tratado arbitrariamente, mas que depende da análise da conjuntura econômica, amplamente feita, à vista de um método já devidamente provado.

No propósito de proporcionar uma visão segura do que temos sustentado, organizamos os quadros adiante expostos, indicando, ao mesmo tempo, a documentação financeira donde extraímos os elementos para a sua composição, expressa em tabelas numéricas que mais abaixo igualmente alinhamos.

Antes, porém, seja-nos permitido recordar que o critério dos duodécimos, aplicado ao comportamento da arrecadação, é uma das coisas que

não encontra a menor justificativa. Começa que parte de um pressuposto verdadeiramente inconcebível. Admite como limite certo da arrecadação total da receita da União a importância que lhe é consignada na previsão orçamentária, dividindo-a, em seguida, pelo número de meses do período orçamentário. A arrecadação de cada mês terá que corresponder ao cociente da operação.

Ocorre que é com base nesta sucessão de cálculos falazes que não raro se pretende antecipar julgamentos acerca da provável arrecadação do exercício financeiro em execução.

Está se dando com os duodécimos aplicados à receita o mesmo que, ainda hoje, ocorre com referência à avaliação do primeiro semestre de cada exercício financeiro. E' ainda muito comum ouvir-se dizer que o rendimento do período em causa é invariavelmente superior ao segundo semestre. Para tanto, alegam, contribui, de modo decisivo, a cobrança da patente de registro, peculiar ao parágrafo consumo. A êste respeito, já produzimos ampla demonstração tendente a comprovar a inconsistência da tese. Provamos com dados que tudo não passa de uma falsa impressão. Alinhamos farta documentação financeira indicadora de que o máximo atingido — a partir de 1920 — pelo primeiro semestre, foi cerca de 48% do total arrecadado em cada ano. A despeito disto, de quando em vez, ainda temos que recorrer à demonstração em foco para tentar convencer os mais obstinados.

Voltemos, porém, aos quadros e tabelas concernentes ao caso dos duodécimos, concluindo, afinal, por uma rápida análise de seu conteúdo:

O quadro número 1 encerra um cotêjo entre a representação da estimativa mensal baseada nos valores atribuídos aos duodécimos e a arrecadação efetivamente verificada. Esta arrecadação aparece abaixo do nível correspondente aos duodécimos durante o primeiro quadriênio, conforme indicam as barras cheias; a partir dêste período, porém, vai gradualmente se elevando, atingindo o ponto mais alto no mês de outubro, para em seguida experimentar ligeiro decurso até o último mês do período, mas sempre em nível superior à quantia arbitrariamente encontrada para o duodécimo.

TABELA DO QUADRO N.º 1

EXERCÍCIO DE 1947

ORÇAMENTO DA RECEITA E SUA EXECUÇÃO

PREVISÃO PELO MÉTODO DOS DUODÉCIMOS

(Em milhões de cruzeiros)

MESES	PREVISÃO		ARRECADAÇÃO	
	Mensal	Acumulada	Mensal	Acumulada
Fevereiro.....	1.000	1.000	571	571
Março.....	1.000	2.000	823	1.394
Abril.....	1.000	3.000	925	2.319
Maio.....	1.000	4.000	898	3.217
Junho.....	1.000	5.000	1.092	4.309
Julho.....	1.000	6.000	1.040	5.349
Agosto.....	1.000	7.000	1.011	6.360
Setembro.....	1.000	8.000	1.077	7.437
Outubro.....	1.000	9.000	1.357	8.794
Novembro.....	1.000	10.000	1.616	10.410
Dezembro.....	1.000	11.000	1.455	11.865
Adicional.....	3	12.003	1.340	13.205
TOTAL.....	12.003	12.003	648	13.853

TABELA DO QUADRO N.º 2

EXERCÍCIO DE 1947

ORÇAMENTO DA RECEITA E SUA EXECUÇÃO

PREVISÃO PELO MÉTODO DIRETO

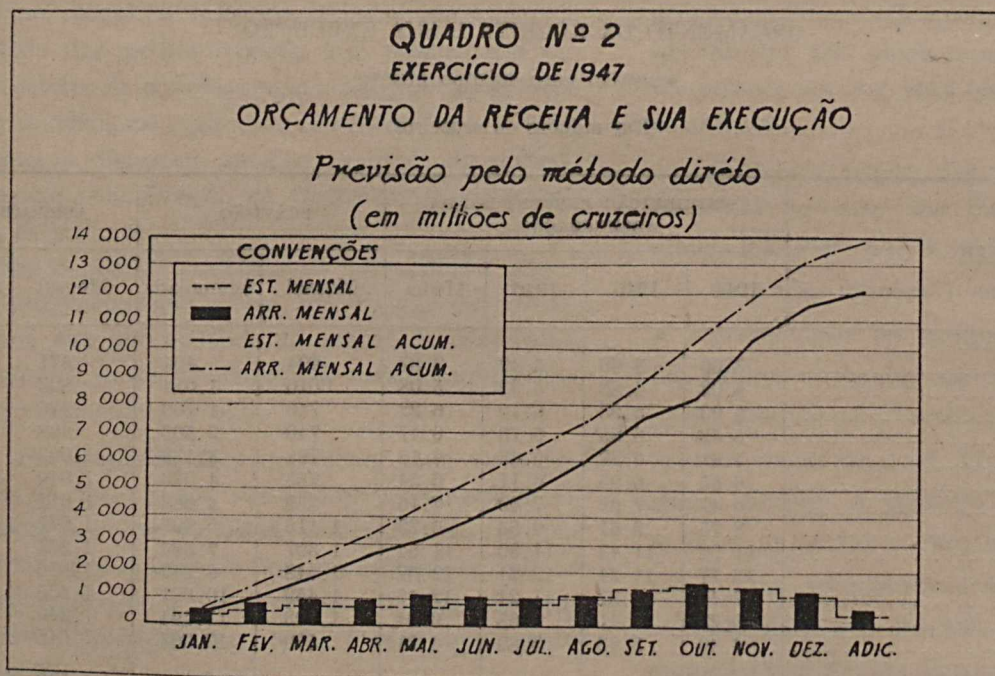
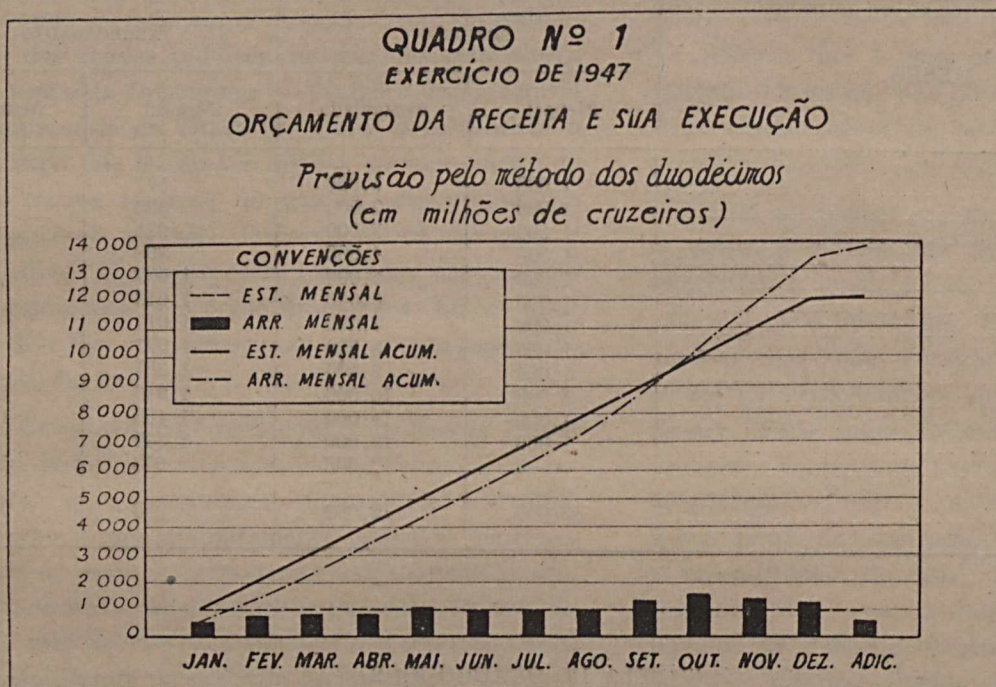
(Em milhões de cruzeiros)

MESES	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO				PREVISÃO		ARRECADAÇÃO	
	1944	1945	1946	Média	Mensal	Acumulada	Mensal	Acumulada
Janeiro.....	3.56	3.96	3.49	3.37	404	404	571	571
Fevereiro.....	5.03	4.88	5.32	5.08	610	1.014	823	1.394
Março.....	6.03	5.93	6.70	6.22	746	1.760	925	2.319
Abril.....	5.52	6.25	6.73	6.17	740	2.500	898	3.217
Maio.....	5.81	6.22	6.43	6.15	738	3.138	1.092	4.309
Junho.....	6.55	6.95	6.11	6.54	785	4.023	1.040	5.349
Julho.....	6.47	7.62	7.40	7.16	859	4.882	1.011	6.360
Agosto.....	8.75	9.61	9.53	9.29	1.115	5.997	1.077	7.437
Setembro.....	11.98	11.43	11.30	11.64	1.397	7.394	1.357	8.794
Outubro.....	12.77	11.24	12.21	12.07	1.448	8.242	1.616	10.410
Novembro.....	12.40	12.87	11.21	12.16	1.459	10.301	1.455	11.865
Dezembro.....	10.73	9.41	9.68	9.94	1.193	11.494	1.340	13.205
Adicional.....	4.40	3.63	3.89	4.21*	509	12.003	648	13.853
TOTAL.....	100.00	100.00	100.00	100.00	12.003	12.003	13.853	13.853

* Não representa a média, serve como ajustamento.

Ainda no mesmo quadro se pode observar que a linha representativa da arrecadação mensal acumulada só ultrapassa a que representa a previsão orçamentária calcada nos duodécimos

acumulados, depois do mês de setembro. Convém salientar, porém, que o fenômeno estudado no exemplo que tomamos — exercício de 1947 — tem se reproduzido em exercícios anteriores, e tudo



indica que a sua repetição se dará, em moldes mais ou menos similares, no período em execução e nos anos subsequentes.

Tendo-se em vista a verdadeira tendência revelada pelos fatos, inegavelmente traduzidos pela ausência de correlação entre o critério dos duodécimos aplicado à receita e o efetivo comportamento desta, tivemos que adaptar um novo método capaz de prever a distribuição da estimativa anual pelos diversos meses do exercício, método este que não tivesse a rigidez do arbitrário critério dos duodécimos e retratasse o fenômeno com a máxima segurança.

Este método, apesar de simples, revela indiscutivelmente real mérito. Consiste na fixação do valor percentual relativo à contribuição de cada mês, para o total do exercício. No caso em tela, apurou-se estes valores da seguinte maneira: tomou-se em cada um dos meses do exercício a média das percentagens verificadas nos três últimos anos (não confundir com o mecanismo do desmoralizado processo do pseudo método das médias trienais), de acordo com o que se pode verificar da tabela em que foi calcado o quadro n.º 2.

À vista dos resultados desta demonstração levantamos o quadro n.º 2, onde se encontram representadas a comparação entre a distribuição da estimativa, baseada neste novo método, e a da arrecadação efetivamente verificada, no exercício em causa. Num simples exame, de logo se constata que as curvas obtidas com o emprêgo do método em questão retratam, com maior fidelidade, o comportamento da arrecadação, enquanto

que a levantada, à base do critério dos duodécimos está bem longe desta realidade.

Isso nos conduz à verificação de que no exercício de 1947 a arrecadação ultrapassou a previsão, desde o início de sua execução, e não a partir de outubro, conforme nos revela o conjunto representativo constante do quadro n.º 1. O mesmo está ocorrendo no atual exercício.

Em conclusão, parece-nos evidente a contra-indicação do emprêgo do critério dos duodécimos no plano da administração das rendas públicas federais. E' um caso em que o princípio da analogia não tem a menor razão de ser, pois que, se nos domínios das despesas públicas êle é aconselhável e mesmo imprescindível, o mesmo não se dá em se tratando das rendas públicas, sabido como é que o curso de sua entrada para o Tesouro Público está condicionado a uma série de fatores, dentre os quais, muitos de cunho eminentemente aleatório.

Assim, não se deve emitir qualquer juízo a respeito do provável comportamento das rendas públicas federais, com base no simples pressuposto de que tais rendas deverão entrar para os cofres do Estado em quantias iguais, em cada mês que integra o período do exercício financeiro.

Tal julgamento terá que necessariamente se alicerçar numa seqüência de dados econômicos e financeiros de provada idoneidade, no conhecimento perfeito da legislação que regula a vida de cada tributo, e, finalmente, no farnel de elementos subjetivos, que somente uma larga experiência com o trato do problema pode proporcionar ao operador.

ORGANIZAÇÃO

Material e organização

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

Entre as monografias apresentadas ao VIII Concurso de "Trabalhos de Utilidade para a Administração Pública" realizado em 1947, logrou classificação de 1.º lugar mais um trabalho

do Sr. Oscar Vitorino Moreira, este agora sobre Conservação e Recuperação de Material.

Versando, embora, o tema a que, por força da constância com que o traz ao plano da discussão,

parece, afinal, visceralmente ligado, isto é, o material, o ensaísta como que fêz repercutirem nesta Seção os comentários provocados por seu livro, ao planejar uma Divisão de Conservação e Recuperação de Material (D. C. R.).

A sugestão configura, de fato, um problema de organização e, pois, sentimo-nos convidados a contribuir com o nosso alvitre singelo para determinar-se a melhor forma de resolvê-lo.

Em forma sintética, a questão é proposta nos seguintes termos:

1.º, estão ou não funcionalizadas as atividades de Conservação e Recuperação de Material em nosso sistema de material?

2.º, em qualquer hipótese, a apropriada maneira de funcionalização seria a sugerida na monografia a que antes se aludiu?

O passo inicial para o esclarecimento da questão dúplice é o reconhecimento do quadro da distribuição das funções concernentes ao material, para positivar a presença ou a ausência de preocupações com a conservação e a recuperação.

Ora, com a sistematização legal que logramos imprimir a algumas das atividades-meio do serviço público federal, a todo encargo executivo corresponde uma função normativa, e inversamente, esta e aquêle atribuídos a espécies diversas de órgãos. A distribuição dos serviços necessários ao uso ou ao melhor uso do material não discrepa dêsse critério. O estudo e a proposição de normas é da competência da antiga Divisão do Material do D.A.S.P., hoje integrada no Departamento Federal de Compras, e quicá do Conselho de Administração do Material, igualmente anexado a êsse Departamento, pois que é finalidade do Conselho "promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados na administração de material do serviço civil federal". O trabalho executivo recai sôbre tôdas as demais repartições públicas componentes do Sistema de Material e, ainda, de certo modo, sôbre o já referido Conselho de Administração do Material, desde que não é razoável supor limitada ao terreno da elaboração de normas sua missão de coordenar e promover eficiência.

