

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO X

Vol. III — Ns. 3 e 4

Nov. e Dez. 1947



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO X

NOVEMBRO E DEZEMBRO DE 1947

Vol. III - Ns. 3 e 4

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Segurança social nas Américas.....	3
COLABORAÇÃO	
Finanças Extra-Orçamentárias — RICHARD LEWINSOHN.	5
A capitação graduada — AUGUSTO DE REZENDE ROCHA	10
Contrôle e fomento da agricultura — P. L. M. DAY	14
O seguro-doença voluntário nos Estados Unidos da América — ARY C. FERNANDES....	19
O problema da lotação — (II) — PAULO POPPE DE FIGUEIREDO.....	26
PENSAMENTO ALIENÍGENA:	
A contribuição de melhoria na República Argentina — JUAN CARLOS LUQUI.....	41
ADMINISTRAÇÃO LOCAL:	
Introdução à sociologia jurídica, no Município Brasileiro — OCÉLIO DE MEDEIROS....	46
DOCUMENTÁRIO	
CONFERÊNCIA:	
Nova política imigratória — DÁMASO ROCHA.	57
REPORTAGEM:	
Impressões sobre a Penitenciária Central, do Distrito Federal — CARLOS DODSWORTH MACHADO	71
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Doutrina — Direito a alimentos. Razão, extensão e garantias — OLIVEIRA E SILVA.....	83
Pareceres — Julgados.....	84
DECISÕES ADMINISTRATIVAS.....	91
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS	
A continuidade do processo orçamentário.	102
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS	
O lugar de organizador.....	107
Pessoal — M. J. A. FERNANDES	
Apuração da eficiência.....	109
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN	
Três inquéritos interessantes.....	111
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Ponderação das partes de uma prova.....	115
Questões apresentadas no C-192 — Concurso para a carreira de Estatístico-Auxiliar do S. P. F.	118
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica — GUERREIRO RAMOS	
Novos rumos das Ciências Sociais na América Latina.	122
Indicações	124
Publicações recebidas	126

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

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

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Expediente

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

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à “Revista do Serviço Público”.

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita 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.

Segurança social nas Américas

A *TÉ* época não muito remota, dominava a expressão “seguro social”, instrumento da “previdência social”. Verificou-se, porém, que nem sempre o seguro, por si só, conduz à segurança, e que esta não depende apenas das atividades de previdência. Eis por que o Presidente Franklin D. Roosevelt, há pouco mais de um decênio, ao propôr ao Congresso dos Estados Unidos da América o projeto que marcaria época na história da legislação social desse país, preferiu usar o termo segurança (“security”), em vez do consagrado seguro (“insurance”), dando, assim, à matéria sentido incomparavelmente mais amplo e mais profundo. A feliz idéia difundiu-se rapidamente para além das fronteiras do país de origem. E o próprio conceito de segurança social está tão cheio de sentido universal, de mútuo condicionamento dos problemas definidores de seu campo de ação, que desde logo se impôs a conveniência e a necessidade de versar a matéria no plano internacional.

Por motivos fáceis de compreender, o Bureau Internacional do Trabalho promoveu ativamente, em 1942, a criação de órgãos de cooperação social apenas de âmbito inter-americano, que se corporificaram na muito lembrada conferência de Santiago do Chile. Nela foi elaborada a célebre “Declaração”, espécie de carta magna da segurança social das Américas, bem como foi organizada a Comissão Executiva provisória do sistema de cooperação então criado. Esta Comissão, ao reunir-se pela segunda vez, no México (23 a 28 de julho de 1945), deliberou, a convite da delegação brasileira, realizar a Segunda Conferência Inter-Americana de Segurança Social no Rio de Janeiro. Efetivamente, tal ocorreu, no período de 10 a 23 de novembro próximo passado.

Foram estudados os grandes problemas básicos da segurança social; mas a ordem do dia, além do seguro-desemprego, destacou como tópico fundamental para análise, outro assunto de particular importância: — a organização do seguro contra os riscos profissionais (acidentes no trabalho e doenças profissionais) como instituições de caráter social, e sua unificação com os demais ramos de seguros contra riscos sociais, deixando, assim, de ser objeto de operações lucrativas do capital privado.

Trata-se de matéria que já se tornou pacífica no Velho Mundo, mas que ainda desperta acirradas controvérsias em alguns países do Novo Continente. Tal fato é facilmente compreensível. Tenha-se em vista que a proteção contra os riscos profissionais constitui precisamente o primeiro campo, no qual aparecem, deste lado do Atlântico, as iniciativas da legislação trabalhista, desejosa de amparar a situação social das classes assalariadas, no rude impacto com a técnica de super-industrialização dos tempos modernos. O nosso país é um exemplo bem expressivo; a primeira lei de reparação dos acidentes de trabalho data de 1919, quando ainda eram embrionários os seguros sociais de invalidez, velhice e morte, a cargo de pequenas caixas de aposentadoria e pensões, muitas delas de grande eficiência, e todas, porém, de âmbito de ação necessariamente limitado; claro está que nessa época, o seguro privado contra acidentes de trabalho e doenças profissionais impunha-se como solução única. Entretanto, o problema passou a ter outra significação, depois que, nos últimos quinze anos, o seguro social tomou surpreendente desenvolvimento.

Na quasi totalidade dos países americanos ocorreram fatos muito semelhantes. De modo geral, a cobertura dos riscos profissionais constitue operação lucrativa de instituições seguradoras privadas, pela manutenção de um statu quo, justificável num período já passado, anterior à grande difusão, nesses países, das reformas que deram origem às fortes instituições de previdência.

No momento presente, a observação técnica, objetiva e imparcial dos problemas de segurança social, nos seus diversos aspectos práticos e concretos de aplicação, não encontraria argumentos válidos para defender um sistema cuja existência só se justifica no passado.

Na verdade não se trata de uma manifestação de incompatibilidade entre o seguro social e o seguro privado. Colocar a questão em tais termos seria erro descabido. Trata-se, isto sim, de delimitar as esferas de influência, os campos de atuação, de tal modo que seja atribuído a cada um o ramo de operações mais conveniente aos interesses econômico-sociais da comunidade nacional.

Não cabe aqui o exame técnico de tão complexa questão. Basta, porém, seja aduzidos dois argumentos de fácil entendimento.

Primeiro. Enquanto o seguro privado de riscos profissionais atua predominantemente no setor dos benefícios em espécie (indenizações), o seguro social vai além e põe em relevo a significação dos benefícios em natureza (assistência médica e hospitalar).

Segundo. O seguro privado custa 6% dos salários, ao passo que o social, para prestar benefícios mais amplos, cobra apenas 3%. Pondere-se que, onde prevalecer o sistema do seguro privado, um produto industrial custará necessariamente 3% mais caro que seu concorrente, se este proceder de país onde exista o regime social de seguro-acidentes. Parece desnecessário salientar as conseqüências, próximas e longínquas, de tal circunstância.

Sobre ser anti-econômico, onerando desnecessariamente a economia nacional com elevadíssimos encargos, tornando-se dêste modo também anti-social, o seguro de acidentes, na sua modalidade privada — no quanto pese a longa experiência universal, já demasiado comprovada — provou ser deficiente, por não permitir o combate preventivo eficiente às causas de acidentes e doenças profissionais, nem assegurar aos seus beneficiários a prestação dos serviços médicos, que seriam absolutamente necessários à volta ao trabalho remunerado nas mesmas condições que antecederam ao sinistro, ou, quando fôr o caso, em condições similares, mediante readaptação profissional. Além de não se coadunar com o princípio, hoje dominante, da unificação e coordenação dos diversos problemas de proteção social às classes assalariadas, o seguro privado não abrange — e esta é uma das suas falhas mais graves — os trabalhadores a serviço de pequenos e médios empregadores.

Como medidas complementares, a Conferência discutiu ainda três aspectos importantes da questão: — fixação dos benefícios em espécie e em natureza num padrão capaz de garantir proteção realmente adequada e eficiente ao trabalhador vitimado, e seus dependentes, quando necessário; — medidas de prevenção contra acidentes e doenças profissionais; — finalmente, adoção de regimes de readaptação profissional.

Nosso país acha-se em posição extremamente lisonjeira para versar esta matéria, pois, na verdade, trata-se tão somente de confirmar o acêrto de legislação existente entre nós. Com efeito, já está prevista a encampação do seguro-acidentes pelas instituições de previdência social, medida essa que a lei previu se tornaria efetiva no ano de 1948.

E' com particular satisfação que se pode registrar o fato sumamente confortador de, mais uma vez, o nosso país ocupar posição de vanguarda no movimento progressista da previdência social moderna.

Finanças Extra-Orçamentárias

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

Escrevendo hoje sobre finanças extra-orçamentárias, o autor dá a conhecer o critério com que são estudados os planos de despesa e de receita, ao mesmo tempo que historia as diversas maneiras de sua organização e evolução no mundo.

Expondo seu ponto de vista sobre o assunto faz ver que o controle integral das finanças públicas, sendo um dos principais objetivos da organização do orçamento não é o único, no entanto, uma vez que o imprevisto é um dos fatores a que se submete.

E, analisando em breve preâmbulo a nossa administração financeira, termina por louvar a tarefa em que se empenha a Contadoria Geral da República, através dos trabalhos relativos às despesas extra-orçamentárias.
(N. R.)

I. A REGRA DA UNIVERSALIDADE

O vocábulo “extraorçamentário” sôa mal aos ouvidos de muitas pessoas. O homem da rua supõe, geralmente, que atrás das palavras receitas, despesas, ou créditos extra-orçamentários se esconde alguma coisa obscura, equívoca, ilícita mesmo, porque êle confunde a legalidade das operações financeiras com a grande lei anual — a orçamentária. Ainda mesmo os mais eruditos em matéria financeira não gostam do termo e existem grossos tratados de finanças públicas em que a palavra nem mesmo é mencionada, como se fôsse um “tabú”. E isso porque se afigura que as receitas e despesas extra-orçamentárias “pecam” contra a *regra da universalidade*, segundo a qual o “orçamento cobre tôdas as receitas e tôdas as despesas do Governo” (1). Cumpre, assim, analisar preliminarmente o sentido e o conteúdo desta

famosa regra, tão profundamente arraigada no espírito dos financistas modernos.

A regra da universalidade — “comprehensiveness”, na terminologia de Buck (2) — é considerada, particularmente na doutrina francesa, como o princípio fundamental do controle das finanças pelo parlamento. Enquanto as três outras regras do cânon francês — a da *unidade*, que manda reunir tôdas as receitas e despesas em um só documento, a da *anualidade* e a da *especialização* — têm caráter muito mais técnico, a da universalidade reveste aspecto essencialmente político. Sem ela o parlamento não pode julgar da necessidade de novos impostos; ela é a condição preliminar da sinceridade, da boa fé das finanças públicas. Diz Jèze: “Desde que o Parlamento é chamado a votar o impôsto e a fixar as despesas que dêle são o fundamento e a medida, importa que o orçamento lhe apresente a lista de tôdas as despesas e de tôdas as receitas. Não há nenhuma razão para subtrair-se qualquer despesa ao controle do Parlamento. Se existisse uma única despesa cuja legitimidade não fôsse discutida, o voto do impôsto não seria dado com pleno conhecimento de causa” (3).

O zelo com que os teóricos defendem a regra da universalidade, diante de uma realidade bem diferente, explica-se talvez pelo fato de ter sido o princípio conquistado mediante longas e penosas lutas. Se hoje tem sido o princípio conquistado mediante longas e penosas lutas, se hoje êle é considerado um postulado tipicamente democrático — porque nas ditaduras as operações financeiras extra-orçamentárias se multiplicam — suas origens remontam, todavia, a uma época em que

1) J. W. Sundelson, *Budgetary Methods in National and State Governments*, (Albany 1938), pg. 47.

2) A. E. Buck, *The Budget in Governments of Today* (Nova York 1934), pgs. 125-127.

3) Gaston Jèze, *Cours de Science des Finances et de la Législation financière française. Théorie générale du Budget*, (6.^a ed., Paris 1922), pg. 173.

não existiam nem o conceito da democracia, no sentido moderno, nem um verdadeiro orçamento. O direito de controle financeiro pelo parlamento provém das rivalidades existentes, na Inglaterra, entre o poder central do rei e os senhores feudais. Depois que estes obtiveram, pela Magna Carta de 1215, o controle da imposição, a Corôa tentou recuperar, pelo menos em parte, suas prerrogativas. Destarte, os direitos aduaneiros permaneceram ainda por muito tempo fora do controle parlamentar, e não foi senão após a "Revolução gloriosa" de 1688 que o controle das receitas tornou-se "universal", isto é, passou a abranger todas as rendas do governo. As despesas, entretanto, continuaram ainda subtraídas ao controle parlamentar e, segundo a opinião de vários autores modernos (4), ainda hoje, na Inglaterra, virtualmente é o executivo quem decide sobre o orçamento da despesas, enquanto a aceitação da respectiva proposta pelo parlamento é um ato puramente formal.

Evolução semelhante, porém ainda mais retardada e com resultados diferentes, operou-se no Continente europeu. Na França, o controle integral, não somente das receitas, mas também das despesas, tornou-se, ao fim do Antigo Regime, uma das mais urgentes exigências do movimento reformista, porque, argumentava-se, uma vez que o direito de fazer despesas a seu talante é deixado ao executivo, o parlamento será sempre obrigado a votar os meios para pagá-los. A legislação subsequente à Revolução de 1789 aceitou o princípio da universalidade do controle financeiro, que, entretanto, só foi posto em prática após terminadas as guerras napoleônicas.

A ordenação real de 14 de setembro de 1822, elaborada pelo Ministro das Finanças de Villèle, é considerada pelos historiadores como a primeira aplicação integral da famosa regra; seu texto, porém, demonstra que visava principalmente a coibir certos abusos dos ministérios, que procuravam obter recursos extraordinários mediante a venda de bens mobiliários e imobiliários, postos à sua disposição. Tratava-se, no fundo, de uma regulamentação dos bens patrimoniais e de uma tentativa de unificação da administração financeira.

Não obstante, o sentido era o mesmo que se exprime na regra da universalidade: o controle parcial das finanças é fictício e ineficaz; só o controle absoluto, universal, permite evitar abusos e desperdícios. A unidade e a anualidade do orçamento deveriam ser os instrumentos pelos quais se concretizasse o princípio da universalidade.

Os financistas da época preocupavam-se ainda com outro problema, hoje praticamente resolvido. Os antigos orçamentos geralmente eram elaborados segundo o critério do produto líquido, quer dizer, procuravam contrabalançar, quanto possível, as receitas e despesas — as dos serviços postais ou dos domínios do Estado, por exemplo — evidenciando apenas o *deficit* ou o *superavit* dos respectivos serviços. Desta forma, o orçamento escapava à regra da especialização. Após longas discussões, passou-se, quase em toda parte, ao critério do balanço bruto, que patenteia as receitas e as despesas, e não apenas o saldo das contas correspondentes. Um dos tratadistas franceses mais eminentes considera essencial, na regra da universalidade, a aplicação do esquema do balanço bruto, que apresenta, no orçamento, "de um lado todas as despesas e, de outro, todas as receitas, sem nada ocultar, por compensação ou por redução" (5). Qualquer que seja sua importância no terreno das receitas e despesas extra-orçamentárias, porém, este ponto de vista parece muito limitado.

Outros autores estendem demasiado o conceito da universalidade, confundindo-o praticamente com o direito de controle financeiro do parlamento. O financista iugoslavo Milatchitch escreve, em seu estudo sobre a regra da unidade: "O que é essencial e fundamental na regra da universalidade orçamentária é, pois, o direito do parlamento de discutir e autorizar todas as operações relativas às despesas e receitas do Estado" (6). Este direito é universalmente reconhecido em nossos dias, mas não significa que todas as receitas e todas as despesas devem ser inscritas no orçamento. O direito de livre discussão e de autorização pode referir-se, também, a operações extra-orçamentárias.

5) Edgard Allix, *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation française* (6.^a ed. Paris 1931), pg. 57.

6) Stevan Milatchitch, *La Règle de l'Unité dans le Budget de l'Etat Français* (Bordeaux 1932), pg. 12.

4) Buck, *op. cit.* pg. 9. — E.E. Naylor, *The Federal Budget System in Operation* (Washington 1941), pg. 13.

rias. A questão é saber por que a regra da universalidade orçamentária, em seu sentido claro e usual, mostra-se impraticável, quando todos lhe reconhecem as vantagens. Por que existem em todos os países receitas, despesas e muitas outras operações extra-orçamentárias?

II. O REGULAR E O IMPREVISTO

O controle integral das finanças públicas é, sem dúvida, um dos principais objetivos da organização do orçamento, mas não o único. Outro fator reclama seus direitos: o imprevisto. O orçamento é uma das mais audaciosas instituições da vida moderna e a ele nos habituamos de tal maneira, que às vezes nos esquecemos do que na verdade representa: o propósito do governo de determinar antecipadamente, para o período de um ano e com um prazo suficiente para a elaboração do orçamento — o que significa, praticamente, dezoito meses de antecipação — as receitas e despesas, que representam hoje, em todos os países, pelo menos 15 a 20% da renda nacional.

E' evidente que mesmo com a mais aperfeiçoada técnica de estimativa as previsões serão sempre defeituosas. Os especialistas a quem se dá o encargo de elaborar orçamentos não ignoram que o máximo que se pode alcançar é um alto grau de probabilidade, e isso mesmo nem sempre. Cumpre, assim, distinguir o mais provável do menos provável.

Ao classificar a despesa em "fixa" e "variável", o orçamento da União — como o de várias outras nações — considera tôdas essas circunstâncias, e tal discriminação já pressupõe o conhecimento da espécie de despesa. Na verdade, porém, as verdadeiras despesas imprevistas são aquelas que têm, às vésperas do exercício, um grau de probabilidade tão reduzido que não justificam sua inclusão no orçamento. Se se quisesse, por exemplo, orçar regularmente tôdas as despesas que só se realizaram uma ou duas vezes nos últimos trinta anos, chegar-se-ia a uma expansão enorme e inteiramente falsa do orçamento.

Os mais antigos processos orçamentários procuraram evitar este problema dotando os ministérios de "fundos de disponibilidade", isto é, somas globais que podiam ser aplicadas, sob a responsabilidade pessoal do ministro, para fins não

previstos no orçamento. Resquícios dessa forma discricionários encontram-se, ainda hoje, na Verba "Eventuais" de nosso orçamento — verba, aliás, financeiramente pouco importante. A extensão dessas despesas — indiscriminadas, ou mal discriminadas — no entanto, violaria o princípio da especialização. Seria, além disso, contrária ao objetivo precípua do orçamento, que é submeter as despesas públicas à autorização preliminar e ao controle do legislativo.

Eis os motivos por que se adotou a prática de deixar fora do orçamento as despesas não periódicas e imprevistas. Elas figuram, na contabilidade pública, como "créditos especiais e extraordinários", ao contrário dos "créditos suplementares", que apesar de não incluídos no orçamento, o suplementam, figurando na prestação de contas, como parte integrante da despesa orçamentária; enquanto isso, os créditos especiais e extraordinários aparecem mesmo como extra-orçamentários, no balanço.

Os créditos desta natureza foram particularmente elevados durante a guerra, e ainda hoje seu vulto é apreciável. No exercício de 1946 os especiais e extraordinários atingiram 1.907 milhões de cruzeiros, montante acrescido de uma despesa "sem crédito" de 887 milhões (7). O total das despesas extra-orçamentárias alcançou 2.794 milhões de cruzeiros, que representam 25% da despesa orçamentária (inclusive as suplementações), ou seja 20% da despesa total. A importância das despesas extra-orçamentárias no conjunto das finanças públicas evidencia-se claramente nos Balanços da União: conquanto a despesa orçamentária realizada foi inferior à fixada no orçamento em 611 milhões, e a execução orçamentária encerrou-se com um *superavit* de 161 milhões, em consequência das despesas extra-orçamentárias, o resultado do exercício foi um *deficit* de 2.633 milhões.

Evidentemente, interessa à legislação e à administração financeira, limitar tanto quanto possível os créditos extra-orçamentários destinados a fins que, afinal, não se distinguem essencialmente dos objetivos das dotações orçamentárias, e que ficam fora do orçamento apenas por não ter sido pos-

7) Contadoria Geral da República, *Balanços Gerais da União relativos ao exercício de 1946* (Rio 1947), Vol. I, pg. 7.

sível prevê-los e porque não existia título que lhe correspondesse no esquema da despesa pública. No intuito de reduzi-los, parece necessário que os créditos especiais e extraordinários dos exercícios anteriores sejam examinados todos os anos atentamente, antes da elaboração da nova proposta, a fim de verificar se despesas dessa natureza têm pouco a pouco tomado o caráter de despesa regular. No caso de confirmar-se esta hipótese, é lógico que a despesa respectiva deve figurar no orçamento do ano seguinte.

Este desideratum corresponde perfeitamente aos dispositivos da Constituição, que estipula sejam incluídas na despesa orçamentária as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos (Art. 73), desde que se trate de serviços *anteriormente* criados. Em todo caso, é fora de dúvida que as decisões do poder legislativo, a respeito, seriam facilitadas por relatórios periódicos sobre os créditos extra-orçamentários existentes, a necessidade eventual de sua renovação e a possibilidade de sua inclusão no orçamento geral. Ignorar êsses créditos na elaboração orçamentária implicaria em admitir um orçamento paralelo — nitidamente contrário ao espírito e à letra da Constituição, segundo a qual o orçamento será uno”.

III. AQUISIÇÕES E CRÉDITOS

Grande parte das despesas extra-orçamentárias referem-se a aquisições de bens por parte da União — bens que evidentemente não se assimilam aos que o orçamento classifica na Verba “Material”, nem aos compreendidos na nova Verba IV — Obras, equipamentos e aquisição de imóveis. Nos últimos seis anos foram as compras de ouro que — ao lado das despesas diretamente relacionadas com a guerra — constituíram a parte mais importante das despesas extra-orçamentárias. De 1941 a 1946 o Tesouro Nacional adquiriu ouro no valor de mais de 7 bilhões de cruzeiros, sem que as despesas respectivas figurassem no orçamento: foram financiadas, em sua maior parte (6,3 bilhões de cruzeiros) com recursos provenientes da emissão de papel-moeda autorizada por decretos-leis (8), além da parcela para êsse fim fornecida por diversas contas do Tesouro no Banco do Brasil.

Têcnicamente tais compras foram efetuadas por meio de adiantamentos feitos pelo Banco do

Brasil, e apenas os juros dos empréstimos correspondentes figuraram na despesa orçamentária, integrados, sem discriminação, na grande dotação global destinadas ao serviço da dívida flutuante interna (*Juros de letras, bilhetes e contas do Tesouro, etc.*). Tem razão a Contadoria Geral da República quando inclui os juros no custo do ouro adquirido (9); a despesa pertinente montava, até 1946, a Cr\$ 676.073.393,60, representando, assim, 8,2% do custo total. Liquidou-se completamente a conta “compra de ouro”, nos empréstimos do Banco do Brasil, e o Tesouro Nacional dispõe, no mesmo Banco, de um importante fundo de reserva, criado pela lei n.º 16, de 7 de fevereiro de 1947.

Em princípio a inclusão, na lei de meios, das despesas destinadas a compras de ouro não seria incompatível com o conceito de orçamento governamental. Legalmente, as aquisições de ouro servem, de lastro ao papel moeda e, na prática sobretudo, como reserva para assegurar o equilíbrio da balança de pagamentos e a paridade do câmbio, razão pela qual se comparam às compras de material e a outras despesas relacionadas com a esperança e a defesa nacional. Se em nenhum país — pelo menos que o saibamos — as compras de ouro figuram no orçamento, é porque na grande maioria dêles o ouro pertence, ou pertenceu, até há pouco tempo, ao Banco Central, incumbido da emissão de papel-moeda. O Brasil é um dos poucos países onde, à falta de um Banco Central, o próprio governo emite moeda. Todavia, eliminando do orçamento as operações de ouro, êle segue a regra universalmente aceita.

Um outro setor das despesas extra-orçamentárias compreende as aquisições de títulos de companhias e os compromissos decorrentes da encampação de empresas particulares. Na maioria dos casos, trata-se de transações que o governo não efetua para abastecimento de serviços públicos, por próprias fábricas ou outros meios de produção, mas sim para desenvolver a indústria nacional, estimular a produção, etc.; às vezes tais aquisições impõem-se também para socorrer indústrias em dificuldades financeiras.

E’ certo que alguns dêsses objetivos não diferem essencialmente daqueles que determinam as despesas orçamentárias para Obras e Equipamentos. A diferença consiste, principalmente, em

que na segunda hipótese geralmente é o próprio governo o empresário, ao passo que, na outra hipótese, êle se limita ao financiamento. Na verdade, ainda mesmo essa discriminação é formal, pois muitas vezes a execução de obras públicas é confiada a empresas particulares. E como o governo é o principal acionista das sociedades — a Companhia Siderúrgica Nacional ou a Companhia Vale do Rio Doce, por exemplo — naturalmente tem grande influência sobre as atividades das mesmas.

Nos Estados Unidos as aquisições desta espécie são geralmente efetuadas por “agências” governamentais, isto é, autarquias, tais como o *Reconstruction Finance Corporation*; os recursos financeiros, porém, lhes são fornecidos pelo governo federal, em cujo orçamento figuram.

Uma terceira categoria de despesas extra-orçamentárias é formada, no Brasil, por operações financeiras temporárias em favor da economia particular. O financiamento da safra de algodão é a mais importante delas. Formalmente, os produtos apenhados passam às mãos do Governo, que desta maneira foi, em 1946, o proprietário de algodão no valor de 1.227 milhões de cruzeiros. As aquisições desta espécie, contudo, têm caráter completamente diferente das relativas a títulos ou empresas industriais. O governo, é claro, não cogita de tornar-se proprietário permanente de estoques de algodão; o que lhe interessa é desembaraçar-se deles o mais depressa possível. Se as vendas da safra se realizam sem obstáculos, os créditos liquidam-se automaticamente e as despesas com o financiamento não têm caráter senão de dívida flutuante, como as operações de crédito que todos os anos o Ministro da Fazenda é autorizado a realizar, a fim de compensar as flutuações das receitas e despesas orçamentárias. Eis por que a Contadoria Geral da República classifica tais operações como “operações de resultado pendente”.

Se melhora a situação do mercado, como se verificou com o de algodão no ano passado, o govêr-

no pode até mesmo auferir uma receita. Se, pelo contrário, os financiamentos ultrapassam as vendas efetuadas pelo Governo, os créditos se acumulam e podem até acarretar-lhe prejuízos, como aconteceu nos Estados Unidos, durante a crise de 1931/32, com operações análogas efetuadas pela *Farm Board*. Ainda que do ponto de vista econômico tais operações equivalham a *subvenções*, em sua estrutura financeira diferem das dotações que figuram sob essa consignação, na Verba “Serviços e Encargos”. No entanto, poderiam ser contabilizadas, no quadro do orçamento, da mesma forma que as “Diferenças de câmbio”, com a mesma quantia na Receita e na Despesa; ou então, conforme as perspectivas econômicas, com um excedente em um dos lados.

Esta ligeira análise das principais contas extra-orçamentárias mostra que talvez não fôsse oportuno reuni-las todas no esquema do orçamento, mas uma parte aí encontraria lugar apropriado. Não obstante, qualquer que seja a solução que se dê à questão, uma outra conclusão nos parece evidente: na sua grande maioria, as despesas extra-orçamentárias são financiadas por empréstimos; são êstes que determinam o *deficit*, o crescimento da dívida pública. Ainda mesmo que sejam aplicados, em larga medida, em aquisições de bens duráveis, aumentando, destarte, o Patrimônio, elas constituem pesado encargo para as finanças públicas e, por isso, exigem um exame periódico.

A Contadoria Geral da República desempenha-se muito bem dessa tarefa, pois discrimina, analisa e comenta as despesas extra-orçamentárias, já poucos meses depois do fim do exercício. Os balanços, porém, por mais perfeitos e rápidos que sejam, são um exame posterior, que não substitui o exame prévio, às vésperas de cada exercício. As finanças governamentais formam um todo e, conseqüentemente, o plano financeiro deve estender-se sobre todas elas e não apenas sobre uma parte, que convencionalmente se chama orçamento.

A Capitação Graduada

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

A publicação dêste capítulo de um compêndio, que há tempos vimos preparando, será seguida, nos próximos números, de outros congêneres, graças à boa vontade que manifestou a direção desta Revista. Atendendo ao seu caráter confessadamente didático, acreditamos que não seja de todo despropositada e sem alcance a série que se projeta publicar e que abrangerá diferentes partes da Ciência das Finanças (Nota do Autor).

Segundo Viveiros de Castro (1), a capitação (*Poll-tax*, em inglês; *Kopfsteuer*, em alemão) “é um impôsto lançado por cabeça sobre todos os habitantes de um país, sem se levar em conta as faculdades individuais”.

Pode ser (1) *total*, (2) *parcial* e (3) *graduada*.

No primeiro caso — *total* — surge-nos como uma das mais regressivas e odiosas formas de tributação porque incide, indistintamente, sobre homens, mulheres e crianças, sobrecarregando principalmente as famílias numerosas, onde a capacidade de pagar é tão exígua. Chama-se de *parcial* quando recai unicamente sobre as pessoas maiores, apesar de se conceder às vezes larga margem de isenção. Torna-se *graduada* — e é esta agora a forma que interessa esclarecer — quando toma por base a situação econômica ou hierárquica do indivíduo. Apresenta-se então como uma aspiração ao impôsto sobre a renda (2).

Longas e variadas seriam as considerações de quem se propuzesse traçar minuciosamente a evolução dêste típico e primitivo impôsto direto. Não pretendemos, porém, enveredar por um campo, que fatalmente nos levaria ao distanciamento do nosso propósito essencial. Este procura ser agora muito mais modesto: cinge-se apenas ao desejo de indicar como e porque ela se tornou um estágio preparatório do atual impôsto sobre a renda ao ser aplicada graduadamente, isto é, ao ser lançada numa proporção maior sobre aqueles que estão colocados em situação social ou financeira vantajosa.

A capitação constitui, talvez, o mais antigo exemplo que se conhece de imposição direta. Encontramo-la em épocas diversas de Roma e sob diversas formas. Sérvio Túlio, depois de proceder ao recenseamento, abandonou a base física e adotou a da fortuna do contribuinte. Tarquínio, o Soberbo restabeleceu-a no seu sentido autêntico: cobrava tanto do pobre como do rico a soma de dez denários, ao mesmo tempo que exigia às mulheres a metade da contribuição.

Durante a Idade Média foi imposição característica, visto que bem se adaptava à economia natural e à urbana então vigentes. Em qualquer latitude, desde que se encontrem condições semelhantes às medievais ou reminiscências dêste período, quer nos costumes, quer na legislação, a capitação continua sendo o mais corrente dos impostos diretos. Os Estados Unidos, o Canadá, a Suécia, a Suíça, os países balcânicos, as ilhas Fiji, a União Sul Africana, o Sião, Madagascar, a Somalilândia francesa, a Turquia, a Pérsia, Ceilão, Burma, Índia, são regiões que de maneira e em graus diferentes ainda hoje a conhecem. Tende, porém, a desaparecer, porque não é tributo econômico — as evasões se multiplicam e a arrecadação se torna custosa — e porque não respeita o princípio da capacidade de pagar — regressivas como se revelam as taxas, mesmo as

(1) Viveiros de Castro (A. Olímpio): *Tratado dos Impostos*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1910, páginas 96; 101-102; 317-325.

(2) G. Findlay Shirras: *Science of Public Finance*, vol. II, cap. XXIV, págs. 582-587.

mais brandas. Na Suécia, onde estranhamente perdura, produziu apenas 0,1 por cento da receita geral do país no ano fiscal de 1926-27. É provável que essa percentagem esteja agora ainda mais reduzida.

O gravame da capitação, percutindo diretamente os contribuintes, perdura nas pessoas lançadas; no entanto, se forem muito pesadas as suas taxas e provocarem aumento de salários, pode vir a ser trasladado aos empregadores. Sua imposição algumas vezes não é feita por motivos fiscais e, neste caso, também pode sofrer repercussão. Decorre desse fato a dupla consequência que se observa em certos estados meridionais da União norte-americana, onde o exercício de direitos políticos está condicionado à prestação da obrigação: os negros são eliminados total ou parcialmente do eleitorado e a traslação do ônus tributário é feita aos partidos políticos, que dispõem de fundos para suportar o encargo, no interesse de aliciar maior número de adeptos. O imposto foi, porém, introduzido na América do Norte ainda em tempos coloniais; a Declaração da Independência (1775) o apresentou mesmo como uma das razões de queixa contra a Metrópole. Revogado, então, quase totalmente, refloresceu depois de 1870, quando os estados do Sul, para se furtarem às consequências da reforma constitucional desse ano, que estipulava a generalização do sufrágio a todos os cidadãos, a despeito de "raça, cor ou condição prévia de escravo", resolveram lançá-lo mais uma vez, a fim de que o seu pagamento precedesse o alistamento eleitoral. Embora a Flórida já o tenha abolido, subsiste na Geórgia, Virgínia, Carolina do Sul, no Alabama, Tennessee, Arkansas, Texas e Mississippi. Nos Estados Unidos — onde se vem promovendo persistente campanha para extirpá-lo da vida da nação — tem ordinariamente uma destinação especial, que o procura limpar dessas nódoas: manutenção de escolas.

A capitação graduada não constitui experiência nova nem restrita a certos lugares. Na Inglaterra, ela surgiu primeiramente nos fins da Idade Média e, porque o feudalismo com a sua organização em forma de pirâmide ainda não se tivesse desintegrado, foi calculada tomando por base a condição hierárquica. Quanto mais alta fosse a posição do indivíduo na pirâmide tanto maior seria a contribuição. Era uma tentativa

sincera, consentânea com a época, de respeitar a capacidade de pagar (3). Processo análogo foi tentado na França, a princípio em 1695 e depois em 1701, e na Rússia (1718), quando os contribuintes foram agrupados em 22 e em 3 classes, respectivamente. As diferenças econômicas, que já começavam a preponderar no primeiro desses países, não obstante as três ordens juridicamente reconhecidas, tornavam agora imperativo que fôsse mais complexo e diversificado o campo de incidência, podendo mesmo o observador distinguir, desde então, as primeiras fendas no edifício do antigo regime. A capitação foi introduzida na Prússia em 1811, mas em 1820 foi substituída — conforme esclarece Carl Shoup (4) — pelo *Klassensteuer* (Imposto de classe) que dividia os contribuintes em quatro grupos, cada um dos quais, por sua vez, se desdobrando em três classes. Lobriga-se, nesses casos que vimos de citar, um tipo embrionário de imposto sobre a renda, porque a idéia de igualização dos contribuintes, imanente à capitação, fica inteiramente esquecida; atenua-se a regressividade e ensaia-se, embora imperfeitamente, a progressividade (5).

Estudar na Inglaterra a aplicação das duas espécies de capitação — a que toma por base a hierarquia social e a que parte da condição econômica — reveste outrossim o interesse de apreciar a evolução tributária paralelamente à econômica e à social. Comprova-se, destarte, que a implantação definitiva do imposto sobre a renda — inerente ao capitalismo industrial — teve de esperar pelo completo fortalecimento da nova ordem social e econômica, iniciada por volta do século XV com o capitalismo comercial e con-

(3) H. A., Silvermann; *Taxation. Its Incidence and Effects*, Mac Millan & Co. Limited, Londres, 1931, páginas 128.

(4) Carl Shoup: *Poll-Tax*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*.

(5) G. F. Shirras: *op. cit.*, vol. cit., loc. cit.; Camille Perreau: *Cours d'Economie Politique*, 3.^a edição, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1927, vol. II, págs. 381-382.

tinuada com o financeiro nos subseqüentes. A capitação graduada, nesse ínterim, foi o recurso que permitiu que se contemporizasse até que o industrialismo do século XIX tornasse possível a tributação da renda.

Em 1379, quando ela foi pela primeira vez lançada, exigia-se aos duques o pagamento de dez marcos (£ 6:13:14), aos Condes o de 6 marcos (£ 4), passando por outros dignatários (barões, baronetes, cavaleiros, etc.) até alcançar quaisquer indivíduos maiores de dezesseis anos — salvo os que fôsem efetivamente mendigos — sobre os quais recaia a imposição de apenas 4 dinheiros. No reinado de Henrique VIII, porém, já se tendo quase ultimado a desagregação do feudalismo, em seguida à confiscação das propriedades territoriais eclesiásticas — o que equivale a dizer, do poderio econômico da única instituição que rivalizava com o trono — a capitação procurou afeiçoar-se à nova ordem econômica que se ia instaurando e, assim, “tomou os salários como uma das medidas de capacidade tributária, isto é, todos os que tivessem 40 s. de salário pagavam 12 d” (6). Daí por diante houve apelos simultâneos ou alternados às duas bases de lançamento, indicadoras da capacidade de pagar: condição econômica e condição social. O presente, não se liberta facilmente do passado e os resíduos de medievalismo em plena idade moderna explicam a indecisão em se fixar a escolha em um ou outro campo de incidência.

Sob o reinado de Carlos I, por exemplo, a capitação foi lançada “conforme o estado, a dignidade, o cargo, o ofício, as propriedades”, etc.; £ 100 era o pagamento a que estavam obrigados os duques, ao passo que os que desfrutavam uma renda de £ 5 anuais contribuíam com 1s., não se isentando, porém, quaisquer indivíduos de renda inferior, porquanto os obrigavam a concorrer com 6 d. No reinado de Guilherme e Maria o impôsto ainda persistiu, embora viesse a ser

definitivamente revogado em 1698. O *colbertismo parlamentar*, de que nos fala Cunningham, iria preparar caminho para as inovações de Walpole — os excises — e sobretudo para as de Pitt — o impôsto sobre a renda — no fim do século XVIII.

São curiosos e profundamente expressivos, no seu racionalismo filosófico, os comentários de Adam Smith (7), repassados de indignação individualista, a respeito dos impostos de capitação. Observa êle que quando “se procura proporcioná-los à fortuna ou à renda de cada contribuinte, se tornam absolutamente arbitrários. O estado da fortuna de um homem — continua — varia de um dia para outro e só pode ser presumido, a não ser que se faça um inquérito mais intolerável do que qualquer impôsto, e que teria de ser renovado pelo menos uma vez por ano. Seu lançamento, portanto, deve na maioria dos casos depender do bom ou mau humor de seus lançadores e terá de ser absolutamente incerto e arbitrário”. Procurando demonstrar que a capitação infringia de várias maneiras os célebres cânones de tributação, em que tão superiormente soubera resumir o ideal em questões fiscais, Adam Smith alega ainda que ela se torna desigual quando toma por base a condição social, porque nem sempre esta coexiste com uma situação de desafôgo financeiro: quando satisfaz ao princípio da igualdade, torna-se arbitrária e incerta; quando se lhe tira a incerteza e a arbitrariedade, fica desigual.

Não subscreveríamos hoje muitas das asserções do grande escocês, algumas das quais chegam a nos parecer ingênuas ou simplórias, como aquela de que o inquérito sobre a situação econômica de um indivíduo, a ser renovado, anualmente, redundaria em opressão mais intolerável que a dos próprios impostos. Se por milagre Adam Smith ressurgisse em nossos dias de cuida-

(6) G. F. Shirras: *op. cit.*, vol. cit., pág. 548.

(7) Adam Smith: *The Wealth of Nations*, Livro V, Cap. II, Parte II, Art. 4.º, págs. 819 *passim* da edição Cannam, The Modern Library, New York.

dosas e escrupulosas declarações de renda para fins de lançamento do impôsto, como não lamentaria êle a morte da *Merry England*, cuja agonia, aliás, se iniciou no seu tempo sem que nem de longe a diagnosticasse!