De passagem, mas dado o ensejo, queremos não deixar de dizer que, apesar do risco de prolixidade, é sempre oportuno acentuar-se, coisa que, nestas notas de registro dum trabalho espe-

cífico, quase merece a expressão superlativa, que a Divisão de Material da primitiva estrutura do D.A.S.P. não foi extinta e nem sequer teve alterados os seus objetivos. O texto simples e explícito do decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, que "reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências" dá a exata medida do que o legislador — excusamo-nos de apreciar aqui se bem ou mal inspirado — julgou conveniente fazer com essa Divisão e, do mesmo modo, com o Conselho de Administração do Material: a anexação ao Departamento Federal de Compras. "Ficam transferidos para o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda (estamos transcrevendo do decreto-lei o teor do artigo onde a medida foi expressa, artigo 5.º) o Conselho de Administração de Material, criado pelo Decreto-lei n.º 5.715, de 31 de junho de 1943 e a Divisão de Material, criada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que atualmente integram o D.A.S.P.". E' sempre oportuno, dizíamos e repetimos, porque o conhecimento ou a lembrança do fato, indispensáveis à visualização da presente forma do Sistema do Material, não são bem ajudados pela evocação dos encargos do Departamento Federal de Compras, mais velhos e mais ostensivos e são, com certeza, desajudados pela inatividade em que, a julgar por fortes indícios, se deixaram aquêles dois órgãos, após transferidos, e que o Sr. Vitorino frisa ao asseverar que à administração do material "falta a supervisão, desde que a antiga D. M. do D. A. S. P. e o C. A. M. foram incorporados ao D. F. C.".

Em consonância com aquêle critério de divisão do trabalho, à conservação e à recuperação caberia lugar quer na discriminação da competência da Divisão do Material agregada ao Departamento de Compras, no plano normativo, quer, se desermos ao plano executivo, na enumeração das tarefas elementares de alguns órgãos conforme o nível de importância admitido para as duas sortes de operações em revista, senão de todos.

Na realidade, a legislação não encerra a confirmação cabal do que acima se conjectura, sobretudo no que diz respeito à conservação.

Sabe-se, por exemplo, que, à antiga Divisão de Material do D. A. S. P., o mais abrangente dispositivo de seu regimento, isto é, da parte do

regimento aprovado pelo decreto n.º 11.101 que lhe era relativa, dizia competir:

“estudar e propor as normas relativas ao orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material”,

vale dizer “estudar e propor normas” para a disciplinação de todas as possíveis ocorrências com o material, exceto a conservação.

Neste caso, todavia, cumpre aceitar como fora de dúvida se haja julgado subentendida na utilização essa faceta do processo — a conservação — de acordo, aliás, com o parecer do Sr. Vitorino Moreira, de que “no que se refere à utilização se encontram a conservação e a recuperação que pelo seu vulto poderiam constituir fases distintas”. Graças a tal entendimento, restaria só aparente a suposta lacuna daquela definição de competência da Divisão do Material.

Buscando, porém, os preceitos reguladores da conduta dos principais órgãos executivos da fase de utilização do material (Divisões de Material dos Ministérios), pela qual se pauta a das entidades congêneres menores, vê-se que é quase esporádica a inclusão de referências claras à conservação e à recuperação na lista de atribuições dos mesmos órgãos, ainda mais se se quiser descobrir menção às duas espécies de obrigações.

Efetivamente, o regimento do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, expedido com o decreto número 21.826, de 5 de setembro de 1946, equipa a correspondente D.M. com uma Seção de Aplicação e Recuperação a que cumpre, além de outras obrigações, “providenciar o conserto e conservação dos bens móveis do Ministério, diretamente ou por intermédio de outro órgão, de acordo com as instruções baixadas para êsêe fim”, mas, em sentido contrário, a D.M. do D.A. do Ministério da Viação e Obras Públicas não recebeu entre suas incumbências contidas no regimento baixado com o decreto n.º 20.496, de 24 de janeiro de 1946, nenhuma definida missão relacionada com a conservação e a recuperação do material, com a agravante de que nem ao menos o título e o escopo de suas seções permitem articular-se, a propósito, qualquer arranjo explicativo e conciliador. Quanto à D.M. do Ministério da Fazenda, coube-lhe, desde as origens, “providenciar o conserto do material usado nas repartições que

não tenham órgão próprio de material” e “verificar... o uso e estado de conservação dos bens do Ministério”. Das outras D.M., por último, a determinação de seus objetivos ainda está em curso. De sorte que, não fôsse darmos por entendido que, em geral, a conservação tem sido implicitamente suposta sob a responsabilidade daqueles que utilizam e, quanto à recuperação, não existisse a exceção constituída pela D.M. do D.A. do M.J.N.I., proclamaríamos em uníssono com o autor da monografia, adstrito o juízo ao setor civil do serviço público, que “não possuímos ainda um núcleo destinado a efetuar tanto a conservação como a recuperação”. Entretanto, se, em pronunciamento rigorista, não aderimos aos termos irrestritos da asserção, convimos, sem reserva, em que a conservação exercida sistemática, regular e interessadamente e o recurso, quanto possível obrigatório, da recuperação antes do abandono depreciativo do material ainda carecem de significação prática em nosso meio. Consequentemente, é óbvio que nos inclinamos para a resposta negativa ao primeiro quesito.

O segundo tópico da questão reduz-se, a esta altura, a uma pergunta sobre a aceitabilidade da essência do alvitre que enche as derradeiras páginas da monografia — a criação da Divisão de Conservação e Recuperação de Material e sua vinculação, a título provisório, ao D.F.C.

Plausível, ao primeiro exame, por seus sugestivos acenos com promessas de redução de gastos, a idéia despe-se de suas galas quando exposta à crueza duma crítica instruída por fatos quotidianos.

Para encaminhar a argumentação, partamos do que nos aventuramos a chamar a evidência, de que, ao autor da sugestão, tal qua! a nós, jamais pareceria preferível ter, no caso, uma organização qualquer, do que não ter alguma. Expliquemos: opinamos do ponto de vista de que o que se deseja é, sem transigência, a melhor solução possível, dentro das condições reais de lugar e época, para o problema da conservação e da recuperação de material.

Adotada a premissa, a sugestão revela-se frágil, em virtude, de sua natureza eminentemente centralista. Neste meio, com as realidades humana e geográfica que lhe são próprias, e nesta época, quando ainda não deixou de ser apenas uma pro-

babilidade a nossa definitiva aquisição de bons hábitos capazes de compensar a inconsistência e a inconseqüência de maneiras com que nos aprazemos, a primeira e mais legítima atitude em face duma indicação centralizadora de atividades executivas há-de ser a de imperturbável reserva. Observando-se, depois disso, o caráter contínuo (não episódico) da conservação, senão também da recuperação de material e a distribuição do material recuperável, na maioria das vezes material permanente, por grande variedade e igual complexidade, especialmente o de maior custo, reconhece-se excluída a existência das principais circunstâncias favoráveis à tolerância das exceções.

Um órgão para poder arcar com o formidável peso da conservação e da recuperação do material do serviço civil teria de ser hipertrófico. Daí que seria inevitável fazer-se sentir em sua vida, em seu funcionamento, a tirania da lei da produtividade decrescente, válida esta em organização como em economia, fato não extraordinário pois que “os campos da economia, da gerência e da organização são também correlacionados em ampla medida” (1).

Contra os exageros da centralização (e da descentralização, dir-se-ia em tese, bem que na prática raros sejam os caracteres afeitos à descentralização, mesmo entre espíritos liberais) jamais cessa o eco da sentença em que, como de outras vezes, se revelou a peentração oracular de Fayol: “A questão da centralização ou descentralização é uma simples questão de medida”; “A centralização não é, em si mesma, um sistema de administração bom ou mau”. Sim, a centralização é um fato natural, (uma tendência natural?), do qual não há, pois, fugir. O que se há de fazer, com sabedoria, é procurar dosar-lhe apropriadamente a influência. Tirando a prova da regra no caso em discussão, nota-se que, em verdade, é mera abstração a descentralização absoluta no que concerne à conservação e à recuperação de material. Não se pode e nem mesmo se deve evitar um certo grau de centralização, grau a que assentaria a qualificação de normal e cujas expressões particulares se estabelecem sob as inspirações da arte de organizar, irredutível à obediência passiva às fórmulas matemáticas. Se, porém, a centralização pretende abranger um

conjunto de órgãos da envergadura da parte civil da administração federal brasileira sediada no Rio de Janeiro, levanta-se, desde logo, e fortalece-se a suspeita de anormalidade, a que a visão de situações próximas apoiadas sobre bases análogas junta nova razão de ser.

Ressalta do que vimos de dizer que, se pudemos acompanhar o autor da monografia até o ponto em que caracteriza o abandono ou semi-abandono das importantes funções de conservação e recuperação de material, temos respeitáveis motivos para ser infenso à sugestão indicada para a cobertura da lacuna.

Mas ainda outro objeto de discordância vamos confessar, com inteira isenção dum constrangimento incompatível com a sinceridade das nossas observações depretensiosamente relatadas e conquanto esteja prejudicado pelo modo de considerarmos a proposta Divisão de Conservação e Recuperação, não é demais desvendá-lo, tendo em vista a eventualidade de à projetada D. C. R. com o fim de realizá-la no D.F.C., vir a atribuir-se a expressão limitada dum simples núcleo experimental a reproduzir-se onde conveniente, na Administração.

Referimo-nos à localização da ideada D. C. R. no D.F.C., embora declaradamente apenas na fase inicial e para efeitos administrativos, por se resguardarem para o C. A. M. e a D. M. do D.A.S.P., logo que voltem a funcionar, a ascendência técnica sobre aquela Divisão.

Justificando a escolha da jurisdição, diz o autor que “como a recuperação visa o reaproveitamento e êste, por sua vez, constitui um abastecimento, quer-nos parecer que o órgão naturalmente indicado seja o Departamento Federal de Compras, pois é o maior dentro do Sistema de Material e destinado ao abastecimento”. De nossa parte, entendemos que aí se contém, precisamente, a justificativa, do ponto de vista oposto. Realmente, depois de lembrar que, a par da recuperação, é também objetivada a conservação, particularidade de alguma importância neste ponto, contraporíamos ao plano as justas objeções: 1.^a, de ser de abastecimento a função do D.F.C.; e 2.^a, de já ser pletórico êsse mesmo Departamento.

Por que as objeções?

Porque os dois mencionados processos de abastecimento (a compra e a recuperação) são, no

(1) ANDERSON e SCHWENNING, *The Science of Production Organization*, New York, 1938,

fundo, antagônicos o bastante para não permitir que o mesmo órgão lhes dedique idêntico interesse; porque o enorme encargo que pesa sobre o D. F. C. faz prever que a associação da preconizada D. C. R. ao D. F. C. seria um embaraço para ambos os órgãos.

E, agora, visando ao ponto final nas observações que a monografia nos sugeriu, passaremos em sumária revista a verdadeira substância do trabalho, representado pelo estudo dos reclamos de conservação e recuperação pelos materiais de nossos serviços e do estado incipiente em que, aqui, semelhantes cuidados ainda permanecem.

Antes, porém, julgamos bom insistir em que não discorremos com intenções de dogmatizar, além do mais por perfilharmos a opinião de que, em organização do trabalho, a possibilidade de defender dogmas é ainda uma nebulosa. O que dissemos do projeto de criação do D.C.R. é a repercussão de princípios que guiam a organização e de observações colhidas do comércio continuado com problemas específicos desse gênero de atividade. Nem por isso fôra menos ousado

julgar impossível que a D.C.R. nos moldes pretendidos, quando, porventura, transformada em realidade, viesse a afirmar-se uma entidade insuperavelmente eficaz.

Quanto ao desenvolvimento da monografia, dêle tratando incidentemente, diremos que nos deixa a impressão de que o autor, senhor dum tesouro inesgotável, vai gastando com os leitores, perdulário e displicente, um mundo de preciosidades.

De fato, a leitura da monografia é como uma palestra amistosa em que o Sr. Vitorino, *caouseur* desataviado, que alcança, dessa maneira, o primor de não ser muito material numa exposição sobre material, vai transmitindo ao auditório uma cópia de valiosas informações do seu opulento repertório atinente ao assunto de que, por vocação e perseverança, se fez mestre assim justamente reconhecido.

Mas quanto a essa especificidade, não poderíamos prosseguir sem o risco de parecer intruso ou de incidir em erro. Fiquemos, portanto, lá em cima onde terminou a discussão em torno do detalhe organizacional focalizado.

PESSOAL

Remuneração de coletores e escrivães

M. J. A. FERNANDES

O SISTEMA de remuneração que, de modo geral, prevalece em nosso serviço público civil, para os funcionários, é o do pagamento de *vencimento*, conceituado como tal

“a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei”

Se esse é o regime que prevalece para a grande maioria, contudo dêle se excluem os que são abrangidos pelo *regime de remuneração*, no qual o vencimento representa elemento constante de fixação do montante a pagar.

Entre os funcionários sujeitos a esse último regime, encontram-se os seguintes grupos:

a) agentes fiscais do imposto de consumo;

b) coletores e escrivães de coletoria;

c) procuradores da República e da Fazenda Nacional; e

d) diplomatas.

Os dois primeiros grupos, acima citados, percebem remuneração que é composta de duas parcelas: a primeira, fixa, corresponde a dois terços do padrão de vencimento; a segunda, variável, é uma percentagem sobre a arrecadação fiscal, acrescida de um aumento fixo, concedido pelo Decreto-lei n.º 8.631-46.

No caso do terceiro grupo, a remuneração abrange o vencimento do cargo, acrescido de uma percentagem sobre a arrecadação da dívida ativa.

Por fim, os diplomatas, nas condições indicadas em lei, percebem o vencimento do cargo, acrescido de uma parcela, a título de "representação".

E' evidente que tal diversidade de regimen não pode deixar de ser prejudicial à Administração, comprometendo gravemente o princípio da uniformidade de critério, que deve presidir à sua estrutura, à sua organização e ao seu funcionamento. Nenhum desses regimes de exceção se revelou tão inconveniente, na prática, quanto o que prevalece para os coletores e escrivães de coletorias.

Na verdade, nem se pode aqui falar de um problema de administração de pessoal, e sim, de vários, já que as situações se modificam de Estado para Estado, de uma coletoria para outra, e até mesmo dentro de uma única repartição.

No que se refere a ocupantes de cargos de carreira (agentes fiscais de imposto de consumo, coletores e escrivães), o regime vigente obriga, sem alternativa, à manutenção de todo esse pessoal num sistema à parte, notadamente no que respeita a promoções, remoções e transferências.

A promoção do exator é sempre feita para coletoria de classe mais elevada, e não para cargo de padrão imediatamente superior. Assim, a toda promoção corresponde uma remoção. Esse aspecto torna bem marcada a diferença de situação entre os funcionários abrangidos pelos dois sistemas de remuneração. Enquanto no *regime do vencimento*, o funcionário, quando promovido pode permanecer na mesma repartição, o exator terá obrigatoriamente de mudar de sede.

Apesar das disposições legais estabelecerem que coletores e escrivães tenham acesso às classes finais de suas respectivas carreiras, tal não ocorre na prática, de vez que, ao provimento das vagas verificadas em cada Estado, só concorrem a elas os exatores lotados em repartições ali existentes. Daí resulta que essas carreiras, na prática, se acham divididas em tantas carreiras quantos os Estados da União. Disso decorre ainda a impossibilidade de promoção para grande número de funcionários, ou porque no Estado não há coletoria de classe mais elevada, ou até mesmo porque não há de classe intermediária.

As coletorias são hierarquizadas em cinco classes, de acordo com a sua arrecadação, e sua classificação se processa quinquenalmente. Ora, como toda a movimentação de pessoal está condicionada

à classe das coletorias, e não ao padrão de vencimento, logo se percebe os sérios embaraços que o regime acarreta para a Administração.

São freqüentes as indesejáveis competições pessoais — indesejáveis porque nelas a competição tem apenas sentido pejorativo — sempre que ocorre a possibilidade de designação para coletorias mais rendosas.

Em cada caso concreto, promoções, transferências e remoções de coletores ou escrivães constituem problemas, que o administrador há de examinar atentamente, a fim de não impôr prejuízos financeiros ao suposto beneficiado. Tal ocorre porque a promoção é feita por classe de coletorias, sendo porém de notar que, não somente há freqüentes oscilações do montante da renda arrecadada, como também a circunstância, devéras perturbadora, de que uma coletoria de classe elevada nem sempre arrecada mais que outra, de classe inferior. De tudo isso pode resultar, então, que, contrariando o espírito do instituto da promoção, a elevação do funcionário na hierarquia funcional deixe de ser um prêmio.

A variação da remuneração dessa classe de servidores, muitas vezes, atinge a cifras elevadas, e outras, embora raras, limita-se quase ao ordenado e à parte fixa da percentagem. Daí decorre uma situação de instabilidade que também se agrava quando a arrecadação é afetada pela política fiscal, pelo deslocamento de certas indústrias, ou circunstâncias outras que acarretam sensível redução da parcela variável da remuneração dos exatores.

Por estranho que pareça, o desenvolvimento econômico de Municípios sob a jurisdição de uma coletoria, representa motivo de apreensão para os respectivos exatores. E' que, ao progresso do Município pode suceder a criação de outra coletoria, sofrendo os exatores da antiga sensível diminuição em suas percentagens.

Além do mais, todo o problema — ou antes, os múltiplos problemas são agravados pelo fato de, presentemente, haver discordância entre a classe das coletorias e o ordenado respectivo, o que tem como conseqüências, entre outras:

a) impedir que as promoções se verifiquem a cargo de ordenado e repartição de classe imediatamente superior;

b) possibilitar prejuízo de ordenado ao funcionário promovido para uma coletoria, cuja classe foi elevada;

c) permitir a existência de interinos em classe intermediária de carreira.

Por todos esses aspectos, e outros que não cabe aqui mencionar, pois antes se referem a problemas de organização do sistema arrecadador, a Administração tem feito tentativas para modificar o regime de remuneração dos exatores, de modo a regularizar a situação desse pessoal, colocando-o sob o mesmo regime a que se subordinam os demais servidores públicos.

Coerente com a nossa tradição de sempre assegurar a situação pessoal do funcionário em gozo de determinadas vantagens, os diversos estudos que tem sido feitos sobre a matéria, levam sistematicamente na devida conta o elemento principal da remuneração dos coletores e escrivães, isto é, a sua parte variável — a percentagem sobre a arrecadação.

A principal dificuldade na solução do problema reside primeiramente em se esclarecer qual a influência direta que, déveras, desempenha esse pessoal no processo de arrecadação. A matéria é controvertida e os pontos de vista divergentes aparecem dentro do próprio Ministério da Fazenda.

Deixemos de lado a discussão doutrinária da questão, e finjamos esquecer os autores da Administração de Pessoal, que se pronunciam veementemente contra os regimes de cotas e percentagens.

Admitamos, pois, que se tais servidores, por seus esforços e diligências influem no processo de arrecadação, tenha cabimento manter a parcela percentual relativa ao montante arrecadado. O problema poderia ser solucionado, mediante revisão da tabela existente, considerada excessivamente decrescente. Por outro lado, caberia examinar simultaneamente a conveniência de elevar os níveis das carreiras, a fim de evitar que se criem situações angustiosas para o funcionário, nos casos eventuais de sensível decréscimo das percentagens. Seria ainda necessário, e, na verdade essencial, examinar se esses dois procedimentos conjugados per-

mitiriam, finalmente, eliminar os fatores vários, que impedem a subordinação desse pessoal ao sistema comum aos demais servidores, públicos.

Na hipótese contrária — de não exercerem os exatores influência pessoal, direta e decisiva sobre a maior arrecadação de impostos e taxas, haveria o recurso de se incorporar a parte variável da remuneração. Para isso seria imperativo adotar um critério predeterminado, e para escolha deste, seriam forçosamente levados em conta fatores diversos, entre os quais cumpre destacar:

a) o período básico de arrecadação, pelo qual seria estimada a remuneração média;

b) a permanência, ou não, do exator na mesma coletoria, durante o período escolhido;

c) a fixação do princípio, segundo o qual a parte variável a incorporar deva ser considerada como inerente ao cargo, lotado em determinada coletoria, ou se, pelo contrário, deva ser a atribuída ao ocupante desse cargo.

O problema, como se vê, é de grande complexidade e não poderia perder de vista a conveniência e a necessidade de manter estreita relação com os níveis de remuneração de carreiras suscetíveis de comparação, a fim de não comprometer o equilíbrio do plano geral de remuneração dos servidores públicos civis da União.

Por outro lado, uma vez incorporada a parte variável da remuneração, surgiria, desde logo, um ponto importante a focalizar, exigindo, talvez, imediata solução. Tal seria a existência de nova carreira, em moldes inteiramente novos, para a qual fôssem estabelecidos níveis tais, que não fôssem excessivamente baixos, como os atuais, nem tão elevados como os da carreira resultante da incorporação, pura e simples da parte variável da remuneração ao vencimento.

A matéria requer solução. Se por um lado, o Ministério da Fazenda tem sua atenção voltada para ela por se tratar de problema de seu mais vivo interesse, por outro, a administração geral pede seja removida uma situação, que fere fundamentalmente a uniformidade do sistema de administração do pessoal.

APERFEIÇOAMENTO

O Parágrafo 1.º do artigo 70 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União

OSVALDO FETTERMANN.

TORNAMOS hoje a um assunto a que, alguns anos atrás, consagramos uma parte de nossos estudos: o instituto do reajustamento profissional.

Saíamos, então, em tal matéria, da face de reconhecimento e começávamos bisonhamente a desbravar o terreno em que o administrador haveria, mais tarde, de desenvolver as suas atividades.

Notávamos, naquela época, que aquêle instituto era pouco familiar não só à grande massa das pessoas a que êle se destinava, mas, ainda, aos próprios responsáveis pela realização dêsse empreendimento de nossa nova política de pessoal. Entendíamos, por isso, que era necessário, antes, um intenso e cuidadoso trabalho de preparação psicológica e educativa dos interessados, esclarecendo-os no tocante não só aos princípios básicos do referido instituto, mas também às várias vantagens que dêle lhes poderiam advir, quer no terreno profissional, quer no campo econômico, quer, ainda, em sua situação social.

E, nesse sentido, íamos mais longe, pois pensávamos ser igualmente indispensável cuidar da formação racional de técnicos e auxiliares para as diversas e complexíssimas tarefas de implantação, funcionamento e exame dos trabalhos daquêlê instituto.

Advogávamos, outrossim, como medida de inadiável realização, a revisão dos cânones a que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União subordinára o reajustamento profissional dos servidores públicos federais. Cuidávamos, como ainda cuidamos, que tais princípios diretores, além de acanhados, continham, a nosso ver, desacertos técnicos e até deslizes de natureza jurídica, que viariam, na prática, deparar ao administrador inúmeras dificuldades, que ou lhe tolheriam a ação ou desvirtuariam as finalidades inconfundíveis do instituto.

Com êsse propósito, escrevemos alguns comentários, cujo único mérito, se, de fato, têm algum, foi o de haverem aberto, em nosso meio, a discussão, os debates em torno de tão interessantes problemas. Por isso, quando, com alegria, percebemos que um grupo de estudiosos e de técnicos se entregava ao exame dêsses problemas e diligenciava dar-lhes solução adequada, acreditamos que seria muita afoiteza nossa o permanecermos no torneio, a não ser que sofrêssemos fazer figura apagada, em chocante contraste com a ação viva e fecunda dêsses espíritos de escol e bela inteligência, que ora dominam o assunto com natural firmeza e inegável mestria.

Nossa atitude não foi de fuga nem de desintereße, mas apenas reflexo da introspecção a que espontaneamente nos submetemos e que nos antemostrou a inferioridade a que nos exporíamos se tivéssemos a veleidade de querer ombrear com aquêles fins entendimentos.

Todavia, essa circunstância não impedirá, certamente, que, de em vez em quando, façamos pequenas excursões por êsses domínios que nos não são inteiramente estranhos e onde sempre nos será bastante grato passear pelo muito que ali há de profundamente humano.

Serão excursões brevíssimas, rápidas como as incursões dos comandos, e nas quais, em paga simbólica dos conhecimentos que efetivamente colhermos, deixaremos modestíssimos achegas, ou a expressão franca de uma crítica construtiva e amiga.

São dessa natureza as duas que planejamos realisar: a que ora empreendemos através destas notas, e outra em que, oportunamente, procuraremos examinar o projeto n.º 908, de 1948, apresentado, em 9 de novembro de 1947, aos seus pares pelo sr. deputado Abelardo Mata, "sobre a readaptação e a redução profissionais dos mutilados e incapacita-

dos para o trabalho" (*Diário do Congresso Nacional*, de 13 de novembro de 1947, págs. 8.008 a 8.010, e 30 de julho de 1948, pág. 6.268).

A de hoje tem por objetivo fazer despretençiosas observações à inteligência que a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento acaba de dar ao § 1.º do art. 70 do Estatuto dos Funcionários Públicos da União, no seguinte expediente publicado no *Diário Oficial* de 20 de julho último, página n.º 10:567:

"PAPELETA

DSA-220.

Senhor Diretor-Geral:

Esta Divisão, empenhada em encontrar uma solução satisfatória para o caso de readaptação por transferência da funcionária Alcina Pecegueiro do Amaral, da carreira de Dactilógrafo para a de Escriurário, procedeu a um minucioso exame da legislação referente à matéria, a par de cuidadoso exame dos vários aspectos do problema.

As conclusões daí resultantes inculcavam providências que, ao lado de certas vantagens, ofereciam inconvenientes, cuja repetição em casos futuros, por força do precedente, acarretaria sérios transtornos à administração.

Ponderando tal circunstância, esta Divisão empreendeu um debate mais amplo do assunto, organizando, para esse fim, uma discussão em "mesa redonda", com a participação de um grupo de técnicos versados na matéria.

Nessa discussão, a que tive o prazer de assistir, tomaram parte o Professor Lourenço Filho, Diretor Geral do Departamento Nacional de Educação; o Dr. Marques Tinoco, do Serviço de Biometria Médica; o Dr. Carlos Medeiros da Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.; os Drs. Luís Guilherme Ramos Ribeiro, Ari de Castro Fernandes, Herson de Faria Dória e Mary Deiró Cardoso, Técnicos de Administração deste Departamento; e o Sr. Joaquim Neves Pereira, Técnico de Administração e Chefe da Seção de Adaptação e Treinamento, desta Divisão.

O caso constante da agenda da "mesa redonda" foi apreciado sob os aspectos médico, administrativo, jurídico e psicotécnico, através de uma demorada e criteriosa discussão, para a qual convergiram os conhecimentos e a experiência dos diversos debatedores, no sentido de ser encontrada uma solução que, guardando a necessária conformidade com a lei, consultasse os interesses da administração e o dos funcionários.

Concluiu-se, afinal, que, em face de dispositivo expresso do Estatuto dos Funcionários Públicos, este Departamento não poderia exigir, para fins de readaptação, as condições de habilitação a que se refere a alínea b do art. 65 do mesmo Estatuto, e que são as estabelecidas para ingresso, mediante concurso, nas carreiras do funcionalismo, mas que nada o impedia, nos exatos termos do parágrafo 2.º do artigo 70, de verificar as aptidões do funcionário para o desempenho das atribuições da carreira visada pela readaptação.

Como medida de ordem prática, sugeriu-se que, em cada caso, a D.S.A. designará uma Comissão que verificará, por meios melhor indicados, a capacidade do readaptado para o novo cargo.

As conclusões e bem assim a sugestão apresentada pelos técnicos que participaram da já mencionada "mesa redonda" merecem a aprovação de Vossa Excelência, a quem solicito autorização para adotá-las como base da política desta Divisão, no exame dos casos de readaptação, por transferência.

D.S.A. do D.A.S.P., em 14 de julho de 1948. — César Dacorso Netto, Diretor de Divisão.

Aprovado. Em 16-7-48. — J. Broxado Filho."

Eis aí a inteligência dada, nessa reunião de estudos, ao referido § 1.º, embroa não haja nenhuma remissão expressa àquêle dispositivo estatutário. mas apenas este incisivo passo:

"Concluiu-se, afinal, que, em face de dispositivo expresso do Estatuto dos Funcionários Públicos, este Departamento não poderá exigir, para fins de readaptação, as condições de habilitação a que se refree a alínea b do art. 65 do mesmo Estatuto, e que são as estabelecidas para ingresso, mediante concurso, nas carreiras do funcionalismo, mas que nada o impedia, nos exatos termos do parágrafo 2.º do artigo 70 de verificar as aptidões do funcionário para o desempenho das atribuições da carreira visada pela readaptação".

Talvez sejamos nós a pessoa menos indicada para aqui comentar essa inteligência, não só pelas razões que atrás expusemos, mas, ainda, pela circunstância de não termos podido anuir ao honroso e liçõesjeiro convite para assentar, também, àquela mesa, cujo valor não cansamos de magnificar.

A nossa desvalia e a nossa ausência àquela brilhante tertúlia não representam, ao que pensamos, obstáculos para esta discorrência, onde, com pesar, divergimos das conclusões a que chegaram os ilustres membros componentes daquela *mesa redonda*. E isso porque, no que pese a sua incontestável autoridade, não se nos afiguram convincentes as razões justificativas da solução, que propõem, para certo caso de desajustamento por "modificação das condições de saúde do funcionário" interessado.

A nós, pelo menos, não nos convencem, quer pelo aspecto técnico, quer pelo lado jurídico.

Técnicamente, não será *reajustamento*, mas simples e deplorável arremêdo dêle, tãda e qualquer providência que transferir duma para outra carreira indivíduos desajustados, sem os submeter antes a uma prévia, cuidadosa e racional verificação de sua capacidade psicotécnica para o cargo, mister,

ou ofício, em que os queiram ajustar. Não será corrigir o mal existente, mas propiciar a criação de outros e talvez mais graves, com a chancela oficial. Será violar os princípios fundamentais do instituto da reabilitação profissional e ensanchar anomalias que nos virão desalentadoramente everter as bases do sistema de mérito, e ao administrador suscitar imprevisíveis dificuldades.