Assinalemos de passagem, todavia, que não lhe escapou a possibilidade de se metamorfosear a capitação em impôsto sôbre a renda; e sua atitude de repulsa indignada ante certos aspectos que revestia essa possibilidade não podia deixar de ser, coerentemente, senão a de um homem do século XVIII que soubra conferir, às aspirações da classe média de que era membro, uma dignidade quase teológica, como sagazmente já obser-

vou Harold Laski. Em síntese: o que não comporta dúvidas é que a capitação, se fôr submetida a rigorosa análise, não atende — e já vimos qual a razão — às condições que um bom impôsto deve preencher. Sua importância, hoje confinada, em geral, a países semi-coloniais ou de fraco teor econômico, tende a diminuir. É um exemplo de *cultural lag* (retardamente cultural), consoante a expressão de Ogburn. Todavia, quando associada ao princípio da graduação, representa indispensável e contemporizadora etapa no estabelecimento teórico e prático da tributação sôbre a renda.

Contrôle e fomento da agricultura

P. L. M. DAY

(Correspondente no Brasil do Grupo Exportação dos Fabricantes de Máquinas Agrícolas da Grã-Bretanha)

Mr. Day, eminente técnico industrial inglês, altamente especializado em assuntos técnicos de agricultura, percorreu, há um ano, os principais centros de agricultura brasileira, elaborando, na base de suas impressões, relatórios que tiveram a mais favorável repercussão, tanto nos meios oficiais brasileiros como no estrangeiro.

Tendo se estabelecido ultimamente no Brasil, Mr. Day escreveu a convite da Redação da "Revista do Serviço Público" o presente artigo, em que focaliza de modo imensamente interessante os mais momentosos e relevantes problemas do fomento da agricultura em nosso país, tecendo, ao mesmo tempo, comentários dignos de toda a atenção a respeito do modo com que essas atividades estão sendo conduzidas no Brasil e na Inglaterra (N. da R.).

DISPENSA exame detalhado a questão de ser ou não em benefício de um país que o seu rendimento de produtos agrícolas seja o maior possível. A riqueza nacional de nenhum país pode basear-se inteiramente na sua produção industrial, sendo que até na Grã-Bretanha, primordialmente país industrial, o govêrno achou necessário tomar medidas consideráveis a fim de ampliar a produção agrícola. O problema básico de qualquer país não é, porém, procurar aumentar a sua produção agrícola, mas sim de que modo se deve efetuar êsse aumento.

Os pormenores dos problemas no Brasil são inteiramente diferentes, claro está, dos que afetam a Grã-Bretanha, sendo de interesse, no entanto, estudar os métodos usados para a sua solução, e notar que, muito freqüentemente, meios semelhantes têm sido experimentados em ambos os países.

Os agricultores de tôdas as partes do mundo são, invariavelmente, individualistas obstinados, independentes, que não toleram de bom grado a imposição de qualquer controle. Seria, pois, de supor que, na Inglaterra — país tradicionalmente individualista e cujos agricultores já haviam solucionado muitos dos seus problemas por si sós, através de muitos séculos e perante a força das necessidades econômicas — o controle governamental seria extremamente difícil. Muito se fez, no entanto, mesmo antes da guerra, para desenvolver a agricultura do país nas direções, que mais apropriadas pareciam, embora tenha havido muitas queixas de que poucos foram os estadistas que se interessaram pela agricultura do país.

Um dos exemplos importantes do principal método empregado, foi o do fomento da produção de açúcar de beterraba, que foi alcançado por subsídio direto, com o fim de que, finalmente, uma vez bastante desenvolvida a produção, a indústria de açúcar de beterraba fôsse capaz de concorrer de modo favorável com o açúcar de cana importado, sem mais necessidade de subvenção. Tal meta ainda não foi alcançada, sendo que o açúcar de beterraba vem ainda constituindo um fardo para o Tesouro Britânico. É de se admitir, no entanto, que sem o nosso açúcar de beterraba e as nossas fábricas de extração de açúcar, nós, na Inglaterra, teríamos ficado em situação difícil, no que diz respeito a fornecimentos de açúcar durante a guerra.

Atualmente, o govêrno britânico vem prometendo preços definitivos para todos os principais produtos agrícolas, procedimento êsse que poderá levar à expansão dêste fomento, por meio de subsídio, embora na atualidade constitua mais um seguro contra a ação dos preços descendentes dos produtos importados. O agricultor continua a arcar com os riscos de mau tempo, pestes e falhas

dos seus próprios métodos de agricultura, porém, tem assegurado um mercado para a sua produção inteira, a preço razoável. Isto, no entanto, a custo de se submeter a controle governamental em considerável escala, quanto ao que deve cultivar e qual a proporção das suas terras que deve ser arada, ao invés de servir de pasto, controle êsse tal como era exercido durante a guerra.

O comentarista de assuntos agrícolas, Sr. A. G. Street, expressou um parecer sobre tais controles no ano passado, quando da ruína de grande parte da colheita em virtude do tempo anormal e quando pareciam desoladoras as perspectivas do futuro. Argumentava êle: "o controle é algo contra o qual deve lutar cada agricultor, pois não é necessário senão quando se destina a forçar o agricultor a fazer qualquer coisa que seja realmente contrária a seus próprios e melhores interesses. Caso se destinasse a fazer com que êle fizesse algo no seu próprio benefício, então, tal controle não seria jamais necessário". Tal observação não deixa de ser justa, embora às vezes o controle seja o meio mais rápido de fazer com que o agricultor aja nos seus próprios interesses, se bem que talvez êle não perceba isto na ocasião. É a Educação o caminho alternativo; porém, Educação é um processo lento! Todavia, mesmo assim, é de se duvidar que o controle direto seja o método melhor.

Há, ainda, muito a ser dito em favor do método indireto de subsídio, por lento que seja. Uma das suas vantagens é que, muitas vezes, resulta mais na racionalização da produção do que em despesas contínuas pelo governo, sendo que mesmo os controles diretos incorrem em alguma despesa para sua aplicação. Por exemplo, o Conselho de Distribuição de Leite ("Milk Marketing Board") da Inglaterra, tem tido, em geral, êxito notável. Esta organização determina os preços das diversas qualidades de leite, e controla e auxilia o produtor na sua distribuição do produto, embora não intervenha na venda do mesmo nem interfira com os canais de distribuição já existentes — seja para os compradores por atacado, tais como os fabricantes de queijo, seja para o produtor que estabelece os seus próprios meios de vendas a varejo diretamente ao consumidor. A única interferência que existiu foi o racionamento a que deu lugar a guerra. Outra função do Conselho é a de zelar pelos interesses dos consumidores, sendo obrigado o produtor que deseja vender o seu leite, a se

conformar a padrões extremamente rigorosos de asseio. Todas as granjas são inspecionadas, periodicamente, a fim de se assegurar a estreita observância destas regras.

Além do mais, o Conselho vem procurando, desde há muitos anos, aumentar a proporção de leite obtido de gado examinado correta e regularmente para se verificar a ausência de tuberculose. Para conseguir êste resultado, o Conselho estabeleceu para o leite desta qualidade preços superiores aos de leite de outras qualidades, fazendo assim com que tais exames constituíssem uma vantagem econômica para o fazendeiro. No entanto, o governo atual tem se queixado de que o progresso dos exames de tuberculina não têm sido bastante extensivos, nem tampouco bastante rápidos, frisando que meios mais diretos devem ser tomados para eliminar a Tuberculose do Gado, embora êstes meios não tenham ainda sido divulgados.

Claro está que, pela própria natureza do produto — leite — a concorrência de fornecedores estrangeiros (a não ser na forma de manteiga ou queijo) não pode interferir com o andamento do plano. Nunca se faz necessário subvencionar os produtores, pois qualquer custo adicional na produção, que torne necessário um aumento de preço, poderá ser acrescido ao preço pago pelos consumidores. Durante a guerra, e desde então, o governo tem auxiliado os fornecimentos de leite a preço barato, especialmente para as crianças menores; isto porém é mais uma medida visando a melhorar a dieta das camadas menos bem alimentadas da população, do que qualquer modificação dos princípios de funcionamento do Conselho de Distribuição de Leite.

Métodos diretos de controle têm sido e estão ainda sendo usados no combate a pragas e pestes. Os regulamentos do governo, para a eliminação da hidrofobia e do "warble-fly" (Berne), têm sido em geral coroados de êxito. No caso de peste bovina, porém, ("foot and mouth disease"), não têm sido tão bem sucedidos. Esta peste grassa ainda, periodicamente, embora tão logo se tenha conhecimento de um caso, se abata o rebanho inteiro e se queimem as carcassas, sendo proibido qualquer movimento de gado nas vizinhanças do ocorrido durante um período de quarentena. O dono do gado abatido recebe alguma compensa-

ção, a qual, no entanto, é raramente suficiente para tornar menos séria a perda dos seus animais. Falta ainda provar qual o portador da peste; se são aves, insetos, ou carnes importadas infeccionadas. Neste caso, o controle não logrará êxito completo enquanto os recursos científicos não forem capazes de completar as informações tão necessárias a um controle preciso.

As pesquisas científicas, porém, sempre constituíram um dos meios com os quais o governo Britânico tem sempre servido aos agricultores, melhor do que na maioria dos outros países. As pesquisas efetuadas em Cambridge, Rothampstead e Kew, para citar apenas três dos mais famosos nomes de estações experimentais, têm sido de grande valor também a países outros, além da Inglaterra, ou mesmo do Império Britânico. Durante os últimos anos este auxílio tem-se ampliado, incluindo pesquisas sobre a mecanização da agricultura, com a formação de um Instituto do Ministério da Agricultura, cuja finalidade é ensaiar e comparar vários tipos de máquinas, projetar novas máquinas e mesmo elaborar novos métodos e novos tipos de máquinas.

Existe, em suma, grande número de estabelecimentos experimentais e educacionais na Grã-Bretanha, alguns sob controle direto do Ministério da Agricultura; outros mantidos por subscrições recebidas dos membros de sociedades, tais como a Sociedade Reral de Horticultura; alguns, cujas despesas são pagas pelos próprios alunos, e alguns, auxiliados pelo governo. Tem sido considerado de extremo valor a execução de pesquisas, ainda que para nenhum outro fim especial a não ser o acúmulo de conhecimentos, sendo que, em geral, têm resultado em benefícios inestimáveis para a comunidade em si as despesas incorridas pelo governo e por outros, nesse sentido. Não creio ter havido queixas da parte dos que pagam impostos — em qualquer época da história da Inglaterra — por ser usado muito do seu dinheiro em pesquisas científicas.

A verdade é que, no mundo inteiro, temos ainda muito que aprender sobre quais as melhores sementes a cultivar em cada localidade, como obter dos mesmos a melhor colheita, como combater as pragas e as pestes, e como plantar, cultivar, colher e preservar essas produções da maneira mais eficiente. Para se saber como, cumpre primeiro sa-

ber porque e, muitas vezes, a melhor fonte de conhecimentos que pode ser aplicada a fins especiais, tão logo ela se torne disponível, são as puras pesquisas científicas sem qualquer finalidade determinada. Lembro-me quando, conversando com um cientista na Inglaterra, pouco depois da rendição da Alemanha, ele me disse: "Durante a guerra fomos forçados a viver de nosso capital científico, aplicando teorias conhecidas aos problemas atuais. Não tivemos tempo de elaborar novas teorias, porém, agora, teremos que ampliar os nossos conhecimentos para que possamos resolver muitos problemas novos".

O que complica as pesquisas é o fato de haver tantos fatores de clima, ambiente e diferentes condições de solo que devem ser levados em consideração, de tal modo que se torna necessário fazer arranjos para que os trabalhos experimentais possam ser realizados ao mesmo tempo em muitos lugares diferentes. Na pequena Inglaterra, onde tudo é coordenado pelo Ministério da Agricultura como autoridade central, é relativamente fácil fiscalizar os trabalhos nas diversas áreas. No Brasil, no entanto, em que existem diferenças muito maiores entre as condições das diversas áreas, há o problema adicional de que os trabalhos das autoridades estaduais devem ser coordenados com os das autoridades federais. Na prática, porém, no campo das pesquisas científicas, parece ter sido bastante bem solucionado este problema, sendo as únicas restrições as que resultam algumas vezes da falta de apoio administrativo ou financeiro.

O pessoal administrativo de todos os departamentos dos governos se defrontam, sem dúvida, com muitos outros graves problemas, os quais podem ser considerados como sendo mais importantes, isto embora maiores conhecimentos talvez possam ajudar na solução de outras questões. Na qualidade de mero espectador, eu diria que o problema mais premente é o da mecanização da agricultura, problema este em que o Ministério pode desempenhar papel muito importante, fomentando o cultivo de cereais outros que não o milho — sobretudo o do trigo.

Este último ponto poderá ser tratado por qualquer dos diversos meios já adotados com relação a diversos outros produtos. O único critério a aplicar é a relativa eficiência e o baixo custo do mecanismo administrativo, e talvez uma amplia-

ção das pesquisas, que já têm continuado durante longo tempo.

A mecanização da agricultura constitui, porém, problema ainda mais complicado. Em primeiro lugar, não é do modo algum fácil dizer-se, ainda, quais as máquinas de que mais precisa o fazendeiro brasileiro. Há necessidade de tratores, porém, há ainda tanto a se fazer no que diz respeito à determinação de quais as melhores ferramentas a adotar para uso juntamente com o trator, e a popularizar os conhecimentos técnicos relativos ao uso juntamente com o trator, e a popularizar os conhecimentos técnicos relativos ao uso e consertos de tratores antes que o seu uso geral possa ser eficiente, que é importante não deixar de lado os apetrechos mais simples, de tração animal, para aliviar, parcialmente, a falta de mãos. Cumpre não perder de vista que o trator é uma fonte de potência e não, em si, apetrecho de agricultura... o que o Brasil necessita não é de meios de tração que podem ser fornecidos também por animais.

Outro fator é o de que, embora as máquinas possam ser adquiridas pelo governo e emprestadas, vendidas ou alugadas aos fazendeiros, a alguém, seja o fazendeiro, seja o governo, compete pagá-las. Se fôr ao fazendeiro que cumpra fazer o pagamento, talvez seja possível persuadi-lo das economias da mecanização de uma forma suficientemente convincente para que ele mesmo compre as máquinas, no início, sem que o governo tenha que financiar o negócio a qualquer tempo, e o problema do governo é mais um problema de educação do que propriamente de finanças. Se a aquisição das máquinas tiver que ser por conta do governo, como parte da política de subvenção ao agricultor, então talvez valha a pena estudar-se o modo pelo qual agiu, a este respeito, a Inglaterra onde, durante a guerra, foram organizados comitês em tôdas as zonas, para orientar, e, se necessário, fiscalizar as operações dos fazendeiros. Esses comitês eram equipados com máquinas apropriadas àquela área, para auxiliarem os agricultores, arrendando-lhas quando delas tivessem necessidade. As máquinas continuavam sendo da propriedade dos comitês locais, que as conservavam em bom estado de funcionamento. Esses comitês, seja dito de passagem, eram compostos em parte de pessoal do Ministério da Agricultura, incluindo, também, no

entanto, alguns dos agricultores locais, que agiam a título de conselheiros.

Há, porém, muitos meios pelos quais o governo pode prestar grandes auxílios; talvez sem as mesmas aparências exteriores, porém, também com bastante eficácia. O principal desses meios são os trabalhos experimentais, de que ainda há necessidade, para se de terminar em quais as máquinas mais necessárias pôsto que muitos dos problemas do Brasil são inteiramente desconhecidos pelos fabricantes de apetrechos agrícolas. O segundo é o fomento, mesmo financeiro, da fabricação no Brasil de máquinas e apetrechos. Este último, mormente sob as condições atuais, em que a necessidade de máquinas — em maior número do que é possível comprá-las, — é tão grande, é uma inversão mais capaz de produzir lucros do que despesas. Além do mais, não há dúvida de que é uma boa política a de fazer-se o uso mais amplo possível da capacidade produtiva do Brasil numa época em que são tão restritos os fornecimentos de outros países. Finalmente, há o problema que surge do lado experimental, e está sempre presente, da instrução do fazendeiro com respeito às modernas técnicas de agricultura, e, na parte técnica, a ampliação dos conhecimentos relativos aos cuidados, ao manêjo e aos consertos das máquinas e seus apetrechos.

Todos êstes são assuntos em que os fabricantes das máquinas podem prestar auxílio ao país, o que, em seu próprio benefício, lhes cumpre fazer; porém, é de se duvidar que estejam dispostos a fazer o trabalho inteiramente por si sós, com a rapidez exigida pelas necessidades do país. É muito de desejar, portanto, a ação do governo a este respeito, sendo lícito asseverar que a inversão de fundos governamentais para tais assuntos constituirá dinheiro bem gasto, a serviço do país.

Há um velho provérbio latino, que diz: "Bis dat qui cito dat", ou seja, "Dá duas vezes, quem dá depressa". Quando mais prontamente se der auxílio à agricultura do Brasil, mais cedo poderão os agricultores produzir mais, aumentando, assim, as rendas nacionais; quanto às demoras, tão frequentemente causadas pela obstrução administrativa desnecessária, tal como acontece em todos os países, são, na verdade, uma despesa real, e não uma economia para o país.

Talvez o modo mais simples de se expressar tudo isto é dizer que, no Brasil, há excelentes serviços técnicos para pesquisas científicas, que há muitas estações experimentais excelentes dedicadas a quase todos os ramos da agricultura do país, e que há também ótimos estabelecimentos de instrução para divulgação dos conhecimentos assim

adquiridos. Há, além do mais, certas fábricas bem equipadas, capazes de produzir máquinas agrícolas. É, pois, dever do governo aqui, como o é em todos os outros países, assegurar que os bens do país sejam usados plenamente e não sejam forçados a operar em base pouco econômica, por falta de apoio.

O seguro-doença voluntário nos Estados Unidos da América

ARI C. FERNANDES

Neste bem fundamentado artigo, o Autor, demonstrando possuir sólidos conhecimentos da matéria, faz apreciação minuciosa da questão dos seguros sociais nos Estados Unidos da América, mórmente do seguro-doença. Para chegar a êste desiderato, o Dr. Ari C. Fernandes mostra como se tem procurado inculcar no espírito de todos a necessidade de fazer o seguro-doença, não compulsoriamente, mas de modo voluntário, as vantagens decorrentes do mesmo e assim por diante. (N. da R.)

POR diversas razões muito ponderáveis, os Estados Unidos da América têm sido, no último decênio, a Meca dos nossos estudiosos de Administração Pública, a tal ponto que não se pode mais versar qualquer assunto, relacionado com ela, sem aludir ao que nesse país se faz ou se pretende fazer, até mesmo quando se trate de setor em que, por quaisquer circunstâncias, a grande Nação norte-americana não tenha tomado posição de vanguarda. Tal é o caso dos seguros sociais e, particularmente, do seguro-doença.

Em 1946 foi apresentado ao Congresso dos Estados Unidos da América um projeto de lei, conhecido pelo nome de seus patrocinadores — Wagner — Murray — Dingell — sobre o problema da assistência médico-hospitalar, no qual se propõe a adoção do sistema social de seguro-doença. Tal projeto teve imediatamente grande repercussão sobre a opinião pública, sobretudo nos meios médicos, ora colhendo caloroso apoio, ora despertando acirrada oposição, raramente sendo recebido com indiferença. Fere desde logo a atenção o fato das correntes de oposição, representadas por grupos conservadores prestígio e numericamente importantes, capitaneadas pela célebre Associação Médica Ame-

ricana (A.M.A.), procurarem combater o seguro-doença social advogando a adoção do sistema voluntário, cujas vantagens sobre o primeiro ali são exaltadas. Com isso, os E.U. tomam posição ímpar, pois são o único país onde ainda se afirma a conveniência de optar pelo seguro-doença voluntário. Ao primeiro exame, os argumentos invocados parecem procedentes, ao dizer que a arregimentação voluntária, muito acorde com as tradições de livre iniciativa e individualismo do povo norte-americano, solucionará satisfatoriamente os problemas médicos de um país que está entre os primeiros quanto ao padrão sanitário (a A.M.A. pretende, erradamente, que seja o primeiro).

Parece-nos, pois, de grande interesse examinar o que nos E.U. ocorre em relação ao seguro-doença voluntário. A principal fonte de informações, que usaremos, é a coleção de cinco volumes, e seus anexos, de Depoimentos da Comissão de Saúde do Senado norte-americano.

Vejamos, de início, o que disse o Senador Claude Pepper, sobre as condições médico-sociais do país:

“De fato, mais de 23.000.000 de pessoas no país apresentam alguma doença crônica ou mal físico. Diariamente, pelo menos 7.000.000 de pessoas nos Estados Unidos são incapacitados por doença ou outra causa, metade delas por seis meses ou mais. As doenças e acidentes causam ao trabalhador industrial médio a perda de cerca de 12 dias de produção por ano, e a perda de cerca de 600.000.000 de homens-dias anualmente. A doença e acidentes custam à Nação pelo menos..... 8.000.000.000 por ano — metade disso em salários perdidos, e metade em despesas médicas.

Os serviços preventivos são inadequados; 40% de nossos municípios não tem sequer um oficial sanitário local de tempo integral. As necessidades de saneamento são grandes, 846.000 casas rurais nem mesmo têm fossa externa. Necessita-se de hospitais; 40% de nossos municípios, com população total de 15.000.000, não têm um

único hospital reconhecido (*). A falta de médicos é grande; em 1944, 553 municípios tinham menos de um médico em atividade para 3.000 habitantes, a "linha perigosa", e 81 não tinham nenhum médico. Até 1940, antes de muitos médicos serem convocados para a guerra, 309 municípios tinham menos de um médico em atividade para cada 3.000 habitantes, e 37 não tinham médico. Os serviços de assistência à maternidade e à infância são inadequados; estima-se que metade das mortes de mães e um terço das de crianças poderiam ser evitadas, se métodos conhecidos fôssem plenamente aplicados. E 75% de nossos municípios rurais não têm quaisquer clínicas prenatais e infantis sob supervisão de departamentos estaduais de saúde. As repartições estaduais tinham 15.000 crianças inscritas nas listas de espera para assistência às crianças aleijadas, no princípio de 1944. Nem sequer tencionam dar assistência a meio milhão de crianças com febre reumática (a mais mortal das doenças para crianças entre 5 e 15 anos ou para as dezenas de milhares de vítimas de paralisia espástica". (Vol. II, pág. 573-4).

Tais aspectos negativos são muito menores que os encontrados noutros países das Américas e do mundo. Mas nem por isso deixam de indicar que, também nos E.U., o problema é grave e requer solução.

Ali, os grandes obstáculos à assistência médica adequada não são, predominantemente, a falta de organização de serviços ou a falta de educação sanitária; os fatos econômicos ocupam primeiro plano, como decorrência do sistema vigente de financiamento da assistência.

Antes da guerra, as despesas de assistência médica (excluídas as forças armadas) eram de 4 bilhões de dólares anuais, assim distribuídos percentualmente:

custeadas pelos paciente e suas famílias	75%
custeadas pelos governos federal, estadual e municipal	20%
custeadas pela indústria e pela filantropia	5%

As despesas médicas representam, em média, 4 a 5% da receita da família norte-americana. Esta cifra seria satisfatória, se a percentagem não fôsse maior para as famílias de menor renda, as quais constituem precisamente o grupo mais numeroso. Para estas é proibitivo o custo de doenças graves, ou prolongadas, ou reincidentes.

Para diluir o ônus individual do risco doença entre grandes grupos, os norte-americanos têm

procurado soluções parciais, transitórias, de seguro voluntário, baseadas na clínica de grupo ("group practice"), ora por iniciativa e sob controle da classe médica, ora à conta dos próprios beneficiados. Aparecem, então, os seguintes tipos:

1. companhias comerciais de seguro-doença privado — prestando serviços muito insatisfatórios e caros, atingindo apenas os grupos mais prósperos da população;

2. organizações sociais de auxílios mútuos ou serviços assistenciais promovidos por associações trabalhistas — via de regra, sem plano de ação e sem coordenação técnica;

3. serviços médicos criados pelas empresas industriais em benefício de seus empregados — ora gratuitos, ora módicamente remunerados — por vezes, muito eficientes; na maioria, porém, medíocres ou maus — e, de modo geral, de campo de ação muito limitado;

4. unidades médicas diversas, como policlínicas, hospitais e ambulatórios, por vezes indiretamente ligados a escolas médicas universitárias — constituindo o tipo menos bem sucedido de todos;

5. instituições de seguro-doença voluntário, ou clínicas de grupo organizadas sob a forma de cooperativas de consumo — como, p. ex., os chamados planos de Cruz Azul, ou o Ross-Loos Medical Group, de Los Angeles, Califórnia — via de regra, o tipo mais satisfatório.

Nos últimos trinta anos têm surgido, nos E.U., algumas entidades para fins de diagnóstico e exames periódicos de sanidade, das quais o melhor exemplo é o Life Extension Institute, de New York, com grande clientela, constituída principalmente pelos candidatos a operações de seguro de vida, privado, da metropolitan Life Insurance Co.

Apesar da massa de seguros contra a doença e os acidentes ter crescido nitidamente durante os anos de guerra, e o total de prêmios em 1944 ser duas e meia vezes maior que em 1938, o total de benefícios pagos por salários perdidos e por indenizações médicas não passou de..... \$ 250.000 em 1944 — o que é uma cifra decepcionante.

Os serviços médicos assistenciais promovidos pela indústria não podem existir em pequenas

(*) N. do Tr. — Reconhecido é o hospital registrado na A.M.A. por atender aos padrões mínimos, fixados por esta e pela Associação Americana de Hospitais.

empresas de menos de 500 empregados. Entretanto, estas contam com 85% do total dos industriários do país. Para beneficiá-los, bem como a trabalhadores independentes, e a operários de pequenas vilas e zonas rurais, seria preciso arregimentação complexa e difícil de grupos mínimos de 10.000 clientes, para que as entidades de seguro-doença voluntário pudessem operar em bases razoáveis de técnica e de estabilidade financeira.

Os planos hospitalares de Cruz Azul (assim denominados os que logram aprovação da Associação Americana de Hospitais), tem se desenvolvido nos últimos 15 anos, quase exclusivamente nas grandes e médias cidades, arrolando hoje cerca de 18 milhões de contribuintes, dos quais 2 milhões também participam de planos de assistência médica relacionados com a Cruz Azul. Tais planos provaram ser fácil a difusão do seguro voluntário entre os grupos de renda média, porém muito difícil a sua aceitação pelos de receita escassa, isto é, pelos mais necessitados.

Os planos de assistência médica, mediante prévio pagamento de uma taxa mensal fixa, contavam com uma clientela que, em 1946, não passava de 1.700.000 pessoas, assim distribuídas:

a) com direito apenas à assistência cirúrgica no hospital	1.000.000
b) com direito à assistência cirúrgica e médica hospitalares	400.000
c) com direito à assistência médica hospitalar, domiciliar e em consultório	100.000
d) com direito à assistência cirúrgica e à internação hospitalar	200.000

O Departamento Federal de Agricultura tem feito grandes esforços no sentido de promover a assistência médica às populações rurais, ora sob a forma de seguro-doença voluntário, desde 1936, por intermédio da "Farm Security Administration", abrangendo em 1944 cerca de 60.000 famílias e 320.000 pessoas, em 33% dos municípios do país, — ora sob o tipo de contribuições fixas mensais de 7% da receita familiar, auxiliadas por subvenções federais (trata-se de projetos experimentais promovidos, desde 1942, pelo "Inter-Bureau Committee on Post-War Problems", em quatro Estados da União, beneficiando 24.000 pessoas) — ora sob a forma de assistência a agricultores nômades, inteiramente financiada pelo Governo.

Os diversos tipos de arregimentação voluntária de assistência médico-hospitalar, apesar dos progressos feitos nos dez últimos anos, acusavam em 1946 as seguintes cifras:

<i>Tipo de Plano</i>	<i>Número de organizações</i>	<i>Total de inscritos e seus dependentes</i>
Industriais	115	1.512.148
Privados	21	406.330
De iniciativa dos clientes	32	350.114
De iniciativa dos clientes	53	2.594.356
Governamentais ..	8	112.902
Total	229	4.975.850

É provável que hoje o número total de pessoas, abrangidas por tais planos, sejam de perto de 6.000.000, o que representa apenas uma cota inferior a 5% da população do país.

Vejamos, então, mais detidamente, as limitações e os pontos fracos do sistema voluntário de seguro-doença, tal como se nos apresenta a experiência norte-americana.

1. Os planos de inscrição voluntária conseguiram adesões fáceis apenas em pequeno número de localidades ou grupos profissionais. Mesmo neste caso deve-se levar em conta que as condições de admissão ao trabalho, impostas pelo empregador, freqüentemente incluem a exigência de inscrição em algum sistema de seguro-doença, assim tornando-se este indiretamente obrigatório; é, aliás, o que ocorre também em vários outros países, onde vigora o seguro-doença voluntário.

Na maioria dos casos, o sistema depende da livre iniciativa do indivíduo, na sua adesão ao plano, e freqüentemente o cliente em perspectiva é mal informado sobre a matéria, ou apresenta-se indiferente ou confuso face às controvérsias sobre a vantagem de se segurar; não raro deixa-se levar pela opinião do médico da família e, mesmo que esta seja favorável, tende a não aderir, se por qualquer circunstância esse facultativo não pertence ao sistema.

2. Visando evitar abusos por parte dos clientes, é freqüente que o seguro voluntário cobre, fora das mensalidades, o custo da primeira ou das duas primeiras visitas domiciliares, como p. ex. exames radiológicos ou de laboratório — com isso afastando a participação de grupos de doentes pobres.

3. Tal como nos regimes de seguro privado, o seguro-doença voluntário exclui candidatos segundo idade, doença crônica ou estado de sanidade geral no momento de inscrição — procedendo, pois, a uma seleção negativa, de todo indesejável quando se pretende atingir grandes massas de população.

Além disso, para formar um grupo unitário de segurados, exige-se um número mínimo de pessoas. Assim, p. ex., a Cruz Azul só aceita grupos de dez empregados a serviço de um mesmo empregador.

Essas e outras limitações concorrem para reduzir o campo de aplicação do sistema, impedindo a boa diluição do risco individual na massa. Considerando que o sistema não aceita os grupos de renda alta, e, por motivos vários, exclui grande parte da população de renda média, limitando-se, pois, aos sub-médios marginais, ou de renda fraca, — só resta ao seguro voluntário uma destas alternativas: cobrar prêmios altos — ou limitar a amplitude dos benefícios.

Virtualmente, todos os planos voluntários restringem a admissão de membros a grupos muito limitados e insuficientes para constituir boa base atuarial, e, de modo geral, são de custo alto para o segurado, tornando-se proibitivas para a maioria das famílias.

4. A cobrança de certos serviços, além da taxa fixa mensal, afasta a participação de famílias nas quais é forte a incidência de doenças, o que ocorre precisamente entre as de menor renda. Para estas, que são as visadas pelo sistema, os benefícios tornam-se escassos e desproporcionados, face ao prêmio mensal, já de si um pouco elevado, agravado por despesas extraordinárias.

5. Os prêmios cobrados pelo sistema voluntário realmente não são baratos; sobem a \$25 ou \$30 anuais por pessoa, e a \$120 por família média, o que é demasiado forte para famílias com renda anual inferior a \$ 2.500 — fato que até a própria A.M.A. reconhece.

Além disso, o regime cobra uma taxa única por pessoa, não comportando as taxas diferenciais, em proporção ao salário e à capacidade de pagar de cada um.

6. A assistência prestada pelo seguro voluntário é incompleta. Para cobrir todo o campo assistencial, como seria necessário, sem portanto

excluir serviços que são indispensáveis à recuperação da saúde, o sistema, nas bases em que opera, tornar-se-ia demasiado oneroso, até mesmo para o homem médio. A experiência norte-americana confirma, neste sentido, a dos demais países.

Até mesmo os planos da Cruz Azul — os melhores dentro do sistema voluntário dos E.U. — não oferecem benefícios de amplitude suficiente. Salvo poucas exceções irrelevantes, os serviços prestados são muito limitados. O seguro não cobre todos os aspectos do risco-doença, havendo sempre a perspectiva, para o segurado, de enfrentar despesas extraordinárias, por vezes fortes. Supõe-se que só dentro de dez anos o regime voluntário talvez pudesse conceder os benefícios, que obrigatoriamente daria desde já.

7. O sistema voluntário de seguro-doença não dá a devida atenção ao problema da medicina preventiva e, na maioria dos casos, chega mesmo a omiti-lo de todo.

Outra característica negativa reside no pequeno incentivo à melhoria da qualidade da assistência médica. Via de regra apenas usa as instalações e recursos existentes, descurando criar novos. Faltam-lhe meios para atrair médicos para regiões mal servidas de assistência; é patente a sua incapacidade de solucionar os problemas das zonas rurais — setor em que a experiência do Departamento da Agricultura é plenamente concludente.

8. O seguro voluntário depende, necessariamente, de um quadro de associados que é de excessivo "turn-over", de grande instabilidade. Tal fato agrava ainda mais a condição de precariedade de suas bases atuariais.

Mesmo nos exemplos mais favoráveis, o quadro de associados das instituições de seguro voluntário de início crescem rapidamente. Afinal, chegam a um ponto de saturação, a partir do qual o crescimento é muito lento.

Exceção a essa regra é o exemplo dos planos de Cruz Azul, que já contam perto de 15 anos. Evoluíram lentamente no primeiro quinquênio de vida e rapidamente no segundo. Agora, com 20 milhões de associados, em 45 Estados da União, parece aproximar-se do ponto de saturação, apesar da opinião em contrário de alguns observadores.

Ainda que o quadro de segurados se mantenha estável no total numérico, a instabilidade de composição é desvantajosa, pois cada onda de associados traz novos riscos acrescidos, pois é sabido que o segurado contra a doença é mais oneroso para a instituição nos primeiros anos.

9. Em períodos de crise econômica, ou de simples carestia, as famílias de renda escassa são compelidas a atender às despesas diárias e ordinárias, tendendo a descurar o problema da doença (risco que, afinal, não é certo como a velhice e a morte); embora aceitem a idéia em tese, na prática não se inscrevem no sistema, preferindo "arriscar a sorte".

10. Trata-se de um sistema integrado por grande número de pequenas organizações seguradoras, apresentando, em seu conjunto, duplicações de esforços e despesas administrativas desproporcionalmente fortes.

11. Os sistemas voluntários, na sua maior parte, são essencialmente meios de reembolso das despesas médicas. Protegem o segurado contra o custo elevado da doença, e o médico, contra a falta de pagamento de honorários satisfatórios; não asseguram, porém, assistência adequada e completa. Dêste modo atingem apenas um dos aspectos do problema — a imprevisibilidade do montante das despesas — mesmo assim, de modo parcial, deixando de atender ao que a larga experiência universal já provou ser indispensável — dar prevalência aos benefícios em natureza sobre os benefícios em espécie.

Não admira, pois, que hoje, nos E.U., se apresente uma situação aparentemente paradoxal.

De um lado, observa-se crescente interesse da opinião pública pelos problemas de seguro-doença. O padrão sanitário dos E.U., como afinal o de qualquer país, é excelente em relação a certas zonas, e mau quanto a outras. Mas a plenitude de umas não beneficia a carência das últimas; e mesmo em certas zonas mais adiantadas, os grupos de menor renda apresentam taxas de morbidade e de mortalidade tão altas, quanto as que prevaleciam para todo o país, há um século atrás. Tenha-se em mente que 25% dos partos ocorrem sem assistência médica, e sem esta fica a quarta parte dos 8 milhões de casos de doenças de uma semana ou mais de duração.

Doutro lado, verifica-se que apenas pequena parte dessa população, interessada no problema da proteção contra as despesas da doença, procura espontaneamente tais sistemas de seguro. Com efeito: a idéia do seguro voluntário apareceu no país há quase um século; os esforços para sua adoção datam de meio século; tais esforços tornaram-se intensivos nos últimos 15 anos; apesar disso, apenas 2,5% recebe estensa assistência médica e serviços hospitalares — 10% tem coberta parte das despesas de assistência médica decorrentes da doença — e somente 12 a 14%, as despesas de internação hospitalar.

Já se afirmou, e parece ser exato, que os E.U. são o país melhor segurado, na base voluntária, contra o risco-morte, arrolando hoje cerca de 71 milhões de contribuintes. Porque o seguro-doença não pôde fazer progressos substanciais também na mesma base? Várias razões explicam a diferença, valendo lembrar entre outras:

a) o seguro-doença, voluntário e privado, opera em bases relativamente firmes, pois o montante do benefício a pagar, quando ocorre o risco, é predeterminado e certo; já no seguro-doença, o ônus que cada segurado dará ao segurador é extremamente variável;

b) no seguro-morte o beneficiário recebe integralmente o valor estipulado na operação, cobrindo, pois, o campo que o segurado julgou ser satisfatório, isto é — estimou como razoável para si e sua família, um seguro de certa quantia, e deixa por morte toda essa mesma quantia; no seguro-doença voluntário, acredita estar segurado contra o ônus da doença, e na verdade está apenas parcialmente protegido.

c) finalmente — o seguro-morte de caráter privado e voluntário atende às classes médias e abastadas às quais se destina em primeira linha, — ao passo que o seguro-doença voluntário, imaginado para solucionar os problemas dos menos afortunados, que são os mais necessitados dêste gênero de proteção, não atinge, de modo algum o seu alvo; e esta é, sem dúvida alguma, sua grande falha.

Aquêles que forem pouco familiarizados com o padrão de vida norte-americano e com a distribuição das despesas familiares, tenderão talvez a achar que as taxas do seguro-doença voluntário, já citadas, são módicas e, de qualquer modo,

compensam a despesa, mesmo que seja apenas parcial o benefício recebido em troca. Note-se, porém, que os melhores planos de seguro voluntário — inegavelmente, os de Cruz Azul — não atingem as famílias de renda anual inferior a \$ 3.000; ora, no ano de 1944, particularmente próspero, tais famílias representavam 60% do total; e no de 1941 (talvez o típico da situação atual), 80%, sendo de 50% as de renda anual inferior a \$ 1.900.

O seguro-doença voluntário encontra, nos E.U., fortes defensores na A.M.A. e na corrente que a segue, formada por associações médicas diversas, arrolando fração numéricamente importante da classe médica. De modo geral, seus argumentos são os seguintes:

a) o sistema voluntário dá assistência médica melhor e mais ampla que o sistema social obrigatório, e que qualquer plano controlado pelo Governo;

b) o seguro-doença voluntário é “plenamente satisfatório”, prestando assistência da mais alta qualidade técnica; todavia reconhecem que no presente “não atende completamente às necessidades”, justificando que “a evolução não pode ser rápida” num campo em que “a experiência é pequena ou nula”.

c) no regime voluntário, o médico não sofre a interferência de terceiros na determinação da sua técnica de tratamento e nas suas relações com o paciente;

d) mantém-se o princípio da livre escolha do médico pelo doente;

e) o sistema voluntário está mais de acordo com “a tradição americana de responsabilidade individual”, e apresenta uma “American dignity” que falta ao sistema obrigatório; e, ainda, é apoiado pela maioria dos médicos, que são contrários ao regime social, controlado pelo Governo;

f) se lhe “dessem oportunidade”, o sistema voluntário faria, melhor que o Governo, a medicina preventiva e o controle do curandeirismo e dos anúncios inadequados de medicamentos (?);

g) a administração do seguro-doença voluntário é mais econômica que a do obrigatório.

Como facilmente se pode verificar, tais argumentos, ora fogem à realidade dos fatos, comprovados pela longa experiência no mundo e no

próprio país — ora são objeções que tanto se aplicam a um sistema quanto a outros — ora são de ordem sentimental.

De todos esses argumentos de defesa do sistema voluntário, aquele sobre o qual mais se insiste é o da livre escolha do médico pelo doente. Ora, esta liberdade, no seguro voluntário, não é plena, pois se limita à livre seleção entre os médicos inscritos na instituição, os quais, em grande número de casos, são em número bastante restrito. É contraditório que tais defensores também apoiem os serviços médicos, promovidos por empresas industriais para seus empregados, pois aqui a inscrição do cliente é compulsória, e não lhe assiste qualquer direito a escolher um médico fora do restrito quadro de profissionais a serviço da empresa (na verdade, neste caso, os médicos são assalariados da empresa).

É interessante notar que os próprios dirigentes dos planos de Cruz Azul, bem como os representantes da A.M.A. e da Associação Americana de Hospitais, são de opinião que o Governo federal deveria auxiliar financeiramente a Cruz Azul, pois “só assim poderia atender os grupos de renda escassa, hoje sem assistência”.