Juridicamente, elas nos não convencem porque a exata inteligência do § 1.º do art. 70, acima citado, não se alcança, ao que cremos, apenas com a exegese pura e simples dêsse dispositivo. E' preciso, é imprescindível interpretá-lo em perfeita harmonia com os demais dispositivos do Estatuto, principalmente com os que disciplinam as várias formas de provimento de cargos e carreiras; e animá-lo do do mesmo espírito que alenta essas e outras disposições estatutárias.

Urge, também, não esquecer que o Estatuto tem imperfeições de forma e de fundo, que facilmente nos induzem a êrros, como ocorre, por exemplo, com texto em foco. "A readaptação por transferência", prescreve êle,

"não dependerá da satisfação de condições de habilitação previstas na alínea b do art. 65, e será feita mediante proposta do Ministro de Estado, ouvido o Departamento Administrativo do Serviço Público",

isso é, não está clausulada à

"satisfação de condições de habilitação determinadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público".

Teria o legislador, com isso, numa aberrante contradição consigo mesmo, numa antinomia que a hermenêutica repele enérgicamente, admitido o *reajustamento* nem as necessárias cautelas?

Aparentemente a resposta é afirmativa, mas, se subordinarmos, como insta fazê-lo, o enunciado dêsse preceito à sistemática acolhida pelo Estatuto, nos certificaremos de que êsse diploma legal acertadamente condiciona o reajustamento à verificação da capacidade profissional do desajustado quando, em seu artigo 68, nos oferece o conceito, incompleto aliás, de reabilitação:

"Readaptação é o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual e vocação".

Ora, em nossa gerência de pessoal, o processo para sondar, verificar e tornar patente a capaci-

dade ou a vocação profissional de alguém é o em-
prêgo de diversos tipos e espécies de provas, isso é, na terminologia do Estatuto, o trabalho de apura-
se o candidato "satisfaz as condições de habilitação determinadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público". E tanto assim é que o desas-
trado § 1.º do art. 70 encerra a cláusula que man-
da ser "ouvido o mesmo Departamento nos casos de *readaptação por transferência*. Por que, ou para
que, essa audiência se a *readaptação* (?) se reali-
za *ope legis*? Para que sacramentar o que já está
sacramentado? Acolher essa extravagância será,
portanto, admitir na lei disposições inúteis, o que
repugna à técnica jurídica.

Ainda quando o reajustamento não estivesse
clausulado à prova de ter o candidato "capacidade
física ou intelectual e vocação" para a nova car-
reira, função ou cargo, não devemos perder de vista
que, na forma do art. 12, os cargos públicos são
preenchidos mediante

- I — nomeação;
- II — promoção;
- III — *transferência*;
- IV — reintegração;
- V — readmissão;
- VI — reversão e
- VII — aproveitamento.

E que, pelo art. 13, "*só poderá ser provido em cargo público quem satisfizer os seguintes requi-
sitos:*

- I — ser brasileiro;
- II — ter completado dezoito anos de idade;
- III — haver cumprido as obrigações e os en-
cargos para com a segurança nacional;
- IV — estar no gozo dos direitos políticos;
- V — ter bom procedimento;
- VI — gozar de boa saúde;
- VII — *possuir aptidão para o exercício da
função*;
- VIII — *ter-se habilitado previamente em con-
curso, salvo quando se tratar de cargos
isolados para os quais não haja essa
exigência*;
- X — *ter atendido às condições especiais
prescritas para determinados cargos ou
carreiras*".

E' um princípio a que a transferência não pode fugir, pois a exceção que o parágrafo único do artigo 13 estabelece só aproveita aos casos de provimento, por reintegração, readmissão, reversão e aproveitamento.

Se, entretanto, objetarem que não há como esca-

par à determinação do aludido § 1.º, não esqueçam os pugnadores este preceito constitucional que deve prevalecer:

"Art. 186. A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde".

SELEÇÃO

Provas escritas objetivas - suas vantagens

BELMIRO SIQUEIRA

Em educação, em psicologia e em administração de pessoal, com objetivos vários, empregam-se provas. Para consecução de seus fins, a orientação profissional, a formação profissional e a seleção profissional têm, no uso de provas — escritas, orais, práticas, clássicas ou objetivas — recurso valiosíssimo. Os resultados mais diretos do ensino, em seus diversos níveis, são auferidos por meio de exames, por meio de provas mensais, parciais e finais.

A técnica de provas — a docimologia — é hoje uma especialização bem definida, constituindo instrumento fundamental para as atividades daquêles que fazem seleção de servidores para a indústria, para o comércio e para o Estado.

A contínua movimentação de pessoal, o desenvolvimento dos trabalhos de numerosas repartições ou mesmo a criação de novos órgãos administrativos exigem que a agência de recrutamento e seleção de servidores para o Governo Federal tenha constantemente volumoso trabalho de preparação, aplicação, correção e julgamento de provas.

Ora usam-se provas escritas clássicas, ora são empregadas provas escritas objetivas; provas orais e provas práticas são indicadas na seleção para algumas carreiras e séries funcionais. Em poucos casos torna-se aconselhável a adoção de testes de nível mental e aptidão.

De todos os tipos e formas de exame, merecem preferência, por razões ponderáveis, as provas escritas objetivas. Entre nós, tem sido o

D.A.S.P., sem dúvida, um grande vulgarizador da técnica de exames através de testes, isto é, por meio de questões objetivas.

Que vantagens apresentam as provas objetivas? Quais são as suas desvantagens? Há antagonismo entre o uso de provas clássicas e o uso de provas objetivas? Aqui e no próximo número desta Revista, propomo-nos a responder tais indagações. Não porque sejam originais ou estejam ainda sem respostas, mas visando a repisar e a vender idéias a respeito do assunto.

Provas objetivas são aquelas cujas questões condicionam as respostas dos examinados, podem ser corrigidas diante de um padrão e são julgadas de acordo com imparcial critério estatístico.

Provas clássicas ou subjetivas são aquelas cujas questões, de livres respostas, têm seu julgamento dependente, em grande parte, do arbítrio do examinador.

Como vantagens de prova objetiva, podemos arrolar as seguintes:

I — Ser de avaliação inteiramente objetiva — Exigindo, em qualquer de seus tipos, uma resposta breve, uma simples palavra ou um sinal apenas, as questões que constituem uma prova objetiva delimitam e orientam a reação ou o trabalho do candidato. O que o examinando tem de fazer é perfeitamente determinado. Acerta ou erra. A sua nota final, a expressão quantitativa de seu conhecimento ou o valor do seu trabalho resulta numa simples contagem de acertos e erros. Quando aplicamos uma prova a certo grupo, nosso prin-

principal objetivo é, com referência ao atributo ou aspecto que a prova mede, a hierarquização dos indivíduos dêsse grupo. E para hierarquização dos indivíduos, avaliamos os seus "records", os seus trabalhos, determinando as notas ou os escores que obtêm na prova. Se essa avaliação ou determinação de notas não fôr objetiva, se depender principalmente de quem corrige, as provas não hierarquizarão, não classificarão com fidelidade os indivíduos considerados. As notas não sendo função dos trabalhos dos candidatos, mas do subjetivismo do examinador, teremos possíveis injustiças e flagrantes erros. A equação pessoal do examinador certamente o conduzirá a dar mais pontos a um trabalho que, corrigido de novo, por ele mesmo ou por outro examinador, merecia menos pontos; ou vice-versa. Com a prova objetiva isso não acontece: qualquer examinador é levado a dar sempre as mesmas notas e a hierarquização estabelecida por tais notas é constante. E' fidedigna a classificação fundada em escores de provas objetivas.

II — *Admitir perfeito padrão de correção e matemático critério de julgamento* — As provas objetivas, integradas por questões dos tipos "falso-verdadeiro", "múltipla-escolha", "completamento" etc., têm, para fins de correção, padrões perfeitos, completos, que tornam a correção um trabalho mecânico, de simples atenção. As provas, ou melhor, as questões objetivas podem ser corrigidas por meio de "máscaras", isto é, por meio de simples fôlhas ou cartões, adequadamente perfurados, que se ajustam sôbre as provas dos candidatos. Ou, por outra forma, com o modelo ou padrão, qualquer pessoa, o próprio interessado, pode corrigir sua prova: é só conferir as posições de seus sinais, suas palavras, suas respostas enfim, com as posições dos sinais, com as palavras ou com as respostas da prova modelo, ou seja, do padrão. Na prova objetiva, todos os candidatos enfrentam as mesmas questões, questões estas que se apresentam, a todos, da mesma forma. Todos os examinados têm de executar as mesmas ordens e, se conhecedores dos assuntos em que estão sendo examinados, tendem a apresentar as mesmas respostas ou respostas perfeitamente substituíveis. Reações específicas, conhecimentos limitados ou certos comportamentos desejáveis são provocados adequadamente através de numerosas questões. A correção do trabalho dos candidatos se resume,

assim, numa simples comparação das respostas do candidato com as respostas da prova padrão. Já a prova clássica não admite um padrão perfeito, salvo se os trabalhos dos examinados tiverem sido, previamente, bitolados, sujeitos a um esquema rígido, fornecido pela Banca. Salientamos, ainda, a vantagem de, para as provas objetivas, ser possível a adoção de um critério matemático de julgamento. As numerosas questões da prova são submetidas a um cuidadoso estudo estatístico do qual resulta, para uma delas, ou para determinados grupos de questões, valores precisos, objetivos, exatos. O número de pontos para cada questão ou para cada grupo de questões de uma prova objetiva é calculado e estabelecido em função dos resultados apresentados pelos próprios examinados e de acôrdo com a validade das respectivas questões ou grupos de questões. Nas provas objetivas podemos determinar matematicamente o valor de cada questão, o que vale dizer, podemos estabelecer um critério matemático de julgamento. A correção das provas objetivas se faz, em última análise, com o auxílio de uma simples prova padrão e o estabelecimento de notas ou escores finais dessas provas é uma simples contagem de pontos, segundo o critério de julgamento fixado.

III — *Permitir uma justa escolha de assuntos* — A prova clássica, dada a sua própria natureza e à vista de sua própria forma, consta, comumente, de uma dissertação, de uma exposição, de uma resposta livre a respeito de questões apresentadas pelos examinadores. Se o assunto é sorteado, há o risco de sair um ponto que, sozinho, não selecionará a contento. Se o assunto é escolhido pela Banca, resta o perigo de predominar a "simpatia" dos examinadores por certos pontos. Ou, por outro lado, o que é mais lógico, não poderão os examinadores observar tôdas as partes fundamentais da matéria. Só poderá a Banca examinar um determinado assunto. Já na prova objetiva, isso é evitado facilmente. Os examinadores podem "tocar" em todos os pontos do programa, apresentar questões sôbre partes essenciais e acessórias da matéria. Diante das especificações dos cargos ou funções para as quais os indivíduos serão selecionados, poderá a Banca planejar grande número de questões, examinando diversos aspectos de toda a disciplina. A prova clássica não pode ser tão ampla como a prova objetiva. As variadíssimas

questões desta abrangem maior área, maior campo dos assuntos exigidos no programa.

IV — *Obrigar os examinados a uma reação* — O teste — a prova objetiva — é um reativo. Enquanto a prova clássica exige a total iniciativa do candidato, a prova objetiva é, dada a sua forma, um fator de motivação. As questões objetivas, com sua simples apresentação, já por seu tipo, indicam aos examinados o *que fazer* e o *como fazer*. A prova subjetiva — a ser executada dentro de 2 ou 3 horas pelos candidatos — obtém, não raras vezes, péssima e deturpada amostra dos conhecimentos e do real valor de muitos dos examinados: uma indisposição, um nervosismo, uma momentânea inibição ou uma pequena fuga da inspiração é o suficiente para levar bons candidatos à reprovação, ao fracasso. Se a prova objetiva pode ter um exato tempo de duração, dando-se ainda uma margem para revisão de todo o trabalho, a prova clássica nunca apresenta tempo de duração satisfatório para todos os candidatos: uns, os que pouco sabem, acham que a duração da prova é até longa, outros, os que muito sabem e que pretendem revelar todos os seus conhecimentos, julgam que o tempo é pequeno. Tudo isso por causa da “situação forçada” em que as provas clássicas colocam os candidatos. Uma data que não vem à mente, um fato que se anuncia antes de outro, uma dificuldade de expressão que surge, e eis pontos e pontos descontados por quem examina. No exercício normal da vida êsses embaraços não são comodamente resolvidos com o auxílio de livros à mão? A prova objetiva apresenta “situações quase livres”. Tem o candidato apenas de escolher, completar uma verdade, citar fatos ou dados básicos de certos conhecimentos, identificar elementos apresentados, ordenar ou estruturar dados fatores. Há uma orientação, facilita-se a compreensão do examinando, dá-se-lhe oportunidade de invenção e êle mesmo pode saber o que fez e criticar seu trabalho: as questões objetivas provocam a reação dos candidatos; as questões do tipo clássico deixam os examinados entregues à própria sorte, ou melhor, à sua livre iniciativa.

V — *Indicar as deficiências individuais* — Uma prova objetiva, construída de conformidade com a técnica, põe a claro os pontos fracos dos examinados. Enquanto que na prova clássica, na dissertação sobre um tema, alunos habilitados

conseguem, com algumas frases adrede preparadas ou com alguns “narizinhos de cêra” decorados, alcançar altas notas, mesmo com professores experimentados, já nas questões objetivas não há por onde escapar, os candidatos sabem ou não sabem, acertam ou erram. Os itens de uma prova objetiva esteriotipam os conhecimentos dos alunos. Com uma boa prova objetiva, feita por especialistas, podemos identificar todos os pontos fracos do preparo que um candidato ou aluno apresenta com relação a certa matéria.

VI — *Ser de correção fácil e de julgamento rápido e preciso* — Qualquer pessoa razoavelmente instruída pode corrigir provas objetivas. Há com isso uma extraordinária economia de tempo e de dinheiro. Um cuidadoso professor, por mais que se esforçar, nunca corrigirá e julgará eficientemente provas, do tipo clássico, que tiver aplicado aos seus alunos. Haverá sempre notas imprecisas: em sucessivas correções de um grupo de provas, (apagando-se, por hipótese, as correções anteriores), o mesmo professor dará notas diversas das que já tiver atribuído. E o tempo necessário à cuidadosa correção de provas clássicas? Um examinador experimentado gasta, em média, de 20 a 30 minutos na correção de uma prova de 4 páginas. Se fossem aplicadas só provas clássicas nos concursos de seleção de pessoal para os serviços públicos, em quanto tempo corrigiria um examinador, digamos, as 50.000 provas do concurso de escriturário? As provas objetivas, apesar do número de questões que apresentam, (20, 30, 40 e até 100 questões), podem ser corrigidas e julgadas num tempo mínimo. Além de qualquer pessoa poder corrigi-las, em cada uma não se depende mais de 10 minutos. E a correção por meio de máquinas “Hollerith”, “Power” ou “National”?

VII — *Apresentar um grau de confiança 70% superior ao acaso* — Quando empregamos uma prova objetiva temos escores precisos, fidedignos. Em repetidos exames do mesmo grupo, com a mesma prova, obteremos séries de notas que apresentam alta correlação entre si. Se na primeira aplicação obtivermos, dos n candidatos, as notas A1, B1 C1, ... L1, em uma segunda aplicação obteremos A2, B2 C2, ... L2 e em uma terceira aplicação obteremos A3, B3, C3, ... L3. As notas A1, A2 e A3 serão iguais ou muito próximas umas das outras; da mesma forma, as notas B1,

B2 e B3 serão iguais ou muito próximas umas das outras, e, também, as notas C1, C2 e C3 serão iguais ou perfeitamente substituíveis. A classificação lograda com as notas A1, B1, C1, ... L1 serão a mesma que se obterá com as notas A2, B2 e C2, ... L2, da segunda aplicação, ou com as notas A3, B3, C3, ... L3, da terceira aplicação. Na pior das hipóteses, ter-se-á que pelo menos 70% dos candidatos manterão as mesmas posições, estarão sempre classificados nas mesmas ordens. Aplicando-se uma prova clássica a um mesmo grupo, vêzes seguidas, têm-se séries de resultados que não coincidem. Em pesquisas feitas, verificou-se que apenas 10% dos resultados são os mesmos e que pelo menos 90% dos candidatos são colocados em ordens diversas das que tiveram na primeira aplicação ou no primeiro exame. Esse fato é muito importante, principalmente no caso da seleção de pessoal. As provas usadas têm que ser instrumentos fidedignos, que hierarquizam precisamente todos os candidatos, sob pena de haver sérias injustiças. Ao passo que a classificação obtida por provas objetivas merecem, no mínimo, 70% de confiança, a classificação fornecida por uma prova clássica, não planejada, alcança ou deve merecer um grau de confiança apenas de 10%.

VIII — *Impedir o preparo do candidato só para o exame* — A prova escrita clássica consta, não raras vêzes, de duas ou três questões sobre ou dois pontos do programa. E os interessados disso sabendo, limitam-se a estudar dois ou três pontos. Se der sorte... estarão aprovados com notas máximas. Já com as provas objetivas, têm os candidatos ou alunos que estudar e conhecer mais de 60% do programa, pois, para habilitação, é indispensável que respondam tal porcentagem de questões. Sobre todos os pontos, os examinadores indagam e os candidatos têm de saber alguma coisa, sem o que não serão aprovados. Dada a extensão da prova clássica, os assuntos menos importantes ou mais fáceis são os que caem para dissertação. Dada a extensão da prova objetiva, são os indivíduos examinados em todos os pontos, tanto nos mais fáceis e menos importantes como nos mais difíceis e importantes.

IX — *Suprimir ou diminuir a redação* — Verdade é que, em muitos casos, nos interessa verificar a linguagem do candidato, sua facilidade de expressão, seu estilo, seu poder de imaginação,

enfim, certos atributos suplementares daqueles que caracterizam o trabalhador eficiente de dada carreira. Comumento, porém, o que nos convém é medir os conhecimentos ou as habilidades específicas que os examinandos apresentam com relação a determinado campo de atividades. E para medir os conhecimentos ou as habilidades próprias para certo trabalho profissional basta a prova objetiva. Se na vida real temos horas e horas para redigir, temos livros para consultar, elementos os mais variados a nos auxiliar no desempenho de nossas funções, como queremos colocar candidatos numa sala e dar-lhes um tempo x, sempre reduzido, para produzir um peça literária sobre um tema que, via de regra, não lhes é familiar? A experiência nos tem mostrado que o candidato que resolve a contento questões objetivas de português, p. ex., também redige satisfatoriamente. Há alta correlação entre notas de provas objetivas e capacidade prática, isto é, uso eficiente, na vida profissional, dos conhecimentos revelados nas provas. Não interessa, pois, na maioria dos concursos e provas de habilitação o emprego de questões clássicas. O ambiente de exame nem sempre é adequado à avaliação de capacidade para o exercício de certas atividades. E' ainda por esse fato, aconselhável o uso de provas objetivas por eliminarem a redação ou reduzi-la ao mínimo indispensável.

X — *Ser um perfeito instrumento de medida* — Uma boa prova objetiva apresenta todos os característicos de um científico instrumento de medida. Objetividade, validade, fidedignidade, compatibilidade comparabilidade, aplicabilidade e simplicidade são as qualidades sempre presentes numa prova objetiva, organizada com técnica. Com a objetividade temos que as questões apresentadas, já em si, conduzem os candidatos que conhecem o assunto a uma resposta única ou a respostas idênticas de conteúdo, e, por outro lado, elimina inteiramente ou em porcentagem elevadíssima o subjetivismo, a equação pessoal do examinador. Fidedignidade, precisão ou coerência interna é a propriedade segundo a qual a prova objetiva dá lugar a medidas, a notas, a scores, a resultados, enfim, merecedores de fé, seguros, constantes, matemática ou estatisticamente iguais, isto é, os mesmos valores numéricos ou valores afetados de erros desprezíveis. Pela validade ou coerência externa, a prova objetiva provoca a

exteriorização e possibilita mensuração de certos atributos, de certos conhecimentos e de alguma capacidade ou de determinadas aptidões reconhecidas como indispensáveis ao exercício eficiente de especificado cargo. Em relação ao atributo que uma prova mede, temos que os indivíduos examinados se diferenciam uns dos outros. Pois bem, a prova objetiva apresenta essa característica, isto é, indica, resalta as diferenças dos candidatos, mostra, quanto ao aspecto avaliado, a superioridade de um examinando sobre outro, quanto um sabe mais do que outro, ou seja, o *quantum* de capacidade específica de cada um. Isto é a sensibilidade, seletividade ou poder discriminante da prova objetiva: propriedade de determinar as diferenças individuais quanto a um traço ou grupos de traços. Da compatibilidade ou adequabilidade temos que a prova objetiva, planejada à base das atribuições dos cargos ou funções, revela a capacidade total do grupo examinado, patenteia a composição do mesmo, se integrado por candidatos muito capazes, pouco capazes, ou normalmente capazes. A graduação das questões, a especificidade dos assuntos das mesmas e a completa elaboração estatística a que podem se sujeitar tornam possível a comparação dos resultados de uma prova objetiva, em repetidas aplicações, a comparação dos resultados de diferentes provas objetivas de uma mesma disciplina, aplicadas em um mesmo grupo ou a grupos diversos,

a comparação de resultados de provas objetivas, de diversas disciplinas, aplicadas ao mesmo grupo, em suma, todos os estudos comparativos possíveis. E' a comparabilidade dos resultados de provas objetivas. Seria dispendioso e de resultados pouco seguros o emprêgo de provas clássicas para seleção entre milhares de candidatos. A dificuldade de correção, a aleatoriedade das notas distribuídas e mesmo os atributos acadêmicos que, em geral, podemos medir com a prova clássica aconselham-nos a sua substituição quase que completa pela prova objetiva. A grande ou a total aplicabilidade das provas objetivas é apenas compensada pelo uso de provas clássicas em poucos e reduzidos casos. A simplicidade da prova objetiva proporciona maior confiança aos examinandos. Enquanto na prova objetiva o candidato tem somente de assinalar as respostas apresentadas ou escrever uma ou poucas palavras, na prova clássica tem o interessado que saber redigir com exuberância, sob pena de, para a maioria dos examinadores, não revelar conhecimentos. Pensamos às vezes, que, se nossas escolas, desde cedo, nos tivessem acostumado aos exames por meio de provas objetivas, os concursos do D.A.S.P. não nos causariam tanto medo. Todos aqueles que conhecem nossos tradicionais métodos de exame se espantam ou mesmo se atrapalham com a simplicidade das provas objetivas adotadas pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento.

Questões apresentadas no C. 184 - Concurso para a carreira de Arquivista do S. P. F.

TÉCNICA DE ARQUIVO

Trace o F ou o V conforme seja falso ou verdadeiro o juízo expresso.

1. O agrupamento de assuntos conexos, tanto pode ser feito pelo método decimal como pelo "Duplex" ☒ F ☒ V
 2. No método "Duplex" não há o perigo de serem abertas novas pastas para assuntos correlatos ou dependentes de outros já existentes ☒ F ☐ V
 3. Tanto no método decimal como no "Duplex", a classificação é feita no sentido descendente, do geral para o particular, do gênero para a espécie ☐ F ☒ V
 4. No método Nemônico as segundas guias são divisionárias ☐ F ☒ V
 5. No método "Sondex", como em todo alfabético-numérico, a classificação é feita por dois nomes ☐ F ☒ V
 6. "File" ou "Filing", em técnica de arquivo, têm a mesma significação ☐ F ☐ V
 7. O arquivo rotativo é o mais indicado para endereço de correspondentes ☐ F ☒ V
 8. Os arquivos verticais são mais antigos que os horizontais ☒ F ☐ V
 9. As guias subsidiárias são dispostas logo após as secundárias ☐ F ☐ V
 10. Na classificação pelo sistema indireto são observadas as regras bibliográficas ☐ F ☐ V
- Sublinhe a resposta certa:
1. O método Nemônico foi idealizado por
 Melvil Dewey
 Frederick Winslow Taylor
 Russel Soundex

2. As janelas das projeções são destinadas à localização dos assuntos a facilitar a retirada das pastas ao encaixe do "flexo-line"
3. O método alfabético somente é empregado em índices pode ser usado tanto num arquivo por assuntos como por nomes
+ é indispensável em todos os métodos de arquivamento
4. O método decimal, além do "classificador" ou "código", exige relação das pastas não emprega índice exige um índice
5. Nos arquivos horizontais os documentos são dispostos em ordem alfabética em ordem numérica uns sobre os outros.

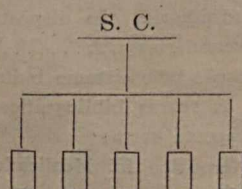
Responda às seguintes perguntas:

1. Para que servem as pastas?
2. Cite 3 espécies de arquivos horizontais antigos:
3. Enumere 3 métodos de transferência:
4. Classifique os métodos de desinfecção:
5. Os métodos de restauração denominam-se:

Escreva nos claros das frases abaixo os nomes acessórios para completar-lhes o sentido:

1. No método alfabético duplo, a classificação é feita por nomes.
2. O documento em que os ministros e presidentes ou chefes de órgãos subordinados se dirigem à P. R. denomina-se
3. Os métodos de arquivamento conhecidos sob os nomes de "follow up" e adotam convenções de divisão em côres.
4. O documento em que as autoridades do mesmo nível hierárquico se correspondem denomina-se
5. Denomina-se a remoção dos documentos do arquivo corrente para o arquivo permanente.

As "Seções de Comunicações" dividem o trabalho por turmas, atribuindo, a cada uma, atividades particulares, tarefas que não se confundem com as das demais. Imagine essa divisão do trabalho para um Serviço de Comunicações e faça a indicação no organograma abaixo:



Observando as regras bibliográficas, ordene nas linhas abaixo os seguintes nomes: Camilo Castelo Branco, Joa-

quim Pinto Filho, João Pinto Neto, Jeannette Mac Donald, Maurice Le Fevre, 3.º Congresso Numismático. Primeira Conferência de Chanceleres, Paul Saint Jean, Coronel Magalhães Bastos e J. Gomes & C.º.

Numere e ordene, segundo o método "Soundex", os nomes de Domingos de Sá, Alfredo Gay, Álvaro Drumond, Gervásio Silva e Melvil Dewey. A tabela respectiva consigna o valor 3 para o D, 4 para o L, 5 para M e N, 6 para o R, 2 para o S e 1 para o V.

Numere e ordene, pelo método "Automático", os nomes: Eduardo Batista, Pedro Bouças, Alípio Campos, Aarão Reis e Arroz. Na tabela respectiva, encontramos os seguintes valores para as guias primárias: Am 2; Ba 3, Bm 4, Ca 5, Rm 26; para as guias secundárias, temos A-B = 1, D-E = 3 e L-M = 7.

Escreva nas linhas correspondentes aos nomes abaixo, de um lado, os números classificadores pelo método decimal e, do outro, os correspondentes ao método "Duplex":

100	D.A.S.P.	3
101		3-0-1
110	Diretor	3 1 0
111	Div. de Org. e Org.	3.1 2
112	S.I.E.F.	3.1 3
120	S.P.T.O.	4
120.1	Serviço de Coord. P. Adm.	4.0 1
120.2	S.O.G.	4 0 2
121	S.O.A.	5 0 2
121.1	Serv. Rac. Adm.	
121.2	S.P.R.	
	S.M.T.	

PORTUGUÊS

I — Em cada um dos grupos de textos que se seguem, há apenas um texto certo. Assinale o que estiver certo, colocando uma cruz (+) dentro dos parênteses que o precede.

1. () Não deviam haver ressentimentos pela discreção do confessor.
- () Não deviam haver ressentimentos contra a discreção do confessor
- () Não devia haver ressentimentos contra a discreção do confessor
- () Não devia haver ressentimentos contra a discreção do confessor
- () Não deviam haver ressentimentos pela discreção do confessor
- () Não devia haver ressentimentos contra a discreção do confessor
2. () Recomendei que se requisitasse, com prestesa, novos arquivos
- () Recomendei que se requisitasse, com prestesa, novos arquivos
- () Recomendei que se requisitassem, com prestesa, novos arquivos
- () Recomendei que se requisitasse, com prestesa, novos arquivos
- () Recomendei que se requisitassem, com prestesa, novos arquivos

- () Recomendei que se requisitassem, com prestesa, novos arquivos
3. () Tem-se anunciado suas pretensões a mais de um mês
- () Tem-se anunciado suas pretensões há mais um mês
- () Têm-se anunciado suas pretensões há mais de um mês
- () Têm-se anunciado suas pretensões a mais de um mês
- () Têm-se anunciado suas pretensões há mais de um mês
- () Têm-se anunciado suas pretensões há mais de um mês
4. () Se lhe obrigarem a uma declaração, diga que lhe nomearei secretário
- () Se o obrigarem à uma declaração, diga que nomeá-lo-ei como secretário
- () Se o obrigarem a uma declaração, diga que nomear-lhe-ei para secretário
- () Se lhe obrigarem a uma declaração, diga que o nomearei secretário
- () Se o obrigarem à uma declaração, diga nomearei como secretário
- () Se o obrigarem a uma declaração, diga que o nomearei secretário
5. () Estou prevenindo-o de que virão persuadi-lo de que nada ocorrerá
- () Estou prevenindo-lhe que virão persuadir-lhe de que nada ocorrerá
- () Estou prevenindo-lhe de que virão persuadir-lhe ed que nada ocorrerá
- () Estou lhe prevenindo que virão lhe persuadir que nada ocorrerá
- () Estou prevenindo-o que lhe virão persuadir de que nada ocorrerá
- () Estou lhe prevenindo de que o virão persuadir que nada ocorrerá

II -- Dentre as palavras abaixo, assinale as que estiverem grafadas corretamente, colocando uma cruz (+) dentro dos parênteses que as precedem.