Presentemente, a A.M.A. que durante longo tempo, tal como a maioria da classe médica, foi contrária ao seguro-doença voluntário, — está procurando estudar e organizar planos de seguro voluntário, não lucrativo, na base de prévio pagamento. Todavia, ainda não chegou a uma solução apreciável.

Assim como a A.M.A. combateu sucessivamente a legislação social de seguros contra riscos profissionais (acidentes no trabalho e doenças profissionais), os planos de clínicas de prévio pagamento, os de Cruz Azul e, até data muito recente, o seguro-doença voluntário, para depois render-se à evidência dos fatos e ao imperativo da evolução social, — é de esperar que algum dia (talvez próximo) venha a defender o regime de seguro-doença social, tal como, dentro dessa mesma importante e prestigiosa associação de classe o faz um grupo minoritário, que já reconheceu as deficiências insanáveis do regime voluntário.

As Associações Médicas Britânica e Canadense não hesitam mais em concluir que o seguro volun-

tário não atende às necessidades do momento presente.

O grupo minoritário do célebre "Committee on the Costs of Medical Care", no seu voto em separado (Relatório Final, pág. 163), afirmou:

"Tôdas as tentativas para ampliar o sistema voluntário em larga escala provaram ser apenas uma ponte, mais longa ou mais curta, para o sistema obrigatório. Todos os chamados sistemas voluntários são bem sucedidos precisamente na proporção daquilo que contém de obrigatório. Nada é mais evidente que o fato dos esquemas de seguro-saúde voluntário terem fracassado em toda parte. Na Europa eles têm sido substituídos pelos sistemas compulsórios... Mesmo na Dinamarca, onde o

sistema é nominalmente voluntário, há meios de compulsoriedade, indiretos porém muito eficientes".

A experiência norte-americana prova que, em certos casos específicos, o seguro-doença voluntário presta bons serviços e é um regime válido, quando aplicado em caráter supletivo. Entretanto, passou a época em que se poderia pensar viesse a constituir solução geral para o problema do financiamento da assistência médico-hospitalar, pois oferece assistência incompleta e, de vez que pressupõe a existência de renda familiar de certo nível, médio ou superior, não atinge precisamente aqueles aos quais mais deverá beneficiar.

O Problema da Lotação

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

Técnico de Administração

Publicamos hoje a conclusão do artigo "O Problema da Lotação", em que o autor aborda a momentosa questão num trabalho em que revela o espírito de estudioso dos processos de evolução administrativa.

II — Período em que funcionou a Seção de Lotação

COM a reorganização por que passou o D.A.S.P., em 1942, foi criada a Divisão de Estudos de Pessoal e, concomitantemente, a Seção de Lotação que a integrava. Cabia-lhe, entre outras atribuições, conforme o regimento aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942 (art. 18):

- estudar as necessidades das repartições no que se relacionar com os recursos de pessoal, e propor as medidas que se tornarem convenientes;
- propor a lotação ou a relotação dos órgãos do serviço público.

A criação de um órgão específico para tratar do assunto era sinal de que se cogitava dar uma outra orientação ao problema, diante dos resultados negativos da Comissão de Lotação que permaneceu inativa e se dissolveu imperceptivelmente.

A verdade, contudo, é que a princípio não se atinou bem com a maneira pela qual se poderia solucionar o problema. Não se deu grande importância à Seção recém-criada, cujo programa era, por muitos, considerado inexequível, face ao complexo que se implantou na mentalidade dos dirigentes com a ineficácia da experiência anterior.

E por isso o autor foi escolhido para chefiá-la, eis que a mesma devia funcionar de um jeito ou outro. Não se conformou o autor com este estado de coisas e começou a estudar o problema, certo de que algo estava errado. Entretanto,

durante algum tempo nada se pôde fazer, impedindo o critério de que lotação era "lista de venda", assunto que não valia a pena discutir e se devia resolver de qualquer maneira.

Abria-se o dilema: ou aceitar a situação e a função passiva e inútil da Seção ou reagir e procurar trabalhar, embora a custo de muito esforço. Optou o autor pela última alternativa, aguardando algum tempo para estudar o assunto e, se verificasse ser impossível realizar algo, deixaria a Seção.

Entrementes, surgiu o problema de estudar a necessidade do pessoal da polícia civil do Distrito Federal. Como resolver o caso se o autor ignorava até a própria organização da Polícia? Entretanto, convenceu-se de que devia criar uma solução, porque não havia compêndios clássicos norte-americanos, jurisprudência administrativa e nem fonte alguma de que pudesse valer-se em socorro e esclarecimento.

Era um assunto virgem e nunca explorado e por isso estudou tudo que havia sobre a polícia; depois de alguns dias verificou que era imprescindível um plano metódico e o traçou. Aprovado este, caber-lhe-ia executá-lo no tocante ao pessoal porque a parte referente à organização competia a outro técnico.

Teve oportunidade o autor de conversar com o então chefe da Polícia, Coronel Alcides Etche-goyen, espírito brilhante e bem intencionado, que deu a entender que a polícia em geral estava em situação de desorganização completa, precisando de uma reforma radical de baixo para cima. O autor obteve plena permissão para visitar todas as repartições da Polícia mediante uma ordem geral assinada pelo chefe de Polícia, autorizando e ordenando que fôssem facultados todos os meios para o trabalho de estudo e levantamento do pessoal.

Os resultados do trabalho que o autor realizou foram extraordinários embora inaproveitados; seis meses de esforço sem parar, durante os quais tôdas as repartições foram visitadas, inclusive Delegacias e Comissariados, os seus diretores e chefes entrevistados, e verificado nominalmente o tipo de trabalho de cada servidor. Os resultados vieram confirmar que o problema de pessoal da Polícia carecia de medidas drásticas e urgentes.

É vezo dizer-se que a Polícia tem pessoal insuficiente. Parece ao autor que não há deficiência, há excesso; e o que há, realmente, é desajustamento e má distribuição; dos 6.500 a 7.000 servidores que lá trabalhavam (inclusive "pessoal pendurado" como se chamam os servidores recrutados e pagos pela verba secreta), grande número estava fora das atribuições dos respectivos cargos e funções. Havia 400 a 500 mulheres como investigador em trabalho de escritório e outro tanto de guarda-civil; o autor encontrou até guarda-civil como servente e um servente como chefe de seção de estatística. Que se podia fazer com tudo isto? Nada praticamente porque o instituto de readaptação ainda não foi regulamentado. E o problema de pessoal da Polícia permaneceu e permanece o mesmo e continuará sempre alegado o chavão de que há deficiência, quando há apenas desajustamento profissional e distribuição defeituosa que só poderão ser corrigidos com medidas drásticas e radicais.

Dos estudos que o autor realizou nada foi aproveitado; a parte de organização se aproveitou uma vez que logo depois era a Polícia reorganizada e transformada no atual D.F.S.P.

Pôs-se de lado o problema humano e caiu-se no erro de encontrar a solução para um problema grave e profundo de pessoal com a simples alteração orgânica. Seria preferível manter a antiga organização, embora defeituosa, se fôsse dado remédio aos males aberrantes do pessoal; uma má organização funciona com elemento humano bem adaptado e eficiente; entretanto, seja qual fôr a organização jamais funcionará com pessoal desajustado, ineficiente e insatisfeito.

Estas reminiscências do autor servem para situar bem o problema de lotação e mostrar os desacertos e erros passados em face de fatos e acontecimentos futuros. Está convencido o autor de que os problemas administrativos brasileiros são

problemas primários, gerais e que nada adianta embelezar a cúpula e a fachada enquanto não houver um sólido fundamento que levante todo o edifício. Este sólido fundamento é a lotação, mas lotação no sentido prático e real.

A tarefa que o autor realizou na Polícia veio aclarar-lhe as idéias quanto a certas dificuldades para as quais ainda não encontrara esclarecimentos. O problema que se apresentava ao autor era este: que espécie de lotação seria possível fazer, face às condições e peculiaridades do servido público brasileiro? O autor até agora encontrou três tipos de lotação:

- a) lotação tipo "lista de venda";
- b) lotação empírica ou superficial;
- c) lotação racional.

Desde logo abandonou a idéia de ater-se ao conformismo reinante de aceitar a lotação preparada (lotação "lista de venda") pelos Ministérios; isto seria nada fazer e o pouco que se fizesse seria inaceitável dadas as passividade, inércia e ignorância da Seção quanto ao assunto tratado.

A lotação empírica ou superficial, uma solução intermediária entre os extremos apresentados, foi a solução encontrada pela ex-Seção, a qual será desenvolvida em lugar conveniente, mais adiante.

O ideal seria a lotação racional. Que é isto? Para o autor é o seguinte: a lotação racional, em suma, se destina a verificar com exatidão rigorosa qual o pessoal qualitativa e quantitativamente necessário às repartições. Ora, o pessoal qualitativamente imprescindível depende:

I — da lei orgânica que define a estrutura e do regimento que determina mais particularmente as atribuições específicas dos órgãos que integram a repartição ou serviço. Assim, sem estes dois instrumentos indispensáveis — lei orgânica e regimento — a lotação racional não poderá ser tentada porque sem o conhecimento da maneira pela qual os órgãos se constituem e as atribuições que conseqüentemente cabem a cada um não se poderá saber o tipo e a natureza do trabalho que caberão aos funcionários que irão ser lotados;

II — da classificação de cargos no sentido técnico de responsabilidade, valor, importância e natureza de trabalho, não para a carreira, como um todo orgânico mas para a classe; não há, entre nós, este tipo de classificação e tão cedo não a teremos. Esta falta intrinsecamente torna o problema da lotação racional absolutamente impraticável em tôda a sua plenitude. Em todo caso, poder-se-ia tentar algo

menos elevado e mais acessível com o nosso sistema de cargos para o qual é fundamental o princípio de que as atribuições da carreira são cometidas indistintamente a todos os ocupantes das suas classes. Mesmo assim, e aceitando-se como unidade orgânica a carreira, e não a classe, que seria o desejado, faltaria a regulamentação das carreiras e das séries funcionais. Portanto, pondo de lado a idéia de classificação de cargo, aceitar-se-ia o regulamento das carreiras. Mas, até agora nada se fez a propósito, constituindo isto um desafio sem resposta. Como saber racionalmente as atribuições de uma carreira sem regulamentação? Pelo título? É apenas uma indicação sem valor e inexpressiva, além de perigosa. Contudo, é a única alternativa — o título. Ora, a qualidade da lotação de uma repartição depende das atribuições quer da repartição quer dos funcionários que a integram. Como saber se tal tipo de funcionário não cabe em tal repartição sem os elementos seguros que fornecem a regulamentação das carreiras e o regimento do órgão?

Pelo visto, deduz-se que, indubitavelmente, a lotação qualitativa acresce de condições as quais o serviço público vigente não pôde ainda oferecer. É verdade que, pelo lado da lei orgânica e regimento, a solução racional almejada poderia ser tentada, outrotanto não se pode dizer no que toca quer quanto à classificação de cargos, considerada utópica, quer quanto à regulamentação de carreiras, perfeitamente realizável mas ainda não conseguida e nem tentada. A conclusão é, pois, que a lotação racional, do ponto de vista qualitativo, é irrealizável enquanto estas condições básicas e preliminares não forem preenchidas.

Prosseguindo, estudar-se-á agora o outro aspecto da lotação racional, isto é, o seu lado quantitativo o qual, no entender do autor, se subordina:

I — à lotação qualitativa, examinada anteriormente;

II — à estatística da produção das repartições e seus órgãos; é fácil imaginar, mesmo ao longe, que jamais se conseguirá saber o número de determinado tipo de funcionário que se pede sem o elemento básico e ponderável da produção realizada ou a realizar. Logo, este dado depende do programa de trabalho a ser executado e terá como precedente informativo o trabalho anterior, registrado e coletado por meio de estatística devidamente organizada, apurada e analisada. Para as repartições existentes e com um passado regular, a estatística anterior seria elemento valioso; para repartições recém-criadas e reorganizadas, valer-se-ia do argumento da analogia e semelhança com tipos de trabalho existentes em outras repartições. Ora, eis aqui a maior dificuldade: seria possível esta estatística? Seria possível mesmo para

trabalhos de natureza não perfeitamente mensurável, isto é, trabalhos hierarquizados e de pesquisa, estudos e análise? Para estes, a estatística seria mais difícil mas não seria impossível. Para os trabalhos do tipo rotineiro e repetitivo, em quantidade fracionada no tempo, a estatística é facilíssima. Mas, outra pergunta. Qual a repartição que a realiza? Poucas ou quase nenhuma. Isto constitui um hábito e, entre nós, estatística permanece ainda em estado embrionário, é incompreendida, não lhe dão o valor que merece e a reputam desnecessária. A verdade é que sem estatística, o técnico não poderá criticar e responder com firmeza a pedidos quantitativos que os chefes e diretoras fazem de pessoal. Daí a liberdade e licença de que gozam, certos de que nada se lhes pode argüir quando reclamam pessoal, eis que nada se pode opor ao argumento de que mais do que ninguém eles conhecem o serviço que dirigem;

III — aos padrões de produção, outro instrumento de medição quantitativa praticamente difícil de conseguir-se. Sobre a base da estatística da produção, e tendo em vista o programa de trabalho, a qualidade ou tipo do funcionário determinado pelo regimento e a regulamentação de carreira, o técnico aplicaria os padrões de produção e teria com acerto objetivo o número mais aproximado possível, dentro das contingências humanas, de funcionários de que carece o órgão nas condições atuais e para determinado período. Eis a série de fatos inter-relacionados, um em cadeia com outro, e todos tendendo para o objetivo comum: a lotação racional. Os padrões de produção seriam uma espécie de unidade determinada para cada tipo de trabalho; mediria o pessoal como o metro, por exemplo, mediria o tamanho necessário de determinado tecido que se deseja. Quando se poderia conseguir isto? O último dos fatores que concorreriam para o fim colimado seria o mais difícil de todos na sucessão de dificuldades quase insuperáveis. Portanto, é de se admirar quando alguém admite seja a lotação racional algo facilíssimo; para o autor é quase insolúvel porque de complexidade tremenda são as condições prévias para que se torne uma realidade.

Desta exposição um tanto demorada da lotação racional, deflui a lição de que lotação, para defini-la bem, precisa ser examinada com senso relativo e não aceitar a tese dos afoitos que pensam achar a solução da lotação racional com a simples lotação empírica ou superficial, sem falar na lotação tipo "lista de venda".

Eis, portanto, afastados de cogitação os dois tipos extremos citados; resta verificar o tipo intermediário, conhecido como lotação empírica ou superficial. Qual a razão dêsse nome? É empírica desde que aceita e não pode rejeitar as solicições do pessoal dos diretores e chefes a não

ser que haja despautério flagrante que até o bom senso repele, como seja, por exemplo, pretender lotar tipos de servidores contra-indicados em repartições para as quais os mesmos não podem caber pela natureza e trabalho das atribuições específicas dos órgãos.

Este tipo de lotação se assenta na experiência e conhecimento, não tem normas e padrões definidos para ditar regras objetivas de ponderação. A observação e a prática são os elementos orientadores. O empirismo decorre, enfim, do alto coeficiente de subjetividade dêste tipo de lotação; com efeito, quanto mais elevada e racional a lotação, tanto maior é o grau de objetividade dos resultados. A lotação primária e superficial ou empírica é mais subjetiva ao passo que a racional é mais objetiva. À proporção que se ascende no uso de instrumentos e meios adequados de aferição das necessidades do pessoal, a subjetividade irá decrescendo e a objetividade irá aumentando. O ideal, pois, seria a lotação em que o fator subjetivo fôsse nulo.

Apesar disso, é tipo de lotação interessante desde que, levada com uniformidade e dentro de certos princípios gerais, conduza a resultados compensadores, dos quais são de salientar a disciplina e ordem na distribuição do pessoal existente, o conhecimento rigoroso do pessoal disponível e em exercício em cada órgão, as demasias e contrastes decorrentes de desadaptação profissional.

O empirismo está em que esta lotação é superficial como análise de trabalho; não se pode investigar o problema da necessidade do pessoal sem os instrumentos indispensáveis já citados. Entretanto, é de grande utilidade como primeira etapa na solução do assunto.

Ora, que caberia fazer a Seção de Lotação se nada existia quando principiou a funcionar? Pretender a lotação racional? Seria utopia e pretender isto seria a prática do academismo, mero floreio de discussões, sem resultados práticos e objetivos.

Havia mister improvisar uma solução de emergência para vencer o complexo de que lotação era "lista de venda" e vencer ainda mais a ignorância inconcebível de o serviço público desconhecer a distribuição regional do pessoal.

A verdade era esta: quando a Seção começou a funcionar, não havia estatística nem visão geral

da distribuição do pessoal federal pelo Brasil. Faziam-se conjecturas, aproximações e o fenômeno grave da concentração urbana, verdadeiro quisto no corpo orgânico da nação, era desconhecido, embora adivinhado e presumido por alguns poucos administradores mais voltados para a realidade.

Diante dessas contingências, o autor acreditou que a solução do problema seria em duas etapas:

a) a primeira cogitaria apenas de distribuir e fixar o pessoal existente;

b) a segunda, tendo em vista os resultados anteriores, procuraria, com uma análise de trabalho adaptada às condições atuais do serviço público brasileiro, sondar com senso mais objetivo as necessidades das repartições.

1.^a etapa — Dessa maneira, a primeira fase do problema seria tão somente ordenar o caos existente, arrumar a desordem desde que a lotação não poderia pretender outra coisa senão verificar onde estavam os funcionários e, uma vez localizados, fixá-los por meio de decreto do Governo.

Mas, para levar a efeito a 1.^a etapa, era forçoso um conjunto de princípios e normas gerais a fim de que houvesse critério uniforme e padrões comuns de trabalho, condição imprescindível para que se pudessem comparar, mais tarde, os resultados conseguidos.

Este código de princípios, em breves linhas, pode ser resumido do seguinte modo:

I — haveria duas lotações — numérica e nominal; a primeira seria orientada tecnicamente pelo D.A.S.P. que prestaria a assistência necessária aos Ministérios; a segunda, consequência da primeira, ficaria a cargo dos Ministérios, embora também auxiliados pelo D.A.S.P., quer uma quer outra seria fixada por decreto do Governo;

II — a lotação numérica adotaria o princípio fundamental da instituição das carreiras — as atribuições de uma carreira são cometidas indistintamente a todos os ocupantes de suas classes; logo, a lotação em aprêço não fixaria classes mas cargos isolados e carreiras, sendo estas um todo orgânico, e nem cogitaria de função gratificada, desde que estas estruturalmente, pela própria lei que a cria, pertence a uma repartição bem identificada;

III — consequentemente, os cargos seriam distribuídos em três grandes grupos:

I — cargos isolados, de provimento em comissão;

II — cargos isolados, de provimento efetivo;

III — cargos de carreira,

grupos êstes que refletem as condições peculiares do nosso sistema de pessoal;

IV — os cargos deveriam ser lotados, segundo as três modalidades citadas, pelo número de fixos; caso houvesse excedentes e vagos ou os cargos e carreiras existissem

paralelamente nos Quadros Permanente e Suplementar, ter-se-ia de fazer um jogo de compensação por meio do qual se deduziria a Lotação Permanente que sempre indica o número de cargos fixos e a Lotação Suplementar que indicaria o excesso de cargos existentes sobre o número de cargos fixos da lotação permanente;

V — quando o número de cargos fôsse maior do que o de funcionários, os cargos sem ocupantes seriam denominados “claros” os quais, entretanto, pela sua natureza, somente interessariam à lotação nominal;

VI — o número de cargos de uma carreira, na lotação, dependeria da estrutura atual dessa carreira e, uma vez alterada esta, pela redistribuição dos cargos, supressão de vagos, fusão ou reestruturação, necessariamente a lotação estaria atingida, devendo-se refazê-la para atualizá-la consoante os novos dados; assim, a lotação ocupa, no processo empírico, uma posição subalterna porque está condicionada aos cargos existentes quando, em verdade, os cargos existentes, na lotação racional, deverão estar subordinados à aferição das reais necessidades da repartição, passando a lotação a ocupar lugar primordial e a carreira lugar secundário, invertendo a ordem atualmente existente;

ESQUEMATIZANDO:

CARGOS E CARREIRAS	REPARTIÇÃO			REPARTIÇÃO	TOTAL
	Órg.	Órg.	Órg.		
I — Cargos isolados, de provimento em comissão					
II — Cargos isolados, de provimento efetivo					
III — Cargos de carreira					
IV — RESUMO					
I — Isolados em comissão					
II — Isolados efetivos					
III — Carreiras					
TOTAL					

VII — as vagas, que são cargos sem ocupantes com dotação, seriam consideradas preenchidas na lotação numérica, embora, na lotação nominal, figurassem como “claros” como os cargos vagos;

VIII — as lotações não seriam parciais mas globais, isto é, apanhariam a totalidade dos cargos existentes nos Quadros dos Ministérios; assim, os totais dos cargos da lotação permanente e suplementar deveriam corresponder rigorosamente à situação dos cargos existentes;

IX — a distribuição dos cargos pelas repartições e órgãos dos Ministérios deveriam ficar a critério dos Ministérios, dentro das fórmulas preconizadas, evitando o D.A.S.P., entretanto, as demasias resultantes da lotação de cargos em repartições às quais não correspondiam absolutamente;

X — o conceito de repartição e órgão teria um sentido relativo e próprio da lotação, respeitando tanto quanto possível a estrutura orgânica dos serviços públicos consoante as leis e regimentos específicos de cada repartição;

XI — a lotação numérica teria uma forma peculiar dentro da qual seriam lançados os cargos distribuídos e fixados pelas repartições e órgãos a fim de manter um critério uniforme e homogêneo em todas as lotações; este modelo poderia ser assim esquematizado:

XII — administração da lotação deveria ser rigorosamente processada e mantida atualizada através das suas possíveis alterações, mediante três fichas cujos modelos anexos dão bem uma idéia da finalidade de cada uma;

a primeira ficha se destinaria a controlar o número de cargos que a lotação deveria fixar e distribuir e isto impunha um cuidado constante com consultas ininterruptas do *Diário Oficial*, a fim de acompanhar as criações, altera-

SEÇÃO DE LOTAÇÃO

$$\frac{1}{Z}$$

- 1 — Cargo isolado de provimento em comissão
2 — Cargo isolado de provimento efetivo
3 — Cargo de carreira

Ministério ou Órgão

Cargo ou Carrelra

Quadra

Modalidade	Valor
...	...

Imp Nacional — 102.017—138.557

[illegible]

[illegible]

CARGO OU CARREIRA

MINISTÉRIO OU ÓRGÃO

REPARTIÇÃO E ÓRGÃO

L O T A Ç Ã O

7.

6.

5.

4.

3.

2.

1.

S

P

S

P

S

P

S

P

S

P

S

P

S

P

S

P

S

P

S

P

S

P

S

D.A.S.P. - D.E.
SEÇÃO DE LOTAÇÃO

LOTAÇÃO NUMÉRICA

PESSOAL PERMANENTE

Nº

PESSOAL PERMANENTE	
N.º	Decreto
1.ª	
2.ª	
3.ª	
4.ª	
5.ª	

PESSOAL PERMANENTE	
N.º	Decreto
6.ª	
7.ª	
8.ª	
9.ª	
10.ª	

Repartição

Ministério ou Órgão

Órgão

Quadro

LOTAÇÃO

1 CARGO ISOLADO EM COMISSÃO

2 CARGO ISOLADO EFETIVO

3 CARGO DE CARREIRA

1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	5.ª	6.ª	7.ª	8.ª	9.ª	10.ª
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S

MENSALISTA

N.º	Decreto	D. Oficial	N.º	Decreto	D. Oficial
1.ª			4.ª		
2.ª			5.ª		
3.ª			6.ª		

PESSOAL EXTRANUMERÁRIO

C — CONTRATADO
M — MENSALISTA

Órgão

Repartição

Imp. Nacional - 102.018-139.558

MODALIDADE

[illegible]

MENSA LISTS A

DOTAÇĂO

MODAL.	CR\$	DECRETO	D. OFICIAL
--------	------	---------	------------

[illegible]

"Fichário de repartição e órgãos"

ções ou fusões de carreiras, bem como as extinções e supressões de cargos ou ainda o preenchimento, por meio de decreto individual, de cargos vagos; este fichário seria indispensável e anterior propriamente à lotação porque sem ele seria impossível uma rigorosa verificação do número de cargos a ser distribuídos em conformidade com os dados atuais dos Quadros dos Ministérios; a segunda ficha decorria da lotação decretada e refletia a distribuição dos cargos e carreiras pelas repartições e órgãos respectivos; por exemplo, a carreira de Oficial Administrativo de determinado Ministério, com X cargos, seria distribuída pelas repartições e órgão anotados; a terceira ficha, também posterior à lotação decretada, determinaria o número de cargos fixados em cada repartição e seu órgão; por exemplo, a repartição X de determinado Ministério tem o número de cargos isolados e de carreiras anotados na lotação permanente e suplementar respectiva. Portanto, o 1.º fichário poderia ser denominado "Fichário de cargos e carreiras", o 2.º de "Fichário de distribuição de cargos e carreiras pela repartição" e o 3.º "Fichário de repartição e órgãos"; conseqüentemente, os três fichários deveriam estar em perfeita coordenação, os números de um controlando os números dos outros;

XIII — o pessoal extranumerário não precisaria ser lotado, mas seria controlado no verso da ficha n.º 3, porque, a exemplo da função gratificada, e principalmente no caso de pessoal extranumerário mensalista e diarista, as respectivas tabelas numéricas, por força de lei, já fixam e distribuem as funções pelas repartições.

Vê-se pela leitura desta declaração de princípios que orientou os trabalhos da Seção de Lotação que a própria lotação empírica não é tão fácil como se assoalha. Os resultados conseguidos foram totais; os Ministérios tiveram, um por um, a sua lotação numérica e nominal, exceto o do Exterior que, pela natureza e tipo da sua organização, era considerado uma repartição, no sentido técnico então empregado.

O primeiro decreto que iniciou os trabalhos da extinta Seção foi o de n.º 15.000, de 4 de março de 1944, fixando a lotação do Quadro I do M.V.P.P.; contam-se por dezenas e dezenas os decretos que se seguiram, de lotação numérica e nominal, inicial e de alterações, sendo que alguns Ministérios, como o da Fazenda, foram lotados e relotados completamente.

Entrementes, o autor realizou análise de trabalho mais demorada em algumas repartições isoladas, empregando sistema e método peculiares, engendrados pela prática e experiência; assim é que estudou a necessidade de pessoal do corpo docente do Ensino Industrial da União, do Instituto Benjamim Constant, do Instituto Nacional de Surdos e Mudos, do Instituto Félix Pacheco e do Serviço Médico da Polícia.

O sistema empregado conduziu a ótimos resultados e tendia para aperfeiçoar e especializar os princípios usados na lotação empírica. Visava este sistema avançar um pouco o método aplicado, porque o autor, com a continuidade do serviço e conhecimento objetivo que passou a ter das condições das repartições, traçou um plano que se resumia em estudar as necessidades de pessoal mediante um levantamento minucioso da organização legal e de fato dos órgãos da repartição e, consoante as atribuições específicas determinadas na lei orgânica e regimento, analisar as tarefas que exerciam os servidores, marcando a correspondência ou não entre o tipo e natureza do trabalho de cada um e o respectivo cargo ou função, o que possibilitava conhecer os ajustados e desajustados profissional ou intelectualmente.

Determinava, assim, esta análise superficial, as necessidades de pessoal, tendo em conta o programa de trabalho a ser desenvolvido, muito embora, a rigor, a qualidade e a quantidade do pessoal fossem aferidas pelo critério subjetivo.

Os resultados finais de todas estas atividades da extinta Seção — lotação numérica e nominal dos Ministérios, e levantamento das repartições e serviços mencionados — se encontram na Seção de Pesquisas da Divisão de Pessoal do D.A.S.P., à disposição de qualquer pessoa, uma vez que a antiga Seção de lotação continua a existir de fato, integrando aquela outra, e aguardando melhores dias.

2.ª etapa — Preparava-se a Seção para atacar a segunda fase do plano de trabalho, vencida que foi a primeira da maneira pela qual se demonstrou. Entretanto, acontecimentos políticos super-venientes conturbaram o ambiente administrativo e o D.A.S.P. foi atingido em cheio pela crise, sendo reformado e reorganizado e, com isto, inexplicavelmente, extinta a Seção que apresentara esta folha de serviço extraordinário.

Desapareceu legalmente mas os fatos, depois, impuseram a sua sobrevivência e hoje existe, à margem da lei.

III. — Período posterior à Seção de Lotação

Entre outras medidas tomadas, nesta época, inclui-se a reforma do D.A.S.P. com o Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945; o regimento, logo a seguir assinado (Decreto número 20.489, de 24 de janeiro de 1946), omitiu a Se-

ção de Lotação dos órgãos componentes da então criada Divisão do Pessoal. Interessante observar que não se empregou uma só vez a palavra “lotação” quer na lei orgânica quer no regimento, e o próprio capítulo “Da lotação” não foi lembrado.

Parece que a explicação repousa no fato de que o D.A.S.P., consoante o parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.323-A-45, *verbis*:

“As atividades executivas e fiscalizadoras da administração geral ou específica competirão aos órgãos ministeriais próprios”,

deixando de ter atribuições executivas de administração geral, a lotação, entendida como matéria de execução, caberia apenas na jurisdição plena dos Ministérios.

Erraram os que pensam assim; a lotação numérica é estudo, pesquisa e plano, logo, deve estar na órbita das atribuições de um órgão como o D.A.S.P.; matéria de execução é tão somente a lotação nominal. Confundiram tudo e, desconhecendo a verdadeira natureza do problema, houve falsa visão do assunto e concluíram, que tudo, em lotação, é execução, não havendo lugar para pesquisa ou planejamento.

Ora, os problemas de critério geral e uniforme não podem estar adstritos a um Ministério e não custaria nada experimentar e sentir as consequências funestas do erro tremendo cometido contra a lotação, deixando que cada Ministério faça a lotação da maneira que entender, sem a orientação e a supervisão técnica de um órgão capacitado. Cedo se terá a anarquia, e lotações incompreensíveis, porque cada um fará a sua lotação diferente do outro de tal sorte que se tornará impossível um estudo sistemático e comparativo.

Mas, extinta a Seção, os seus trabalhos foram interrompidos; eis, entretanto, que surgiu a Circular n.º 5-46, de 13 de março de 1946, da Secretaria da P.R., ordenando a necessidade de comprimir as despesas públicas e serem sustadas as nomeações e readmissões em cargos públicos isolados ou de carreira e admissões em qualquer modalidade de extranumerário.

Iniciou-se, assim, aquele movimento de grande repercussão e de extraordinários efeitos, conhecido como “reestruturação” cujo objetivo, em linhas gerais, era:

- I — atender às necessidades de compressão de despesa;
- II — regularizar a estrutura das carreiras, suprimindo, conseqüentemente, os cargos e funções vagas e, possível-

mente, as vagas iniciais, tudo com a finalidade de restabelecer a ordem e controle na administração do pessoal; e

III — uniformizar os níveis de vencimentos.

Buscava-se, como se vê, ajustar os Quadros e Tabelas aos princípios contidos na Lei 284-36, observando-se, ao mesmo tempo, a política de restrição máxima dos gastos públicos.

O primeiro decreto-lei assinado e que deu início à reestruturação foi de 24 de julho de 1946 (Decreto-lei n.º 9.507), que alterou o Q.P. do D.A.S.P. e o último foi de 28 de agosto do mesmo, alterando os Quadros Permanente e Suplementar do Ministério da Fazenda. Portanto, em tempo inferior a dois meses, realizou-se uma obra que representa algo de esforço, dedicação e eficiência.

Ora, a reestruturação, corrigindo e normalizando as carreiras, naturalmente alterou a situação dos cargos; a lotação existente e fixada por intermédio da antiga Seção, não refletindo mais as condições novas surgidas, fôra prejudicada e carecia de ser também atualizada.

Como o D.A.S.P. não tinha e não tem competência legal para tratar de lotação, houve necessidade de levar ao conhecimento do Presidente da República o impedimento e as dificuldades criadas.

Com efeito, a relotação geral implicitamente estava contida na reestruturação; entendendo assim, o D.A.S.P., antes de iniciar as séries de providências que iriam mais tarde assegurar a execução cabal das determinações da Circular n.º 5-46, achou avisado expor ao Presidente da República a necessidade de completá-las com uma revisão geral da lotação numérica das repartições.

Este o espírito da Exposição de Motivos n.º 262, de 9 de março de 1946, aprovada pelo Governo; logo no início das reestruturações e apoiado na Exposição de Motivos n.º 262, o D.A.S.P., visando desde aquela época as providências indispensáveis a tornar possível os futuros trabalhos da relotação, solicitou ao Governo o restabelecimento da extinta Seção de Lotação na Divisão do Pessoal, mediante a alteração do regimento, portanto, mediante decreto executivo.

Contudo, o Governo houve por bem não considerar o assunto oportuno no momento, embora tudo indicava que a E.M. 262-46, dando ao D.A.S.P. a responsabilidade da futura relota-

ção, implicitamente continha o pensamento oficial de restabelecer ou criar um órgão técnico com as atribuições especiais para levá-la a efeito.

Não obstante, a extinta Seção de Lotação, passando a integrar a Seção de Pesquisas da D.P., reiniciou as suas atividades, na expectativa de que a sua situação legal seria, dentro em pouco, regularizada.

E trabalhando, a Seção de Lotação, nesta nova fase de sua existência, realizou outra tarefa digna de realce e conhecimento; uma vez que a reestruturação seria seguida de relotação geral, seria de grande alcance um levantamento estatístico completo dos resultados da distribuição e fixação dos servidores públicos federais realizadas antes da reestruturação. Com esta iniciativa, poder-se-ia mais tarde cotejar a situação antes e depois da reestruturação e daí deduzir conclusões interessantes sobre as condições reais do serviço público.

Foi um trabalho minucioso de análise de cada Ministério; estudou-se a distribuição do seu pessoal lotado e fixado do ponto de vista das regiões, com o propósito de verificar se procedia realmente o fenômeno do urbanismo e da concentração do pessoal, em grande maioria, nas regiões meridionais do país.

O quadro abaixo mostra à evidência que as suspeitas procediam quanto ao índice de concentração do pessoal na capital do país.

ÍNDICES DE CONCENTRAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO E DOS EXTRANUMÉRARIOS MENSALISTAS, NOS ESTADOS E NA CAPITAL FEDERAL

	FUNCIONÁRIOS	MENSALISTAS	TOTAL
Alagoas.....	0,883	0,594	0,757
Amazonas.....	1,099	1,121	1,109
Bahia.....	4,207	5,301	4,685
Ceará.....	2,264	2,803	2,501
Espírito Santo.....	0,856	0,736	0,804
Goiás.....	0,638	0,583	0,615
Maranhão.....	1,168	1,743	1,419
Mato Grosso.....	1,307	1,134	1,231
Minas Gerais.....	5,056	8,147	6,407
Pará.....	1,730	1,250	1,520
Paraíba.....	0,952	0,933	0,944
Paraná.....	1,527	1,324	1,438
Pernambuco.....	2,561	1,997	2,315
Piauí.....	0,732	0,745	0,738
Rio Grande do Norte.....	0,984	1,326	1,133
Rio Grande do Sul.....	4,564	3,688	4,181
Rio de Janeiro.....	2,452	2,656	2,541
Santa Catarina.....	1,425	1,289	1,365
São Paulo.....	11,125	5,537	8,683
Sergipe.....	0,816	0,471	0,665
Acre.....	0,119	0,002	0,068
Amapá.....	0,043	—	0,025
Fernando Noronha.....	—	0,050	0,022
Guaporé.....	0,049	—	0,027
Rio Branco.....	0,012	—	0,007
DISTRITO FEDERAL.....	53,431	56,570	54,800
	100%	100%	100%

Comparando-se depois o índice da distribuição do pessoal pela capital, de um lado, e pelos Estados, do outro, a irregularidade que a lotação aponta dispensa comentários.

ÍNDICES COMPARATIVOS DA CONCENTRAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO E DOS EXTRANUMÉRARIOS MENSALISTAS LOTADOS NOS ESTADOS COM O DISTRITO FEDERAL

	NO D. F.	NOS ESTADOS
Ministério da Aeronáutica.....	91,7%	8,3%
Ministério da Agricultura.....	63,3%	36,7%
Ministério da Educação e Saúde.....	76,5%	23,5%
Ministério da Fazenda.....	36,0%	64,0%
Ministério da Guerra.....	67,0%	33,0%
Ministério da Justiça e Negócios Interiores.....	87,0%	13,0%
Ministério da Marinha.....	84,4%	15,6%
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.....	55,1%	44,9%
Ministério da Viação e Obras Públicas.....	35,0%	65,0%

A extinta Seção de Lotação prestou ainda este grande serviço de demonstrar que há regiões, no Brasil, que, levados em conta a densidade demográfica, o território e o número de funcionários federais lotados, não contam absolutamente com a assistência e amparo do Governo da União. Ao passo que, na capital, há afluxo e congestionamento, com tendência a aumentar cada vez mais.

Feito o levantamento estatístico que se acabou de apresentar, e terminados os trabalhos de reestruturação, cumpria levar de vencida a relotação. Continuando o D.A.S.P. sem competência legal para discutir e tratar do assunto, fêz-se nova tentativa junto ao Governo com o sentido de restabelecer a Seção de Lotação para que o D.A.S.P. contasse com um órgão técnico e específico que orientasse e centralizasse os trabalhos.

O objetivo era não só atualizar a lotação existente, colocando-a de acordo com as novas condições dos Quadros e Tabelas, como, e principalmente, realizar um levantamento sumário, mediante análise de trabalho, das realidades de pessoal do serviço público.

Cogitava-se, assim, introduzir um senso mais técnico e profundo nos trabalhos de aferição, avançando um pouco do empirismo completo e superficial da lotação até então realizada.

O autor, levando por esta ordem de idéias, e devidamente apoiado pela então direção do D.A.S.P., elaborou um plano que, em síntese, continha um repositório de dados e elementos

que, se fôsem apanhados e conhecidos, equivaleria a um verdadeiro censo dos servidores públicos federais.

Tudo dependia, entretanto, que houvesse condições próprias para que um trabalho de tanta envergadura pudesse ser possível. Ora, a condição preliminar era o restabelecimento da antiga Seção. O Governo, contudo, houve por bem não considerar oportuno ainda a concretização da medida.

Enquanto se aguardavam estas providências, e por força de acontecimentos supervenientes, o autor foi levado a outro setor da administração do D.A.S.P., conservando-se na expectativa de uma solução qualquer para o problema.

Eis que o Governo vem agora determinar que a relocação se faça em curto prazo.

Tratando-se de ordem superior, a mesma será cumprida. Entretanto, afastado do problema, o autor não conhece a orientação que se vai tomar. Sabe, porém, por experiência própria, que a relocação nada adiantará do ponto de vista técnico, e apenas terá a virtude de atualizar a antiga lotação.

A lotação só terá vantagens para o serviço, só cumprirá a sua grande finalidade, quando não estiver subordinada à carreira; do contrário, continuará a refletir passivamente o pessoal exis-

tente, distribuindo-o e fixando-o, sem que o problema das necessidades reais das repartições seja conhecido e satisfeito.

Portanto, o autor acha que a atual relocação deveria ser seguida de providências objetivas e necessárias a fim de que encontre uma solução para tão premente questão.

Estas providências seriam:

— dar ao D.A.S.P. competência legal, bem definida, sobre a matéria, com o restabelecimento da antiga Seção ou criando-se um órgão mais amplo para que a matéria tenha fundamento legal e seja tratada com a técnica e especialidade;

— organizar um plano de larga envergadura para que se faça um levantamento real das necessidades de pessoal do serviço público;

— criar, nos Ministérios, seções de lotação específicas que se articulariam com o D.A.S.P., dentro de um programa bem definido de assistência e orientação;

— abandonar a fórmula de comissão para conhecer do assunto;

— criar recursos próprios para manter este serviço, eis que a lotação exige estudos demorados e viagens constantes pelos Estados e Territórios.