- | | |
|----------------|----------------|
| () algarávia | () artemanha |
| () almasso | () atrazar |
| () conciente | () impecilho |
| () desabitado | () pertubação |
| () conceção | () resenha |
| () à-miúde | () assaz |
| () congérie | () sequaz |

III — Escreva, nas linhas em branco, a abreviatura de cada uma das seguintes palavras e expressões:

Sua Senhoria: Volumes:
 Vossa Excelência Suplemento:
 Muito Digno: Manuscrito:

IV — Dentre os textos abaixo, assinale, com uma cruz (+) dentro dos parênteses, os que estiverem certos quanto à regência das palavras sublinhadas.

- () Vi-o *absorvido* a ocupações especiais.
- () Está muito *acreditado* com o diretor.

- () Ele não é *alheio* na história da literatura.
- () O D.A.S.P. vai *proceder* os concursos.
- () Senhor! Todos *aspiram* a ela.
- () Quanto ao cargo, disse-me que não *lhe aspirava*.
- () *Afixei* dois cartazes no muro.
- () Tende *caridade* com o próximo.
- () Falece aos catedráticos a *competência* de acompanhar os exames.
- () Hão de ter tido *condescendência* em nos acompanhar.

V — Escreva, nas linhas em branco, na segunda pessoa do plural do Futuro do Subjuntivo, os seguintes verbos:

Intervir	Preterir
Prever	Ater-se
Prover	Sustar
	Contradizer-se
	Compor
	Precaver-se
	Reaver

VI — Assinale, nos dois grupos de textos abaixo, os textos que estiverem corretos, colocando uma cruz (+) dentro dos parênteses que os precedem.

1. () E' necessário que reavenhas tudo.
- () Eles abolem os hábitos que se tornem prejudiciais.
- () Com o que recebeis, provedes às vossas necessidades?
- () Convém que nos precavemos contra a falta d'água.
- () Gratificarei a quem me reouver a jóia.
2. () Se quiseses chegar hoje, siga pelo atalho.
- () Reavei agora o que perdestes.
- () Quando vieres à cidade, procure-me.
- () Traze-me os teus livros para eu encaderná-los.
- () Diga-me quantos livros há em tua biblioteca.

VII — Coloque nos parênteses da coluna da esquerda os números da coluna da direita correspondentes à significação dos prefixos usados nas seguintes palavras:

Prefixos

- | | |
|---------------|----------------------------|
| () Refrear | 1. Movimento para fora |
| () Reiterar | 2. Movimento para a frente |
| () Metacarpo | 3. Afastamento |
| () Metáfora | 4. Movimento para trás |
| () Propagar | 5. Sucessividade |
| () Profundo | 6. Intensidade |
| () Aberrar | 7. Movimento através |
| () Obstruir | 8. Repetição |
| () Êxodo | 9. Movimento para baixo |
| () Diâmetro | 10. Mudança |
| | 11. Posição em frente |
| | 12. Posição superior |

VIII — No grupo de textos abaixo, há textos errados e textos certos quanto à colocação dos pronomes objetivos. Assinale os certos colocando um C

dentro dos parênteses, e os errados, colocando um E.

- () Se alguém procurar-me, mande esperar-me um pouco.
- () Espero me digas somente se aceitar-se-ão novos recursos.
- () A verdade é que, no momento, se tem demorado tanto que nos está preocupando.
- () Quase sempre dá-se o desastre quando menos se espera.
- () Onde tê-lo-emos de encontrar, não no-lo disse êle.
- () Quem no-lo disse já se ausentou daqui.
- () Vou lhe explicar com quantos paus se faz uma jangada.
- () Fiquem-se com êle, que eu vou-me embora.

REDAÇÃO DE RESUMOS

Resuma, em ementas, cada um dos trechos transcritos abaixo. Reduza-os ao mínimo possível, deixando apenas o que há de essencial.

1. "Apreciado o recurso interposto pela D.A. do M.A., contra a decisão da Delegação no mesmo Ministério, que recusou registo a um adiantamento, sob o fundamento de que os serventes não têm a necessária idoneidade para aplicar os dinheiros públicos, o Tribunal, em sessão de 29-4-41, negou provimento ao mesmo recurso, mantendo, assim, a decisão recorrida".

2. "Em sessão de 7-3-41, o Tribunal, julgando o processo de concessão de aposentadoria a um funcionário, no cargo da classe C da carreira de servente do Quadro VI, por decreto de 20-2-39, nos termos da letra d do art. 156 da Constituição de 1937, ordenou o registo da referida concessão, aceitando, como prova de idade, o título eleitoral e a caderneta de identidade do aposentado".

3. "O D.A.S.P. teve oportunidade de esclarecer que os extranumerários têm direito ao abono de diárias, desde que, em situação idêntica, devam ser atribuídas diárias aos funcionários.

Esclareceu, ainda, que o cálculo das mesmas deve ser feito na base adotada para os funcionários pelo decreto n.º 4.903, de 9 de dezembro de 1939".

4. "Tendo a Delegação do Tribunal no Estado de Sergipe consultado, em face do disposto no art. 10, letra b, do decreto n.º 4.923, de 12-10-39, se é permitido aos chefes de repartição arbitrarem diárias por serviços a serem prestados pelos mesmos chefes, resolveu o Tribunal, em sessão de 23-7-40, responder que as diárias aos chefes de repartições ou serviços devem ser arbitradas pela autoridade a que estiverem imediata e diretamente subordinados".

5. "Apreciando processo em que um ex-funcionário pedida readmissão, alegando a ilegalidade do ato demissionário, processo êste que havia recebido, no Ministério competente, informação contrária, em vista de estar prescrito o direito de reclamação do interessado, o D.A.S.P. sustentou o princípio de que o pedido de readmissão não é recurso e, portanto, não está sujeito a perempção.

Em qualquer época, pode ser apresentado o pedido de readmissão e deve ser apreciado na conformidade do disposto no art. 78 do Estatuto dos Funcionários".

MATEMÁTICA

Resolva as questões dadas abaixo colocando as respostas nos lugares indicados. Faça os cálculos na folha em branco que se segue.

$$1) \frac{3}{50} \times \frac{2}{27} = \dots\dots\dots$$

$$\frac{2}{3} + \frac{1}{5} - \frac{7}{15} = \dots\dots\dots$$

$$0,0049 \div 7 = \dots\dots\dots$$

$$\frac{0}{3} \times 5 + 10 = \dots\dots\dots$$

$$0,0363636\dots \leq \dots\dots\dots$$

$$\frac{15}{21} \div 3 = \dots\dots\dots$$

$$120 \div \frac{60}{190} = \dots\dots\dots$$

$$11 \div 0,001 = \dots\dots\dots$$

$$12 - 2 \times 5 + 8 = \dots\dots\dots$$

2) Em 20500 km há hm e 500 metros

Em 120 há m2

Em 1800 m3 há dast

3) 100 1 = dm3 = cm2

2050 g = kg = dag

30 dm2 = m2 = ca

4) Uma torneira enche os $\frac{2}{3}$ de um tanque em 2 horas;

outra esvasia em 3 horas o $\frac{1}{5}$ do referido tanque.

Em quantas horas ficarão cheios os $\frac{8}{15}$ do tanque?

5) Em uma repartição trabalham 30 servidores, sendo 20 moças e 10 rapazes. Trabalhando todos juntos fazem um serviço em 15 dias. Em quantos dias o mesmo serviço será feito se só trabalharam os homens? Admite-se que a produção de um rapaz seja a mesma de uma moça.

6) Um testamento diz que uma herança de Cr\$ 100.100,00 deve ser distribuída em partes diretamente proporcionais às idades dos herdeiros e que são respectivamente: 7, 11 e 13 anos. Quanto tocará a cada um?

ESTATÍSTICA

Resolver as questões abaixo. Colocar as respostas nos lugares adequados.

1. Usando o intervalo 4 e fazendo o limite inferior da primeira classe igual a 16, tabular convenientemente os seguintes dados:

16 — 17 — 19 — 20 — 20 — 21 — 22 — 24 — 24 — 24
 — 24 — 25 — 25 — 26 — 28 — 28 — 28 — 28 — 28
 — 28 — 29 — 30 — 30 — 30 — 30 — 30 — 30
 — 31 — 32 — 33 — 34 — 35 — 36 — 38 — 29 — 40
 — 44 — 47 — 50 — 55.

Classe Freqüências

2. O gráfico que visa a comparar grandezas ou dados por meio de retângulo da mesma largura e de alturas proporcionais aos respectivos valores é o gráfico

3. O gráfico permite a comparação dos dados entre si e com o todo.

4. Uma distribuição tem a freqüência total igual a 1.264. Abaixo da mediana, isto é, menores ou iguais à mediana há valores.

5. A média aritmética de uma distribuição é 16,4 e a mediana é 16,6. Sabendo-se que essa distribuição é fracamente assimétrica, determinar, pela relação empírica de Pearson, a moda da mesma.

6. Calcular a média aritmética e o desvio padrão da distribuição abaixo. (Dados fictícios)

Classes	Freqüências
0 — 2,9	1
3 — 5,9	3
6 — 8,9	8
9 — 11,9	3
12 — 14,9	1

O que é a Agência Nacional

Visão das atividades do grande órgão oficial de informações — Fornecimento gratuito, pelo Serviço de Imprensa, de abundante material e noticiário fotográfico para os diários e outros órgãos e empresas jornalísticas de todo o país e do estrangeiro — Mais de 700 jornais brasileiros alimentados pela seção do interior — Como estão organizados os serviços de rádio, cinema e divulgação — Um grande laboratório cinematográfico em funcionamento — Atividades da estação rádio-telegráfica PSU e do laboratório fotográfico.

A GÊNCIA NACIONAL sob a direção geral do jornalista Antônio Vieira de Melo, reflete nos dias atuais através da técnica, do dinamismo e da ação galvanizadora uma instituição de utilidade pública, por excelência, conforme veremos em seus vários setores de atividade.

O SERVIÇO DE RÁDIO

A cargo do jornalista Vítor Gargaglione, dispõe de uma aparelhagem de controle, através da qual, num programa de meia hora de transmissão diária, em cadeia com todas as emissoras do país, leva a toda a população do Brasil, não só os atos e atividades do Governo, como tudo quanto ocorre no território nacional. Mantém ainda um outro programa em espanhol, denominado "Llamando América", dirigido, em ondas curtas, aos países latino-americanos que, diariamente, por seu intermédio, ficam a par do que aqui se passa. Existe também neste serviço um departamento que se encarrega da instalação de alto-falantes nas solenidades públicas oficiais de caráter cívico, educacional, esportivo, etc., bem como uma discoteca considerada um patrimônio de valor histórico, por contar gravações de discursos das personalidades mais destacadas, nacionais e estrangeiras, e de solenidades de grande significação para o país e para o mundo tais como a promulgação da Constituição e a Conferência Interamericana.

O SERVIÇO DE DIVULGAÇÃO

Tem como chefe o Sr. Raul Chambelland e se ocupa de enviar aos jornalistas, escritores, artistas, arquitetos e pessoas interessadas, no país e no estrangeiro, informações, documentário, publicações, fotografias e material informativo de tudo o que é nosso. A maioria desse material, inclusive o boletim "Notícias do Brasil", redigido pela Seção de Imprensa Estrangeira, é impresso por este serviço, por meio de u'a máquina "Multilith", recentemente adquirida.

A seu cargo está ainda um levantamento dos recursos, produção, hotéis, meios de comunicação, transportes, etc., de todos os municípios do país; sobre o turismo nos referidos municípios; dos jornais, revistas, emissoras e serviços de alto-falantes e de todos os meios de publicidade existentes do Brasil. Esse trabalho destina-se à confecção do "Anuário Municipal Brasileiro" que oportunamente será divulgado.

O SERVIÇO DE CINEMA

Sob a chefia do Sr. Ernani Fornari, auxiliado de competentes técnicos, confecciona "shorts" cinematográficos de instantâneos da vida brasileira para exibição em nossos cinemas da capital e do interior. Este serviço acaba de ser consideravelmente melhorado com a instalação de um amplo laboratório, montado com todos os requintes da técnica moderna. Possui o laboratório duas máquinas automáticas que em prazo mínimo, revela, fixa e seca o filme; duas máquinas também automáticas para copiagem; tipografia e aparelhagem para a confecção de legendas; estúdio e aparelhagem completa de gravação e sincronização; máquinas de corte e correção; filmoteca; cabine de projeção munida de projetores moderníssimos Zeiss Ikon; sala de projeções, etc.

A montagem desse laboratório já é uma das grandes conquistas da administração do Dr. Antônio Vieira de Melo. Toda a maquinária ali existente, considerada verdadeira preciosidade e que foi adquirida por uma das administrações

anteriores, achava-se encaixotada, sofrendo a ação destruidora do tempo, enquanto a Agência Nacional pagava a laboratórios particulares, a revelação de filmes de sua responsabilidade.

O SERVIÇO DE IMPRENSA

Este é sem dúvida o mais importante e completo de todos os serviços da Agência Nacional. Abrange êle as Seções de Imprensa Local, Imprensa do Interior, Imprensa Estrangeira, Redação Especializada, Rádio-telegrafia e Documentação que compreende Biografias, Recortes, Laboratório Fotográfico.

E' o Serviço de Imprensa chefiado pelo jornalista Manuel Caetano Bandeira de Melo que desde que assumiu o cargo, com dedicação e carinho vem, incansavelmente, imprimindo, a tudo que lhe está afeto, uma nova orientação para bem servir ao Governo, à imprensa e ao público. Trabalha êste setor, ininterruptamente, 18 horas diárias, revezando-se seus funcionários em três turnos que vão das 6 às 24 horas. Funciona ainda aos domingos e feriados, nos mesmos horários, em regime de plantão, fato que ocorre unicamente com poucos e grandes órgãos mundiais, como, por exemplo, "The Times".

IMPRENSA LOCAL

Funciona esta Seção sob o controle de três secretários de turno, os jornalistas Adalberto Calçado da Rocha, Sérvulo de Melo e Fernando Marinho e conta com redatores profissionais e fotógrafos para cobertura de todo o serviço jornalístico de rua, mantendo, ademais, em cada Ministério, Senado Federal, Câmara Municipal e Palácio Presidencial, redatores que se encarregam de preparar o noticiário correspondente a cada um desses setores, que é imediatamente distribuído aos jornais do Rio de Janeiro, acompanhado de ilustrações fotográficas. A entrega é feita às redações dos jornais por intermédio da Expedição, anexa à Seção de Imprensa Local, mediante mensageiros para êsse fim designados, que se servem de motocicletas e bicicletas. Em se tratando de noticiário de grande importância e que requiere certa urgência, é êle passado diretamente pelos telefones aos Secretários de jornais.

IMPRENSA ESTRANGEIRA

A cargo de Thassilo de Sampaio Mitke, ocupa-se em traduzir toda a matéria que se publique sobre o Brasil, na imprensa estrangeira, e encaminhá-la após sua tradução para o português, à autoridade que possa interessar. Confecciona ainda, em papel de arroz, para sua remessa por via aérea, o boletim "Notícias do Brasil", jornal de pequeno formato, impresso em português, espanhol e inglês, contendo as notícias mais importantes e de atualidade, que é enviado às Embaixadas e Escritório Comerciais do Brasil no exterior, assim como a particulares que o solicitam.

REDAÇÃO ESPECIALIZADA

E' dirigida pelo profissional de imprensa Antônio José Correia, que tem a auxiliá-lo um grupo de redatores encarregados de entrevistar autoridades, políticos, cientistas, artistas, jornalistas, escritores e toda a classe de personalidades nacionais e estrangeiras. Estas entrevistas são também distribuídas à imprensa desta capital e do interior.

RÁDIO-TELEGRAFIA

E' conduzida pelo técnico Lauro Ramos e se incumbem de transmitir à Agência Nacional de São Paulo, que por sua vez o distribui à imprensa da paulicéia e o retransmite para interior do estado bandeirante, e para os demais Estados do Brasil, todo o noticiário da Agência Nacional do Rio. A PSU, prefixo desta estação rádio-telegráfica, recebe, além disso, todo o noticiário que lhe envia São Paulo e outros Estados, noticiário êste que é distribuído à imprensa do Rio de Janeiro por intermédio da Seção de Imprensa Local e retransmitido, pela Seção de Imprensa do Interior, para o resto do território nacional.

DOCUMENTAÇÃO

Sob a direção do jornalista Paulo Salvaterra conta esta Seção com numerosos auxiliares por compreender serviços de várias naturezas:

BIOGRAFIAS, com a finalidade de organizar e manter sempre atualizada, para distribuir aos jornais do país, quando necessário, fichas contendo dados biográficos de todas as personalidades nacionais e estrangeiras, das mais variadas profissões.

RECORTES, que, recebendo diàriamente coleções de todos os jornais do Rio, separa tōda a matéria relacionada com o Govêrno, e a envia à Presidência da República e aos Ministros de Estado, que nūm relance ficam a par do que lhes afete diretamente.

LABORATÓRIO FOTOGRÁFICO, um setor movimentadíssimo, devido à presteza com que se deve desincumbir de sua tarefa. Distribui êle, por intermédio das Seções de Imprensa Local e do Interior, para a imprensa desta capital, de São Paulo e do interior, centenas de aspectos fotográficos colhidos durante o dia.

ARQUIVO FOTOGRÁFICO — mantém de forma organizada albuns com originais dos instantâneos batidos e arquivos dos respectivos negativos, que podem ser encontrados e copiados imediatamente.

IMPrensa DO INTERIOR

Esta Seção, a cargo do jornalista Nicolau Barbeito Corredera, embora fazendo parte do Serviço de Imprensa, é, indubitavelmente, o mais importante setor da Agência Nacional. E' uma Seção com tōdas as características de uma agência telegráfica.

Da mesma forma que a Imprensa Local, devido à complexidade dos seus trabalhos técnicos, conta ela com três secretários de turnos. São eles os jornalistas Raul Bruce, Luís Storino e Rimus Prazeres.

Vem ela fornecendo noticiário a cerca de setecentos jornais e cinquenta estações de rádio do interior. E' de tamanha relevância o auxílio que a Agência Nacional vem dando, por meio dêste setor, principalmente aos pequenos jornais, que se pode afirmar, sem temor, que os mesmos pereceriam se lhes faltasse esta fonte oficial de informações. E esta afirmação se justifica porque, via de regra, a maioria da imprensa do interior é paupérrima, não dispondo de recursos para pagar o noticiário que lhe pudesse ser fornecido por qualquer agência informativa particular. E' necessário aqui consignar que tanto o noticiário e o material fotográfico distribuído aos jornais desta capital e de São Paulo, como aos do interior, por todos os serviços da Agência Nacional, são inteiramente gratuitos.

A Seção de Imprensa do Interior serve mais abundantemente a São Paulo em virtude da imprensa daquela capital ser comparável à nossa. Desta forma, são captadas em São Paulo, além de todo o noticiário comumente expedido para o interior do país, notícias outras que, quer pela menor importância, quer pelo extraordinário valor e falta de meios de transmissão imediata para o interior, são levadas àquela capital pela estação rádio-telegráfica de prefixo PSU. Todo o restante do material noticioso que não foi transmitido por esta via ou pelo telefone leste sendo ocupado quando necessário muito urgência ou extensão do noticiário a ser transmitido, bem como fotografias, são remetidos, diàriamente, pelos aviões que fazem a linha Rio-São Paulo. Para os demais Estados também é enviado noticiário e fotografias por via aérea.

Para todo o interior do país o serviço de informações é prestado por dois modos distintos: 1.º) transmissão pela estação rádio-telegráfica PSU de quatro boletins diários, somando os mesmos três mil palavras, sendo que os dois primeiros são transmitidos em três frequências diferentes de modo a facilitar a tarefa dos operadores; 2.º) transmissão através da Estação PRL-4, Rádio Ministério da Educação, de três "Boletins Falados".

Êste serviço, foi criado para melhor servir os pequenos jornais do interior, pois, como acima foi dito, além de não poderem pagar um noticiário, que lhes pudesse ser feito por qualquer agência particular, não dispõem tampouco de recursos para adquirirem aparelhos receptores especiais nem para a manutenção de rádio-telegrafistas com o objetivo de poderem captar os boletins telegráficos transmitidos por intermédio da estação PSU.

Sendo os "Boletins Falados" transmitidos em cadência de ditado escolar, com a repetição das palavras duas e mais vezes, qualquer pessoa pode recebê-los, mesmos escrevendo a mão.

Por sua vez, os correspondentes da Agência Nacional em todos os Estados da União enviam a esta Seção, regularmente, despachos telegráficos que, após traduzidos e distribuídos às imprensas do Rio e São Paulo, são retransmitidos para todo o país.

Mantém ainda a Seção Press Especiais enviadas por conduto do Departamento dos Correios e Telégrafos, assim como Press Dirigidas que encaminham, a um determinado lugar, a notícia que só ao mesmo interesse. Em geral estas press têm maior aproveitamento entre os senhores Senadores e Deputados, transmitindo a notícia para o Estado que o parlamentar representä.

Quando da Conferência Interamericana, reunida em Petrópolis, a A.N. enviou para o interior, além do serviço diário de rotina, 743 notícias com um total de 126.132 palavras e sôbre

a visita do Presidente Truman, ainda durante a realização da referida conferência, 196 notícias com um total de 35.400 palavras. Acresce que, durante os trabalhos da Conferência Interamericana em Quitandinha, a Agência Nacional criou, em caráter provisório, um serviço especial que remeteu aos principais jornais de toda a América Latina, cerca de 10.000 fotografias.

A Agência Nacional, dentro da atual orientação presta grandes e relevantes serviços ao Governo, ao povo e à imprensa do Brasil.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Duas experiências

GUERREIRO RAMOS

Nos últimos tempos têm surgido, entre nós, publicações sobre assuntos administrativos que podem ser consideradas de alta categoria, não só pela sua atualidade, como pela sua utilidade prática.

Os problemas debatidos nestes trabalhos existiram sempre no país. Entretanto, até bem pouco tempo não estava ainda formada a consciência dos mesmos.

Não será exagero afirmar que se deve ao Departamento Administrativo do Serviço Público grande parte do inestimável esforço de que resultou o atual movimento de racionalização administrativa.

Esta afirmação é confirmada por quem quer que examine o acervo de edições patrocinadas pelo DASP ou promovidas por elementos nêle integrados.

Nesta oportunidade, desejamos assinalar o aparecimento de dois excelentes trabalhos. Trata-se de *Conservação e Recuperação do Material* e de *Psicologia Aplicada ao Trabalho*, respectivamente de autoria dos técnicos de administração Oscar Vitorino Moreira e Arlindo Vieira de Almeida Ramos.

Estes livros são frutos de duas experiências levadas a termo pelos seus autores, em direto contato com os problemas administrativos o que naturalmente, contribui para dar a estes trabalhos o caráter objetivo que ninguém lhes pode negar.

Seria desejável que outros companheiros dos Srs. Oscar Vitorino Moreira e Arlindo Ramos, como também de Wagner Estelita Campos (que publicou recentemente o seu bem sucedido livro sobre direção) comunicassem suas experiências de maneira sistemática, pois não falta entre eles pessoas de indiscutível tirocínio administrativo e capacidade intelectual como um Isnard Garcia de Freitas, um Eurico Siqueira, um Arizio de Viana,

um Ottolmy Strauch, um Lucilio Briggs, um Tomas Vilanova Monteiro, um Marcos Botelho um Augusto Rezende Rocha e vários outros.

As qualidades principais do Sr. Oscar Vitorino Moreira ressaltam logo às primeiras páginas. São a simplicidade e a sinceridade. Ele foge aos modelos habituais. O autor soube eximir-se da tentação de citar e transcrever trechos de tratadistas americanos, processo subalterno de camuflar insuficiências, ainda de uso muito difundido.

Emancipado de suas leituras em língua inglesa, o Sr. Oscar Vitorino Moreira conseguiu fazer um estudo "brasileiro" sobre o problema de conservação e da recuperação do material, e não pela metologia, com certeza pela exemplificação e pelas conclusões, as quais, por sua oportunidade indissfarçável, deveriam merecer o exame das autoridades competentes.

Quanto ao livro do Sr. Arlindo Ramos, trata-se de um trabalho para o qual pode ser prevista, desde já, uma bela carreira. Como salientou o professor Mira y Lopes, *Psicologia Aplicada ao Trabalho* — é, no gênero, o livro mais completo que já se publicou na América Latina.

O compêndio do Sr. Arlindo Ramos aparece, muito oportunamente, pois é sabido que há entre nós, em matéria de seleção, um certo charlatanismo facilmente identificável que o despolicimento científico ou a ausência de crítica tem permitido alçar-se à categoria de técnica. A despeito da atuação destacada do prof. Lourenço Filho e de outros técnicos, têm sobreexistido ainda muitos equívocos neste particular, que estão a exigir correção. Uma obra como a do Sr. Arlindo Ramos, elaborada modesta e pacientemente, sem facilidades de nenhuma espécie e até contra a sabotagem, representa, sem dúvida, uma demonstração da mais genuína capacidade intelectual, e deve, por isto, merecer o melhor acolhimento possível.

Para esclarecimento dos interessados, transcrevemos abaixo os principais títulos do índice de *Psicologia Aplicada ao Trabalho*.

I PARTE — Procura e Escolha de Empregados.
Capt. I — Seção de Pessoal.

TÍTULO A — Processos Preliminares: —
Capt. II — Análise do Trabalho; Capt. III — Estudo do Tempo e Movimentos; Capt. IV — Recrutamento de pessoal; Cpt. V — Tipos de Seleção.

Título B — Exames e Provas: Sub-título I — *Generalidades*. Capt. VI — Diferença Individuais; Capt. VII — Medida das Diferenças. Sub-título II — *Exames das Aptidões*. Capt. VIII — Exahe do Rendimento Intelectual; Capt. IX — Exame do Temperamento e Personalidade; Capt. X — Exame de Sanidade e Aptidões Físicas. Sub-título III — *Exame dos Conhecimentos*. Capt. XI — Provas Escritas; seus tipos, vantagens e desvantagens: a) organização e construção de testes; b) prova de ensaio; c) julgamento de prova; d) administração da prova; Capt. XII — Provas Práticas; Capt. XIII — Provas Oraís; Capt. XIV — Provas de Títulos e Trabalhos.

II PARTE — Conservação e Direção de Empregados. Capt. XVI — Treinamento do Pessoal; Capt. XVII — Julgamento do Empregado e da Produção Individual; Capt. XVIII — Desajustamento e Empregado-problema; Capt. XIX — Elevação do Moral e Problemas de chefia.

INDICAÇÕES

O SERVIÇO PÚBLICO E SEU REGIME DE APOSENTADORIA — PUBLICAÇÃO DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO — RIO 1948.

O trabalho em aprêço que inicia a "série Documentação" do serviço de Documentação do DASP, trata da doutrina, legislação e jurisprudência sobre aposentadoria, incluindo também alguns atos já revogados, de interesse puramente histórico. Foram excluídos do estudo, os atos legislativos referentes à aposentadoria dos serventuários da Justiça, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal do Superior Tribunal Militar e do Tribunal de Contas, bem como os relativos ao pessoal dos Estados e Municípios.

Destaca-se no volume, um estudo sobre a evolução histórica e legal do regime de aposentadoria, de autoria do Sr. José Augusto de Carvalho e Mello, abordando os seguintes aspectos da questão: Aposentadoria, no Império

e na República, seu conceito e evolução, suas causas determinantes e imediatas — Provento e seu quantitativo — Direito a aposentadoria — Tempo de exercício ou de serviço efetivo, sua apuração e contagem. Acumulação de proventos entre si, com vencimentos ou pensão — Reversão e nova aposentadoria.

O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO — GERSON AUGUSTO DA SILVA — 2.^a EDIÇÃO — RIO DE JANEIRO — 1948.

Este é um trabalho de grande interesse prático. O autor, que é funcionário do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, utilizou o farto documentário desse órgão e conseguiu realizar um estudo sobre o sistema tributário brasileiro onde se encontram dados ainda pouco conhecidos, especialmente os que se referem aos impostos estaduais e aos municipais. Ao que parece, é esta a primeira obra surgida entre nós em que se poder obter uma visão de conjunto do sistema tributário brasileiro, nas três esferas administrativas: a federal, a estadual e a municipal. São as seguintes as grandes unidades da matéria do livro: I) Receita pública nacional — II) Composição do Sistema Tributário Brasileiro — III) Aspectos econômicos e sociais do imposto — IV) Impostos internos sobre a renda — VII) Impostos sobre a propriedade — VIII) Impostos sobre transmissão de propriedade — IX) Indústrias e profissões.

THE ANALYSIS OF POLITICAL BEHAVIOUR (AN EMPIRICAL APPROACH) — HAROLD D. LASSWELL — KEGAN PAUL, TRENCH, TRUBNER & CO., LTD. — LONDON. 1948.

Este livro é uma coletânea de ensaios de Harold Lasswell, publicados em várias revistas. O autor é atualmente uma das maiores autoridades em problemas de propaganda e de política nos Estados Unidos. O ponto de vista em que se tem colocado, desde a publicação dos seus famosos trabalhos sobre a "insegurança política" e a propaganda, é o da psicologia e o da sociologia dinâmicas. Neste livro, são estudados temas como o da integração da ciência, com a moral e a política; e da inteligência ideológica; o da tecnologia da propaganda; o das elites; o das atitudes, políticas e outros assuntos correlatos.

FROM MAX WEBER (ESSAYS IN SOCIOLOGY) — TRADUZIDOS, EDITADOS E COM UMA INTRODUÇÃO POR H. H. BERTH & C. WRIGHT MILLS — KEGAN PAUL, TRENCH, TRUBNER & CO., LTD. — LONDON. 1948.

A obra de Max Weber até recentemente, era assunto do domínio quase exclusivo das pessoas conhecedoras da língua alemã. Presentemente, entretanto, pode-se dizer

que a maior parte dos textos fundamentais do sociólogo alemão estão divulgados em língua inglesa e castelhana. Nesta última, é conhecida, em toda a América Latina, a tradução de *Wirtschaft und Gesellschaft*, e no idioma inglês, de há muito se divulgaram os textos fundamentais de Max Weber sobre a ética protestante e o espírito de capitalismo.