Estas condições são mínimas, sem as quais a lotação terá eficácia muito relativa e nada significará; ou melhor, as repartições continuarão, como sempre, a reclamar pessoal, umas com excesso, outras com deficiência, e quase todas com um contingente clamoroso de desajustados profissionalmente.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

A contribuição de melhoria na República Argentina

JUAN CARLOS LUQUI

(Tradução de Lígia Azevedo)

III

Encerramos, com a publicação desta terceira parte do ensaio do Prof. Juan Carlos Luqui, a contribuição que nos pareceu oportuno oferecer ao esclarecimento teórico e prático de uma das modalidades tributárias mais interessantes e promissoras com que conta a Administração moderna. Talvez sejam, porém, as páginas que agora divulgamos aquelas que maior proveito apresentarão para muitos dos nossos leitores, por isto que nelas o autor tenta caracterizar a natureza incerta do conceito de "utilidade pública". Apoiado em um vasto conhecimento factual e doutrinário, examina ele com preferência os aspectos constitucionais e jurídicos do problema, mostrando qual a competência de cada um dos poderes em espécie tão controversa. As conclusões, com que remata o seu brilhante e exaustivo estudo, merecem a meditação de quantos detêm uma parcela mínima de autoridade entre nós. (N. R.).

A apreciação oportuna da utilidade pública (e não nos referimos à necessidade pelas mesmas razões apresentadas por Bielsa ao tratar da desapropriação, e que também poderiam aplicar-se ao caso) (1) leva-nos a focalizar este difícil problema, implícito em qualquer tipo de obra pública.

As obras de pavimentação (2) executam-se visando a benefícios não apenas para as terras

fronteiriças ou adjacentes, suscetíveis de apresentarem um maior valor, real ou potencial, mas a outra espécie de benefícios recebidos pelos proprietários dessas terras, seus locatários ou ocupantes, pelas indústrias, pecuárias, comércio, agricultura, etc., e, enfim, a tôdas as vantagens de ordem social, econômica e cultural que advêm à população da existência de boas e seguras vias de comunicação.

Poder-se-ia dizer que essa *utilidade pública* é o centro de gravidade para onde convergem todos os fatores direta ou indiretamente intervenientes e em torno do qual gira toda a questão.

Sem a existência dessa *utilidade pública* a obra não teria a finalidade substancial que legitima a contribuição de melhoria e, embora a lei impusesse obrigação correspondente, esta não se revestiria do caráter de contribuição especial de melhoria, podendo assumir aspecto de impôsto.

Todavia, como o processo de realização de uma obra de calçamento é complexo, só se poderá chegar à conclusão atrás exposta quando a série de atos a serem executados haja sido planejada e concebida de maneira inteligente e, sobretudo, ajustada a princípios jurídicos de tributação e de técnica administrativa — sem falar nos princípios morais.

II. Convém, destarte, determo-nos neste assunto, a nosso ver o mais importante, funda-

1) *Derecho Administrativo*, t. III, pág. 426; González Calderón; *Derecho Constitucional Argentino*, t. II, pág. 180.

2) Dizemos *pavimentos* e não *afirmados*, como consta de algumas leis, ordenações e sentenças judiciais, por

julgar a expressão mais técnica e correta. *Afirmar* é declarar com firmeza, ter certeza de alguma coisa, assegurar, ratificar, ao passo que *pavimentar* é a ação de revestir o terreno com ladrilhos, mosaicos, pedras ou outros materiais, a fim de que o chão fique firme e plano; vem de *solhar*. O termo *afirmar* ficaria reservado, pois, unicamente para os trabalhos de melhoramento de estradas e ruas de terra.

mental mesmo, e que constitui ponto de partida para qualquer sistema legal de calçamento.

A pavimentação de uma rua ou estrada só deve ser feita quando satisfizer a um fim de utilidade pública; esta a sua razão de ser; êste deveria ser, também, seu motivo determinante, dentro de uma estrutura lógica e jurídico-política.

Não é imprescindível que a obra seja de necessidade inadiável; poderá, em casos excepcionais, tomar êsse aspecto (saneamento, perigo iminente para a população) e nesse caso sua realização se justificará mais pelo *poder de polícia* do que propriamente pelo *poder tributário*. O comum é que exista um fim de utilidade, e que esta seja pública.

Esse fim de *utilidade pública*, aliado aos princípios de *uniformidade* e *proporcionalidade* dos ônus fiscais, assim como ao de não deverem êstes ultrapassar nem o benefício nem o custo da obra, são, como sustenta Bielsa (3), as limitações impostas ao poder tributário do Estado, poder que, de acôrdo com a doutrina moderna, é o fundamento desta espécie de contribuição.

Estas quatro últimas limitações, entretanto, são expressamente consagradas nos textos constitucionais ou legais, enquanto o "fim de utilidade pública" é princípio que se não encontra sistematizado em nenhum dispositivo constitucional ou legal. Determina-o o bom govêrno, ou melhor a perspicácia e habilidade do governante.

Trata-se de assunto cuja apreciação incumbe, nos países republicano-representativos, àqueles que pela vontade do povo detêm o poder.

Com o intuito de fazer o povo intervir mais diretamente na apreciação da utilidade pública, algumas constituições, leis ou ordenações municipais determinaram a organização das chamadas "assembléias de maiores contribuintes", requisito indispensável à criação e aumento de impostos e contribuições de melhoria, assim como de qualquer outra espécie de tributos. Resulta, daí, ser essa apreciação da utilidade pública, implicitamente, um ato privativo daqueles que, por lei ou pela Constituição, se consideram melhor informados acêrca dos interesses da população ou mais ligados a êles.

Trata-se, assim, de uma atividade inerente aos órgãos políticos — motivo por que a apreciação

da utilidade pública apresenta aspectos de ato essencialmente político, escapando, portanto, à determinação de princípios normativos — uma vez que sua natureza contingente e circunstancial impede qualquer sistematização de norma jurídica. Ainda assim, parece-nos que a tarefa dêsses órgãos políticos seria grandemente beneficiada com a existência de um cadastro de valores, de vez que, apreciada a necessidade da obra e reconhecida a utilidade pública, a determinação da medida que ela se cumpriria, bem como seu registro, características da obra, custo e tempo de pagamento são questões que dizem respeito à técnica de arrecadação e ao direito tributário.

Em uma palavra: enquanto a apreciação de *utilidade pública*, dentro do estatuto político constitucional que nos rege, compete privativamente aos representantes do povo, a determinação da medida (6) em que essa utilidade se manifesta, bem como as formas técnico-jurídicas a serem empregadas para satisfazê-la inteiramente, constituem função específica dos órgãos técnicos da Administração.

III. A intervenção que por meio das *assembléias de maiores contribuintes* se permite ao público desvirtua, até certo ponto, o princípio do govêrno representativo, uma vez que, não ficando estabelecido sejam elas formadas por técnicos, sua função não pode ser considerada técnica. Ademais, às assembléias incumbe apenas pronunciar-se a favor ou contra a obra, examinando a sua conveniência e, algumas vêzes, os preços; nunca, porém, poderiam entrar em considerações sobre minúcias técnicas, e se alguma vez o fazem é porque as encontram nas informações dos órgãos do Executivo.

Esta questão foi focalizada ao discutir-se a Reforma da Constituição de Buenos Aires, em 1934 (4), quando se afirmou (opinião do conven-

4) Ver Diário de Sessões, Assembléia Constituinte, t. II, pág. 689.

5) Ver Parry, *Pavimentos. Autoridad que puede otorgar la concesión*, in "Revista de Derecho y Administración Municipal", ns. 146 a 148, 1942; na mesma revista e do mesmo autor: *Las Convocatorias de Mayores Contribuyentes y la Ley 4.183 de Buenos Aires*, dezembro 1933, pág. 18; *Inconstitucionalidad de las Concesiones otorgadas por Comisionados municipales para la construcción de pavimentos*, 1932.

A Lei n.º 4.125, da Província de Buenos Aires (referente a *Bonus de Pavimentação*), esclarece bem, em seu artigo 3.º, sobre até que ponto estão os beneficiários sujeitos à lei. Assim é que o dispositivo que autoriza as

3) Cf. seu *Derecho Administrativo*, t. III, pág. 561.

cional Besasso) que com isto se criava, dentro do governo municipal, um novo poder que não emanava do povo, mas sim do privilégio econômico do proprietário (5).

Todavia, por estar a apreciação da utilidade pública, representada pela obra de calçamento, intimamente ligada à fórmula tributária que se deve adotar para executá-la (contribuição especial de melhoria), resulta que o mesmo órgão político que aprecia uma determina a outra; à Administração cabe apenas a parte técnica da arrecadação, não lhe sendo permitido modificar os dispositivos legais relativos ao montante da contribuição, às zonas afetadas e aos contribuintes.

Dêsse modo, quem determina a utilidade pública — Poder Legislativo ou Conselho deliberativo — é também quem fixa o *benefício* (avalia-o ou presume-o, o que é mais comum) e determina o montante da obrigação (ou das bases para determiná-lo).

Em face da Constituição nacional, à semelhança do que ocorre nos Estados Unidos da América do Norte, a divisão dos poderes exclui a possibilidade

obras só pode vigorar quando, transcorridos mais de trinta dias de sua publicação em jornal local e em editais afixados em lugares públicos, não se apresentem mais de 40% de proprietários contrários às obras, computando-se essa percentagem com base na extensão linear das propriedades fronteiras ao calçamento. Como é fácil de compreender, esta lei institui uma espécie de *referendum* popular embora limitado, e, ao mesmo tempo, estabelece a organização prévia de um cadastro financeiro das propriedades atingidas, o qual permite estudos mais seguros.

Indubitavelmente, a lei a que aludimos, pelo fato de determinar que somente os proprietários fronteirais devem pagar o custo do calçamento, exige declaração discordante, dentro de determinado prazo e em maior proporção que a de 40% destes; todavia, tratando-se de matéria que afeta tão diretamente os interesses municipais, e até mesmo da província, não é possível desconhecer que essa ingerência dos proprietários praticamente está limitando a competência do governo representativo. E' muito possível que sua verdadeira causa seja o abandono a que muitos intendentes municipais e conselhos deliberativos relegam suas funções precípuas de governo.

Há pouco menos de dois anos um projeto de lei orgânica, apresentado à Câmara de Deputados da Província de Buenos Aires, estabeleceu um novo sistema de intervenção dos contribuintes mais atingidos pelas obras, e devemos felicitar-nos por nem sequer ter sido objeto de consideração na Câmara. Já nessa ocasião, ao me ser formulada uma consulta pelo Ministério da Fazenda daquela província, dei as razões pelas quais julgava não dever-se aprovar o projeto (Veja-se Luqui, *Alguns aspectos de la Contribución de Majoras en la República Argentina*, pág. 13).

6) Veja-se Cooley, *On Taxation*, pág. 135; Joselvich, *Fundamento del impuesto de contribución de afirmados en plantas urbanas*, in "Gaceta del Foro", t. CXVII, página 19; Sentenças da Corte Suprema dos Estados Unidos: Spencer versus Merchant, 125 U. S., 345; Honck versus Little River Drainage D., 239. U. S., 254.

de outro Poder alterar ou modificar aquêles princípios. O Poder judiciário não poderia negar a existência da utilidade pública em uma lei de calçamento, nem tampouco alterar — ainda na hipótese de que o ônus fôsse confiscatório — os *módulos*, proporções ou taxas que naquela se contivessem. Poderia declarar a lei inconstitucional — essa a função jurídica mais importante — porém nunca dispor seus preceitos de modo a não prejudicar, por exemplo, o direito de propriedade, ou a satisfazer ao princípio da igualdade. Tal função caberá ao Legislativo, por derrogação ou modificação da lei. A Corte dos Estados Unidos da América do Norte negou essa faculdade às legislaturas no caso *Norwood versus Baker*, 172 U. S., 269, e o Juiz Harlem — que instituiu o voto da maioria — a ampliou, depois, em uma divergência que se verificou no caso *French versus Barber Asphalt Paving Co.* Todavia, a tese defendida não foi uniformemente mantida pela própria Corte, e no caso *Wagner v. Lesser*, 239 U. S., 207, sustentou ela que entre as competências legislativas se inclui a de determinar se a despesa feita com um melhoramento local será paga pelos cofres públicos ou pelas propriedades especialmente beneficiadas e, nesta última hipótese, se a contribuição recairá sobre tôdas as propriedades ou apenas sobre as mais próximas, de acôrdo com a frente ou a área dos lotes (6).

IV. A jurisprudência argentina, diferentemente da norte-americana, desde o primeiro momento atribuiu aquela competência ao Poder Executivo (7), conquanto tenha modificado a atitude inicial no que se refere à extensão do benefício, que, no caso citado, considerou local, ao passo que no caso *Antille versus Província de Santa Fé* (8) reconheceu e aceitou o princípio do benefício geral.

Dentro da sistemática da Constituição argentina, nem o Judiciário nem o Executivo podem alterar o montante das obrigações tributárias, de vez que, se ao Legislativo se conferiu o poder de criar os encargos fiscais, conseqüentemente a êle compete determinar sua incidência e seu *quantum*. De

7) *Pereyra Iraola v. Província de Buenos Aires*, Decisões, t. CXXXVIII, pág. 161.

8) Decisões, t. CLXXX, pág. 161; Sobre êste fato, veja-se: Giuliani Fonrouge, in "Boletín del Centro de Estudios Permanentes de Derecho Financiero", 1938, t. II, pág. 248 (Faculdade de Direito de Buenos Aires).

9) Veja-se Luqui, *Lo Contencioso-Tributario*, págs. 10 e seg.

outro modo viria a desvirtuar-se o sistema republicano representativo, que, nesta matéria, mais positivamente se revela.

Destarte, somente quando as leis fixam normas para a determinação dessas obrigações e o Executivo (Poder administrador) delas se afasta, estabelecendo contribuições que a elas não se ajustem, é que ao contribuinte assiste o direito de recorrer ao Judiciário, por intermédio do contencioso administrativo (ou tributário). Em face do mecanismo de nossas leis e da nossa organização político-constitucional, o Poder Judiciário pode invalidar uma lei ou um regulamento quando violem, a primeira, princípios constitucionais e, o segundo, preceitos legais; nunca, porém, retificar os atos do Poder administrador ou julgar da oportunidade da obra, do maior ou menor grau da utilidade pública, ou da urgência de sua execução. Tudo isto está reservado ao Legislativo, não apenas em obediência à Constituição, mas também ao sistema institucional vigente no país.

Do exposto conclui-se que, dos cinco princípios de que falamos no começo, aqueles relativos à *proporcionalidade*, à *uniformidade* e à *não confiscação*, bem como o de que o contribuinte *não deve pagar mais do que custou a obra* encontram no Judiciário sua mais eficiente garantia, enquanto o que se refere à *apreciação e determinação da utilidade pública* escapa à competência desse Poder.

A *utilidade pública*, conforme dissemos concordando com Bielsa (9), é um “conceito sempre relativo, que varia com as condições econômicas, políticas e sociais da sociedade a que se refere; dessa forma, abstraindo de qualquer definição, a determinação da *utilidade pública* implica sempre, para o legislador, o exame de uma complexa questão circunstancial”.

V. Não obstante as dificuldades que se apresentam no assunto, julgamos que as autorizações para construir obras públicas podem e devem ser submetidas a certas normas, no que concerne aos meios para realizá-las, bem como no tocante à oportunidade e conveniência, desde que para isto se recorra às fontes mais bem informadas e sensatas.

Julgamos oportuno um apêlo no sentido de regulamentar-se o assunto, mediante legislação adequada, ao invés de deixá-lo ao livre arbítrio. Nossa posição, pois, está bem definida: passar dêsse falso e anti-político discricionarismo à regulamentação, não apenas no que diz respeito a esta espécie de obras, mas também em tudo aquilo em que exista uma necessidade pública e interesses privados a respeitar.

Ao tratar das dificuldades existentes para apreciação e determinação da *utilidade pública*, cumpre recordar as palavras do Procurador Geral da Nação, Dr. Eduardo Costa, que transcreve Bielsa (12): “Por isso nem os professôres de direito, nem as Côrtes de Justiça conseguiram encerrar em uma fórmula concreta o que se deve entender por utilidade pública. Imagina-se que tudo aquilo que satisfaz a uma necessidade geral ou à conveniência do maior número é de utilidade pública. Contudo, onde começa a necessidade, e onde terminam as conveniências? Na impossibilidade de tal delimitação, e desde que a alguém deve caber essa incumbência, que a lei atribua ao Poder que, pela natureza de suas funções e pela renovação periódica de seu mandato, está em maior contacto com o povo e, portanto, em condições de melhor poder apreciar suas necessidades.

Apesar dos obstáculos que se apresentam à regulamentação da matéria, cremos que o discricionarismo não exclui um *subtractum* de legitimidade, que deve condicionar todo o exercício da atividade política, a fim de que não se torne abusivo e contrário ao próprio interesse a que se procura atender (13).

Da complexidade dos fatores concorrentes — alguns ocultos e outros tecnicamente difíceis de avaliar — é que surgem os obstáculos à fixação de regras fixas e uniformes de apreciação e determinação da utilidade pública. As ciências que direta ou indiretamente coadjuvam no seu estudo não puderam, até agora, oferecer os princípios gerais normativos — tão necessários — que permitiriam chegar a essa intuição e sutil penetração

12) *Op. cit.* t. III, pág. 428, nota 29.

13) *Poder discricionário não é Poder Arbitrário*. Conforme ensina Bielsa (*Estudios de Derecho Público*, pág. 31), “o Poder do Estado, mesmo quanto arbitrário, é jurídico (no sentido positivo); porém, conquanto “substancialmente ambos sejam da mesma natureza jurídica, o *Poder Arbitrário* é conduzido pelo interesse e a paixão de quem o exerce, e o *Poder Discricionário* é estabelecido no

10) Cf. *Derecho Administrativo*, t. III, pág. 426.

11) Para isso tende a reforma introduzida, em 1942, na Lei orgânica das Municipalidades da Província de Buenos Aires, pela Ley n.º 4.787, (v. art. 31, inc. 28 da Ley n.º 4.687).

a que se chama “senso político”, que alguns indivíduos e órgãos colegiais revelam ter através da visão clara e precisa do momento, do fenômeno e de sua adequada solução. Aos primeiros, pelo acerto com que procedem, se convencionou considerar verdadeiros homens de governo, qualquer que seja a função que lhes incumba desempenhar (14); e por certo nisso não intervêm o conhecimento técnico da matéria, pois é inegável que muitos dêsses homens de governo não são especialistas, nem têm sobre as ciências o conhecimento perfeito que outros, verdadeiros mestres, possuem, mas não sabem utilizar quando em funções de governo.

Esse atributo pessoal — para não dizer congênito — que habilita a distinguir a necessidade e apreciar o *fin de utilidade pública das obras*, não se pode adquirir em tratados nem consubstanciar em dispositivos legais; não obstante, dia a dia se

interessa do próprio poder; por isso é legítimo, ou melhor, justo. O fim é que distingue um do outro”.

O Poder do Estado, para como tal ser exercitado, deve entender-se em função de um estatuto jurídico, em que, mais do que no *poder*, o discricionarismo existe nos *meios*, *oportunidades* e *modos* de executar os atos julgados necessários ou convenientes para atingir fins legítimos. Nesse sentido, a determinação da utilidade pública de uma obra de calçamento, sobre a qual se baseará a respectiva autorização da despesa, não pode ficar sujeita a esse mal entendido discricionarismo com que freqüentemente se apresenta — com traços próprios do absolutismo arbitrariedade — em virtude de a resolução não se basear o “conhecimento e experiência reais”. Daí resulta, também, essa falsa crença que muitos alimentam a respeito dos “privilégios da Administração pública”, sobre os quais escreveu Bielsa (*Las garantías jurisdiccionales de los administrados y contribuyentes*) Veja-se, também, Luqui, *Lo Contencioso-Tributario*, pág. 7, nota 7 bis; Spiegel, *Derecho Administrativo*, pág. 24. Sobre Poder Discricionário e Poder Arbitrário, pode-se ver: Stamler, *La Génesis del Derecho*, pág. 93; Sarria, *Teoría de Recurso Contencioso-Administrativo*, págs. 7 e 135; Jèze, *Principes Généraux du Droit Administratif*, pág. 229; Kelsen, *Teoría general del Estado*, pág. 125; Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel*, t. I, pág. 22; Hauriou, *Droit Administratif*, pág. 482; Michoud, *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration*, pág. 58; Berthélemy, *Droit Administratif*, pág. 100; Bremond, *Les Actes de Gouvernement*, in “Revue de Droit Public”, t. V, pág. 223; Nezard, *Repertoire de droit international privé*; ver: “actes de gouvernement”; Pranard, *De la notion de l'acte de gouvernement*; Jèze, *Les actes de gouvernement*, in “Revue de Droit Public”, 1896; Bielsa, *Derecho Administrativo*, t. I, págs. 133 e seg.; *La Protección Constitucional por el Recurso Extraordinario*, pág. 40; González, *Manual de la Constitución*, n.º 306 e seg.

14) Diz Janet que “o verdadeiro princípio de direito que “autoriza os particulares e tratar de assuntos de Estado, sem que para isso tenham de ser ministros ou príncipes, é o direito, concedido pela natureza à razão humana, de observar e estudar todos os fatos e objetos que nos rodeiam e que abalam nossas convicções” (*Historia de la Ciencia Política*, pg. 6).

vai tornando evidente que a melhoria das normas positivas, o aperfeiçoamento da administração pública, as novas criações da técnica e da ciência tendem diminuir as dificuldades. A técnica, se não supre pelo menos modera e disciplina o gênio, conquanto também seja muito certo que em outras esferas de ação — na ciência pura, por exemplo — o “gênio impõe-se ao método”.

Cumprir recordar — e de nossa afirmação dá testemunho a história das obras públicas do país — que diàriamente ocorrem casos em que as necessidades públicas foram exageradamente estimadas, e outras, ao contrário, em que estas não se apresentaram, para o homem da rua, com relevos nítidos e precisos; aquêles, porém, dotados de acuidade e penetração as anteciparam e previram até seus menores detalhes e conseqüências. Excluimos a influência de fatores patógenos, ainda que em muitas dessas obras públicas êles servissem para explicar a *suposta imprevisão*.

Finalmente, não se trata somente da habilidade para aperceber-se e da inteligência para aquilatar da verdadeira importância da obra, senão também de conhecimento e capacidade suficientes para encontrar uma solução correspondente à utilidade pública, impedindo que, pelo fato de satisfazer-se a uma determinada necessidade, se obtenham efeitos contrários ou gastos excessivos, que provoquem o surgimento de outra necessidade, também pública, ainda que de natureza diversa.

Neste terreno as necessidades públicas não se acham separadas e distinguíveis, como poderia acontecer na classificação adotada por tratados de ciência política, mas em perfeita conexão e intimamente vinculadas.

Verifica-se, assim, que a apreciação e determinação da *utilidade pública* de uma obra de calçamento exige — para não causar prejuízos ou originar novas necessidades públicas —, daqueles que forem chamados a declará-la, os requisitos que caracterizam os homens de governo, uma informação técnica completa e, sobretudo, um grande conhecimento jurídico da matéria (15). De outra forma continuará a improvisação, com todos os males e perigos que dela decorrem.

15) Não é apenas a obra pública que dá justa e adequada satisfação às necessidades públicas, senão também um conjunto de atividades que requerem ação integral, harmônica e de conjunto (V. Luqui, *Organización Económica y Reforma Tributaria*, pg. 47.)

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Introdução à sociologia jurídica do Município Brasileiro

OCÉLIO DE MEDEIROS

(Assessor-técnico do líder da maioria da Câmara dos Deputados)

Damos por finda, com o presente trabalho, a série de artigos que o Sr. Océlio de Medeiros, técnico de administração do D.A.S.P., escreveu sobre a vida municipal brasileira, partindo da atualidade para os primitivos fatos históricos do país, num esboço de sentido retrospectivo. O recuo aos períodos decisivos da vida nacional constituiu o método empregado pelo autor, utilizando como marcos não os fatos cronológicos mas os documentos básicos da organização do país. Daí o estudo dos municípios através das Constituições. No presente artigo, porém, que diz respeito a um período ainda obscuro da evolução brasileira, as fontes utilizadas foram as instituições da época e as principais informações sobre a matéria. (N. da R.)

SUMÁRIO

I — Considerações iniciais; II — A anterioridade histórica do Município Brasileiro ao Estado; III — A figura do proto-município brasileiro; IV — Etapas da evolução municipal do Brasil; V — O progresso econômico como fator de criação da vida municipal; VI — O Município como problema agrário desde a sua origem.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A DESPEITO da palavra *Município* evocar sua origem no obsoleto Direito Romano, cujas instituições municipais tanto exaltam aos olhos do mundo moderno o gênio político da antiguidade, deve-se admitir, desde logo, que os subsídios existentes nas antigas *leões* que nos foram legadas não possuem nenhum valor prático para o

estudo do primitivo Município português, principalmente em correlação com a organização transplantada para o Brasil, através das ordenações do Reino.

Mesmo considerando o período de dominação romana da península ibérica, quando velhas povoações se submeteram ao esplendor da organização do velho Império, aqueles subsídios possuíam apenas valor histórico.

E' que a invasão dos bárbaros, na península, apesar de favorecer o revigoramento da vida municipal em virtude da preferência desses povos para o campo, quase fora das cidades, determinou profunda modificação nas instituições romanas e até mesmo favoreceu a criação de um novo sistema.

Dêsse modo, o direito das ordenações, que interessa mais particularmente ao estudo da evolução do Município luso-colonial, já se consolidou sob a influência do gênio jurídico de Portugal, apesar de suas raízes romanas.

Assim é que a tese da origem romano-visigódica do Município europeu, especialmente na península, já encontrou muitos contraditores, havendo mesmo quem considere a antiga organização portuguesa como um produto do próprio meio lusitano.

Quanto às palavras que evocam origens do Direito Romano e dos povos bárbaros, valem as mesmas apenas como heranças linguísticas, visto que adquiriram novo sentido, sob influência do progresso da civilização portuguesa.

Na verdade, trata-se de uma contestação aceitável, pois o Direito acompanha a evolução dos povos e, por isso mesmo, pareceria impossível conceber um estado de civilização sempre em progresso, regido por um sistema estático de organização jurídica obsoleta.

Com efeito, os romanos denominavam de *municipium* a uma classe de cidades conquistadas, quando Roma, na idade Antiga, estendeu seu domínio sobre o mundo.

Constituíam comunidades políticas, subordinadas à autoridade de Roma, mas conservando certa autonomia administrativa. Havia também outras classes. Sob o sistema *municipia-foederata*, por exemplo, as cidades conservavam plenamente a cidadania romana e integralmente sua primitiva organização, com o caráter de administração local. Outras, porém, possuíam estas características, mas eram privadas da cidadania romana, em toda a sua plenitude. Reconheciam-lhes, apenas, os direitos (*jus*) de *connubium* e *commercium*, ou somente este (*municipia derita*). Havia ainda outras que tinham esses direitos, mas perdiam sua antiga organização e não eram autônomas.

Na realidade, as *municipia* possuíam graus de cidadania romana, maior ou menor. Só se concedia a plenitude desse privilégio às cidades que se subordinassem integralmente ao Direito Romano da época, isto é, às leis e decretos emanados do povo e do Senado romanos.

Na constituição do antigo Município romano, a população se dividia em cidadãos (*cives muni-ceps*), com todos os direitos, e habitantes originários (*incolae*). Os magistrados eram eleitos pela assembleia do povo, formada de todos os cidadãos, os quais se distribuíam em *curias* ou em *tribos*. Um colégio de quatro membros eleitos, que encabeçavam os magistrados, administrava o Município: dois, com poderes judiciários (*duoviri jure dicundo*) e os outros dois com poderes de polícia e de administração (*duoviri oediles*). O Conselho Comunal, que correspondia ao Senado Romano, constituía a ordem dos decuriões (*curio ordo decurionum*) e compunha-se habitualmente de cem membros (*decuriones, curiales*), eleitos pelos *II viri quinquenales*. Há quem aceite que a palavra *Vizir* provém desse sistema.

A organização, aqui esboçada em suas linhas gerais, assegurou aos Municípios uma autonomia administrativa que obviamente se restringiu à medida que se processou a centralização. A lei *Julia de Civitate*, do ano 90, outorgou a todos os *oives* e *incolae* os direitos da cidadania romana. Daí se processou uma verdadeira transformação, que chegou ao auge quando um édito de *Carracalla*

transformou todos os súditos do Império em cidadãos romanos.

A centralização operada pelo Império Romano deu lugar ao aniquilamento da autonomia dos Municípios. Desapareceram as assembleias dos vizinhos. Suas atribuições eleitorais e legislativas passaram às *curias*, cujos membros constituíam uma espécie de nobreza municipal (*honestiores*), que se opunham aos *homiliares* ou *plebeii*.

* * *

Quando da dominação romana, povoações como Lisboa, Leiria e Braga (Ver A. HERCULANO, *História de Portugal*, Vol. VII) regiam-se por leis próprias, à semelhança dos Municípios romanos. Tratando-se de regiões dominadas, gozavam das concessões que os romanos outorgavam, em matéria de cidadania, aos habitantes que ficavam sob seu domínio. Tais direitos foram, primeiramente, conforme o exposto acima, o *jus suffragii* e o *jus connubium*. Com a *Lex Salia Municipalis*, na época do Império, localidades chamadas *Fora* e *Conciabula* erigiram-se em cidades independentes, com a denominação antiga de *Forum*. Dos direitos de cidadania concedidos decorriam, paralelamente, os de regular a administração. Por causa da cidadania, os habitantes (*municipes*) contribuíam para os encargos das cidades e vilas (*municipia*). Essa contribuição chamava-se *monera*.

O sistema de Conselhos, que remonta do Século XII ao XVI, foi profundamente estudado por aquele historiador português, desde a dominação romana até AFONSO IV. Há, porém, quem considere os primitivos Conselhos não como heranças dos romanos e godos, mas como criações do próprio municipalismo português, conforme as pesquisas de AFONSO PERES.

Na verdade, com a invasão dos bárbaros, que destruiu o Império Romano e conseqüentemente substituiu a sua dominação na península ibérica, os primitivos Conselhos sofreram os efeitos dessa invasão. Tais efeitos, mais tarde, com a denominação dos árabes, se exprimem nos próprios vocábulos: *alcaldes, alvasís, almotacéis*.

E' preciso reconhecer, porém, que, na Idade Média, os Municípios conservaram muito da organização anterior do Império destruído. E, dentre as importantes modificações introduzidas pelos bárbaros nas instituições do Município europeu,

merece registro especial a de caráter germânico, *conventus publicus vicinorum*, que era uma assembléia de todos os homens livres de cada população ou distrito rural.¹

Ora, quando da colonização do Brasil, os antigos Conselhos portugueses já haviam perdido muito de suas características romanas. A luta contra o feudalismo, que ganhava terreno à medida que desapareciam as cidades livres e os Conselhos perdiam o seu prestígio, refletia-se em Portugal e nas Colônias, criando o centralismo que começou a triunfar no século XVI. A extinção prática das Capitânicas, pela sua sujeição ao Governo Central instituído, representa a vitória, na Colônia, daquele centralismo que unificou o poder do Rei.

Dêsse modo, apesar de a primitiva organização municipal do Brasil Colônia conter vestígios dos Conselhos romanos, os Municípios instituídos, de tipo manoelino, apresentavam características eminentemente portuguesas. Além do mais, os Conselhos evoluíram para as Câmaras, na época que coincidiu com a colonização. Magistratura jurisdicional exercida pelos *duumviros* ou *quatuorvires* e distinção dos chefes de família em *decuriões* e *privados*, elementos característicos dos primitivos Conselhos, subsistiam em essência nas Câmaras. E estas Câmaras, com características portuguesas, foram transplantadas para o Brasil. Havia adquirido configuração legal nas Ordenações Afonsinas, nas quais os Conselhos subsistiram como partes das Câmaras. Com o tempo, a expressão *conselho* passou a significar a própria área municipal.

Conclui-se daí que, com a instituição, na Colônia na primitiva São Vicente que o mar destruiu, do primeiro Município de tipo manoelino, pouco havia do antigo *concilium* romano. O que havia era um tipo de organização municipal, de características eminentemente portuguesas, e que, sob a influência de novos usos e costumes, sofreu novas alterações.

II — A ANTERIORIDADE HISTÓRICA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO AO ESTADO

Em virtude de tais considerações iniciais, deve-se levar em conta que o estudo da evolução municipal do Brasil, desde sua transplantação legislativa, já não comporta referência às velhas fontes do Direito Romano, a não ser por questão de método histórico ou por mero princípio de erudição. Na verdade, em trabalho dessa natureza, pode-se até silenciar sobre as regras contidas nas ordenações do Reino. E' que, conforme o exposto, o próprio Município português, de origem romana, tão discutida, perdeu com a invasão dos bárbaros e com o tempo as suas características primitivas, devendo ser mesmo explicado como um produto da própria formação histórica de Portugal. E, quando Portugal se espalhou com as conquistas de além-mar e estendeu os tentáculos de sua organização aos núcleos coloniais que se foram formando em seus domínios, as instituições do Reino já haviam sofrido os efeitos evolutivos das transformações sociais e históricas que imprimiram aos fatos características peculiares.

Dêsse modo, se fôsse necessário remontar às origens históricas para explicar a evolução municipal do Brasil, bastariam apenas referências ao conteúdo das Ordenações. E' preciso considerar, porém, que, nos primeiros tempos coloniais, quando vigoraram as Ordenações, principalmente Manoelinas e Filipinas (1603), cujas origens remontam ao código visigótico, não havia propriamente a idéia do Município brasileiro, mas sim a organização lusitana aplicada nas terras de além-mar. E' que a história do Município, no Brasil, se liga à idéia de Nação, e, por isto, traduz todas as lutas de emancipação e independência, sob os efeitos de imperiosas causas sociais e históricas. Além do mais, as ordenações ofereciam, apenas, um subsídio legislativo, dizendo respeito à organização administrativa aplicada, conforme o L. 1.º, T. 66 das Ordenações Filipinas. Sobre esse tempo, em ligeiras referência às Câmaras coloniais, escreveu autorizadamente JOSÉ CASTRO NUNES:

¹ — Sobre a organização municipal portuguesa, baseada no primitivo Conselho, veja-se o excelente ensaio do municipalista mineiro ORLANDO M. DE CARVALHO (*Política do Município — Agir — 1946 — Rio de Janeiro — págs. 11-19*). Este trabalho já estava composto quando surgiu o ensaio em apêndice. Apesar disso, colhemos no mesmo alguns valiosos subsídios, o que aqui registramos como justo tributo ao ilustre autor.

“... tinham a administração dos bens do Conselho, faziam obras, estabeleciam posturas, marcavam taxas, impunham *fintas*. Em virtude de outras ordenações e lei posteriores, nomeavam os juizes almotacés, os recebedores da *siza*, os depositários públicos, os avaliadores dos bens penhorados, os alcaides, quadrilheiros, capitães-móres de ordenanças, sargentos-móres,

capitães-móres de estradas e assaltos, também chamados capitães do mato; os juizes de vintena e os tesoureiros-móres. Intervinham nos julgamentos das injúrias verbais e arrogavam-se outras atribuições, além das mencionadas na lei. Assim é que promoviam a guerra e a paz com os gentios, decretavam a criação de arrais, convocavam juntas do povo para discutir e deliberar sobre interesses da capitania, exigiam que os governadores comparecessem aos seus paços, para tratar com elas negócios públicos e, mais de uma vez, os suspenderam, dando-lhes substitutos até que a metrópole providenciasse a respeito".

Aí está um esboço dinâmico da organização municipal portuguesa, aplicada na Colônia e exercendo funções meramente locais, como que preparando o advento do Município brasileiro pela crescente interferência das Câmaras nos negócios da terra. Em virtude dessa interferência e da ambientação dos primeiros grupos coloniais, que pouco a pouco adquiriram características locais, pelos interesses próprios que constituíram, a organização municipal portuguesa no Brasil foi aos poucos perdendo também as suas peculiaridades originárias, até o momento em que, com a Independência, sofreu completa transformação legal. E, a esse respeito, convém invocar ainda a autoridade de CASTRO NUNES:

"Com a Constituição do Império (1824) e a Lei regulamentar de 1.º de outubro de 1828 começou a fase verdadeiramente *brasileira* da história municipal do Brasil. Até então o que havia entre nós era o Município português, transplantado para cá. Era instituição importada da Metrópole e regida pelas leis desta, em cujos negócios não tiveram igerências apreciáveis as nossas Câmaras, embora lhes fôsse dado enviar às Côrtes de Lisboa *procuradores* para, perante elas, *capitular* as queixas e necessidades da Capitania. Apesar disso, porém, o surto espontâneo da instituição assinalou-se por vêzes em vários pontos do país, constituindo-se a revelia das autoridades centrais, como fizeram Campos e Parati (Estado do Rio), então pequenos núcleos de população, que levantaram *pelourinho* — "monumento que simbolizava a independência municipal" — fazendo em seguida as devidas comunicações à Metrópole, que ratificou a iniciativa popular".²

Através das *Cartas de Doações e Forais de Capitánias* melhor se poderá estudar a primitiva organização administrativa do país, no intuito de pesquisar as origens da vida municipal e, de certo

modo, o próprio substrato da vocação federalista do Brasil. A capitania doada era inalienável, transmissível por herança ao filho varão mais velho, sem partilha com os herdeiros, e, na ordem de sucessão, os descendentes varões, ainda que de menos idade, precediam às fêmeas, "salvo sendo o parentesco destas em mais propínquo grau". Os legítimos tinham preferência. Na falta desses, os direitos caberiam aos bastardos, conquanto "não provenham de danado coito". Todavia, era permitido ao donatário nomear qualquer parente legítimo por sucessor, desde que lhe aprovesse, mas com exclusão dos bastardos. E, na falta de descendentes legítimos ou bastardos, a sucessão caberia, em primeiro lugar, aos ascendentes, e, em segundo lugar, aos transversais, respeitadas as regras de preferência estabelecidas no primeiro grau de sucessão, como sejam legitimidade, parentesco mais próximo, sexo e idade.

Apesar de tôdas essas garantias de ordem de sucessão, que asseguraram os direitos feudais dos donatários, o problema da nacionalidade das terras foi resguardado, através das restrições. O senhor donatário não poderia dar, escambar, partilhar e por qualquer modo alienar, "ainda que por causa muito pia", a capitania de que el-Rei lhe fez mercê. Se o fizesse, perderia a capitania, que passaria a quem de direito, conforme a ordem estabelecida. Dêsse modo, o donatário, que perpetuamente teria o título de governador-geral, estaria sempre vinculado à Corôa, com domínio sobre geralmente 50 léguas de costa, com tôdas as ilhas incluídas no perímetro de léguas ao mar, "e pelos sertões a dentro com a extensão que se achar".

Ninguém podia explorar marinhas de sal, moendas d'água e engenhos, sem licença e sem pagar fôro ao capitão-governador, porquanto era direito exclusivo dos mesmos, inclusive resgatar e dispor livremente dos escravos. Seria permitido ao donatário servir-se do pau brasil para uso pessoal, contando que não o queimasse nem fizesse comércio do mesmo, sob pena de confiscação de bens e deredo perpétuo para a ilha de S. Tomé Do líquido que ao Rei rendesse o pau Brasil, bem como da de toda espécie de drogas e especiarias, a vintena se destinaria ao donatário. Quanto à pesca, tinha o capitão direito a um em cada vinte peixes, isto é, meia dízima de todo o pescado da capitania. Por fim, o capitão tinha direito: "à redízima ou dízima de tôdas as dízimas, rendas e direitos

² — CASTRO NUNES — *Do Estado Federado e sua organização municipal* — Editores Leite Ribeiro & Mau-rilo — Rio de Janeiro — 1920 — Págs. 40-43.

que perceber el-rei. Aos direitos de portagem, dos barcos que puzer nos rios, precedendo taxação das câmaras e aprovação de el-Rei. A pensão anual de quinhentos réis, paga pelos tabeliães do público e judicial das vilas e povoações das capitânias. Às alcaidarias-mores das mesmas vilas e povoações, com todos os foros, rendas e direitos que tiverem, segundo o seu foral, sendo obrigadas as pessoas a quem o capitão as der, a lhe darem homenagem delas" (Ver "Cartas de doações e forais de capitânias — in O Brasil, Colonização e Imigração — AUGUSTO DE CARVALHO — Porto — Imprensa Portuguesa — 1876 — págs. 394-395).