O presente trabalho é uma coletânea de traduções dos principais estudos de Max Weber sobre os mais variados temas, entre os quais salientamos os seguintes: a política como vocação; a ciência como vocação; os fundamentos econômicos do imperialismo; o prestígio e o poder das Grandes Potências; partidos políticos; tipos de "lutas de classes"; segregação étnica e casta; efeitos e condições econômicas da estratificação social; características da burocracia; fundamentos e causas da burocracia; a concentração das massas e a administração; e caráter permanente da máquina burocrática; concentração dos meios administrativos; a posição do burocrata; as vantagens da organização burocrática; o caráter geral da autoridade carismática; fundamentos e instabilidade da autoridade carismática; a significação da disciplina; a psicologia social e as religiões mundiais; as seitas protestantes e o espírito do capitalismo; o capitalismo e a sociedade rural da Alemanha; o caráter nacional e os "junkers"; o bramanismo e as castas; os *literati* chineses.

Deve ser destacada a magnífica vista biográfica de Max Weber que constituía a introdução deste livro.

INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA DAS SÊCAS
— LOPES DE ANDRADE — EDITORA
ANOITE. Rio. 1948.

"O tema básico do presente livro é o das sêcas e dos problemas conexos que sugere. Estuda o autor as regiões do nordeste, suas paisagens geográficas e humanas, as condições de vida das populações e as consequências dos êxodos. A questão é ainda focalizada em suas referências econômicas e financeiras, sociais e psicológicas".

REPRESENTATIVE BUREAUCRACY (AN INTERPRETATION OF THE BRITISH CIVIL SERVICE) — J. DONALD KINGSLEY — THE ANTIOCH PRESS. YELLOW SPRINGS, OHIO. 1944.

Ocupa-se o autor do estudo da evolução histórica do Serviço Civil Inglês e da análise de seu funcionamento, em nossos dias.

Os principais temas nesta obra, tratados por Donald Kingsley, são o "antigo regime"; a reforma da classe média e o triunfo da plutocracia; o regime da "laissez-faire" e a era da administração; os escusos processos do regime de patronagem; a nova aristocracia; o aparato governamental; condições do Serviço Civil e seu controle; o executivo.

PRESIDENT AN CONGRESS — WILFRED E. BINKLEY — ALFRED A. KNOPF — NEW YORK. 1947.

História das lutas entre o Presidente e o Congresso dos Estados Unidos. Tópicos principais da matéria do livro: O problema da Convenção Constitucional: como deve o executivo articular-se com o legislativo; a solução do partido federalista; a solução dos republicanos jeffersonianos; a revolução jacksoniana; Lincoln e o Congresso; a reação contra o executivo; a hegemonia do Senado; Governo Congressional; a liderança de William McKinley e Theodore Roosevelt; a teoria e a prática de Woodrow Wilson; três presidentes republicanos típicos; a presidência de Franklin D. Roosevelt; a presidência da Segunda Grande Guerra.

PHILISOPHY OF ORGANIZATION (FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND CONCEPTS IN BUSINESS ORGANIZATION) — NORMAN B. SHCREIBER — A. KROCH AND SON. PUBLISHER — CHICAGO. 1942.

Glosário de conceitos fundamentais sobre administração de negócios. Tópicos principais da matéria do livro: administração, organização, planejamento, comando, coordenação, controle, autoridade, alcance do controle, programa, relações.

ATIVIDADES EDITORIAIS DO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DE SÃO PAULO.

O Instituto de Administração de São Paulo, dirigido pelo prof. Mário Wagner Vieira da Cunha, catedrático de Ciência da Administração, da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, vem realizando, desde 1947, uma série de trabalhos no campo da ciência da administração e ciências afins. Em virtude do interesse de que se revestem estes trabalhos, damos abaixo a lista dos mesmos até o momento publicados:

- N.º 1 — EUGÊNIA MORAES DE ANDRADA e RAUL DE MORAES, *Provas Tradicionais e Provas Objetivas em Educação e na Seleção Profissional*, 1947
- N.º 2 — JOAQUIM ROCHA PENTEADO, *Uma Padronização de Proventos e um Reajustamento para os Inativos Civis do Estado*, 1947
- N.º 3 — AGRÍCIO SILVA e JOÃO BATISTA FERNANDES, *Padronização e Análise Orçamentária*, 1947
- N.º 4 — MÁRIO WAGNER V. DA CUNHA e MAY NUNES DE SOUZA, *As Publicações Oficiais no Estado de São Paulo*, 1947
- N.º 5 — A. P. CANABRAVA, *Tendências da Bibliografia Sobre a História Administrativa do Município*, 1947
- N.º 6 — PAULO HENRIQUE MEIMBEG, *Índice Alfabético e Remissivo da Lei Orgânica dos Municípios*, 1947 (esgotada)

- N.º 7 — PAULO HENRIQUE MEIMBERG, *Sugestões para o Regimento Interno das Câmaras Municipais*, 1947 (esgotada)
- N.º 8 — LUCILA HERRMANN, *Flutuação e Mobilidade da Mão-de-Obra Fabril em São Paulo*, 1948 (esgotada)
- N.º 9 — *Organograma da Prefeitura de São Paulo em 1947 e 1948* (esgotada)
- N.º 10 — *Regiões Administrativas do Estado de São Paulo em 1947, 1948* (esgotada)
- N.º 11 — *Regulamento do Instituto de Administração*, 1948 (esgotada)
- N.º 12 — *Organograma do Governo do Estado de São Paulo em 1947, 1948* (esgotada)
- N.º 13 — *A Administração Municipal*, (Guia para uso dos Prefeitos Municipais) 1948 (esgotada)
- N.º 14 — RODOLFO LENHARD, *Cinco Palestras aos Mestres da Indústria*, 1948
- N.º 15 — LUIZ DE FREITAS BUENO e ANTÔNIO MORALES, *Cálculo Somatório para Estatística*, 1948
- N.º 16 — AGRÍCIO SILVA, *Orçamentos Municipais*, 1948
- N.º 17 — FLÁVIO PRESTES, *Notas Sobre Desapropriação por Utilidade Pública*, 1948
- N.º 18 — ALCEU MYNARD ARAÚJO, *Cururu*, 1948
- N.º 19 — LUIZ DE FREITAS BUENO, *Considerações Sobre o Planejamento Estatístico*, 1948
- N.º 20 — JOÃO BATISTA FERNANDES, *Administração Financeira dos Municípios*, 1948
- N.º 21 — J. F. DE ALMEIDA, *Fontes Primárias para o estudo das Explorações e Reconhecimento Geográfico, no Século XVI*, 1948
- N.º 22 — A. P. CANABRAVA, *Fontes Primárias para o Estudo da Moeda e Crédito em São Paulo, no Século XVI*, 1948
- N.º 23 — Cón. PAULO FLORÊNCIO DA SILVEIRA CAMARGO, *Fontes Primárias para o Estudo da História Religiosa de São Paulo, no Século XVI*, 1948
- N.º 24 — FLORESTAN FERNANDES, *Aspectos do Povoamento de São Paulo, no Século XVI*, 1948
- N.º 25 — LUÍS SAIA, *Fontes Primárias para o Estudo das Habitações, das Vias de Comunicações e dos Aglomerados Humanos em São Paulo, no Século XVI*, 1948
- N.º 26 — ERNESTO DE SOUZA CAMPOS, *Fontes Primárias para o Estudo da Educação e Saúde Pública em São Paulo, no Século XVI*, 1948
- N.º 27 — "Fontes Primárias para o Estudo da História Administrativa de São Paulo, no Século XVI", Nícia Vilela Luz — 1948
- N.º 28 — "Etnologia Brasileira do Século XVI", Herbert Baldus — 1948
- N.º 29 — "Os Primórdios da Expansão Paulista no Fim do Século XVI e Comêço do Século XVII", Sérgio Buarque de Holanda — 1948
- N.º 30 — "O Arquivo Público do Estado e a sua Contribuição à História de São Paulo", Antônio

Paulino de Almeida (com colaboração de Nelo Garcia Meglionni e Maria da Glória Silveira), 1948

N.º 31 — "Conclusões e Recomendações do Seminário", Mário Wagner V. da Cunha — 1948

N.º 32 — "Órgãos de Arrecadação e Pagamento da Prefeitura de São Paulo", Agrício Silva — 1948

Exemplares dessas publicações são distribuídas gratuitamente às pessoas interessadas que os solicitarem ao Prof. Mário Wagner V. da Cunha, Instituto de Administração, Caixa Postal, 30-B, São Paulo (Brasil).

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

RECEBEMOS E AGRADECEMOS:

Razón y Fe — Revista Hispano-Americana de Cultura — Março 1948 — Madrid.

Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas — Ano X — Vol. XVI — Jan. a Junho de 1948 — Pernambuco.

Memoria — Manuel G. Suarez Polar — Rector de La Universidad Nacional de San Agustin de Arequipa — 1947 — Perú.

Revista de La Universidad de Arequipa — Agosto-Diciembre — 1946 — Arequipa — Perú.

Revista — Universidad Nacional de San Agustin de Arequipa — 1947 — Perú.

Revista do Tribunal Superior do Trabalho — Justiça do Trabalho — Divisão de Documentação — Ano XXII — Janeiro a Junho de 1947 — Ns. 1 e 2 — 1948 — Rio.

Depoimento — João Daudt D'Oliveira — Confederação Nacional do Comércio — 1948 — Rio.

Orientação Orgânica — Documentos — Coordenação para a Imigração Dirigida — Ministério das Relações Exteriores — 1948 — Rio.

Anuário Estatístico do Brasil — Ano XIII — 1947 — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Rio.

Finanças do Brasil — Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Vol. XVI — Dívida Externa — Seleção de Pareceres — Rio.

Monthly Labor Review — Vol. 66 — Ns. 4, 5 e 6 — April, May e June — Washington, D. C.

Notícias de Portugal — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano II — Ns. 64-69 — Lisboa.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 31 — ns. 6 e 7 — London.

Noticiário — del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia — Uruguay.

Boletim do Museu Nacional — Ministério da Educação e Saúde — Rio de Janeiro: Botânica — 8, 9, 10 — 1947

— Antropologia — 7 e 8 — 1947 — Zoologia — 79 a 83 — 1946 e 1947.

International Conciliation — June, 1948, N.º 442 — Bogotá Conference — New York.

Séminaire Saint-Charles-Borromée — Université de Montréal — Vol. XIV — N. 3 — 1947 — 1947.

Relatório da Delegação Brasileira — XII Congresso Postal Universal, de Paris — 1947 — Rio.

Mensário Forense — Sob a responsabilidade do Círculo dos Juristas Católicos de Minas Gerais — Vol. I — Ano I — Fasc. II — Junho de 1948 — Minas Gerais.

Some Conceptions of Liberty — by G. P. Gooch — The Sociological Review: — Vol. XL — Year 1948 — Section 1 — England.

Revista de Estudos Fiscais — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo — Ns. 5 e 6 — Maio e Junho — São Paulo.

Sanevia — Boletim Técnico do Departamento Nacional de Obras de Saneamento — Ministério da Viação e Obras Públicas — n.º 5 — Junho de 1948 — Rio.

The Journal of the American Dental Association — June — 1948 — Vol. 36 — N.º 5 — Vol. 37 — N.º 2 — August, 1948 — New York.

Third Annual Conference — Institution of Professional Civil Servants — May, June, 1948 — London.

Revista do Tribunal Superior do Trabalho — Poder Judiciário — Justiça do Trabalho — Ano XXIII — Maio e Junho de 1948 — N.º 3 — Rio.

Boletim do Pessoal da CAP de Serviços Públicos, na Paraíba — Junho 1948 — João Pessoa.

Revista Rotária — Agosto 1948 — Tomo XXXI — Número 2 — Chicago.

Revista Imposto da Renda — Ano XI — Julho e Agosto — Ns. 7 e 8 — Rio.

Leitura — Ano VI — Ns. 48 — 49 — Abril, Maio — 1948 — Rio.

Civil Service Opinion — Vol. 25 — N.º 297 — June — 1948 — London.

State Service — Vol. XXVIII — Ns. 7 e 8 — 1948 — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants. — London.

Banco de Vizcaya — Revista Financeira — Año XVII — N. 71 — Enero-Marzo — 1948 — Bilbao.

Revista Industrial de S. Paulo — Ano IV — Maio de 1948 — N.º 42 — São Paulo.

Aviação — A voz independente da Aeronáutica Brasileira — Vol. XIII — N.º 24 — Maio de 1948 — Rio.

Revista El Oro — Mayo de 1943 — Año 1 — N. 1 — Ecuador.

O Cultivador — Ano I — N.º 8 — Órgão Informativo, Agrícola e Cultural dos Professores e Funcionários da Escola Agrotécnica do Espírito Santo — Julho de 1948 — São João de Petrópolis — Espírito Santo.

Nação Brasileira — Ano XXVI — Julho e Agosto de 1948 — Ns. 299 e 300 — Rio.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano VII — N.º 55 — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Bahia — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Junho de 1948 — Bahia.

Rodovia — Ano X — Maio de 1948 — N.º 100 — Rio.

A Capital — Ano XXXIX — Ns. 151 e 152 — Julho e Agosto de 1948 — São Paulo.

Universidad de Mexico — Organo de La Universidad Nacional Autonoma de Mexico — N. 17 — Febrero — N. 19 — Julio — 1948 — Mexico.

Current List of Medical Literatura — Vol. 14 — Ns. 19 e 20 — Vol. 15 — Ns. 1 e 2 — 1948 — Washington, D. C.

Engineering Experiment Station News — The Ohio State University — Vol. XX — N. 3 — June, 1948 — Ohio.

Investigation of Bridge Impacts with a Mechanical Oscillator — by C. T. West — Vol. XVII, N. 2 — July — 1948 — Ohio State University — Ohio.

Columbia University Bulletin of Information — Ns. 14, 18, 20 — 1948 — New York.

Boletim da União Pan-Americana — Julho, Agosto de 1948 — Washington, D. C.

Public Administration — Vol. XXVI — Number 3 — London.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano XI — N.º 2 — Rio.

The United States Quarterly Book List — Volume 4 — N. 2 — June, 1948 — New Jersey.

Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — N.º 3 — 1948 — Rio.

Red Tape — The Civil Service Magazine — July — 1948 — Vol. 37 — N.º 440 — London.

Boletim do Serviço Social dos Menores — Vol. VII — Dezembro de 1947 — São Paulo.

Boletim Econômico — Ministério das Relações Exteriores — Índice Alfabético e Remissivo — 1946 — Ns. 2 — 3 — 6 — 1948 — Rio.

Boletim da Argentina — Ano — N. 6 — Buenos Aires.

Boletim Paraguaio — Ano 3 — Julho de 1948 — N.º 9 — Assunção.

Boletim Linotípico — N.º 70 — 1948 — Nova York.

Boletim do Pessoal — Diretoria Regional da Bahia — Ns. 109 a 112 — Bahia.

Revista Industrial de S. Paulo — Ano IV — Julho de 1948 — N.º 44 — São Paulo.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — N.º 91 — Julho de 1948 — Rio.

Revista do Comércio — Junho de 1948 — N.º 31 — Vol. IV — Ano IV — Rio.