Os direitos assegurados ao capitão-governador e a competência que lhe era atribuída, a par das dificuldades geográficas de coordenação administrativa, concorreram muito para que cada capitania iniciasse sua vida como um organismo independente, moldado no feudalismo da época. Cada feudo, ou melhor, cada capitania, existia como um Estado no Estado, um esboço de futuro Estado independente. Os costumes do Reino seriam respeitados, em matéria de criação de vilas, com seu termo, jurisdição, liberdades e insignias respectivas. Criar vilas, na costa ou à margem dos rios navegáveis, constituía competência do donatário. No sertão, porém, só poderia erigi-las se respeitasse a distância de seis léguas de umas às outras, de modo que cada uma ficasse a três léguas de termos.

Mas, se a Capitania preparou, em moldes feudais, o esboço de uma futura super-estrutura estatal, as sesmarias construíram a infra-estrutura, com seus engenhos, seus núcleos de exploração florestais, seu pequeno comércio de produtos coloniais. O capitão e seus sucessores poderiam dar sesmarias, em que repartiriam as terras da capitania, a quaisquer pessoas, "de qualquer condição, contando que sejam cristãos, livremente, sem fôro nem tributo algum, mais que o dízimo do que colherem aos mestrado de Cristo, seguindo nisto a forma estabelecida nas ordenações".

As sesmarias constituíam, por assim dizer, órbitas de direitos e obrigações, facilitando a colonização rural. Os moradores valiam como verdadeiras propriedades dos donatários, apesar da ordem de direitos e obrigações.

O controle da autoridade central do capitão sobre os pequenos núcleos regionais, que foram sur-

gindo com as sesmarias, muito concorreu para a formação de um sentimento de independência das Capitânias e sua organização em entidades feudais autônomas, ligadas à Corôa apenas pelas obrigações tributárias e pelos laços de nacionalidade.

Era livre o comércio entre capitães e moradores de umas para outras capitânias. Não havia nenhum imposto. Também não havia imposto para a livre remessa de quaisquer produtos da terra para comércio a quaisquer cidades do reino ou para o estrangeiro. Mas, "todo o vassalo e morador que viver na terra e puzer feitor estrangeiro, ou fizer companhia com algum sujeito de fora do reino e senhores, por esse mesmo fato ficará tolhido de tratar com os Brasis, ainda que esses sejam cristãos, e fazendo o contrário perderá toda a fazenda que empregar nesse comércio"...

E' assim, nas fontes da História Colonial, através de cujas páginas se poderá explicar a evolução política do país como resultante da luta pela autonomia municipal, que se encontram os fundamentos sociais, políticos e econômicos de toda a nossa sociologia jurídica, embora a organização política viesse de cima, ditada pelas instituições criadas por civilizações de elevado estado cultural.³

Um ligeiro bosquejo da história, relacionado com o desenvolvimento econômico do país, mostraria, a respeito, uma seriação de fatos de significativa importância na evolução municipal, como, por exemplo: a fundação das feitorias de Santa Cruz, Rio de Janeiro, Cabo Frio, Tamaracá, etc., com os seus processos administrativos baseados na autocracia despótica dos prepostos metropolitanos; a experiência das Capitânias, com doze donatários e quinze quinhões, cujo desenvolvimento independente foi criar mais tarde o sério problema da unificação;⁴ os regimentos do governo geral como necessidade de unificar as Capitânias, sob uma autoridade de coordenação; a cisão da administração em duas e, logo depois, a volta aos go-

³ — A respeito consultem-se as obras de CAPISTRANO DE ABREU — *Capítulos da História Colonial e Descobrimiento do Brasil e seu desenvolvimento no século XVI*; de VARNHAGEN — *Notícia do Brasil*; bem como os trabalhos orientados por MALHEIROS DIAS sobre a *História da Colonização Portuguesa no Brasil*. Veja-se ainda: OCÉLIO DE MEDEIROS, *Administração Territorial* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1946 — Págs. 76-84.

⁴ — "... que se podia dizer que Portugal reconhecia a independência do Brasil antes de êle colonizar-se..."

vêrnos gerais; a criação do Estado Independente do Maranhão, determinada pelos imperativos da descentralização; a transferência do Governo Geral, com a Justiça entregue aos tribunais de relação e aos juizes singulares; os capitães-móres na presidência das Juntas de Fazenda, etc. A esses fatos, juntem-se as resoluções dos Emboabas (1708); dos Mascates (1710); de Beckman (1784); a conspiração mineira (1789); a revolução pernambucana (1817).

Desde o início da colonização até o século XVI, vigorou, no país, o sistema feudal, caracterizado politicamente pela quase independência das Capitânicas, que a instituição do governo geral não conseguiu destruir. Tal sistema permaneceu até o século XVIII, quando triunfou o sistema de centralização sobre o espírito independente das Capitânicas, as quais foram passando ao domínio da Corôa.

Os primeiros núcleos coloniais, compulsoriamente formados, exprimem os primeiros defeitos do sistema colonial: "Os judeus, os degregados, forneciam o primeiro núcleo de população. Do reino iam carregamentos de mulheres, mais ou menos perdidas. O Brasil era, além disso, asilo, couto e homízio garantido a todos os criminosos que quisessem ir morar, com exceção única dos réus de heresia, traição, sodomia moeda-falsa".⁵ A esse tempo, as feitorias fundadas pelas expedições anteriores já apresentavam certo grau de desenvolvimento, favorecendo o plano para estabelecimento de uma colônia regular, com MARTIN AFONSO DE SOUZA. Mas foi com TOMÉ DE SOUZA que se esboçaram "os lineamentos da futura nação. Erguiam-se ao longo da costa, desde Pernambuco até São Vicente, os focos de colonização ulterior. Já se viam rudimentos de cidades", com fisionomia europeia.⁶

Os primeiros núcleos, porém, representavam organismos meramente transplantados, de radicação forçada. A luta pela conquista de braços é que lhes imprimiu uma função menos vegetativa, justificando mais tarde o plano de aldeamentos para catequese, que criou os primeiros conflitos contra os colonos, principalmente com a vinda de AN-

CHIETA, portador da Constituição que "erigia o Brasil em Província Independente".⁷

III — A FIGURA DO PROTO-MUNICÍPIO BRASILEIRO

Mas, o estudo do Município brasileiro, de sua sociologia jurídica e de sua evolução constitucional, não parte, apenas, das ordenações reinóis, mesmo que se tentasse explicar a organização municipal do país como simples processo de transplantação legislativa.⁸

Com efeitos, as primitivas feitorias portuguesas, apesar de seu caráter rudimentar, podem ser consideradas, em última análise, no processo evolutivo da vida local, como uma espécie de *monera*, digamos assim, do Município luso-brasileiro.

⁷ — Veja-se J. F. DE ALMEIDA PRADO — *Primeiros povoadores do Brasil* — 1500-1530 — Editora Nacional — 1935 — Págs. 61-126.

⁸ — Veja-se a respeito, o prefácio do autor à conferência de RAFAEL XAVIER — *A Organização Nacional e o Município* (Serviço Gráfico do I.B.G.E. — Rio de Janeiro — 1946): "Ainda não se procurou explicar, com argumentos hauridos num período obscuro da história pátria, a primeira experiência das feitorias como representando, apesar de sua feição nitidamente econômico-militar, uma espécie de proto-município luso-brasileiro, no processo de nossa evolução estatal. Pelo contrário, muitos dos que se tem dedicado a pesquisas de sociologia municipal brasileira, argumentando mais com o texto das ordenações que com a realidade da história, repetem a miúdo que o Município Brasileiro veio de importação. Daí o próprio PONTES DE MIRANDA dizer: "A verdade histórica é que a estrutura administrativa europeia, firmada no Direito Costumeiro Português dos Conselhos, foi a que mais depressa e mais afincadamente pegou, de galho, no Brasil".

Se se estabelecer, porém, um sistema de gradação, desde aqueles organismos unicelulares dos pródrornos da História Colonial até o advento da Independência, poder-se-á admitir que o Município Brasileiro, que evoluiu sob a inspiração nativista de um sentimento de rebeldia e do desejo de auto-governo com que fomentou as primeiras lutas pela emancipação, não provém apenas de uma transplantação legislativa, pela qual se impôs um tipo de organização político-administrativa, mas, principalmente, da formação, do desenvolvimento e da sedimentação de uma consciência localista, ou melhor, de uma mentalidade municipalista, digamos assim.

Em todo caso, é preciso considerar: o país, na sua infância, não poderia deixar de se reger por leis alienígenas, tanto assim que houve uma transplantação do sistema de organização. Mas, o que se transplantou foi a legislação de organização municipal. Não foi o Município, porque este é uma instituição mais política, mais humana, mais social e econômica que legislativa. Não é apenas uma delimitação de área geográfica ou uma consubstanciação de dispositivos legais. É um produto da terra e do meio. É uma espécie de mato brabo, que não pegou de galho, mas que cresceu à toa na terra virgem, com as suas características próprias, os seus sentimentos e as suas reações. Jamais poderemos negá-lo. E foi o Município que fez a nossa história dentro de um sentimento nativista que explodiu até mesmo nos períodos coloniais, com os primeiros escritores e poetas".

⁵ — J. P. OLIVEIRA MARTINS — *O Brasil e as colônias portuguesas* — 2.^a edição — Lisboa — 1881 — Página 9.

⁶ — OLIVEIRA LIMA — op. cit. — Pág. 14.

Representam, nesse transformismo biológico que se mede por etapas, o proto-Município, organismo unicelular transmigrado pelas caravelas de Sagres e que foi vicejando, na terra nova, ao longo da orla litorânea.

Dos mirantes das “casas-fortes” e atrás das “caieiras”, viviam os colonos e soldados, sob a suprema autoridade dos “capitães de vigia da costa”, à espreita das náus que singravam as rotas da Índia ou cruzavam o oceano, na visão de um reduto de conquista, enquanto ao redor, nas proximidades dos mananciais de “aguada”, vicejavam os grãos da agricultura empírica que os próprios *brasís* ajudavam a organizar.

Com efeito, descoberto o Brasil, não houve, da parte de D. MANUEL, o Venturoso, nenhum plano sistemático de colonização, devido o interesse que ainda ofereciam as Índias, desde que VASCO DA GAMA aportou a Calicut.

Por isso mesmo, o décimo quarto rei de Portugal limitou-se a enviar expedições, apenas de penetração, de reconhecimento e fiscalização contra os aventureiros, principalmente os franceses de Dieppe, Honfleur e Pallos.

Ao senhor de Guiné, para quem o Brasil, no momento, só oferecia o interesse de proporcionar “aguada” e “refresco”, tais expedições possuíam o valor de fundar bases estratégicas, apesar dos colonos e “degredados” que traziam: ANDRÉ GONÇALVES e GONÇALO COELHO, com AMÉRICO VESPÚCCI, rondaram São Roque, Cananéia, Bahia para o sul, Cabo Frio, Rio de Janeiro, em duas expedições; FERNANDO DE NORONHA; FERNÃO DE MAGALHÃES; DON NUNO MANUEL; AFONSO RIBEIRO, etc.

Tais expedições, porém, armadas para dar combate aos franceses (a começar por PAULMIER DE GONNEVILLE) não se limitaram a um policiamento de ronda, tanto assim que foram deixando, ao longo da faixa litorânea, elementos que constituíram os primeiros germes da vida municipal; a partir de 1501, alguns criminosos, entre os quais o bacharel DUARTE PERES, que se fixou em Cananéia; FRANCISCO CHAVES e ALEIXO FARIA, também na costa de Cananéia; DIOGO ALVARES, naufrago de Itaparica; JOÃO RAMALHO, em Piratininga; ANTÔNIO RODRIGUES, no litoral paulista; ALEIXO GARCIA, etc.

A Feitoria da Bahia de Todos os Santos, fundada por FERNÃO DE MAGALHÃES, parece ter sido,

dentre todas, inclusive as francesas e holandesas, a de melhor organização e importância. Apresenta-se, assim, na história municipal do Brasil, como o organismo primitivo mais digno de nota.

As Expedições, no mar, e as vitórias, em terra, possuíam, de certo modo, a mesma natureza militar, as mesmas funções de vigilância. A diferença está no caráter nômade das primeiras, sempre a rondar o litoral, e na natureza fixa, tendente à sedenteriedade, das segundas, comparáveis às caravelas eternamente ancoradas, mas conservando a mesma organização: autocracia dos capitães-vigias; obediência irrestrita dos subalternos, organização militar tipicamente defensiva, contra os contrabandistas e os selvagens que não se queriam submeter.

Estações de arribada, com soldados, degredados e colonos, as feitorias possuíam, entretanto, funções coloniais, além das meramente militares, motivo por que pouco a pouco se adaptaram a uma organização administrativa de estágio mais elevado. Entrepostos das caravelas, que aí se refrescavam, pouco a pouco criaram relações de troca entre os produtos da terra, as especiarias das Índias e as manufaturas do Reino. Bases de radicação dos degredados, colonos e soldados, serviram de berço à agricultura, ao mo plantio de espécies econômicas e exóticas, e à pecuária, com a criação do gado que mais tarde foi mugir ao redor das Casas-grandes. Elementos de atração política, aos poucos venceram a curiosidade, a desconfiança e o espírito das tribus selvagens, que espreitavam além da spaliçadas, até que as mesmas, principalmente pelas mulheres (a exemplo de DIOGO ALVARES e JOÃO RAMALHO), se foram incorporando à vida da “feitoria”, na formação de um estágio imediatamente superior, de organização local, isto é, o “aldeamento”, fundamentado nas relações de mesclagem, troca e auxílio mútuo. Eis aí, nas “Feitorias do Reino”, a primeira explicação da sociologia municipal do Brasil. (Veja-se: *Capítulos de História Colonial — 150-1800 — J. CAPISTRANO DE ABREU — F. Briguet & Cia. — Rio — 1934 —* pág. 22-50).

Nos primitivos métodos de colonização compulsória, com soldados e degredados, há a considerar, também, as vantagens com que o Reino procurava intensificar a transumação voluntária dos aventureiros portugueses, concedendo-lhes ex-

traordinários direitos de senhorios, autoridade absoluta através das “Cartas de Capitania”.⁹ Entre a pena de morte, conforme as Ordenações Manuequinas”, e uma concessão no Brasil, esta não poderia deixar de ser preferida pelo condenado, embora significassem a mesma coisa. Além do privilegiado donatário, havia três classes: fidalgos, peões e gentios.

Capitães de Vigias, soldados, colonos, degredados e índios, já não ergueram apenas a Cruz, como quando da investidura da Ilha, mas, também, as “Casas-Fortes”, as “Caiçaras” e as “Casas de Taipa”, para alojamentos e armazenamentos, na formação de um organismo econômico-militar administrativo que, sofrendo as influências das leis de adaptação ao meio, pode ser classificado como o Proto-Município da América Portuguesa.

E' fácil imaginar, antes mesmo de serem as “Feitorias” transformadas em “Povoados”, o desenvolvimento gradativo desses organismos unicelulares, fincados nos pontos mais estratégico da orla litorânea; o núcleo militar, com poderes absolutistas, distribuindo tarefas aos colonos, índios e degredados, ou inquirindo os aventureiros franceses que, ao lhes caírem às mãos, se desculpavam com naufrágios; a chegada e a partida das caravelas, incentivando as primeiras trocas comerciais; a brutificação e a resignação dos portugueses, adaptando-se à vista das tribus, às quais transmitiam novos processo de trabalho, no cultivo da terra; os métodos de autocracia administrativa com que se pretendiam submeter os selvagens à suserania lusitana; o progresso das primeiras culturas, a contrastar com a flora nativa, etc.

⁹ — “Tinha o donatário o poder de criar vilas (Municípios) cuja sede será o Conselho, com o seu senado ou câmara de dois vereadores, dois juizes ordinários e dois funcionários, um dos quais, o *almotacés*, ao mesmo tempo, era encarregado do asseio e iluminação das ruas, preço dos gêneros, e aferidor de pesos e medidas” — TABAJARA PEDROSO — *História das Fundações Coloniais* — São Paulo — 1922 — Pág. 11. Ao donatário da terra, competia perpetuamente, entre outros privilégios, “o criar vilar, dando-lhes insígnias e liberdades, e por conseguinte foros especiais, e nomeando para governá-las, em nome d'ele, donatário, e de seu sucessor, os ouvidores, meirinhos e mais oficiais de justiça; prover, em seus nomes, as capitânias de tabeliães do público e judicial, recebendo de cada um quinhentos réis de pensão por ano; delegar a alvaideria ou governo militar das vilas nos indivíduos que escolhessem, tomando-lhes a devida mensagem ou juramento de fidelidade” etc. (VISCONDE DE PORTO SEGURO — *História Geral do Brasil* — Tomo I — 4.^a edição — Companhia Melhoramentos — São Paulo — Págs. 181-182.

Tudo isso — mistura das vestes exóticas dos intrusos com as côres berrantes das tangas e cocares dos autóctones — pode proporcionar a imagem dêsse protoplasma social, regido pela violência e pela cobiça, no sentido de, paradoxalmente, impor-se a cooperação indígena. Aí as “casas fortes” de taipa e as “ocas” circulares se associaram para a formação do “aldeamento” ou “povoado”, onde mais tarde se erigiriam duas instituições gêmeas: o “pelourinho” e a “igreja”. E' o advento da Vila.

No estudo da sociologia jurídico-administrativa do Município no Brasil, os “povoados” e as “vilas” do regime colonial, com suas funções menos limitares, ao contrário das “Feitorias do Reino”, representam a segunda etapa da organização municipal, numa forma mais desenvolvida, em virtude de sua estrutura menos rudimentar, de sua natureza político-social e de sua organização administrativa.

IV — ETAPAS DA EVOLUÇÃO MUNICIPAL DO BRASIL

Os primitivos núcleos, já radicados na orla litorânea e até mesmo nos pontos mais afastados do interior, foram criando relações de troca e atraindo a cooperação indígena, mais tarde quase que totalmente substituída pelo trabalho escravo do negro.

As Casas Fortes, as Caiçaras e as Casas de Taipa, sobre as quais se afirmava a autoridade despótica dos Capitães de Vigia da Costa, passaram a estágios superiores: aldeamentos, povoados, vilas. Nosso mais importante núcleo administrativo colonial obedeceu em tudo ao regime das vilas da Coroa e do Mestrado de Cristo.¹⁰ MARTIM AFONSO DE SOUSA, investido de poderes que lhes eram outorgados por três cartas régias, demarcou

¹⁰ — “... A jurisdição primária, em cada terra, era exercida pelos juizes ordinários, mudados anualmente, e eleitos de entre os *homens bons* ou pessoas mais gradadas do conselho. Nas cidades e vilas eram geralmente dois, e se denominavam de *vara vermelha*, por ser desta côr o distintivo que tinham obrigação de levar sempre consigo. Os mesmos juizes juntos, pelo menos, a dois *Vereadores* e a um *Procurador* do conselho, constituíam a *Câmara ou Senado*, que exercia o govêrno municipal e econômico do mesmo conselho. O *procurador* servia, nas povoações menores, de tesoureiro. Aos vereadores competia o organizarem as *posturas* e vereações. Havia mais, em cada conselho, um *escrivão* e um *almotacé*”... Mais adiante: “... em cada conselho havia um *alcaide* pequeno, que respondia pelo socêgo, e fazia as prisões e citações. Era escolhido pela Câmara entre os prepostos pelo senhor da terra” (VISCONDE DE PORTO SEGURO — op. cit., páginas 186-187). Os grifos são do autor do artigo.

e arruou o terreno, distribuiu lotes aos sesmeiros, construiu o Forte, a Casa da Câmara, a Cadeia, a Igreja, a Alfândega; nomeou os oficiais e convocou os *homens bons*, ato que precedeu à eleição dos vereadores, pelos Burgueses, únicos que tinham o direito de votar. Fundou-se, assim, São Vicente. Não havia propriamente Município. O que havia era a terra "dividida em senhorios, dentro do senhorio do Estado", na conformidade do direito civil recopolado nas Ordenações Manuelinas e nos Regimentos Especiais.

A terra também pertencia à Ordem de Cristo. Por isto mesmo, só vilas puderam ser criadas, pois, para a criação de cidades, impunha-se a emancipação da terra, como feudo a serviço da Fé.

As cidades representam a etapa mais evolutiva da organização municipal nos tempos coloniais. Não consentindo o Papa que bispos residissem em Vilas, mas em cidades, era necessário que o Rei, na qualidade de Grão Mestre na Ordem de Cristo, emancipasse a terra e elevasse à categoria de cidades as vilas destinadas às sedes episcopais. Por isto é que, com a chegada do primeiro Governador, em 1549, e com a criação do Primeiro Bispado, por Bula de 25 de Fevereiro de 1551, lançaram-se os fundamentos da primeira cidade regular no Brasil, pelos arredores de Vila Velha, na Bahia. ¹¹

Até 1521 regularam o sistema administrativo no Brasil as Ordenações Manuelinas e as Afonsinas, segundo as quais o povo, dentro dos métodos de legislação foraleira, poderia participar diretamente nos negócios dos Municípios. Em 1603, foram promulgadas as Ordenações Filipinas. O livro I, títulos 66 e 71, dessas Ordenações, modificou profundamente a administração colonial.

Na realidade, o Código Afonsino, em que se consolidaram os primeiros dispositivos do Direito Lu-

sitano, pouca ou nenhuma aplicação teve no Brasil. Por êle, os vereadores, que substituíram as antigas assembléias dos homens bons, participavam do governo do antigo Município português, na qualidade de delegados do povo. Julgavam também as Causas de Competência dos Conselhos presididos pelos juizes burgueses. Os Títulos 26 e 29, do Livro I, regulamentavam a composição da Câmara. Os alvases ou alcaides foram substituídos pelos juizes ordinários, eleitos anualmente pelos homens bons e confirmados pelos donatários ou pelos reis. As Câmaras compunham-se dos juizes ordinários, como seus presidentes, e dos vereadores, eleitos pelos homens bons.

As Ordenações Manuelinas, mandadas estabelecer dentro de um critério de revisão das Ordenações Afonsinas, em nada alteraram, nêsse aspecto, o referido Código. As Ordenações Filipinas, instituídas com o fim de reformar as ordenações anteriores, também poucas alterações trouxeram. Dêsse modo, a organização do Município colonial lusitano conservou sempre, apesar das alterações, o espírito do Código Afonsino.

No período que medeia entre a promulgação das Ordenações Filipinas, publicadas em 1603 e confirmadas em 1643 ^ae a lei de 1.º de Outubro de 1828, começa a esboçar-se certo espírito de inovação legislativa, no sentido de dar novas bases à organização administrativa dos Municípios, no Brasil.

Despidas, pouco a pouco, de funções judiciárias, reduzidas ao julgamento, com o juiz presidente, das ações de injúrias verbais, pequenos furtos e causas de almotaceria, depois de previamente processadas pelo mesmo juiz com o tabelião do judicial — as Câmaras passaram lentamente a ter funções mais administrativas e políticas. Compunham-nas os oficiais da Câmara: o juiz ordinário ou de terra, que possuía como insignia do cargo uma vara vermelha, como presidente; juiz de fora, nos lugares em que o havia, e que usava uma vara branca, como insignia de mais poderes; três ou quatro vereadores, um procurador, dois almotaceis e um escrivão. O alcaide possuía funções de delegado. Certas Câmaras se davam ao luxo de possuir um síndico, antigo vozeiro, e um tesoureiro. O Conselho de Vereança, que em função deliberativa se compunha apenas do juiz e dos vereadores, mais tarde passou a ser designado apenas por Câmara.

¹¹ — "... mandou cerceá-la de muros de taipa, não podendo com a brevidade, que era precisa, fabricá-los de outra maneira. Da mesma forma fez levantar a Igreja Matriz, o Palácio dos Governadores, a Casa da Câmara e a Cadeia, nos próprios lugares em que depois se fabricariam com suntuosidade. Deu forma às Praças, às ruas e à tudo que conduzia à fundação da República"... — SEBASTIÃO DA ROCHA PITTA — *História da América Portuguesa* — Coleção de obras mandadas imprimir pelo BARÃO HOMEM DE MELO — Bahia — Imprensa Nacional — 1878 — Pág. 100. Veja-se também a respeito: GABRIEL SOARES DE SOUSA — *Notícia do Brasil* — 1.º Tomo — Livraria Martins Editora — São Paulo — Págs. 247-248; CORONEL INÁCIO ACIOLI DE CERQUEIRA E SILVA — *Memórias Históricas e Políticas da Província da Bahia* — 1925 — 2 vols.

V — O PROGRESSO ECONÔMICO COMO FATOR DE CRIAÇÃO DA VIDA MUNICIPAL

A noção de Município não se liga, apenas, a uma dada extensão territorial ou a um conjunto artificial de regras jurídicas. Por isto, não comporta nenhuma interpretação meramente geográfica a uma concepção exclusivamente legal. Diz respeito tanto a um adensamento humano, com características peculiares, quanto a um sistema de tradições, de interesses e de aspirações, constituindo organismos típicos devidamente integrados na estrutura social e política do Estado.

Dêsse modo, conquanto a legislação portuguesa houvesse regulado a ordenação jurídica dos grupos sociais da colônia e ainda houvesse dividido a terra em áreas administrativas, não havia propriamente Município nessa época recuada, mas tão somente um esboço jurídico da organização social e uma mentalidade tipicamente feudalista, representando uma espécie de "prolongamento europeu" em que os interesses dos súditos desapareciam ante a prepotência das autoridades metropolitanas. As divisões administrativas, pontilhadas primitivamente de feitorias e mais tarde de povoados, constituíam, apenas, vazios no mapa, meras convenções geográficas.

A medida, porém, que os foreiros passaram a se constituir em proprietários da terra, e que a mesclagem foi por assim dizer "nacionalizando" as famílias dos colonos, novos interesses se foram criando e, com isso, processou-se lentamente a individualização dos núcleos primitivos, que secularmente foram adquirindo personalidade própria, moldada na fisionomia do meio social e geográfico.

Aquêles organismos primários, de caráter tipicamente feudal, foram adquirindo, assim, separados por longas distâncias, características peculiares, e, com o progresso social e demográfico que iam alcançando, pouco a pouco se tornavam centros de interesse capazes de sobreviver e progredir.¹²

¹² — "... Com a grande providência de 1534 para a colonização do Brasil, podemos resumir tudo nas seguintes linhas: sete capitanias se achavam fundadas, mas dessas, somente três, Porto Seguro, São Vicente e Pernambuco apresentavam eficiente progresso e até certo ponto se achavam em condições de subsistência própria"... (*História do Brasil* — HENRIQUE HANDELMANN — Trad. de I.H.G.B. — 1931 — Págs. 88-89 — Esse autor calculava o progresso do Brasil, depois de 50 anos de tomada de posse e 20 de colonização, em 1550, em 5.000 almas, entre europeus e africanos.

Vivendo sob o regime de exploração colonial agrícola, dentro de um sistema social baseado no feudalismo, caracterizado por doações e senhorios, o país só apresentou vida municipal, com características próprias, quando o progresso econômico se generalizou.

E' que, com o desenvolvimento dêsse progresso, se multiplicaram os núcleos sociais, com vida administrativa própria, mercê do crescimento das indústrias locais.

Nas colônias litorâneas, dominadas por Pernambuco e Bahia, êsse progresso já se refletia na própria vida da metrópole, cuja exportação anual de gêneros computava cerca de 160 contos. Cerca de 45 navios aportavam, por ano, em Pernambuco. Dos 102 engenhos de açúcar, produzindo 70.00 caixas de 40.000 toneladas, só Olinda contava com 50, com 1200 colonos e 5000 negros, montando sua produção a 200 000 arrobas. A renda do pau brasil, cuja exploração determinou os primeiros movimentos coloniais, representava apenas 4 contos.

Em 1607, as colônias brasileiras rendiam menos que a África, esta dando a Portugal um lucro de 68 093 044:.. Confrontando-se êsse lucro com o do Brasil, no valor de 44 444 911:., o que, embora constituindo quase que o dôbro do saldo líquido obtido no Brasil, não deixava de exprimir notável progresso dêste, considerando-se que a metrópole sempre dispensou maiores interesses às colônias africanas, exploradas há mais tempo.

Na verdade, o interesse português pelo maior desenvolvimento do Brasil só se acentuou quando o continente africano começou a perder a sua expressão na balança comercial dos portugueses.

Um século após o descobrimento, a colônia pouco pesava nos orçamentos metropolitanos, conforme se poderá verificar através do seguinte orçamento colonial:

Receita

Renda do pau brasil	24.000:000	
Renda dos dízimos, contratos por seis anos	42.000:000	66.000:000

Despesa

Oficiais de fazenda, justiça e donatários	11.090:397	
Cleresia	8.057:230	
Guerra	23.204:240	42.351:867
Saldo		21.748:133

Cada núcleo social, cada engenho, cada estabelecimento, separados nos latifúndios das capitânias por enormes distâncias, já não comçaram a tornar-se autárquicos, mas sim autônomos, a despeito de viverem sob o império das leis centrais. Essa autonomia econômica, criando centros de interesses independentes, concorreu fundamentalmente para o desenvolvimento municipal do país, gerando o espírito da autonomia política.

VI — O MUNICÍPIO COMO PROBLEMA AGRÁRIO DESDE A SUA ORIGEM

Vê-se, pois aí, que o problema do Município, no Brasil, não consiste, apenas, em atribuí-lo, por processos de concessão legislativa, maior ou menor grau de autonomia. Não é eletivo, nem tão pouco doutrinário. É problema que remonta às origens coloniais, às fontes históricas do poder político, aos retrógrados sistemas de economia, enfim, aos métodos feudais de exploração e propriedade da terra. É problema tipicamente agrário, de melhor distribuição de populações, de exploração racional de riquezas, regularização de consumo, revisão do velho direito de propriedade.¹³

¹³ — "... Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora das cidades"... "... Durante os primeiros anos de colônia, toda a vida do país concentrava-se decididamente no domínio rural: a cidade era virtualmente, senão de fato, uma simples dependência d'este. Com algum exagero, poderíamos dizer que esta situação não mudou até o penúltimo decênio do século passado"... (SERGIO BUARQUE DE HOLANDA — *Raizes do Brasil* — José Olímpio Edit. — Rio de Janeiro — 1936 — Páginas 43-44).

No atual sistema econômico, em que predomina o regime latifundiário e seus processos econômicos decorrentes, paralelamente à ignorância dos municípios e à miséria das massas, a autonomia política, de caráter meramente constitucional, servirá, apenas, para prolongar os males coloniais: a entronização, no poder, dos representantes da elite rural, expressões legítimas dos grandes proprietários de terras e incondicionais defensores desse clima de desigualdade favorável aos seus interesses; monopólio, nas mãos da casta remanescente do período escravocrata, das culturas que pesam nos mercados consumidores de matérias-primas e das indústrias incipientes, principalmente a pastorel, enfim, continuidade da entrega das estradas aos carros de boi que simbolizam a morosidade, o atraso manual e a estagnação do povo numa idade que não conheceu o poder reformador dos fios elétricos.

Convoque-se o eleitorado rural, elejam-se os prefeitos e os vereadores, atribua-se às câmaras municipais o exercício da mais ampla competência, em matéria de funções municipais, dentro dos mínguados recursos das comunas, ou se assegurem aos municípios os mais liberais direitos políticos — nada disso solucionará o problema municipal brasileiro. O estudo aqui feito sobre a evolução do Município brasileiro, nos períodos mais recuados da vida do país, justifica plenamente essas deduções.

CONFERÊNCIA

Nova política imigratória

NO dia 24 de julho de 1947, sob os auspícios da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., a convite do Dr. A. Junqueira Ayres, diretor geral desse órgão da administração federal, o Deputado Dámaso Rocha, relator geral da Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização da Câmara dos Deputados, — pronunciou uma conferência sobre a política imigratória que mais convém ao Brasil.

Focalizaram alguns aspectos desse magno problema nacional, expressamente convidados, os Drs. Araújo Cavalcanti, técnico de administração do governo federal, e Isidoro Zanotti, do Ministério da Justiça.

A conferência, pela importância de que se revestiu, teve grande repercussão nos círculos econômicos, políticos e sociais do país.

O Deputado Pedroso Júnior, membro da referida Comissão, teve a gentileza de ler a aludida conferência em virtude de se achar enfermo, nesse dia, o Deputado Dámaso Rocha.

Dando início aos trabalhos, o Dr. A. Junqueira Ayres proferiu o seguinte discurso:

“O Departamento Administrativo do Serviço Público alegra-se de receber os seus convidados e quantos aqui se acham para ouvir esta palestra.

E' uma despresticiosa ocasião de nos reunirmos em torno de assuntos do Brasil, e de escutar os que sabem sobre as expansões da sua juventude, que, ainda imatura de razão e de crítica, impetuosa, precipitada e ardente, oscila entre a negação ou o exagero dos fatos e determinações que defronta. Outro fito não têm os debates íntimos que hoje se inauguram do que a busca de um pensamento mais realizado e mais firme para dirigir as nossas ações e que nos exime de excessos ou receios em frente de decisões que estão à espera.

O problema da imigração é daqueles que antes de tudo nos intimidam. Foge constantemente às referências do raciocínio e mergulha na obscuridade das nossas inibições, repontando, conflagrado e dúplice, entre conflitos, como se acaso violássemos o nosso ser e o nosso sangue.

Retrai sobre si mesma a alma coletiva, personalidade da nação, soma espiritual de todos nós, que quer durar como é, persistir e permanecer, — comovida mistura de arraigados apêgos, compenetrações de fisicnomia e caráter e velhas forças nativas de conservação e defesa que advêm sobretudo do norte e do centro, mas que vigorosamente se afirmam, avassalam e bloqueiam.

Não podemos, entretanto, subtrair-nos da atualidade inexorável da civilização a que estamos condenados. As contingências do tempo, o domínio do planeta e as emoluções do progresso impõem a fatalidade do fenômeno, sem preterição e alternativa. E ou nos preparamos para o acontecimento, ou seremos arrastados na sua órbita.

Dáí, como quer que seja, as dúvidas, as contradições, as réplicas, as invectivas e até as apóstrofes que suscita o problema, erguendo a ansiosa interrogação de faces múltiplas. A imagem que dêle formou a opinião pública, é por isso mesmo emocional e fragmentária, incompleta, re- criminativa, enigmática, curzada de dilemas e lances.

Não posuímos ainda — porque não dizê-lo — a capacidade de planejar e executar em grande, a aptidão de abstrair e formular as questões acima das circunstâncias de ocasião e pessoas, dos particularismos, competições e fatos secundários que acabam afinal dissolvendo a realidade e trancando as perspectivas. A suspeita voluntuosa do erro, a prefiguração do abuso, a proibição, a exterioridade e a forma, o eufórico mecanismo de inibição e o obstáculo legal funcionando, corrompem não raro as melhores tentativas e criações do nosso esforço.

Apesar das mais diversas correntes imigratórias que, em várias épocas, povoaram o país e das diferenciações de clima e de meio físico, o brasileiro conserva de Norte a Sul uma admirável identidade e reage por toda parte do mesmo modo. Absorvendo e assimilando homens vindos de todos os quadrantes, desiguais e mutáveis migrações, — no Rio Grande ou na Amazônia, no Nordeste como em Mato Grosso ou Minas, as populações guardam traços e caracteres comuns, as suas constantes dominadoras e irreduzíveis, e àquela condescendência afetiva e amável, ferida de espaçados e irregulares assomos, que determina as nossas ações e molda o fundo do nosso ser.

Podemos confiar na vitalidade desse plasma energético.

A melhoria econômica e social, pelo salário e pela assistência, do nível de vida das classes mais pobres e, pois, da população de côr, que não adquirira antes disso condições normais de proliferar, alterou fortemente os pressupostos de miscigenização e caldeamento admitidos pelos

estudiosos. Já podemos verificar presentemente sintomas de tal mudança em algumas de nossas principais cidades, a cujas portas vivia aquela colônia marginal, nos morros e nos mocambos, na periferia e no rebordo dos grandes centros, e que já agora transpôs definitivamente esse limite e se integrou na comunidade e urbana, como elemento produtivo e estável. Essa evolução que se processa à nossa vista deve enaltecer-nos, mas não exclui a advertência que surge para o quadro racial de nossa gente: a necessidade de reforçar o contingente branco, que reequilibre e compense, restabelecendo os índices de absorção e fusão já definidos.

Por outro lado, o alto teor de sangue índio e a reduzida idade mental das populações sertanejas reclamam novos estímulos e cruzamentos. Uma penetração mais industriosa e ativa, o enxerto no rijo tronco de valências mais ricas.

Impossível não ver que, do aspecto étnico, a imigração assume máximas relevâncias para o futuro do Brasil. E do aspecto econômico e político, urge aproveitar um imenso patrimônio de opulências jacentes e ocupar efetivamente largas áreas vazias, num mundo faminto de espaço útil e matérias primas, na era da máquina e do átomo que universaliza o poder do homem.

Sobre esse tema fascinante e arriscado é que o ilustre Deputado Dámaso Rocha vem trazer o esclarecimento da sua experiência, dos seus estudos e da sua palavra objetiva e lúcida.

Não somos aqui no D.A.S.P. os geômetras da burocracia e desejamos, mais do que quaisquer outros, ouvir, aprender e saber, humildes e ignorantes diante da vida.

Em seguida, falou o *Prof. C. Dacorso Neto*, *Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D. A. S. P.*, que disse da satisfação da D.S.A. em poder reencetar o programa de conferências sobre assuntos de interesse para a Administração Pública, instituído em 1942 e só interrompido no ano passado em virtude da reorganização do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Salientou, em seguida, a improcedência das críticas que se fazem ao Departamento por motivo de o mesmo incluir, no programa das conferências, matérias que se acham afetas a outros órgãos da Administração. Não pretende o Departamento, com isso, invadir searas alheias nem apontar soluções para problemas pelos quais nenhuma responsabilidade lhe cabe. Trata-se tão somente, de um intento de colaboração, com os demais órgãos da Administração Federal, no objetivo de suscitar o debate amplo e eficaz em torno de assuntos de proveito geral para a coletividade, despertando ao mesmo tempo, a atenção comum para os fatos ligados à Administração Pública.

Nesse sentido, promoverá o Departamento, no corrente ano, palestras sobre os seguintes assuntos: Imigração, Direito Constitucional, Reforma Agrária, Plano de Aproveitamento do Vale do São Francisco, Previdência e Assistência Social, Transportes, Produção, Finanças Públicas e o Problema da Chefia na Administração.

Com relação à conferência a ser pronunciada, ressaltou a importância da Imigração para o desenvolvimento econômico do país e, por consequência, a oportunidade da mesma, principalmente quando se acha em discussão, no Congresso Nacional, a criação de um Departamento Nacional de Imigração e Colonização.

Referiu-se, ainda, à vaidade da Divisão pelo acerto na escolha do conferencista, legítima autoridade no assunto e possuidor de profundos e esclarecidos conhecimentos do mesmo. Mostrou como o Dr. Dámaso Rocha, por seus trabalhos especializados e seu desempenho como Relator Geral da Comissão Especial de Imigração, da Câmara dos Deputados, estava indicado para oferecer ao auditório o cabedal de sua experiência, de suas idéias pessoais e de suas sugestões sobre o momentoso problema da Imigração.

Aludiu à circunstância de o conferencista provir do Rio Grande do Sul, Estado cuja situação geográfica, no extremo do território nacional, determinou estivesse o problema da imigração sempre ligado à sua fulgurante evolução histórica.

Por fim, apresentou como debatedores da conferência, por seus conhecimentos especializados do assunto, os Srs. Araújo Cavalcanti, Secretário Geral da Associação Brasileira de Municípios, e Isidoro Zanotti, do Ministério da Justiça.

Finda a oração do Dr. Dacorso Netto, teve início a conferência e debates que, a seguir, publicamos:

NOVA POLÍTICA IMIGRATÓRIA

Deputado Federal, DAMASO ROCHA

(Relator Geral da Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização)

Com o encerramento do último conflito mundial teve início o presente ciclo histórico em que os problemas demográficos adquiriram relêvo excepcional. As próprias circunstâncias e consequências do conflito provocaram o rompimento do equilíbrio das populações, operando uma profunda modificação das condições geopolíticas, sociais e

econômicas, de todos os países, mormente nos assolados pela guerra, vencidos ou vencedores. Se de há longa data já se apresentavam singularmente complexos a manutenção e o desenvolvimento das populações, depois da guerra é natural tais problemas se tenham agravado. Ruíram poderosos Estados e, com eles, velhos conceitos da ciência política e da economia. Modificaram-se noções clássicas, grupos estratificados, fronteiras, concepções de governo, sistemas de organização social e política. Por toda a parte, com intensidade imprevisível, tornaram-se inevitáveis as exigências de reajustamento e reconversão, a volta à normalidade, a reconstrução — dentro de linhas mais humanas e mais justas. Através da Europa, seres humanos deslocados se esforçam na ânsia de sobreviver às conseqüências da catástrofe: são os "displaced persons", as multidões desarraigadas, traumatizadas, vítimas dos sonhos de conquista do cesarismo totalitário. Por sobre os escombros de nações arrasadas ou exaustas, vivem populações despojadas de tudo, exceto do desejo de fugir à miséria e ao terror.

São milhares de seres que, nos vários países europeus, se agarram à vaga esperança de dias melhores.

Os observadores dos assuntos demográficos são de parecer que se delineiam perspectivas de grandes movimentos de população. Em sua quase totalidade, vêm-se os governos acossados pela magnitude das questões demográficas, a cuja pressão não podem fugir. Compemetrados da importância dos problemas de população, passaram os governos a tratá-los com maior cuidado. Russo e canadenses, por exemplo, promovem, no momento, a ocupação racional de vastas áreas inaproveitadas nas terras geladas do Ártico; franceses, belgas ou ingleses, seguem-lhes o exemplo nas regiões ardentes da África Equatorial. As estatísticas de superfície, rendimento e possibilidades das áreas cultivadas na Europa, em relação ao volume efetivo da respectiva população, são alarmantes. As insuficiências da produção tornaram ainda mais graves carências de toda ordem, determinando perspectivas de fome, privações. Crescem, paralelamente, a angústia dos povos e as responsabilidades dos governos. Quanto aos países asiáticos não é preciso acentuar que se encontram em situação ainda pior.

Nessas condições, é compreensível que nações proflícas, sobrecarregadas ao peso das dificuldades de sustentação de seus habitantes, sintam a atração dos imensos espaços vazios — como, por exemplo, as áreas internas do Brasil, áreas abandonadas que mais parecem um permanente convite à ocupação de povos enérgicos.

Dificuldades de abastecimento de massas humanas famintas, em face de expansão, como também motivos políticos, idéias de supremacia ou mesmo exigências de segurança, tornam bastante complicada a situação demográfica dos países europeus nos quais ainda se percebe o velho conflito entre populações que desejam emigrar e governos que procuram retê-las. De qualquer maneira, o instinto de conservação de povos ameaçados pela fome ou desequilíbrios sociais fala sempre mais alto do que as convenções do direito internacional. As questões ligadas à imigração sofrem, portanto, na ordem internacional, a influência de múltiplos fatores contraditórios, cujo controle, infelizmente, se encontra fora do alcance de nossas mãos. Este é um dos

obstáculos à execução de qualquer política imigratória nos dias atuais.

Os entendimentos sobre recrutamento, seleção e transporte de imigrantes se processam hoje entre os governos, mediante acordos ou convênios minuciosos, em que nem sempre podem ser atendidos todos os desejos das nações interessadas. *Vão longe os tempos em que nos era facultado escolher livremente os imigrantes que desejássemos, a mão de obra mais conveniente aos nossos interesses. Surgiu a concorrência para obtenção dos melhores elementos; estabeleceu-se uma corrida desenfreada, em que até as grandes potências tomam parte, para o aproveitamento adequado do que há de melhor nas reservas do "manpower" europeu.* Por outro lado, apesar dos problemas decorrentes da existência de um excesso de indivíduos, sérios obstáculos são opostos ao escoamento dessas massas para os países delas necessitados. São os imponderáveis de ordem geopolítica, influenciando os governos que vêm nessa gente sobretudo uma fonte preciosa de trabalho compulsório. Ninguém ignora, por exemplo, que cientistas, técnicos e operários especializados alemães foram remetidos à força para a Rússia pelas autoridades soviéticas. Esse país procurou tirar proveito de uma rara oportunidade histórica no sentido de expandir e desenvolver sua força de trabalho.

A imigração passou a constituir, no sistema das relações internacionais, uma matéria de transcendente significação política e econômica. *Países como o Brasil e a Argentina, em virtude de suas condições típicas de insuficiência demográfica, vulnerabilidade econômica e militar, extensão territorial, têm na imigração um interesse vital, diretamente ligado aos seus problemas peculiares de segurança e bem estar.* Meditando na importância desses problemas em relação aos nossos destinos — os destinos dos nossos filhos, da nossa terra e da nossa gente — é que procuramos lançar as bases de uma nova política imigratória para o Brasil.

Ligeira análise da migração intercontinental, dá-nos idéia do grande movimento humano que houve no passado, da extraordinária busca de novos ambiente a que se entregaram os povos europeus. *Em pouco menos de um século — de 1821 a 1932, movimentaram-se cerca de 60 milhões de pessoas (ver quadro n.º 1).* Pelos dados desse quadro, o Brasil está em 4.º lugar entre os países *imigrantistas*, figurando em 1.º lugar os Estados Unidos da América. A Argentina recebeu maior contingente do que nós.

Dentre os povos que mais migraram, estão os das Ilhas Britânicas, num total de 18.020.000, que se dirigiram, principalmente, à América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul. A seguir vêm os italianos, com 10.092.000, dos quais recebemos, mais ou menos, 1.500.000.

Segundo o quadro em exame, vieram para o Brasil, de 1821 a 1932 — 4.431.000 imigrantes.

A imigração influiu de modo particular no crescimento populacional de alguns países.

Verifiquemos o que se deu no Canadá. De 1901 a 1910, a porcentagem do aumento natural e anual da população foi de 1,59, ao passo que o aumento pela imigração foi de 1,82, maior, portanto, que o primeiro.

Na Nova Zelândia, a porcentagem de aumento anual e natural, de 1871 a 1881, foi de 3,92, enquanto que a do aumento pela imigração foi de 4,58. Foi esse um período, como se vê, de grande movimento imigratório. Na Austrália, em igual fase, a porcentagem do aumento natural foi de 2,30 e a do crescimento pela imigração — 1,26. Cresceu, entretanto, no período seguinte. De 1881 a 1891, a primeira porcentagem foi idêntica, isto é, 2,30, ao passo que a segunda foi de 1,72 (quadro n.º 2). Os dados acima citados foram extraídos do livro "Poblacion Mundial", de M. Carr-Saunders.

O desenvolvimento dos citados países teve, portanto, como uma das causas básicas a imigração.

Os melhores dados estatísticos que encontramos, relativamente à entrada de imigrantes no Brasil são os organizados pelo Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho e que vão citados. Esses dados, segundo fomos informados, têm sofrido ligeiras correções.

De 1884 a 1893, entraram no Brasil 883.668 imigrantes, sendo que 1891 foi o ano em que se deu o maior número de entradas: 215.200 (quadro n.º 3).

No outro decênio, de 1894 a 1903, o movimento foi quase igual — 870.694 imigrantes, dos quais 537.784 eram italianos, sendo essa ocorrência digna de observação (quadro n.º 4).

x A mais acentuada corrente imigratória para o nosso país, no entanto, foi a que se verificou de 1904 a 1913, período em que recebemos um milhão e seis mil imigrantes. Foram dez anos de compensadora atividade (quadro n.º 5).

De 1913 em diante, nossa imigração vai decrescendo, até chegar ao ponto zero, praticamente. De 1914 a 1923, entraram 503.981 imigrantes (quadro n.º 6). A 1.ª guerra mundial influiu na diminuição. Já na fase seguinte, houve acréscimo, pois, de 1923, aqui vieram 737.223 (quadro n.º 7). Queda brusca se deu a seguir, porquanto, de 1934 a 1939, recebemos apenas 165.118 (quadro n.º 8). Em 1940, ingressaram 19.604 (quadro n.º 9). O número de estrangeiros que entraram no país em caráter permanente, de 1941 a 1945, foi de 18.432 (quadro n.º 10). Para a agricultura, dirigiram-se 1.945.

Pelo exame desses números pode concluir-se que nossa imigração tem sido relegada a um plano secundário, com graves inconvenientes para o país.

Causas diversas influíram para esse estado de coisas. A legislação que o governo federal expediu, de 1938 a 1945, tem caráter jacobino, nativista. A 2.ª guerra mundial veio embarçar a imigração, a não ser a dos refugiados de guerra. Em 1941 foi assinado o Decreto-lei n.º 3.175, para restringir a imigração. A lei foi inspirada por motivos de segurança, mas o seu rigor foi excessivo.

Entre nós, sobretudo, nas cidades, há um receio injustificável do estrangeiro. Em outros países, como na América do Norte, não existe temor tão acentuado, verdadeiro complexo de inferioridade.

As Constituições de 1934 e 1937, refletindo esse espírito, contém disposições por demais receiosas.

A atmosfera que existia na Constituinte de 1946, era bem diferente, embora certas opiniões se manifestassem no velho sentido. Não se cogitou na Constituição de 1946 da instituição do regime de cotas, nem do estabelecimento de restrições outras. Foi dito que a imigração deverá sujeitar-se aos interesses nacionais, o que é lógico, justo. O art. 162 dispõe: "A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional". "Parágrafo único. Caberá a um órgão federal orientar esses serviços e coordená-los com os de naturalização e colonização, devendo nesta aproveitar nacionais".

Promulgada a Constituição, o Congresso começou a tratar da importante tarefa do preparo das leis que deveriam completá-la, entre as quais estariam as que se referissem aos assuntos.

Por isso, nos últimos meses de 1946, organizou a Câmara dos Deputados a Comissão Especial de Imigração e Colonização, para o estudo e elaboração de projetos de leis sobre essas matérias.

Após cuidadosos estudos, apresentamos àquela Comissão, nos primeiros dias de abril de 1947, dois projetos de lei — um destinado a criar o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.), isto é, para reestruturar a parte administrativa, e outro que dispõe sobre a seleção, entrada de imigrantes e colonização.

De longa data se vinham fazendo sentir os efeitos da falta de coordenação entre os órgãos da administração pública relacionados com a imigração. A nova política imigratória, *não poderá ser convenientemente executada se não estiver em funcionamento um organismo bem aparelhado.*

Pretende-se instituir a unificação dos órgãos que cuidam do mesmo assunto e a articulação de outros, ligados à execução de certas fases do problema.

Em 1936, uma Comissão do Bureau Internacional do Trabalho, especializada em migração, propôs a reunião de uma conferência, para o estudo de tal assunto.

Em 1938, reuniu-se a Conferência na cidade de Genebra, com representantes de países europeus e americanos, inclusive o Brasil. Adotou diversas resoluções de caráter técnico e de ordem prática, salientando-se a que se referia à necessidade de organizar, nos países de imigração, órgãos oficiais de colonização, com autonomia administrativa e financeira, a fim de tornar mais eficiente a realização das migrações colonizadoras. Essa recomendação se repetiu na Conferência de Havana, de 1939. O relatório da Comissão incumbida do assunto, dizia: "O primeiro problema de organização que se apresenta é o da unidade ou pluralidade administrativa dos serviços. As diferentes tarefas das quais a administração pública se pode encarregar nessa matéria apresentam-se como outros tantos elementos complementares de uma política de fomento de imigração, devendo ser ajustada sob uma direção única. Por outro lado, os conhecimentos técnicos em causa, serão preciosos para a solução e esses conhecimentos só poderão ser utilizados de modo integral dentro do quadro de uma organização administrativa única. Se, teoricamente, cada uma das principais tarefas pode ser confiada a um serviço diferente, sem li-

gação administrativa com os demais serviços, mister fôra, para sua boa execução que houvesse em cada serviço uma equipe técnica, o que aumentaria sensivelmente o custo administrativo da política de migração. Ora, a experiência provou, mais ou menos em todos os países, que essas operações só podem ser convenientemente executadas e coordenadas por serviços administrativos investidos de faculdades de iniciativa e de autonomia administrativa e financeira mais ou menos extensa, possuindo a especialização técnica necessária”.

Alguns países sul-americanos já integraram num órgão único as instituições oficiais que tratam de tais problemas.

Na Bolívia, o Serviço de Terras e Colonização foi elevado a Ministério e, em 1932, foi instituído, no Chile, o Ministério da Colonização, absorvendo a Caixa de Colonização agrícola existente desde 1928. No Perú, aos Serviços de Colonização, criados em 1926, conferiu-se, em dezembro de 1938, administração autônoma, ficando articulados com o Ministério da Economia. O Uruguai, em 1933, criou um serviço permanente de colonização, administrativamente ligado ao Banco Hipotecário, mas financeiramente autônomo. A Venezuela organizou, em 1938, o seu Instituto Técnico de Imigração e Colonização, ligado ao Ministério da Agricultura, administrativamente autônomo.

Façamos rápido retrospecto do que têm sido entre nós os aspectos administrativos da questão imigratória.

O governo federal, em 1890, procurou regular a introdução e localização de imigrantes incentivando a vinda de trabalhadores estrangeiros. Depois desse ano, foi adotada uma política de descentralização administrativa, atribuindo-se aos Estados os serviços de imigração e colonização. Em Genova e Lisboa instituíram-se entidades federais, para a fiscalização dos contratos de introdução de imigrantes.

No ano de 1896, transferiram-se para o Ministério da Indústria, a Viação e Obras Públicas os encargos da antiga Inspetoria Geral de Terras e Colonização, órgão federal que cuidava dos assuntos de imigração e colonização. Em 1907, a Diretoria Geral do Serviço de Povoamento ficou encarregada dessas questões. Criado o Ministério da Agricultura, em 1909, passou a integrá-lo essa Diretoria. Somente em 1931, esse órgão foi transferido para o Ministério do Trabalho, com o título de Departamento Nacional de Povoamento, posteriormente mudado para o de Departamento Nacional de Imigração.

Atualmente, órgãos de quase todos os Ministérios, interferem nas diversas fases do processo imigratório, definindo-se uma situação completamente anônima que cumpre corrigir. É necessário eliminar os desajustamentos, os desperdícios, os prejuízos relativos às atividades desarticuladas de vários setores que deveriam funcionar estreitamente articulados, integrados em regime de intensa cooperação, visando, pela ação conjunta e pela sinergia de esforços e recursos, atender à necessidade de suprir o Brasil de imigrantes. Essa desarticulação, além de retardar o andamento de providências objetivas, se faz sempre acompanhar dos inevitáveis conflitos de atribuições, dispersão de recursos e energias. Tal situação não pode subsistir, por contrariar interesses do país.

O projetado Departamento Nacional de Imigração e Colonização terá como atribuições primordiais as seguintes: estudar os problemas relativos à seleção imigratória, antropologia étnica e social, eugenia e colonização; preparar planos e executá-los; superintender, orientar e dirigir todos os serviços referentes ao recrutamento, seleção, transporte, entrada, hospedagem, distribuição, colocação, assimilação de imigrantes, assim como coordenar os serviços de colonização e naturalização.

Quanto ao projeto de lei que dispõe sobre a seleção, entrada de imigrantes e colonização, já foi objeto de comentários na imprensa do país, bem como discutido em “mesa redonda”, especialmente organizada para esse fim pela Sociedade Brasileira de Medicina Social e do Trabalho, na qual tomaram parte diversos técnicos e estudiosos.

Teve em vista o relator geral a necessidade de ser preparada uma lei que dispusesse só a respeito de imigrantes e de colonização. Outras leis deverão tratar da expulsão, naturalização, extradição e da entrada no país dos estrangeiros em geral. Nesta, serão tratadas as situações dos industriais e dos pacifistas, bem assim dos cientistas, professores e de outras categorias.

Examinemos os pontos essenciais do projeto.

Julgamos conveniente estabelecer uma definição do imigrante e adotar certa ordem de preferências. Precisávamos apurar quais os imigrantes de que o Brasil mais necessita. Depois de estudos, consultas aos técnicos e setores interessados, chegamos à conclusão de que o país no momento precisa de braços para a agricultura e de técnicos para as indústrias. Ficou assim redigido um artigo do projeto: “Consideram-se imigrantes, para os efeitos desta lei, os estrangeiros que ingressam no Brasil com o propósito de nele trabalhar e fixar-se, desde que se enquadrem em algumas das categorias seguintes:

- 1 — agricultores
- 2 — trabalhadores ou operários especializados
- 3 — artífices
- 4 — técnicos.

Essa é uma indicação dos elementos que devemos preferir. A esse propósito, convém lembrar que a lei argentina, constante do plano Peron, declara que será preferida a imigração de agricultores, criadores, artesãos, trabalhadores ou técnicos especializados. A especificação da lei visa a esclarecer tanto o imigrante como o aplicador da legislação que aquele país necessita das mencionadas categorias de estrangeiros.

Tudo nos aconselha a estimular a atração de técnicas de produção agro-industrial e extrativas, bem como de mineração e transporte.

Grandes áreas aproveitáveis e que estão ao abandono, zonas que necessitam de conveniente ocupação, terras que estão pedindo o tratamento que a técnica aconselha — no sentido da maior produção, tudo isso em contraste com a diminuta densidade demográfica de que somos possuidores. Não há negar que precisamos canalizar para o interior alguns milhares de trabalhadores estrangeiros. Não somos daqueles que pensam necessitemos promover, às pressas, a

ocupação de todo o solo brasileiro, mesmo porque isso poderia criar outros problemas para nós. Não podemos, porém, deixar de ser providentes e de desenvolver as bases de nossa economia, nossas atividades industriais e agropecuárias.

A respeito de portugueses, há no Brasil forte corrente favorável a que se admita sua entrada livremente, satisfeitas apenas as provas de boa saúde e bons antecedentes.

Eles iniciaram nosso povoamento e as empresas que realizaram são vultosas. Mas existe, também, corrente contrária. O assunto está sendo objeto de estudo na Comissão parlamentar e esperamos que a solução satisfaça aos dois países tradicionalmente amigos.

Outra questão importante que o projeto prevê e que, aliás, já consta da legislação vigente, é a que se refere à imigração de ascendência européia, isto é, "a seleção das correntes imigratórias será objeto de especiais cuidados por parte do poder público, que atenderá à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica, cultural e espiritual da população as características mais convenientes de sua ascendência européia, assim como à defesa do trabalhador nacional". Está aí um norteamento básico. Cuidou-se de subordinar a imigração à conveniência de defender o trabalhador brasileiro.

A maior imigração para o Brasil deverá ser a européia, que é ainda a que mais nos interessa. Pequenos contingentes poderão vir de outras partes do mundo, desde que o interesse nacional o aconselhe.

Recebemos, durante 55 anos, de 1884 a 1939 (período de nossa maior imigração), 4.158.000 imigrantes, dos quais 3.895.000 são europeus, conforme os dados do Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho. Na Europa é que poderemos encontrar correntes imigratórias de conveniência para o Brasil. Italianos, portugueses, espanhóis, holandeses, balcânicos, alemães, poloneses, suíços, bálticos e outros para aqui poderão ser encaminhados. Milhares de europeus, premidos pela contingência econômica, estão desejosos de emigrar, de se dirigir para outros países, estando o Brasil entre os preferidos, para a procura de trabalho e, também, de nova ambiência social. Os tratadistas apontam como uma das causas básicas da emigração a econômica e, no momento, esse motivo, está atuando sobre grandes massas humanas nos países do velho continente.

Na formação do povo canadense, por exemplo, o europeu contribuiu com extraordinária porcentagem (quadro n.º 11). Em 1881, a porcentagem de europeus era de 97,0; em 1931, era de 97,7. E o Canadá é o colosso que todos nós conhecemos.

Nos Estados Unidos da América, segundo os cálculos de 1930, a porcentagem de europeus é de 88,7. Os negros lá existem na porcentagem de 9,7 (quadro n.º 12). Mas o grande contingente do povo americano é de elementos de ascendência européia. E não precisamos lembrar o que é aquele país. No quadro n.º 13, há indicações por país de origem, de europeus, na população do Canadá e da Austrália.

No Brasil, segundo o recenseamento de 1940 (quadro n.º 14), há 26.171.778 brancos; 6.035.869, de pretos; 242.320 amarelos; 8.744.365 de pardos. E' de toda utilidade, por conseguinte, aumentarmos nosso contingente de brancos. Os homens de cor merecem nosso respeito e, no Brasil, não há preconceito racial. Brancos, pretos e mulatos, trabalhamos juntos, todos concorremos para o engrandecimento do Brasil.

O projeto de lei declara que não está sujeita a cotas a admissão de imigrantes. A Constituição de 1946 não instituiu esse regime, as de 1934 e 1937 o adotaram. Cabe, portanto, ao Legislativo fixar critério a respeito. De nossa parte, pensamos que, na forma em que está concebido o projeto, não é necessária essa restrição porque, de qualquer maneira, a admissão dos imigrantes está sujeita aos interesses nacionais. Se, em determinada época não fôr conveniente a entrada de naturais de algum país, poderemos impedi-la, através do funcionamento do aparelho administrativo. Ademais, o próprio Legislativo, conforme as circunstâncias ou os acontecimentos, poderá proibir ou restringir a imigração de certas procedências.

Com o estabelecimento de um inteligente conceito de imigrantes e adoção de bom critério de preferências, resguardaremos o interesse do país. Não esqueçamos, porém, que é imprescindível a existência de um sistema seletor. Selecionar e escolher os melhores, é buscar aqueles que constituem fatores de cultura e de trabalho, os que estejam em boas condições físicas, mentais e sociais. Necessitamos aumentar nosso potencial humano, especialmente no sentido qualitativo. Seleção médica e socio-cultural, portanto, que se há de processar com cuidado.

Foram essas as razões que ditaram a instituição, no Departamento Nacional de Imigração e Colonização, da Divisão de Seleção, que deverá organizar e manter, no exterior, serviços de recrutamento e seleção.

Atribuiu-se ao Departamento a tarefa de recrutar e selecionar imigrantes porque o mesmo será o órgão centralizador de estudos e de execuções no amplo setor da imigração e colonização. Além disso, são indispensáveis serviços próprios, especializados, para esse fim. O Ministério das Relações Exteriores, através dos consulados brasileiros, poderá prestar útil colaboração, mas as tarefas de recrutamento e seleção devem ficar a cargo dos órgãos desse Departamento, os quais terão em vista, entre outras questões, a da admissão de imigrantes assimiláveis, porque o desejável é a assimilação e não a simples acomodação. Foi dito, em um dos dispositivos do projeto, que "é reconhecida de interesse público a integração ao meio nacional do estrangeiro entrado no país como imigrante. Essa integração far-se-á pelo ensino e uso da língua nacional, cultivo da história e das tradições do Brasil, pela atração ao convívio do meio brasileiro, incorporação em associações de caráter patriótico, cooperativo e cultural e por todos os meios que possam contribuir para a formação de uma consciência comum". Aí estão as linhas básicas para a política de assimilação. O assunto é muito delicado e não pode ser resolvido com medidas drásticas, imposições, violências, pois que a sua solução requiere muito tato. Cabe promover a educação dos imigrantes dentro dos nossos

sistemas. Mas não é só, cumpre, também, situá-los num ambiente próprio, agradável. Facilidades para a naturalização do nome, são fatores outros que influem no processo assimilatório.

"Para o Brasil", afirma o demólogo-Professor Castro Barreto, "desejamos uma assimilação baseada na aculturação, na colaboração recíproca das culturas, donde só pode haver vantagens, mas, sobretudo, *queremos gente que venha disposta a entrar no "melting-pot", para conosco fundir-se.* Cabe em toda parte às populações rurais, depositárias do substrato cultural de qualquer povo, o trabalho assimilatório das massas de imigrantes e, se entre nós, houve exceções de núcleos de alemães e japoneses que não foram assimilados, *as razões residem no próprio isolamento em que foram deixados, no profundo isolamento cultural e mesmo geográfico em que se viram e na preconcebida orientação política dos seus governos*".

Os imigrantes úteis ao Brasil poderão ser introduzidos em nosso território, de modo mais aconselhável, através da imigração dirigida, que deverá ser objeto de planos a serem feitos e executados quer pelo poder público quer pela iniciativa particular. E' preciso que haja ação, espírito prático. Torna-se indispensável estimular a introdução de trabalhadores agrícolas, técnicos e operários especializados, que atendem aos imperativos de colonização e de desenvolvimento industrial do país. *O Governo Federal poderá ter múltiplas iniciativas em tão importante ramo de atividade e promover a expansão de núcleos coloniais e agro-industriais.*

4. Entramos aqui no fascinante capítulo da colonização. Em nosso trabalho, foi dito que a colonização é considerada de utilidade pública, cabendo à União *desenvolver a colonização nacional e fomentar a iniciativa privada*, concedendo facilidades à entrada, encaminhamento e estabelecimento de colonos, à criação e manutenção de núcleos coloniais e agro-industriais. O poder público facilitará a aquisição da pequena propriedade agrícola.

A Constituição de 1946 declarou que "a lei facilitará a fixação de homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, entre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados".

Ao estudarmos as condições brasileiras, para o fim de elaboração de nosso projeto, preocupou-nos de modo particular, a situação dos trabalhadores nacionais e, por isso, introduzimos alguns dispositivos para ampará-los.

Em sã consciência, não poderíamos pensar em nova política imigratória se, concomitantemente, não olhássemos para os nossos patrícios que, no vasto interior, trabalham e sofrem, produzem riquezas e concorrem para o engrandecimento do país, embora não tenham favoráveis condições de vida.

A assistência às populações brasileiras está a exigir uma série de providências. Certas zonas doentes, endêmicas ou lugares onde a mortalidade é grande, por circunstâncias várias, necessitam de cuidados da parte do poder público.

Em certas regiões do país, como em Salvador no Recife, Belém Porto Alegre, Rio de Janeiro, a tuberculose

causa considerável número de mortes. De acordo com o último recenseamento (quadro n.º 15), no Salvador, a taxa média anual de mortalidade por 1.000 habitantes, é de 4,96; no Recife é de 4,21.

Outra estatística do mesmo recenseamento mostra-nos a taxa média anual de mortalidade, por 1.000 habitantes, de acordo com grupos de doenças — Recife, com 27,67; depois, Salvador, com 25,87; Fortaleza — 24,00 (quadro n.º 16) e assim por diante.

E' imprescindível tratar da fixação do homem ao solo, mas, para isso, são reclamadas medidas diversas. Basta lembrar que a falta de estabilização do elemento rural tem causado grandes movimentos migratórios no Brasil, *merecendo referência particular a migração dos trabalhadores nordestinos e o êxodo para as cidades.*

Esses fatos são sintomas seguros da falta de conforto, da ausência de condições favoráveis para os homens dos campos. Cuidemos, portanto, de assistir esses elementos, para que possam dedicar-se ao trabalho, tranquilamente. Ao lado dessas providências, devemos tratar da imigração, especialmente da imigração colonizadora, porque, não há negar, a imigração que convém ao Brasil se há de subordinar ao fim da colonização.

As circunstâncias favorecem o advento de uma autêntica imigração colonizadora. O estacionamento da produção primária exige do Governo novos rumos à organização agrícola, menos rígida, mais compensadora, capaz de reter o homem no campo. A imigração para as cidades não é bem encarada pelos naturais do país, o que é compreensível e sintomático de uma índole a ser levada em consideração. Os territórios de fronteira, entidades de função eminentemente colonizadora, constituem uma experiência por levar a efeito como definidores da posse útil do solo brasileiro.

A projetada criação do Banco Rural poderá colocar o crédito agrícola no seu verdadeiro papel, mediante empréstimos a longo prazo e juros baixos, quer para o financiamento da imigração em si, como para o financiamento de companhias ou empresas de colonização, fiscalizadas pelo Governo.

Estabelecido esse princípio, é mister verificar as zonas de colonização mais indicadas. À primeira vista, afigura-se-nos de vital importância, a colonização das seguintes áreas:

Vale do S. Francisco — compreendendo as terras da bacia do "mais brasileiro de todos os rios" e seus afluentes.

Vale do Amazonas — abrangendo as regiões mais favoráveis da planície.

Brasil-Central — através da via de penetração aberta pelas expedições da Fundação dêse nome.

Territórios Federais — atingindo a parte da faixa de limites atualmente administrada pela União e as unidades territoriais que venham a ser restauradas ou instituídas.

Terras não aproveitadas — nas proximidades do litoral e no interior.

Zonas de escasso rendimento — nas circunjabências dos grandes centros urbanos.

Terras marginais às ferrovias e rodovias.

Faixa de Colonização Pirapora-Belém — com 80 quilômetros de largura, ao longo da grande via norte-sul, entrosada com o plano rodoviário nacional.

Zonas de colonização — já iniciada.

Na colonização dessas áreas, dever-se-á empregar elementos adaptáveis, quer alienígenas, quer nacionais.

O povoamento dos Vales do São Francisco e do Amazonas, bem assim, a ocupação das áreas representadas pelos vastos desertos da hinterlândia, são imposições de uma valorização intensiva do solo brasileiro. O Vale do São Francisco oferece condições ecológicas que permitem o aproveitamento das migrações nordestinas. No mesmo sentido se inscreve a posse efetiva dos Territórios Federais, cuja função primordial ainda é a colonização. Por outro lado, o encaminhamento de imigrantes estrangeiros para as referidas zonas é uma necessidade real. Como se sabe, segundo dados oficiais a região Norte apresenta 0,45 habitantes por quilômetro quadrado; o Centro-Oeste, 0,70; o Nordeste, 10,97 habitantes por quilômetro quadrado; o Leste, 13,66; e o Sul, 16,83.

Dentre as áreas adequadas à execução de uma política de imigração colonizadora nas proporções aconselhadas por técnicos e estudiosos, está em situação especial o Vale do São Francisco. Motivos sobejamente conhecidos impõem ao Governo Federal o aproveitamento em grande escala dessa região, a ser colonizada e destinada a sustentar massas humanas muito maiores do que as atuais — os escassos 4,5 milhões de brasileiros que lá mourejam, no momento. Trata-se de uma vasta superfície cujos problemas se encontram suficientemente estudados, à espera das primeiras iniciativas práticas de aproveitamento e valorização econômica.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 — nos termos do art. 29, do Ato das Disposições Transitórias — tornou exequível esse aproveitamento sob a forma de empreendimento obrigatório da União. Estabelece o referido artigo:

Art. 29. O Governo Federal fica obrigado, dentro do prazo de 20 anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, ao qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento (1%) de suas rendas tributárias”.

A Constituição, garante, portanto, recursos suficientes para execução das obras em que vai traduzir-se o Plano de aproveitamento e valorização do São Francisco. A receita deverá aumentar anualmente, embora a porcentagem estabelecida permaneça sempre a mesma (1%). Para o corrente ano, ter-se-á a importância de Cr\$ 101.000.000,00 (cento e um milhões, de cruzeiros) suficiente para o início das obras.

A Comissão Especial do Plano de Aproveitamento da Bacia do São Francisco deu cumprimento satisfatório, às suas atribuições. Os resultados das respectivas atividades já foram amplamente divulgados através do Relatório apresentado pelo deputado Manuel Novais (*Diário do Congresso*

Nacional de 5 de julho de 1947). Nêsse importante documento se contêm os resultados dos depoimentos de 14 técnicos, que opinaram perante a aludida Comissão sobre a melhor maneira de se levar a efeito o disposto no mencionado artigo 29.

A nova política imigratória e colonizadora de que o Brasil carece, tem de se apoiar em empreendimentos objetivos como que integram o Plano de Aproveitamento do São Francisco quer pela sua significação, relativamente ao futuro da nacionalidade, quer pelo vulto das inversões em que se traduzem os seus aspectos mais importantes: saneamento, energia hidroelétrica, navegação e transporte, irrigação, colonização, industrialização e reflorestamento.

Naturalmente os primeiros grupos do novo surto imigratório procurarão as zonas tradicionais de colonização, localizadas nos Estados do sul, onde se formou a prosperidade de milhares de imigrantes.

E' conveniente lembrar entretanto, que, se continuar a fluir regularmente para o Leste e para o Sul a imigração estrangeira, dentro de um século ou menos, a diferenciação etnológica, econômica e cultural entre as duas grandes regiões do país, se terá acentuado de maneira profunda e talvez irremovível.

Urge, portanto, corrigir êsse desequilíbrio.

As terras devolutas nas proximidades do litoral poderão ser aproveitadas num plano nacional de colonização, que as faça entrar em regime de pleno rendimento, bem assim as zonas de escasso proveito nas circunscritas dos grandes centros urbanos, com o que se assegurará o suprimento dos gêneros essenciais às populações citadinas. Dentro do mesmo conceito devem ser enquadradas as terras marginais às ferrovias e rodovias.

A faixa de colonização Pirapora-Belém permite, outrossim, o emprêgo de apreciáveis contingentes humanos.

Fiquemos, entretanto, por aqui.

Nem seria possível, nos limites preestabelecidos de uma singela palestra — que a fidalguia do ilustre Dr. Adrcaldo Junqueira Ayres tornou possível — explorar todos os aspectos da política imigratória que desejamos para o Brasil. Podemos, contudo, indicar alguns de seus postulados essenciais:

1 — *rigorosa obediência aos dispositivos constitucionais que regulam a matéria (arts. 5, XV, o; 156 e 162 da Constituição de 18 de setembro de 1946);*

2 — *cuidadoso planejamento da ação executiva do Estado em relação aos problemas situados no âmbito da política imigratória o colonizadora;*

3 — *renovação da mentalidade brasileira no sentido de eliminar a tendência restritiva ou coercitiva no que se refere aos problemas da imigração e colonização;*

4 — *criação de uma mentalidade nova, capaz de orientar a solução de tais problemas do ponto de vista da valorização biológica, econômica e social do homem brasileiro, conjugada com um aproveitamento mais racional dos nossos recursos naturais;*

5 — *adoção de princípios seletivos que favoreçam a imigração de ascendência européia;*

6 — fomento da miscegenação que tem sido, entre nós, uma tradição histórica;

7 — promover, por todos os meios, a imigração de agricultores, técnicos, operários especializados, artífices, cientistas e professores;

8 — corrigir os erros ou anomalias de uma distribuição defeituosa de imigrantes pelo território nacional, a fim de evitar concentrações ou desequilíbrios nocivos ao país;

9 — efetuar a assimilação dos imigrantes pelos meios que foram julgados mais convenientes;

10 — facilitar a naturalização e nacionalização do nome e sobrenome;

11 — implantação imediata do órgão a que se refere o art. 162 da Constituição Federal, cujo projeto já foi discutido e aprovado pela Comissão Especial de Imigração e Colonização — O Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.), sem o qual não será possível executar a política imigratória de que o Brasil necessita;

12 — revogação sumária de quaisquer dispositivos legais drásticos ou capciosamente ambíguos, capazes de constituir empecilho à execução de uma política imigratória inteligente;

13 — simplificação da sistemática administrativa;

14 — estabelecimento de íntima conexão entre a política imigratória e colonizadora e a reforma agrária, já anunciada pelo executivo;

15 — orientação predominantemente ruralista, agro-industrial e municipalista da nossa política imigratória e colonizadora;

16 — instituição de serviços de seleção no exterior, integrados na estrutura do Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.);

17 — encaminhamento, distribuição e colocação dos imigrantes de acordo com os interesses nacionais;

18 — promover a criação de núcleos coloniais e agro-industriais em que sejam aproveitados imigrantes e trabalhadores nacionais;

19 — efetuar levantamento geral de mão de obra necessária ao país;

20 — orientação, assistência e aproveitamento racional das migrações interestaduais de trabalhadores rurais;

21 — aparelhamento técnico, financeiro e administrativo do Estado para recrutamento, seleção, transporte, recepção, distribuição, localização, aproveitamento de imigrantes e execução de planos de povoamento;

22 — pôr em prática uma adequada política de população, no mais amplo sentido.

ASPECTOS DA POLÍTICA IMIGRATÓRIA

ARAÚJO CAVALCANTI

O relator geral da Comissão Especial de Imigração e Colonização, deputado Dámaso Rocha, traçou as linhas gerais de uma política imigratória realmente adequada às necessidades brasileiras. Política orientada em seus delineamentos primordiais, no sentido da valorização de nossa

terra e nossa gente. De início, há que se reconhecer nos trabalhos elaborados pelo relator geral uma mentalidade ampla e objetiva. Referimo-nos aos projetos de criação do D.N.I.C. e da Lei de Imigração em que se traduzem os novos rumos da política imigratória que mais nos convém. São projetos amplamente divulgados, o primeiro dos quais já foi discutido e aprovado pela douta Comissão Parlamentar, com algumas modificações indispensáveis, enquanto o segundo continua sendo devidamente examinado. É quase certo que os jacobinos, num excesso de violento nacionalismo, formularão severas críticas à orientação e às providências contidas nesses dois projetos. Os que desejam uma política drástica, prenhe de rigores seletivos, saturada de rígidas disposições restritivas, também ficarão desapontados. Naturalmente nem todos os aspectos do problema poderiam ser esmiuçados nos limites de uma conferência, mas o panorama que nos foi esboçado pelo ilustre conferencista basta-nos para emitir um julgamento favorável às suas conclusões. A política imigratória proposta apresenta, entre outras, 2 vantagens principais:

a) repele o unilateralismo tradicional estabelecendo íntimas ligações entre questões de imigração, colonização, povoamento, ocupação efetiva do solo, melhoria das condições de vida das massas de trabalhadores rurais que constituem quase 70% de nossa população e assuntos correlatos;

b) procura dar tratamento mais humano aos imigrantes, conciliando, na medida do possível, sua liberdade e seus interesses com os do país. Isto resulta de uma concepção mais exata do imigrante, o qual foi considerado não apenas como força de trabalho, de produção e fomento da prosperidade como também elemento formador da nacionalidade, fator de aperfeiçoamento étnico e cultural da nossa população.

A opinião pública recebeu com agrado os aludidos projetos, a julgar pelos editoriais dos órgãos mais importantes da imprensa. O pronunciamento dos técnicos em duas mesas redondas sucessivas realizadas nesta capital (1) foi-lhe, também, favorável. A vista dos projetos e das conclusões apresentadas não exageramos ao afirmar que foram, afinal, lançadas as bases seguras de uma nova política imigratória e colonizadora para o Brasil. Embora tardiamente, parece-nos que se pretende, de agora em diante, cuidar com maior objetividade de uma das mais graves questões demográficas da nacionalidade: o povoamento da hinterlândia pelo sistema da imigração colonizadora. Um sistema em que, mediante a canalização dos imigrantes para trechos adre de escolhidos do nosso território, se cogita, simultaneamente, de atender a toda uma hierarquia de problemas intimamente correlacionados que vão desde o imperativo da miscegenação deliberada à criação de um mercado in-

(1) Mesas Redondas promovidas pela Sociedade Brasileira de Medicina Social e do Trabalho e pela Revista Brasileira de Medicina Pública, nos dias 6 e 18 de junho, nas quais tomaram parte, entre outros, os seguintes e estudiosos do assunto: Prof. Castro Barreto, Prof. Hélio Gomes, Prof. Álvaro Dória, Dr. Isidoro Zanotti, Dr. Cesar Garcez, Osório Nunes, Océlio Medeiros, Dr. J. Fernando Carneiro, e deputados Dámaso Rocha, Alde Sampaio, Grepori Franco e Alcedo Coutinho.

terno de razoável poder aquisitivo. As conclusões do relator geral revelam as diretrizes de uma nova mentalidade procurando situar os problemas da política imigratória num plano superior de organicidade. *Efetivamente, não há mais lugar para a multiplicidade de órgãos administrativos descoordenados, funcionando como gânglios desarticulados, em compartimentos estanques, num clima nocivo de confusão e de irresponsabilidade. A imigração e a colonização, pelas suas repercussões nos quadros das realidades brasileiras, teriam de ser forçosamente aglutinadas e subordinadas a um planejamento adequado capaz de traduzir, com precisão, os legítimos anseios do país. E' inacreditável que um fato de alcance tão profundo — o enquadramento dos problemas de imigração e colonização no âmbito mais geral da conjuntura demográfica, social, econômica e política da Nação — tenha sido posto à margem das preocupações básicas de governo durante tantos anos. A Argentina, nesse particular, tem revelado um senso geopolítico superior.* Dispondo, como o Brasil, de vastas áreas inaproveitadas, procurou, no tempo oportuno, efetuar o levantamento dessas regiões, num penoso trabalho levado a efeito por geólogos, agrônomo, botânicos, sanitaristas, engenheiros, economistas. Todas as técnicas foram postas ao serviço preliminar de desbravamento e preparação das áreas destinadas à ocupação das áreas destinadas à ocupação posterior pelos futuros imigrantes.

Com base nos dados exatos do levantamento efetuado em determinadas regiões, equipes de trabalhadores executaram obras de irrigação saneamento, construção de hospitais, usinas elétricas, escolas e residências. Estradas de rodagem foram construídas para escoamento da produção a ser obtida. Em síntese, nada se deixou ao acaso, como é de hábito entre nós, o paraíso da improvisação. Só depois dessa intensa preparação prévia é que se começou a introduzir imigrantes nas áreas aptas para recebê-los. Aí está uma política colonizadora de rendimento garantidos, uma política sem complicações burocráticas, com um mínimo de dispositivos legais e um máximo de fatos positivos. A Argentina vai buscar imigrantes nos países de origem, sem ridículos exageros de seleção e transporta-os. Em Buenos Ayres esses imigrantes são confortavelmente alojados, não sofrem a vida crua das inspeções intermináveis... pelo contrário, seguem logo para os locais em que irão trabalhar sob imediata assistência e supervisão do Estado, excetuados os casos dos imigrantes que preferiram os contratos de trabalho de empresas privadas ou de particulares. Enquanto a república irmã, de há muito, executa essa política sábia, aproveitando rara oportunidade prestes a se extinguir, o panorama brasileiro, todavia, causa-nos enorme impressão de desalento pela morosidade com que são tratados idênticos problemas. Merece, pois, todo apóio, o patriótico esforço da Comissão Especial e seu relator geral, no sentido de corrigir tal estado de coisas. O projetado D.N.I.C. precisa de ser instalado com urgência e entrar em funcionamento imediato para executar, apesar do atraso, um plano objetivo de imigração colonizadora condicionado aos interesses nacionais. Tudo isso sem prejuízo de iniciativas paralelas, de outros órgãos da administração pública, destinadas a amparar com providências práticas, de vulto, as

massas rurais. *Dar aos problemas de política imigratória o relêvo que na verdade possuem não significa, como pensam alguns, pôr de lado um colocar em plano secundário, as magnas questões de proteção à maternidade e à influência. Todos esses setores se articulam num sistema de interconexões indissolúveis quando se trata de aumentar o potencial humano brasileiro tanto do ponto de vista da quantidade como da qualidade. Porque no elemento humano disponível é que se encontra o legítimo fundamento da prosperidade de qualquer nação, o dinamismo superador das deficiências dos recursos naturais e gerador de riquezas.*

Já que mencionamos a Argentina é oportuno observar que, ao lado dos capítulos sobre energia, obras hidráulicas, investigações agropecuárias e industrialização, a parte mais interessante do Plano Quinquenal do Presidente Peron é a que se refere às questões demográficas, com os projetos de lei relativos à imigração e colonização, à nupcialidade e fomento da natalidade, à propriedade rural. Também lá se chegou à conclusão de que, no interesse do desenvolvimento do país urgia criar uma mentalidade nacional repúdio aos rigores burocráticos e aos formalismos legais excessivos. No tocante à política imigratória, por exemplo, o esquema argentino é de uma simplicidade e liberalismo excepcionais. Todas as exigências foram reduzidas ao estritamente indispensável. De acordo com os princípios cardiais dessa política, a imigração deverá ser selecionada; assimilável à unidade espiritual e social do país; moral e fisicamente sã; racionalmente distribuída; por fim, economicamente útil. (2) Dentro dessa margem mínima de segurança os "vistos" são concedidos com a maior rapidez. Todas as facilidades são proporcionadas aos imigrantes, inclusive, os benefícios da naturalização após dois anos. *Entre nós ocorre precisamente o contrário: as exigências se multiplicam de tal forma que a simples concessão de um "visto" adquire proporções de um drama para os poucos que manifestam desejos de se fixar no Brasil.* Continuamos vendo em cada alienígena um inimigo potencial, um perigoso quinta-coluna. Recebemos com temores exagerados, os estrangeiros que nos procuram. Encontramo-nos, aliás, en-trincheirados numa muralha de leis, regulamentos, instruções reservadas, portarias, etc., sem paralelo, em todo o mundo. E ninguém poderá negar que se levantou, em torno do Brasil uma legítima Maginot de dispositivos legais... Acreditamos, contudo, que a criação do Departamento segundo o projeto elaborado pela Comissão Especial muito contribuirá para corrigir tão intolerável mentalidade. Por outro, lado, é de se esperar com a pronta instalação desse órgão executivo uma verdadeira ofensiva no sentido de recuperação do tempo perdido desde o fatídico ano de 1939 em que a entrada de imigrantes em nosso país desceu, praticamente, a zero. Aliás, merece registo especial o fato de que o projeto do D.N.I.C. ultrapassou os limites de uma simples reorganização administrativa de órgãos desajustados para ganhar a significação de um passo decisivo rumo à nova política imigratória indicada na conferência do deputado Dâmaso Rocha, e que acaba de ser lida

(2) Plan Quinquenal de Gobierno del Presidente Peron, 1947-1951— Ed. Primicias, Buenos Ayres, 1947, págs. 56-65.

pelo eminente deputado Pedrosa Júnior. Nesse projeto se apoiam as bases de um verdadeiro plano de ação. Do ponto de vista administrativo as diretrizes norteadoras desse projeto pode ser resumidas da seguinte forma:

a) Agrupamento dos órgãos, funções e atividades em 7 setores principais, estreitamente coordenados entre si, para obtenção das finalidades colimadas. São as 5 Divisões de Estudos, Seleção, Colocação e Assimilação, Colonização e os 2 Serviços; Jurídico e de Administração (V. organograma e art. 3.º do projeto);

b) Separação das atividades de estudo e planejamento das atividades de natureza predominante executiva. As pesquisas, estudos e elaboração de planos passaram a ser objeto de uma Divisão especial com atribuições desde logo definidas (art. 4.º do projeto);

c) Recrutamento e escolha dos imigrantes nos países de origem, mediante serviços de seleção no exterior, pelos processos que forem julgados mais convenientes (art. 5.º);

d) concentração das atividades de administração geral em um Serviço adequado, como medida de economia, dentro do objetivo de tornar o mais fácil possível a ação das divisões executivas, art. 10.º);

e) previsão de órgãos técnicos específicos dentro das 3 divisões de Imigração, Assimilação, e Colonização para cuidar dos problemas peculiares de recepção e transportes, identificação, hospedagem, colocação, nacionalização e núcleos coloniais (São as seções do mesmo nome, conforme a competência que lhes foi dada pelos arts. 6.º, 7.º e 8.º);

f) definição das atribuições de cada setor básico em linhas gerais sem descer a excessivas discriminações que pudessem comprometer a flexibilidade de uma execução pronta e eficiente;

g) fixação do regime de cooperação obrigatória entre o Departamento e os órgãos da administração federal enumerados nos arts. 11 e 14, do projeto.

Os projetos em que se consubstanciam os postulados de uma nova política imigratória suscitam naturalmente um sem número de reações, consoante o ângulo em que se colocar o observador. Não é propósito nosso, todavia, abranger todos esses problemas no espaço de um ligeiro comentário. Julgamos, entretanto, ser de estrita justiça reconhecer nos trabalhos da Comissão Especial e de seu ilustre relator geral, um esforço decisivo para obtenção de uma política imigratória e colonizadora à altura das necessidades brasileiras: humana, eficiente e dinâmica.

Ao concluir, convém acentuar que o presente momento histórico oferece-nos excelente oportunidade para execução da política a que nos referimos. Uma rara oportunidade que o Brasil deve aproveitar no sentido de canalizar para suas fábricas, campos e áreas desabitadas ou inaproveitadas do interior, todo elemento humano de ascendência europeia e norteamericana que porventura queira se ficar em nosso país. Este é momento mais oportuno para uma política imigratória de portas abertas e de âmbito nacional, dentro de planos objetivos que levem em consideração o aproveitamento da alienígena nas várias regiões geoeconômicas do país, *segundo critério de distribuição e utilização devidamente estudados.*

Não há razão para os excessivos temores ou exageradas cautelas de certas autoridades e determinados setores da opinião pública, tôdas as vezes que se procura resolver, de maneira definitiva, ou problemas de imigração e colonização.

Motivos históricos explicam o jacobinismo mal disfarçado da civilização brasileira: entre outros, a colonização quase totalmente portuguesa. O domínio exclusivo da terra pelos lusitanos, durante séculos, muito contribuiu para agravar esse médo inato do estrangeiro que tão facilmente se observa entre nós. Aos portugueses interessados na exploração intensiva do Brasil sempre pareceu mais aconselhável importar a mão-de-obra negra do que imigrantes europeus, os quais, pela superioridade de suas condições socioculturais poderiam transformar-se em perigosos rivais na exploração da colônia. Tornado independente, continuou, entretanto, a predominar no Brasil a mentalidade jacobina que se traduz no horror ao estrangeiro, nas mil dificuldades opostas aos que nos procuram, no "porque me ufanismo" ridículo. Não é exagero repetir ser o Brasil o país que maiores obstáculos opõe aos estrangeiros em nossos dias — complexo de inferioridade que urge eliminar.

Não estamos, porém, em condições de permitir que se implante, entre nós, a tirania do nativismo exagerado. Sob o vago pretexto de garantia da nossa "integridade territorial e étnica", manutenção das "características cristãs da nacionalidade", "uniformidade da raça" e chavões idênticos, já começaram as baterias chanvinista a abrir fogo contra os esforços da ilustrada Comissão Parlamentar destinadas a liquidar de vez com tais preconceitos que nos chumbam à estagnação e à miséria.

Mistér se faz acabar com a influência nefasta dos conhecidos "patriotas" e "salvadores da pátria" cujo nacionalismo fere constitui séria ameaça ao desenvolvimento econômico do Brasil.

Somos uma nacionalidade que não deve e não pode prescindir do concurso alienígena. Encontramo-nos, em pelo período de formação histórica — sofrendo as agruras de uma séria crise caracterizada pelos estudiosos como de crescimento — em que se pode verificar, de imediato, a tremenda insuficiência demográfica brasileira contribuindo para diminuir ainda mais os baixos níveis de produção e renda nacionais.

A Europa dispõe de um excesso de população que devemos aproveitar concorrendo com diversos países na corrida pela obtenção dos melhores agricultores, técnicos, operários, artistas e professores. Corrida em que já nos encontramos atrasados em relação à maioria desses países quer pela desarticulação dos serviços que cuidam de imigração e colonização, quer pelos excessos nacionalistas da mentalidade dominante, refratária a tudo que é estrangeiro.

Em trabalho publicado em novembro de 1943 (3) foi-nos proporcionado ensejo de examinar problemas de certa forma relacionados com os que ora apreciamos neste

(3) Araújo Cavalcanti — "Da Organização Empírica à Organização Científica", posteriormente editado pela empresa "A Noite" editora. Rio, novembro de 1945, pág. 24.

comentário à margem da Conferência do deputado Dámaso Rocha. Algumas observações formuladas a essa época continuam hoje inteiramente oportunas. Escrevíamos, então:

“O Brasil é um dos poucos países do mundo que têm o privilégio de possuir, com maior ou menor intensidade, alguns dos elementos essenciais do poder geopolítico, assemelhando-se, neste particular, aos Estados Unidos, à Rússia e ao Canadá. Em primeiro lugar, *espaço, área geográfica de expressão continental e Oceânica favoravelmente localizada*. Em seguida, *recursos naturais*, ou seja, a ocorrência, nêsse espaço, dos elementos florestais, agropecuários, minerais, geofísicos, etc. indispensáveis à vida e ao trabalho. *Falta-lhe, porém, o 3.º elemento fundamental, expresso por uma relação: coeficiente demográfico satisfatório*. Isto é, a área geográfica brasileira precisa de ser efetivamente ocupada e trabalhada por uma população maior do que a atual — tanto em termos de quantidade (mais habitantes por km²) como em termos de qualidade (melhores condições de saúde, bem estar, cultura, capacidade de trabalho). Em consequência, encontra-se o Brasil faminto de mercado interno, capital, mão de obra, técnicos — carência fundamental que o Governo só poderá atenuar mediante a execução de um grande empreendimento, inteiramente planejado, nêsse sentido:

a) Fomento, por todos os meios possíveis, da *imigração européia em grande escala*;

b) canalização, para o país, de capitais estrangeiros (sob quaisquer formas que revistam: crédito, máquinas, técnicos,, turistas etc. Para tal fim, deveria o governo tomar, desde já, tôdas as providências exigidas pelo caso, como garantias especiais, facilidades diversas, ampla publicidade exterior através dos consulados, escritórios de expansão comercial, companhias de navegação e assim por diante);

c) industrialização intensiva das diversas regiões geoeconômicas brasileiras.

País vasto, pobre, vulnerável, pouco habitado,, cheio de problemas, o Brasil, mais do que qualquer outra nação, encontra-se na imperiosa necessidade de superar suas tremendas deficiências”.

Infelizmente muito pouco foi planejado no sentido de corrigir a longo prazo, as anomalias da situação demográfica brasileira. Os problemas se agravaram e se complicaram, no seu entrosamento fatal, enquanto os responsáveis continuam empregando a fórmula suicida de deixar tudo para depois quando não resolvem aplicar, à última hora, a medicina suave dos paliativos de emergência... Por êste motivo é que aplaudimos com entusiasmo, todos os esforços da Comissão Especial de Imigração e Colonização procurando atender, ainda em tempo oportuno, as necessidades inexoráveis do país. E a conferência que acabamos de ouvir deixa-nos satisfeitos. Por ela ficamos cientes dêsses esforços e sabemos que, finalmente, retomou o Brasil as suas gloriosas tradições seguindo um roteiro seguro no âmbito da política imigratória e colonizadora.

ASPECTOS DA POLÍTICA IMIGRATÓRIA

IZIDORO ZANOTTI

A conferência que acabamos de ouvir bem reflete a mentalidade moderna de que é possuidor o conferencista, deputado Dámaso Rocha, que conhece as variadas configurações da vida brasileira. Na programação do que intitula “Nova Política Imigratória”, apresenta-nos palpitantes aspectos de tão delicado setor da ciência social e oferece-nos postulados de toda oportunidade.

Defende o conferencista a idéia de imigração sem grandes entraves, a não ser os ditados pelo interesse nacional e, por isso, procurou, no seu projeto, incluir um conceito de imigrante e estabelecer algumas preferências.

Algo de novo será introduzido em nossa legislação sobre estrangeiros, pois que o autor preparou um projeto de lei que se refere unicamente aos imigrantes.

As leis promulgadas de 1938 a 1945 e relativas aos alienígenas, não definem o imigrante e falam nos estrangeiros que entram no país em caráter permanente e temporário. O Decreto-lei n.º 7.967, de 18-9-45, instituiu, também, os vistos temporário especial e permanente especial.

Criteriosa definição de imigrante e adoção de preferências constituem pontos básicos da política imigratória, se bem que definir é perigoso, como sabemos, e a definição que hoje representa os interesses do país, amanhã poderá não ter maior significado.

No Brasil, sempre se fez conceito pejorativo do imigrante. Esteve tão sólida, entre nós, a noção depreciativa que, em 1924 (Decreto n.º 16.761, de 31-12-24), chegou-se ao inacreditável, ao extremo de dizer que imigrantes eram os passageiros de 2.º e 3.ª classes. Êsse ato consolidou, pode dizer-se, a noção desagradável. Um legislador apressado e sem mais detido exame, marcou com êsse sinal aquêles que, de outros continentes, para aqui se dirigiam em busca de trabalho, com o intuito de edificar vida nova, embora sem recursos e mal vestidos. Passageiros de 2.ª e 3.ª classes que vieram aumentar os fatores de trabalho e, portanto, de produção de riquezas.

Já em 1934, em ato que o governo federal expediu (Decreto n.º 24.215, de 9-5-34), ficou estabelecido que imigrante era todo estrangeiro que pretendia, vindo para o Brasil, nêle permanecer por mais de 30 dias, com a intenção de exercer a sua atividade em qualquer profissão lícita a lucrativa que lhe assegurasse a subsistência própria e a dos que vinham sob a sua dependência.

O regulamento baixado pelo Decreto n.º 24.258, de 16-5-34, no parágrafo único do art. 1.º estatuiu que os imigrantes se dividiam em duas categorias: agricultores e não agricultores. Essa classificação pela profissão é indício seguro de que o governo estava interessado em adotar ordem de preferência, embora de modo impreciso. Havia, também, a preocupação de trazer pessoas para os campos.

Apesar disso, no entanto, e passados 2 anos do decreto definidor do imigrante de maneira pejorativa, ainda permanecesse conceito não muito agradável.

Segundo Laudelino Freire (Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa, vol. 3.^o), "imigrante é o que vem estabelecer-se num país que não é seu". De outro lado, a Enciclopédia e Dicionário Internacional (vol. 10) esclarece:

"Imigrar — entrar num país estranho a fim de se estabelecer nêle.

Imigrante; que imigra, que vem estabelecer-se num país que não é seu".

Na "Encyclopaedia of the Social Sciences" (vol. 7), encontramos o seguinte conceito de imigração: "Entrada num país de pessoas que têm a intenção de tomar parte na vida do mesmo e fazê-lo sua residência mais ou menos permanente" (estudo de Caroline Ware).

Na Conferência de Imigração e Emigração realizada em Roma no ano de 1924, após longas discussões, chegou-se a uma fórmula de transição, a respeito do assunto: "Imigrante é todo estrangeiro que chega a um país em busca de trabalho e com a intenção explícita ou presumível de nêle estabelecer-se de maneira permanente".

A definição, porém, não pode ser feita de modo vago. Se adotarmos conceito genérico, poderá dar-se grande imigração para os centros urbanos. E' imprescindível estabelecer uma ordem de preferência. Definir de acôrdo os reais interesses do país e não para atender a rigorismos de técnica legislativa.

Assim sendo, podemos considerar imigrante, para o efeito da lei, o estrangeiro que ingressa no Brasil com o propósito de nêle trabalhar e fixar-se, desde que seja: agricultor, técnico, trabalhador ou operário especializado, artífice.

Aí se indicam as categorias de imigrantes de que mais necessitamos, atualmente. Se não fizermos uma indicação expressa poderá ser deturpado o sentido de nossa política imigratória.

Necessitamos, também, dos estrangeiros que tragam capitais ou indústrias, dispostos a exercer atividades de interesse para o país. Esses alienígenas, bem assim os cientistas e professores deverão figurar na lei de estrangeiros em geral, em que terão tratamento próprio.

E' de estatuir-se que a maior porcentagem dos imigrantes seja de agricultores. Segundo o Prof. Castro Barreto, "em favor do predomínio absoluto de imigrantes rurais, militam razões de ordem muito grave e que são bio-lógicas, sócio-culturais e econômicas. As populações dos campos nos países emigrantistas são mais férteis, saudáveis e mais homogêneas. Outro asserto incontestado é a constituição saudável das populações rurais que importamos. O camponês europeu é em geral mais livre de taras do que as massas urbanas que alimentam as indústrias" ("Seleção e Assimilação de Imigrantes", capítulo do livro "Política Populacional" e publicado na Revista Brasileira de Medicina Pública, número de março-abril de 1947). O autor tem propugnado para que se adote, em nosso país, uma sólida política de população.

O número de pessoas nas atividades agrícolas é relativamente pequeno. Conforme o recenseamento geral de

1940, havia, nêsse ano, apenas 9.453.512 pessoas que se dedicavam à agricultura e pecuária. Tirar da terra a riqueza deveria ser um lema de governantes e particulares. O aumento da produção vem sendo reclamado de há muito. Para aumentar a produção agrícola, possibilitar o fornecimento de utilidade ao povo mediante preços razoáveis, para oferecer, enfim, quantidade suficiente de gêneros alimentícios às populações, é preciso que haja trabalho, aplicação de energias nos campos.

Ao mesmo tempo, cumpre desenvolver as indústrias. Os trabalhadores ou operários especializados e os técnicos, que vierem de fora, serão elementos de impulso, de estímulo das mesmas.

Não é novidade para ninguém que precisamos povoar o nosso território. E' bem verdade que há correntes de opinião no sentido de que, antes de trazermos imigrantes, cumpre-nos melhorar as condições de vida dos nossos trabalhadores, principalmente dos elementos rurais, que carecem de assistência médica, hospitalar, farmacêutica, crédito, ensino, saneamento, meios de transportes, para mencionar apenas algumas das suas deficiências.

Poderíamos promover a solução dos dois problemas ao mesmo tempo porque, se um depender do outro, as soluções de ambos ficarão se arrastando nas discussões intermináveis, pareceres, discursos, sempre numerosos.

Para o povoamento, necessitamos de providências várias. Não temos tido uma inteligente política de população, que apresenta múltiplos e diferenciados aspectos, desafiadores da competência e habilidade de demólogos e homens de Estado. Entre essas questões, podemos citar: nascimento, fatores que nêle influem; morte — causas; fome, doenças, desnutrição; crescimento natural da população — fatores; crescimento pela imigração; a vida nas grandes aglomerações humanas — vantagens e desvantagens sociais, econômicas e culturais; qualidade de população; controle do crescimento populacional; população ótima.

E' de tal gravidade a matéria que, no setor mundial, há órgãos que cuidam de várias de suas faces. Sem falar no Comité Intergovernamental de Refugiados e na Organização Internacional de Refugiados, que tratam de questões especiais, existe um setor de atividade na Organização Internacional do Trabalho que procede a pesquisas em torno das migrações. No Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, há a Comissão Demográfica, com a incumbência de estudar e emitir parecer nas matérias seguintes:

- a) crescimento da população e fatores que o determinam;
- b) resultado das mudanças da população sobre as condições econômicas e sociais; e
- c) questões gerais sobre população e migração.

A questão imigratória assume, para nós, particular importância. País de civilização litorânea, com imensas áreas que provocam a tentação de imperialismos, não é aconselhável continue com esses espaços vazios, que poderão ter extraordinária utilidade econômica. Não queremos que se faça o povoamento às pressas e de qualquer modo. E'

claro que a colonização mais urgente é a que os interesses da defesa e da economia aconselhem.

O Norte do país, com 3.556.831 quilômetros quadrados, possui, apenas, 1.591.000 habitantes (quadro A, extraído de "Brasil — 1946", publicação do Ministério das Relações Exteriores). Diversos municípios têm menos do que um habitante por quilômetro quadrado. O Norte e o Centro-Oeste perfazem 64,33 por cento do território brasileiro e possuem, somente, 6,61 por cento da população do país (quadro B. É uma desproporção por demais acentuada.

Não é possível, todavia, intensificar o povoamento com os nacionais. A estes urge prestar uma completa e útil assistência, para que possam trabalhar em melhores condições. A introdução de elementos estrangeiros, porém, irá fornecer ao país maior energia produtiva, pois que imigração representa valor social e econômico.

Na posse efetiva do solo, no eficiente aproveitamento de nossas áreas, na extração de riquezas da terra, o alienígena pode concorrer com suas energias.

A admissão de imigrantes terá que ser feita sob o ponto de vista qualitativo e aqui a seleção tem papel preponderante, mas não o aparelhamento que emperre, dificulte ou impeça a imigração. As grandes massas de população pouco significam, pela sua expressão numérica, sobretudo depois das conquistas da técnica. A esse respeito já existem estudos de muitos entendidos.

Um sistema selecionador bem organizado, não só facilitará o ingresso dos elementos propulsores de nossas atividades agrícolas e industriais, mas irá estimular, por outro lado, a formação de correntes imigratórias do continente europeu para aqui, dentro de planos e princípios objetivos.

Se quisermos atrair bons imigrantes, precisamos oferecer-lhes satisfatórias condições de vida. Os europeus estão acostumados a certas comodidades, a um ambiente agradável, civilizado. Se os trouxermos e os colocarmos nas fazendas, nos núcleos sem a assistência que é de lhes ser dada não poderemos esperar que fiquem satisfeitos. Por isso, o órgão que irá supervisionar, dirigir e coordenar a imigração e colonização, deverá preparar planos, fazer estudos no sentido de promover a colocação dos estrangeiros de maneira conveniente.

Se não os tratarmos bem, constituir-se-ão causas de desprestígio para a nossa imigração. Não nos esqueçamos de que os alienígenas que vêm trabalhar conosco são, também, elementos humanos, que empregarão esforços para o progresso, a produção de riquezas, a melhoria da situação econômica do país.

O fator qualidade é o que há de preocupar-nos. Com cerca de 7 por cento dos habitantes do mundo, as Américas Central e do Sul conseguem realizar grandiosas tarefas e impor-se ao respeito dos demais países. A América do Norte está com porcentagem pouco maior e os empreendimentos do seu elemento humano são de todos conhecidos.

O aumento qualitativo de nossa população irá proporcionar-nos fatores novos de trabalho, de iniciativas, de produção de riquezas, enfim, condições novas de pulsação de nossa nacionalidade.

Já se tem falado muito sobre imigração — discursos, mesas redondas, artigos — que esclareceram o assunto. Passemos, agora, às atividades práticas.

REGIÕES FISIAGRÁFICAS DO BRASIL

REGIÃO	ÁREA (KL. 2)	POPULAÇÃO (1944)	DENSIDADE DE POPULAÇÃO (KL. 2)
Norte.....	3.556.831	1.591.000	0.45
Nordeste.....	976.546	10.713.800	10.97
Leste.....	1.232.049	16.828.100	13.66
Sul.....	827.423	13.922.400	16.83
Centro Oeste.....	1.918.340	1.344.700	0.70

"BRASIL" — 1946

REGIÕES FISIAGRÁFICAS DO BRASIL

	PERCENTAGEM DO TOTAL	
	ÁREA	POPULAÇÃO
Norte.....	41.79	3.58
Nordeste.....	11.47	24.13
Leste.....	14.48	37.90
Sul.....	9.72	31.36
Centro-Oeste.....	22.54	3.03

"BRASIL" — 1946

Impressões sôbre a Penitenciária Central do Distrito Federal

CARLOS DODSWORTH MACHADO

O regime das prisões sempre foi um fecundo tema para os romancistas. Não há quem desconheça a figura de Edmundo Dantés, o Conde de Monte-Cristo, e sua fuga espetacular do Castelo de If, narrada pela pena talentosa de Dumas.

Os horrores das prisões antigas, e os castigos tremendos inflingidos aos condenados, forneceram aos homens de gênio um manancial considerável para as suas fascinantes narrativas.

Amenizados os rigores dos tribunais com a evolução da pena num sentido mais humanitário, aquela concepção de punição acabrunhante e desmoralizadora ao delinqüente infrator das regras de disciplina coletiva, cedeu lugar a um ponto de vista totalmente diverso.

Visa-se agora à recuperação do delinqüente dando-se à pena um sentido construtivo, pôsto que não se deseja destruir a sua personalidade, e senão reajustá-lo ao meio social, transformando-o num elemento produtivo pelo seu trabalho e pela sua dedicação à coletividade.

Essa renovação de mentalidade não se faz repentinamente, mas é fruto de um labor constante dos cultores do Direito que souberam conciliar a justiça com o coração.

Cândido Mendes, Evaristo de Moraes, Lemos Brito, e tantos outros, são nomes que se consagraram à defesa de um melhor regime penitenciário para os nossos presos.

Sempre foram entre nós, condenados, os excessos policiais e o recurso à violência para extorquir confissões. São atitudes de efeito negativo na recuperação dos infratores das normas penais, pois, brutaliza os seus sentimentos e instala definitivamente em sua alma sentimentos de revolta e desespero.

Consagrando as modernas tendências do Direito Penal, prescreveu o novo Código Penal Brasileiro, que os regulamentos das prisões devem estabelecer os favores gradativos bem como as restrições ou castigos disciplinares que mereçam os condenados, embora não possam autorizar, em hipótese alguma, medidas que exponham a perigo a sua saúde, ou ofendam a dignidade humana (1).

O tratamento penitenciário moderno procura, como o afirma o Sr. Castro Pinto, atual diretor da Penitenciária, em primeiro plano divisar não um criminoso, mas um homem que se quer redimir pelo sacrifício da liberdade e pelo trabalho e disciplina.

Esse grande administrador que se desvela por humanizar o regime penitenciário, tem conseguido construir um clima excepcionalmente favorável à readaptação do delinqüente.

Proporcionando-nos a oportunidade de visitar as modelares instalações do estabelecimento que dirige, deu-nos o Sr. Castro Pinto, oportunidade de apreciar uma obra construtiva de larga envergadura, e cuja repercussão no meio social é imediata, pela recuperação e reajustamento dos delinqüentes.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Quem contempla o magnífico conjunto de construções novas não faz idéia do que significa a Penitenciária Central do Distrito Federal como uma consagração das modernas tendências do Direito Penal em nossa terra.

Existe há quase 200 anos, mas êste estabelecimento perfilha agora a moderna orientação penalógica, no conforto de suas instalações e na sabedoria de um regime penitenciário recuperativo de

(1) Código Penal Brasileiro, art. 32.



O Sr. Castro Pinto, diretor da Penitenciária, ao receber o Dr. Lopo Coêlho, diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

efeitos realmente positivos na reconstrução da personalidade humana.

Em 1831, por aviso n.º 25 baixado no mês de maio, o Governo Imperial tornou pública a sua intenção de criar uma Casa de Correção, consignando-se no Orçamento de 1832 a importância de 62:500\$000 e no de 1834 a de 288:100\$000, ano em que foram realmente iniciadas as obras para a sua construção (2).

Surgidas desinteligências entre os juízes de paz e o administrador das obras da Casa, baixou o Governo instruções especiais para o encaminhamento dos presos, o qual seria feito por ofícios atenciosos endereçados ao administrador do estabelecimento (3).

Em 7 de maio de 1838 foi baixado um Regulamento para as enfermarias dos presos e a 7 de

março do ano seguinte, foi determinado pelo Governo, que fôsem alojados na Casa de Correção, 36 africanos livres aos cuidados da Inspetoria de Obras Públicas.

O Decreto n.º 678 de 6 de julho de 1850, promulgou o primeiro Regulamento para a Casa de Correção, em vigor a partir de 1 de agosto daquele ano.

O segundo Regulamento, foi promulgado pelo Decreto n.º 8.386 de 14 de janeiro de 1882, que vigorou até 13 de outubro de 1910, data em que foi baixado o Decreto n.º 8.296. Este é o Regulamento em vigor há já 37 anos, tempo em que podem ser assinalados avançados progressos na Ciência Penal.

Em 1924, o Presidente Artur Bernardes, na vigência do estado de sítio, designou as galerias superiores da Casa de Correção, para abrigar provisoriamente as pessoas acusadas de crimes políticos (4).

(2) Dados colhidos num levantamento efetuado pela antiga Comissão de Eficiência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, na Penitenciária Central do Distrito Federal.

(3) Aviso de 10 de julho de 1836,

(4) Decreto n.º 16.664 de 5 de novembro de 1924.

Ainda nesse ano, o Ministro João Luís Alves apresentou um projeto regulando o livramento condicional, organizado por Cândido Mendes, Astolfo de Rezende, Melo Matos e Mafra de Laet, tendendo ao aperfeiçoamento do regime penitenciário vigente, no Brasil, pela adoção de um instituto definitivamente consagrado pelas grandes nações (5).

Incompletas e reconhecidamente deficientes as nossas organizações penitenciárias, surgiu em 1934 o Decreto n.º 24.797, que veio reconhecer a urgência de serem empreendidas reformas no sistema em vigor, procurando o legislador suprir as exiguidades dos super-onerados recursos financeiros federais e estaduais, através da instituição do selo penitenciário, com o qual seriam pagas as multas das infrações criminais, taxas, etc., constituindo-se, destarte, os fundos tão necessários à realização daquelas reformas.

Esse decreto foi regulamentado pelo de número 1.441 de 8 de fevereiro de 1937, ficando afetas à Inspetoria Geral Penitenciária, as incumbências relativas às instruções e providências requeridas

pelas reformas penitenciárias, cabendo-lhe ainda a inspeção direta e geral das prisões no Brasil.

Sob o influxo do movimento humanístico operado no Direito Penal, e na renovação do sistema penal vigente, entrou em vigor a 1 de janeiro de 1942 o novo Código Penal, vencida assim uma das etapas de remodelação do Direito Criminal Brasileiro.

Esse diploma consagrou em seu texto as últimas conquistas da Ciência Penal, derogando o velho Código, que não mais cumpria a sua missão, deixando de contemplar em seus quadros, novas figuras delituosas com que os progressos técnicos e industriais haviam enriquecido o elenco dos fatos puníveis (6).

Não quis o Código fazer uma classificação dos criminosos, distinguindo apenas os primários e os reincidentes, mas perfilhou resolutamente uma orientação sábia, adotando o critério da individualização da pena, e determinando que os regulamentos das prisões não poderão estabelecer res-

(5) Decreto n.º 16.665 de 6 de novembro de 1924.

(6) Ver Exposição de Motivos do Código Penal Brasileiro, Decreto-lei n.º 2.848 de 7 de dezembro de 1940.



Funcionários do D.A.S.P. percorrem as dependências da Penitenciária



Grupo formado pelos servidores do D.A.S.P.

trições disciplinares capazes de comprometer a saúde dos sentenciados ou ofender a dignidade humana (7).

O REGIME PRESCRITO PELO REGULAMENTO DE 1910

O Regulamento da Penitenciária ainda é o baixado pelo Decreto n.º 8.296 de 13 de outubro de 1910, na Presidência de Nilo Peçanha, sendo Ministro da Justiça, Esmeraldino Bandeira.

A denominação do estabelecimento naquela época era Casa de Correção, e os seus dispositivos não se coadunam mais com os progressos realizados na matéria penitenciária.

Aquela lei destinava a Casa de Correção à execução da pena de prisão com trabalho e da prisão celular, enquanto não fôssem criados o estabelecimentos indispensáveis à prática do sistema penitenciário prescrito pelo Código Penal.

Assinalados progressos foram a este respeito inseridos no novo Código Penal Brasileiro, que cristalizou com felicidade os ensinamentos dos mestres quanto ao tratamento penitenciário.

Realçando a importância da individualização da pena pelo seu ajustamento à personalidade do delinqüente, ao lado de outros princípios igualmente ponderáveis na racionalização do regime das prisões, a nossa lei penal aproximou-se daquele ideal tão bem enunciado por um estudioso: "O transgressor da lei, desde o momento em que transpõe os umbrais da prisão, se transforma numa planta de estufa, cercada de mil atenções. Aquela argila humana vai ser trabalhada pelos dedos miraculosos da ciência. Ali estão a postos a moral, a pedagogia, a medicina, a psiquiatria, a higiene, a biotipologia" (8).

As disposições da lei de 1910, muitas delas se tornaram inexecutáveis, caindo em desuso, cogitan-

(7) Ver arts. 32 e 42 do Código Penal.

(8) Cesar Salgado, in "Arquivo da Polícia Civil de São Paulo, vol. VIII, de 1944, pág. 27.

do-se atualmente, e estando em vias de ser promulgado, um novo Regimento para a Penitenciária.

Prevía a lei de 1910 um cocheiro no quadro de funcionário, e o vestuário dos guardas deveria ser de brim escuro, com botões prêto, blusa de pano azul marinho, boné com emblema encimado pelas letras CC em dourado, e gravatas pretas. Assim vestidos, os guardas no seu mister só poderiam contribuir para piorar o aspecto sombrio dos corredores da Casa de Correção...

Cabia ao Diretor observar cuidadosamente o procedimento e a índole dos presos, ouvir as suas reclamações, e determinar-lhes o ofício a que se devessem dedicar, de acôrdo com sua vocação e organização física.

Os empregados estavam obrigados a tratar bem os sentenciados evitando aplicar-lhe os rigores não previstos no Regulamento.

Deveriam, ainda na forma do Regulamento, exercer sôbre os presos rigorosa vigilância, espreitando-lhes as ações e movimentos.

Os presos eram divididos em três classes. Os de 1.^a classe, eram os que entravam pela primeira

vez na Casa de Correção ou os que voltavam da 2. ou 3.^a classes, em virtude de castigo, por aplicação de pena disciplinar. Êstes só podiam escrever para os parentes e dêstes receber cartas, de dois em dois meses. Traziam ao peito um pedaço de pano de cor vermelha, com 8 cm. de comprimento.

Constituiam a 2. classe aquêles que durante um ano consecutivo se comportassem de acôrdo com o Regulamento, e a êstes era facultado possuir livros, escrever cartas com um intervalo de um mês e meio, e até usar rapé... Êstes possuíam distintivo verde. Os reincidentes só podiam passar para a 2.^a classe no fim de três anos consecutivos de bom comportamento. A 3.^a classe era constituída dos que procediam bem por três anos consecutivos. Êstes podiam passear nos pátos da prisão por 30 minutos nas horas de descanso, ao invés dos 15 minutos facultados aos outros. Aos sentenciados em geral, permitia-se que ajudassem as famílias com parte do seu pecúlio, mas aos de 3. classe ainda se davam maior regalia, pois permitia-se-lhes o uso de meias e ceroulas... Usavam distintivo de cor rôxa.



Aspecto da oficina de calçados



Aspecto da lavanderia mecanizada

Os de 1.^a classe executavam os trabalhos mais pesados da prisão, observadas, no entanto, as forças físicas e aptidões de cada um.

O toque de despertar deveria ser às 5 e 1/4 da manhã nos meses de novembro, dezembro e janeiro, às 6 horas em maio, junho e julho, e às 5 e 1/2 nos demais meses.

Cada sentenciado devia ser revisto antes de recolhido à cela. Eram previstas como penalidades, a redução do salário, a retrogradação de classe, a reclusão na cela, a restrição alimentar e a imposição de ferros. Estas últimas não mais podem ser aplicadas em face dos dispositivos do novo Código Penal, por ofensivas à dignidade humana e comprometedoras da saúde.

As refeições deviam ser sempre feitas nas células.

Ao levantar os sentenciados deveriam ser acompanhados pelos guardas para lavar o rosto e as mãos.

Deviam ser barbeados ao menos uma vez por semana, e cortar cabelo no princípio do mês, sendo que a barba seria raspada até à altura da

parte superior da orelha, e o cabelo cortado à escovinha. Esse serviço era executado por profissionais ou pelos guardas. Tomavam os sentenciados banho três vezes por semana, devendo antes do banho aparar as unhas com uma tesoura sem ponta...

O vestuário dos sentenciados era calça e jaqueta de algodão azul, camisa de algodão branco, sapatos ou chinelos grossos, um cinturão de vaqueta encerada com 8 cm. de largura trazendo em metal branco, à frente e atrás, o número dos sentenciados.

Os únicos objetos permitidos dentro de cada cela eram:

- uma barra com travesseiro de madeira.
- uma mesa pequena
- um banco de pau
- um moringue ou cantil
- um vaso de tampa
- uma vassoura de palha sem cabo
- um cabide.

Permitia-se aos sentenciados, conforme o seu comportamento, serem visitados por 15 minutos pelas famílias, aos sábados de 2 às 4 da tarde,

sob a vigilância dos guardas que assistiriam às conversações impedindo a entrega de quaisquer objetos aos presos.

O SISTEMA ADOTADO PELO SR. CASTRO PINTO

O regime atualmente em vigor na Penitenciária é totalmente diverso do prescrito pelo antiquado e obsoleto Regulamento de 1910.

Os presos têm permissão de acompanhar os visitantes e com eles conversam com a maior liberdade, trocando impressões sobre a vida na Penitenciária, e desempenhando magnificamente o papel de cicerones.

Gozam de ampla liberdade de crítica e executam atividades desportivas, e culturais, elegendo eles próprios os componentes da sua Comissão de Disciplina, de sua Liga de Desportos e seu Departamento de Atividades Culturais.

Um prêso exerce a função de bibliotecário e está organizando a Biblioteca, com arquivos e fichários para empréstimos de livros aos sentenciados.

A história dessa Biblioteca é uma epopéia. É constituída de livros enviados pelos que já visi-

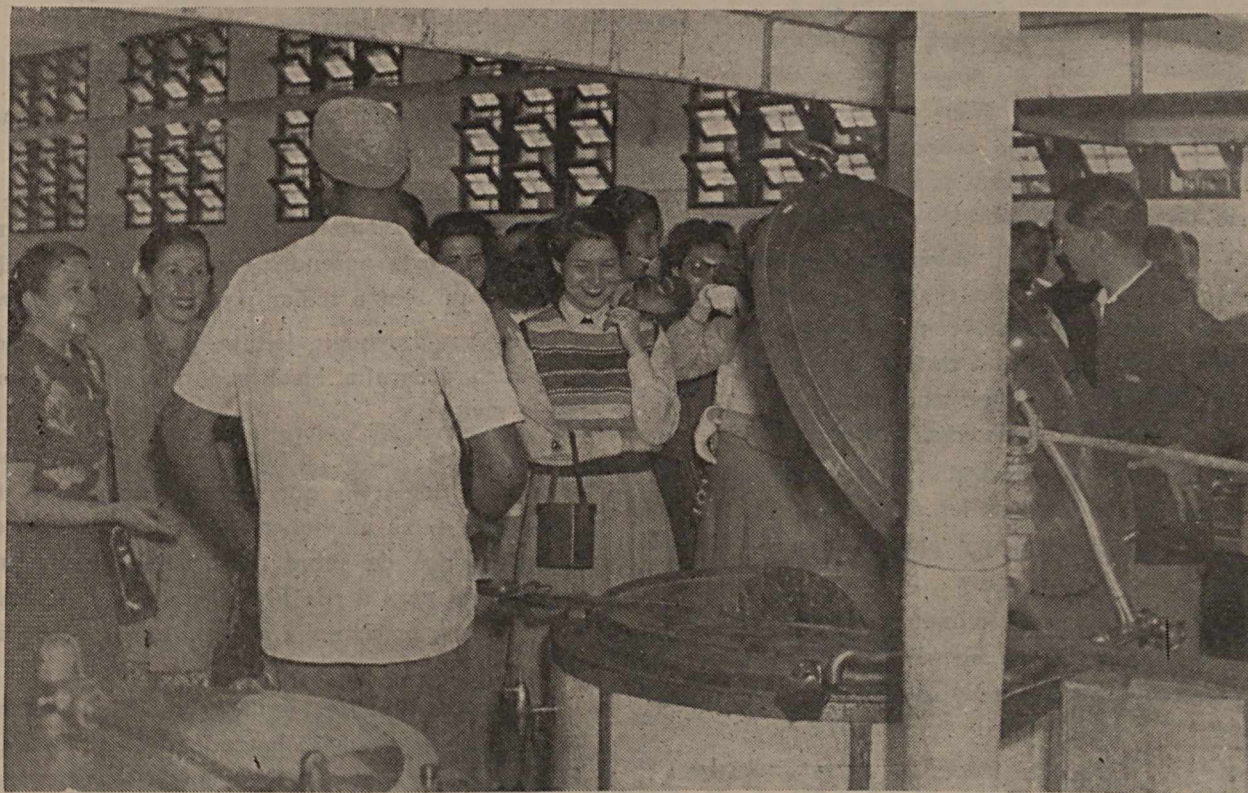
taram a Penitenciária, e vai crescendo por força dos constantes apelos do Diretor para que remetam livros para os seus presos.

Os livros preferidos são os de aventuras, mas a Biblioteca possui livros sobre quase todos os assuntos.

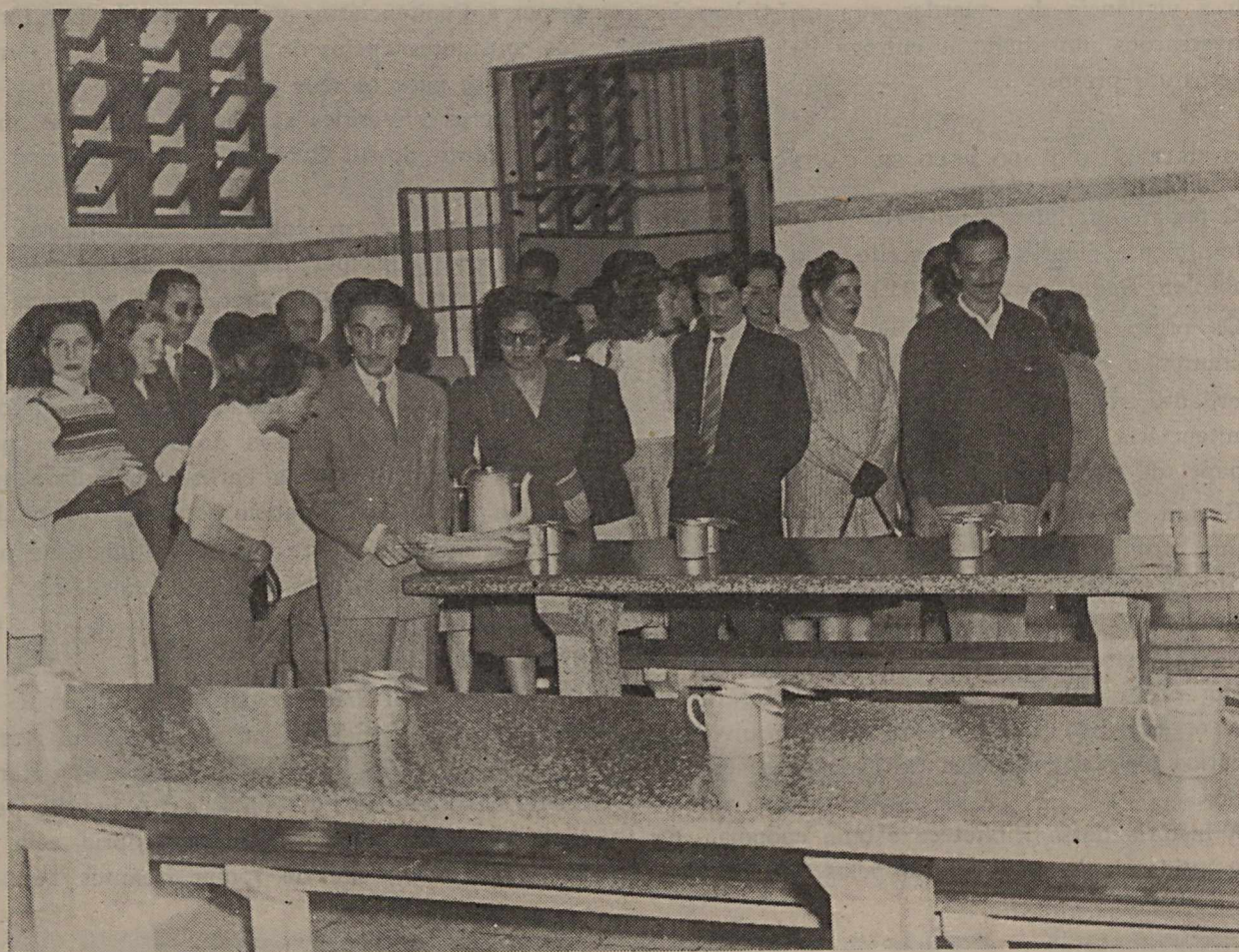
Os presos elegem entre os companheiros os que devem participar de um Conselho que os represente perante o Diretor e a ele levem as suas reivindicações pessoais.

O Sr. Castro Pinto proscreveu o sistema de revistar cada homem, adotando o critério de confiança e respeito à pessoa do sentenciado, que pode ele próprio fazer a barba e possuir a sua navalha. Não têm o cabelo cortado à escovinha e o seu aspecto externo não se distingue de nós outros. Com um blusão branco, calça cinza e sapato preto, a sua apresentação é igual à de qualquer de nós.

Há cadeira de barbeiro em cada oficina, e os oficiais que barbeiam e cortam cabelo dos sentenciados, são eles próprios sentenciados. Raramente há brigas na Penitenciária. A higiene pessoal do sentenciado é feita na própria cela, e ele tem a liberdade de tomar quantos banhos



Aspecto da moderníssima cozinha



Ângulo de um dos confortáveis refeitórios

quiser, diariamente. Não são conhecidos por número, atendem pelo próprio nome, e, se bem comportados, encontram toda boa vontade por parte da administração do estabelecimento.

O Sr. Castro Pinto soube compreender a importância da família na reabilitação do prêso e deu-lhe especial atenção como fator poderoso de regeneração. As visitas podem prolongar-se nos domingos, sem que haja uma separação entre o prêso e a família que o vai visitar.

Penitenciária Central do Distrito Federal foi o nome que o Decreto-lei n.º 3.971 de 24 de dezembro de 1941 deu à antiga Casa de Correção.

Destina-se o estabelecimento ao cumprimento de penas privativas da liberdade, (9) e à recuperação dos criminosos pelo trabalho e pela disci-

plina. Para isso empreende o ensino profissional, alfabetização e alimentação dos sentenciados.

Já o Regulamento de 1910 dispunha que os sentenciados executariam trabalho ou indústria de fácil e curta aprendizagem, que fôsem salubres e reunissem a maior produtividade possível.

Os presos aprendem leitura, escrita, aritmética, gramática, geografia, história pátria e noções morais e cívicas.

Quem vai visitar a Penitenciária não pode fazer uma idéia do que vai presenciar. A fachada não deixa adivinhar o que vai no interior. O seu pórtico de estilo clássico, em pedra trabalhada, dá para a rua Frei Caneca, e é o acesso comum para pedestres e veículos para o interior da Penitenciária.

As construções dos pavilhões ainda não demolidos data da primeira metade do século XIX. As grossas paredes de cantaria, de aspecto sombrio e impressionante, formam um vibrante con-

(9) Código Penal Brasileiro, art. n.º 29 e parágrafos, arts. n.º 30 e 31 e Decreto-lei n.º 3.971 de 24 de dezembro de 1941, arts. 1.º e 2.º.

traste com os pavilhões novos, revestidos de pó de pedra cinza claro, rebrilhando ao sol.

Logo à direita de quem entra, está a Portaria, que controla a entrada e saída da Penitenciária, de veículos e pessoas.

No rosto dos presos, não há nenhuma expressão de revolta, nenhum gesto de indisciplina ou descortesia. Percebemos, pelo contrário, nas suas atitudes, os seus propósitos de reabilitação e o firme desejo de reajustar-se ao meio social.

O segredo dêste milagre na consciência dos presos, está em que o tratamento que lhes é ministrado é a demonstração contínua de que a sociedade não os renega, mas lhe dispensa toda assistência necessária para que voltem ao seu convívio redimidos pelo sacrifício da liberdade e pelo propósito de submeter-se aos mandamentos que estatui em garantia da vida coletiva.

Passando as grades do hall de entrada, as quais são manobradas mecânicamente por um guarda, de dentro de uma cabine telada, subimos a escada que dá acesso ao 1.º andar, onde estão o Gabinete do Diretor, a Secretaria, a Seção Jurídica e a Seção de Contrôlo.

Para esclarecer o funcionamento da Penitenciária, façamos uma breve referência ao modo como estão internamente organizados os seus serviços.

O abastecimento e controle do material em uso no estabelecimento é executado por um Almoxtarifado, que mantém uma Cantina para fornecimento de utensílios necessários aos sentenciados. As atividades relativas à admissão, controle, pagamento de pessoal assim como o controle das verbas atribuídas à Penitenciária, estão a cargo da Seção Administrativa.

Existem ainda as Seções Jurídica, Penal, Penitenciária e Disciplinar, de Ensino, e finalmente, Seção de Saúde, às quais compete, respectivamente, promover a assistência jurídica dos sentenciados, proceder à sua identificação, cuidar do bom andamento da vida e disciplina do estabelecimento, alfabetizar os sentenciados, supervisionar o trabalho das oficinas, e proceder a exames clínicos nos presos.

Nas referências que a seguir faremos a cada seção por nós visitada, detalharemos o seu funcionamento, procurando ressaltar os aspectos mais interessantes que o seu trabalho oferece.

O Gabinete do Diretor é uma sala ampla, guarneçada com móveis de tonalidade clara, confortáveis e bem acabados. Constitui o quartel-general da Penitenciária. Da sua mesa de trabalho, tem o Diretor amplo contacto com qualquer setor do estabelecimento, através dos inúmeros aparelhos colocados ao alcance de sua mão. Nas paredes, os retratos do Presidente da República, e do Sr. Carlos Luz, e uma fotografia do projeto dos majestosos edifícios que constituirão o futuro presídio do Distrito Federal. De fato, a Penitenciária ocupa atualmente a metade das construções novas, mas tão cedo seja construída em Bangu a Cidade Penitenciária, para lá será ela transferida, ficando as suas atuais instalações para o Presídio do Distrito Federal.

Ao lado do Gabinete do Diretor, está a sala de sessões do Conselho Penitenciário, órgão técnico, controlador do regime penitenciário brasileiro, incumbido de traçar as diretrizes a serem seguidas na matéria. Dêste Conselho fazem parte grandes nomes da Ciência Penal. José Gabriel de Lemos Brito, Alfredo Machado Guimarães Filho, Aloísio Neiva, Armando Costa, Heitor Carilho, Roberto Lira, têm neste Conselho dado a sua cultura e dedicação pela causa dos presos.

A jurisdição desse órgão abrange todos os estabelecimentos penais e os destinados à preservação e reeducação de menores delinquentes em todo o país. Desenvolve a sua ação através da fiscalização direta dos estabelecimentos federais e também pela fiscalização técnica de norma fundamentais sobre o regime penitenciário. É órgão auxiliar da Justiça nos casos de livramento condicional, e consultivo do Presidente da República nos casos de graça, comutação e indulto (10).

A atuação do Conselho Penitenciário ainda se estende à análise de leis e regulamentos de caráter penal e penitenciário e planos de construção e reforma dos institutos penais da União e dos Estados.

A sala de sessões do Conselho é impressionante, mesmo vazia. Parece que as paredes austeras ainda guardam os ecos das palavras sábias dos conselheiros no debate das questões penais. Ampla e sóbria, tem ao centro uma imponente mesa de considerável comprimento. Diversas cadeiras

(10) Ver Decretos ns. 16.665 de 6 de novembro de 1924 e 24.797 de 14 de agosto de 1934.

de assento e encosto de couro lavrado, muito tesas e dignas, aumentam ainda mais a seriedade do recinto.

Adiante da Sala do Conselho, funciona a Secretaria, onde são feitos os expedientes necessários ao entendimento da Penitenciária com outros órgãos da Administração Pública. Perto da Secretaria, funciona a Seção Jurídica, que se incumbem da proteção legal dos sentenciados, redigindo as petições, recursos, e fornecendo-lhes assistência jurídica, e todos os benefícios que a lei coloca a seu alcance.

A Seção Penal, do outro lado do "hall" quase em frente à Seção Jurídica, realiza um controle permanente sobre a vida dos presos. Ali estão detalhados em prontuários individuais, todos os antecedentes dos sentenciados e todas as minúcias da sua vida judiciária. Esta Seção lhes informa da sua situação em face das sentenças que os condenou, quanto já cumpriram ou falta cumprir, e a oportunidade em que se podem valer dos serviços da Seção Jurídica.

A Seção Penal e a Seção Jurídica dão acesso para um "hall" com um corredor que conduz aos pavilhões. Logo à direita está o Auditório.

O Auditório da Penitenciária, nada fica a dever aos cinemas da Cinelândia. Equipado com os mais modernos requisitos da técnica, está em condições de proporcionar aos presos a melhor diversão. O seu amplo palco abriga quase todas as semanas a Orquestra Sinfônica Brasileira, que leva aos presos o excelente derivativo da música.

Aliás, a música está sempre presente na Penitenciária. Os presos possuem a sua banda de música, têm salas de música, e nos pátios da Penitenciária, existem auto-falantes que alegrem o ambiente nas horas de descanso.

Não falta ao Auditório ar condicionado, iluminação indireta e cinema sonoro da melhor qualidade.

Saindo do Auditório, ganhamos o corredor que leva aos pavilhões.

Cada pavilhão abriga oficina no andar térreo, e possui 240 células nos três pavimentos superiores. Em cada pavimento há duas galerias separadas por um corpo central. Essas galerias dão acesso a 40 células individuais. Há, portanto, seis galerias em cada pavilhão, e, no andar

térreo, além da oficina, estão o refeitório, copa e cozinha.

No eixo do pavimento térreo, encontra-se um vestibulo amplo e bem iluminado, tendo ao centro uma guarita de controle, que fiscaliza e controla as quatro saídas para os pátios de recreio. À direita, há sempre uma oficina, grande e bem iluminada por três lados.

A primeira oficina que visitamos foi a de calçados. Ali são esmeradamente fabricadas botinas, tipo Reuna, de grande procura e aceitação. Os presos têm o completo domínio de toda maquinaria, toda ela excelente e bem conservada. O interior da oficina, abundantemente ventilado e iluminado, rigorosamente limpo, as máquinas funcionando intensa e ruidosamente, aparenta mais um setor de uma fábrica excelentemente equipada, e os que ali estão a postos, acionando as máquinas, mais parecem operários antigos e treinados, conhecedores de todos os segredos da produção.

Num canto, um priso sentado em cadeira de barbeiro, deixa que outro lhe faça a barba e o cabelo, com todo o conforto e sem necessitar sair da oficina para melhorar a sua apresentação pessoal...

Saindo da oficina, quase em frente, há um corredor que leva ao refeitório, cujas mesas e bancos de marmorite são presos ao chão. O piso é do mesmo material e as paredes são guarnecidas de azulejos até dois metros de altura. Doze lavatório-bebedouros, completam o conjunto. Nesse salão amplamente iluminado e ventilado, por três faces, fazem comodamente as refeições os 240 presos do pavilhão correspondente.

Em comunicação com o refeitório, está a copa de distribuição, com armários especiais para alojar os pratos, talheres e canecas.

Na cozinha, ampla e clara, os painéis são apoiados ao chão, onde está embutido o sistema de aquecimento. A limpeza é rigorosa. Ao redor dos painéis, os presos cozinham a comida dos companheiros. O chefe da cozinha, excepcionalmente gordo, é uma propaganda viva da boa culinária da Penitenciária...

O tamanho das panelas e conchas com que são mexidos o feijão e a sopa, nos relembram as páginas de Jonathan Swift, ao descrever o reino

dos gigantes, nas suas famosas "Viagens de Gulliver".

Saindo da cozinha, demos à volta ao pavilhão e penetrámos na lavandaria, onde é lavada toda a roupa da Penitenciária.

A roupa entra para as lavadeiras que as sacode e alveja dentro d'água fervendo, vão para as centrifugadeiras e estufas onde é secada, e daí passa para as calandras, máquinas de passar e dobrar, que a deixam em condições de ser encaminhada à Rouparia.

No 2.º pavimento, (1.º andar), encontra-se o "hall" de distribuição de presos, dotado de portas de correr, manobradas mecânicamente de dentro de uma cabine telada, situada no centro.

Por meio de escadas independentes, tem-se acesso à 3.ª e 4.ª galerias, no 3.º pavimento, e outras duas escadas em dois lances contínuos conduzem os presos à 5.ª e 6.ª galerias, no 4.º pavimento.

Em cada pavimento encontramos, no corpo central, a cabine de vigilância e controle com grade e tela de proteção, de dentro da qual o guarda fiscaliza as duas galerias do pavimento, podendo dali comunicar qualquer irregularidade, pois tem, ao alcance da mão, telefone, intercomunicador, campainha de alarme, que o colocam em pronta ligação com o chefe da guarda.

As células individuais são modelarmente instaladas.

Têm piso e rodapé de cerâmica, e as paredes caiadas. Possuem vaso sanitário e lavatório de ferro esmaltado, e um chuveiro especial. A água é comandada mecânicamente por um registro especial, embutido no chão, e o sentenciado o move com o pé, colocando na posição própria para comandar a saída da água pela pia, pelo vaso ou pelo chuveiro.

Esse engenhoso sistema de distribuição de água evita o emprêgo de torneiras, válvulas e caixas de descarga comum, com grande economia do precioso líquido.

Um pequeno muro de concreto, esconde o vaso, sem furtar o prêso da vigilância do guarda através do postigo da célula.

O prêso tem liberdade de fazer a sua toilette individual e é obrigado a trazer sempre limpa e arrumada a sua morada.

Na célula há também tomada de corrente, de onde os presos de bom comportamento podem obter luz para leitura, campainha para ser acionada em caso de perigo ou doença, e tomada para transmissões telefônicas, músicas e palestras, acessíveis aos presos através de fones fornecidos aos bem comportados, pela administração.

No 4.º pavimento do último pavilhão há uma sala destinada aos detentos insubordinados, com 26 células comuns e 12 especiais.

Visitamos a seguir a Oficina de Alfaiataria. As oficinas são dirigidas por mestres especializados, e o equipamento mecânico é em geral excelente e o que há de mais moderno.

As máquinas da alfaiataria, são de grande velocidade e alto rendimento. Pequenas guilhotinas mecânicas cortam em minutos várias pilhas de fazenda, e as máquinas de caçar, fazem casas perfeitas e completas em poucos segundos. A oficina confecciona macacões e uniformes para repartições públicas.

Num canto, a indefectível cadeira de barbeiro funcionando perto das máquinas de costura.

A 3.ª oficina, que vimos, foi a de Encadernação. Os livros entram ali velhos e rôtos, ganham roupa nova, e, a apresentação atrativa com que de lá saem, constitui um elogio ao zelo e competência dos presos, no ofício.

Dirigimo-nos ao pátio por uma porta de saída do "hall", e contemplamos o local onde os presos passeiam nas horas de descanso. Os pátios são de concreto com juntas asfaltadas, tendo ao centro duas fileiras de árvores e um pavilhão de sanitários e bebedouros para uso dos presos durante o recreio.

A Carpintaria e a Colchoaria estão instaladas nos prédios da antiga Casa de Correção, ainda não demolidos.

As condições de trabalho nestas oficinas não são tão boas como nas anteriores. O ruído é intenso e aturdidor e a serragem que continuamente se desprende da madeira cobre todos os objetos onde pousa. Aquelas instalações são provisórias, entretanto, aguardando-se apenas a terminação das obras nos pavilhões novos para efetuar a sua transferência.

A Oficina Mecânica funciona sob galpões assentados sobre colunas de alvenaria de pedra e tijolo, e executa consertos, pinturas de automóveis, procedendo inclusive à fabricação das peças que se fizerem necessárias.

Visitámos, ainda nas instalações da antiga Casa de Correção, a Oficina de Rádio que é muito bem aparelhada, apesar do pouco espaço de que dispõe.

A Penitenciária possui usina elétrica e abastecimento d'água próprios e uma horta que é entregue aos cuidados dos próprios presos.

PALAVRAS FINAIS

É nesse ambiente, que a nossa pena pouco eloquente tentou descrever, que se desenrola a vida dos presos.

Eles vivem no trabalho e na disciplina, manobrando as máquinas das oficinas durante a semana, recebendo a visita da família aos domingos, ou correspondendo-se com os parentes distantes.

É preocupação constante da administração facilitar a regeneração, procurando reavivar em suas almas os laços de afetividade pelo contacto com a família.

O trabalho contínuo e bem orientado lhes dá uma nova disciplina de vida e os vai fazendo saldar o seu débito com a coletividade, e como percebem remuneração pelo seus serviços, vão reunindo um pecúlio que lhes socorra a família, ou lhes sirva de amparo na reconstrução de sua vida, ao deixar a Penitenciária.

Sem sofrer castigos violentos que lhe prejudiquem a saúde ou ofensivos da dignidade humana, segundo a proibição do Código Penal, procura-se dinamizar as boas tendências que o crime muitas vezes esconde no recesso das almas.

Essa atitude vai mudando a fisionomia do regime penitenciário, tirando-lhe o feitiço de instrumento de castigo e desagravo, para aproveitá-lo como um meio eficiente de recuperar elementos úteis e trabalhadores.

Ao invés de dar aos presos masmorras sem ar nem luz, inflingir-lhe a tortura e suplício, damos-lhes um ambiente de disciplina, onde não lhe falta a assistência médica e odontológica; damos-lhes ainda oportunidades de ingressar numa nova vida, oferecendo-lhes de início possibilidades de trabalho em boas oficinas, desportos, educação e divertimentos sãos. Facilitamos-lhe o contacto com a família, como já referimos, na certeza de que nêle encontramos um fator dos mais importantes para a reabilitação moral do sentenciado e sua readaptação ético-social.

Uma ressalva importante, contudo, não deve ser esquecida.

A outorga da assistência jurídica, cultural, profissional, educacional, social e médica, aos sentenciados, não significa afrouxar os laços da lei e contribuir para a impotência do Direito, que Ihering simbolizou pela imagem da Justiça com a venda nos olhos, erguendo a balança, mas desprovida da espada.

O que se quer, é reajustar o desajustado, através de um sistema penitenciário rigoroso, porém sem excessos, que seja suasório, que aparte do sentenciado o desejo de delinquir, apelando mais para os seus próprios freios morais, reavivados por um tratamento inteligente, do que obrigá-lo a fingir que se adaptou pelo receio de que a sociedade caia sobre êle, para esmagá-lo pelo seu delito.

A Penitenciária Central do Distrito Federal está seguindo nova orientação, e podemos, com orgulho, proclamar que é um estabelecimento penal à altura da civilização de nossa pátria.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

Direito a alimentos, razão, extensão e garantias

OLIVEIRA E SILVA

(Juiz de Direito no Distrito Federal)

O direito a alimentos decorre da necessidade de subsistir. Direito que se baseia e tempera na equidade.

No casamento, graças à sua natureza contratual, o culpado, nas ações de dissolução da sociedade conjugal, terá de fornecê-los ao cônjuge inocente e, nas relações de parentesco, o solvável ao insolvente.

É um direito que ultrapassa, em todas as legislações, o domínio em que assentam as bases morais e sociais da família legalmente constituída. No Brasil, podem reclamá-los os filhos adulterinos. Na França, não só estes como até os incestuosos.

A obrigação de prestá-los, conforme a nossa lei, resulta de um binômio: o grau de necessidade do reclamante e a situação econômica do reclamado. Variando aquele grau de necessidade e a situação da fortuna do devedor, cabe ao Juiz, de acordo com as circunstâncias provadas, exonerá-lo do encargo, reduzi-lo ou agravá-lo.

Segundo o nosso Código Civil (art. 402), a obrigação de prestar alimentos não se transmite aos herdeiros do devedor, porque lhe empresta um caráter estritamente pessoal.

Preceitua o Código Bustamante, no art. 68:

“São de ordem pública internacional as disposições que estabelecem o dever de prestar alimentos, seu montante, redução e aumento, a oportunidade em que são devidos e a forma do seu pagamento, assim como as que proibem renunciar e ceder esse direito”.

A lei francesa, com uma estranha liberalidade, concede, ao cônjuge sobrevivente, se dêles necessita, o direito de reclamá-los aos herdeiros do cônjuge morto, e, ocorrendo o divórcio, a dívida

alimentar, constante de sentença em favor do cônjuge inocente, transmite-se, dada a sua natureza delituosa e caráter de indenização de que se reveste, aos herdeiros do culpado.

O direito brasileiro exclui da obrigação, os parentes colaterais, exceto os irmãos germanos ou unilaterais, enquanto o direito francês, assegurando-o entre os parentes de linha direta (artigos 203 e 205 do Código Civil), abre uma exceção em favor dos genros e noras que poderão pedir alimentos ao sogro ou sogra, somente cessando a obrigação se morre o espôso que produzia a afinidade, ou, então, os filhos do casal.

Consagra, no seu art. 405, o nosso Código Civil tal direito ao filho adulterino, silenciando, contudo, a respeito do “quantum” respectivo, embora regra de exceção. Na lei francesa, (art. 208), os alimentos concedidos ao filho adulterino, são calculados, expressamente, levando em conta o Juiz o número e qualidade dos herdeiros legítimos, sem, propriamente, ater-se à situação social do devedor.

O curioso é que a lei francesa (art. 762) admite o direito, a alimentos, do filho incestuoso, que os poderá reclamar dos sucessores do pai.

Um ponto delicado na matéria, é o da fixação do seu montante.

Parece-nos que o direito a alimentos não deve admitir um excesso incompatível com a regra moral.

Em cada hipótese, ao Juiz compete verificar as condições do reclamante, idade, saúde, instrução e nível social, para que a cota alimentícia corresponda, exatamente, ao necessário e não ao supérfluo. Incluir, ainda, em sua apreciação, a capacidade física ou intelectual da mulher para determinado serviço, a sua possibilidade de rea-

justar-se a uma profissão interrompida pelo matrimônio, ou de habilitar-se ao exercício de uma carreira.

Que deve compreender a cota alimentícia?

Muito se discute sobre a natureza e extensão dessa cota, atendendo-se à razão e limites das necessidades do reclamante, muito variáveis conforme o seu grau de cultura e nível social.

O que para um pode ser excessivo ou útil, para outro será inarredável.

Alimento não é só o vestuário, teto ou provisão de boca, porém o indispensável à subsistência e saúde física, espiritual ou moral do credor. Assim, o alimento não exclui a diversão comedida, a compra de livros, as despesas com o médico, a farmácia e o dentista, assim como as provenientes da educação do filho menor. Numa palavra: tudo aqui que se torna imprescindível para uma criatura viver, segundo a sua classe social.

A fim de que não fracassem as garantias inerentes à percepção da cota alimentícia, esta deverá ser impenhorável, incessível e alheiar-se ao instituto da compensação.

A impenhorabilidade, em nossa lei adjetiva, beneficia o vencimento do magistrado, professor e funcionário público, o soldo e fardamento do militar, os salários e soldados em geral, salvo para pagamento da cota alimentícia à mulher e aos filhos menores.

Só excepcional a lei se trata de fruto ou rendimento de bem inalienável, destinado a alimentar incapazes ou mulheres viúvas e solteiras (art. 943, I, do Cód. de Processo Civil).

A impenhorabilidade da pensão alimentícia só não deve alcançar o credor que fornece, ao alimentário, as mercadorias que este consome, imprescindíveis à sua subsistência.

A inconssibilidade pode ser uma garantia que a jurisprudência imponha, no que se refere a alimentos. Cedido, livremente, o crédito, desvirtuar-se-ia o instituto, com o empobrecimento, senão a penúria do titular desse direito.

A compensação tornaria inoperantes todas as garantias que a lei concedesse ao credor das prestações alimentícias, porque, se realizada, importaria em dificultar ou coibir a sua própria subsistência, assumindo a posição de devedor do devedor da pensão alimentícia.

Quanto à execução da sentença relativa à cota alimentícia, o Código de Processo Civil, no artigo 919, obriga o respectivo desconto na folha de pagamento do funcionário público, ou do militar, inclusive dos que, a estes, forem equiparados, ou pertencerem a profissão regulamentada pela legislação trabalhista.

O não cumprimento da prestação alimentícia, por qualquer impossibilidade, a cargo do devedor, importa em ser este punido com prisão de um a três meses, prisão que, só mediante o pagamento das cotas vencidas, poderá ser levantada antes do tempo.

Finalmente, a lei adjetiva prescreve, no artigo 921, que o cumprimento integral da pena de prisão não eximirá, de sua obrigação, o devedor. Ainda o art. 922 da citada lei faculta, ao juiz da causa, de ofício ou não, determinar o pagamento das cotas vencidas, mediante seqüestro judicial de bens ou rendimentos do devedor.

PARECERES

ATO ADMINISTRATIVO — REVOGABILIDADE — ADMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO MEDIANTE CONTRATO — RECURSO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

A revogabilidade não é característica própria de todo ato administrativo, mas apenas daqueles que não chegam a firmar direitos subjetivos.

O ato administrativo só se faz definitivo, como fonte de direitos, após conhecido pela divulgação ou tornado irretratável por ter dado lugar a atos subseqüentes.

O ato administrativo que ainda não se tornou conhecido nem irretratável, mantendo-se no âmbito interno da administração, pode ser revogado de modo expresse ou, implicitamente, por decisão em sentido contrário.

A situação jurídica do extranumerário contratado é disciplinada pelo instrumento con-

tratual naquilo que nêle se previu e regulada por ato unilateral do Estado no em que foi êle omisso, ou nos casos previstos expressamente em lei.

PARECER

1 — O Coronel da Reserva Manoel Antunes de Castro Guimarães Júnior foi contratado professor da Escola de Intendência do Exército, em dias de abril de 1934. Expirando em 1936 (a 15 de abril) o lapso contratual, pois os seus serviços se locaram por dois anos, renovou-se o contrato por outros dois, devendo expirar, assim, em 15 de abril de 1938.

A 16 de janeiro de 1937 foi êle dispensado da função por ter o Governo resolvido sustar, durante algum tempo, as matrículas na Escola de Intendência. Por decreto de 30 de março de 1941, e nos termos do decreto-lei n.º 103, de 23 de dezembro de 1937, foi considerado professor efetivo do mesmo estabelecimento.

2 — Tendo em vista êsses antecedentes, requereu o suplicante ao Senhor Ministro da Guerra, em 24 de dezembro de 1941, que se lhe contasse a antiguidade, como professor efetivo desde 11 de março de 1938, data da efetivação no cargo de professor, também da Escola de Intendência, do Sr. Jorge Figueira Machado, cuja situação jurídica era exatamente igual à sua.

Tal requerimento chegou a receber um despacho de deferimento do titular da Guerra (25-11-42), ao qual se seguiram dois outros, um mandando anexar processo análogo (28-11-42) e outro, após a anexação, submetendo o assunto à audiência do Consultor Jurídico do Ministério para o "estudar novamente" (8-2-43).

Paralizado então o andamento do caso, o suplicante entra com novo requerimento, a 8 de outubro de 1945, insistindo pela sua solução. Aqui, porém, modifica o pedido, ampliando-o: pede a contagem ininterrupta do tempo de serviço na Escola de Intendência do Exército desde abril de 1934 (o que não solicitará antes), e a da sua efetivação desde a data do decreto-lei n.º 103, de 23 de dezembro de 1937 (quando antes a requerera a contar de 11-3-38).

3 — Por ofício n.º 91, de 24 de abril do corrente ano, solicitamos nos fôsse informado o teor integral dos atos de admissão do requerente em 1934 e da sua recondução em 1936. Certo por demoras de buscas em arquivos não foi possível no-los fornecer até hoje. Como, porém, não se trate de elemento essencial à formação do nosso uízo, serão apenas úteis ao debate da espécie, e estando o processo há meses pendente de estudo, dispensamo-nos de aguardar o esclarecimento solicitado.

4 — Do despacho ministerial datado de 25 de novembro de 1942 não há cogitar, pois foi tacitamente revogado, três dias depois (despacho de 28-11-1942), quando o Sr. Ministro da Guerra ordenou se apensasse ao processo um outro relativo a caso semelhante. O apensamento não teria razão de ser se se considerasse de pé o despacho an-

terior, do qual resultaria o término do processo; mas, uma vez ordenado, importou em reabrir, à luz de novos elementos, o exame do assunto. Aliás, o terceiro despacho ministerial, proferido a 8 de fevereiro do ano seguinte (1943), reafirmou o propósito revogatório da segunda decisão, ao mandar a matéria à Consultoria Jurídica.

5 — Era possível a reconsideração do despacho de deferimento?

A revogabilidade não sendo característica própria de todo ato administrativo (ao contrário do que se costuma asseverar), o é daqueles que não chegam a firmar direito subjetivo (GASCON y MARIN, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1935, vol. I, pág. 191).

Ora, na espécie, o ato nem tendo sido publicado, nem por outra forma se havendo notificado ao suplicante, não chegou a criar direito subjetivo para êle. Apesar de lançado no processo permaneceu no âmbito interno da Administração, que o podia revogar ao seu talante, fôsse declarando de modo expresso que ficava sem efeito, fôsse, ainda, como ocorreu, decidindo noutro sentido.

Percebe-se que a autoridade, logo após assiná-lo, entendeu que o assunto merecia exame mais detido e o fez excluir do expediente a ser publicado.

Poderia, legitimamente, tê-lo desfeito no sentido material, riscando-o e tornando-o ilegível, pois, em verdade, a sua deliberação foi no sentido de adiar a solução do caso. Mas porque não o fez, não foi que deixou de tornar atrás reconsiderando o seu ponto de vista.

6 — O ato administrativo só se torna definitivo como fonte de direito, após conhecido, ou tornado irretratável, isto é, se divulgado (publicação, intimação, etc.), ou quando tenha dado lugar a ato subsequente. Antes não exprime senão um juízo provável do agente, sempre suscetível de reconsideração.

De certo modo pode comparar-se à sentença, a qual, embora lançada nos autos, é modificável pelo juiz, ao seu talante, até o momento em que, publicada ou intimada, se fixa no seu conteúdo.

7 — O pedido se deve ter, portanto, como não decidido afinal.

8 — A admissão do servidor público mediante contrato (e na espécie não se exhibe o instrumento, mas não se contesta que contrato houvesse e com o teor invocado pelo suplicante), sem estratificar a disciplina da relação jurídica em todo o seu alcance e conteúdo, pois há pontos suscetíveis de modificação mesmo existente o laço contratual a vincula a um sistema mixto contratual-estatutário.

A situação jurídica entre o Estado e servidor é disciplinada pelo instrumento contratual naquilo que nêle se previu e regulada por ato unilateral (do Estado) no em que foi êle omisso.

Assim é que, se no ato de admissão (autorização, aprovado ou não, conforme a lei da época), se fixam cláusulas sobre a vigência, a natureza do serviço a prestar, o estipêndio a ser pago, etc., nenhuma das partes (Estado ou indivíduo) as pode denunciar. A denúncia unilateral

importa em infringência e acarreta as sanções que o próprio instrumento estipule, ou as genéricas para os casos de inadimplemento.

9 — entender doutro modo, ou seja, equiparar o contratado a qualquer outro servidor público (funcionário público propriamente dito, ou extranumerários doutras categorias — mensalistas, etc.) para sujeitá-lo ao regime puramente estatutário, é reconhecer na forma contratual de admissão uma inutilidade, puro verbalismo sem sentido concreto.

Ora, quando o legislador fez regular a admissão de certa categoria de servidores por contrato, não podia desconhecer o sentido imanente do ato jurídico contratual, que está na vinculação recíproca dos participantes a direitos e deveres. Adotar a forma contratual, quando o intuito fôsse imputar à relação de direito o sentido peculiar às que nascem de atos unilaterais, seria inexplicável desprezo pelo alcance técnico do mais difundido dos institutos jurídicos e importaria em criar uma injustificável fonte de dúvidas.

Demais disso os textos que têm regido a investidura contratual de funcionários, desde o regulamento de 1928 (aprovado pelo decreto n.º 18.088, de 27 de novembro dêsse ano), onde vagamente se cogitava das cláusulas do contrato (deveriam constar de portaria e folhas de pagamento — art. 7.º, § 1.º), até o decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943 (onde já se fala de “contrato bilateral”, “minuta de contrato”, “lavatura de contrato”, registo de contrato no Tribunal de Contas, etc. — arts. 16, 17, 20, b e c), cogitam de cláusulas a estabelecer quanto a local, espécie do serviço, período do trabalho, salário, prazo de vigência da relação jurídica, etc., o que denota, inequivocamente, que o *contrato* não é simples ato de admissão, mas ato de admissão clausulada.

Quando se quiser ter como mutável qualquer cláusula contratual (que então valerá apenas como fixadora de alguns dos pontos da relação jurídica no seu momento de início) é preciso que a lei o diga previamente, porque, não o dizendo, o contrato entende-se feito sem possibilidade de mutação unilateral. O decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, por exemplo, previa o aproveitamento do extranumerário (inclusive o contratado) em função de menor salário (art. 51). Assim a fixação do salário no contrato ficaria sempre sujeita a essa restrição.

Outro exemplo. Quando o decreto-lei n.º 175 permite a dispensa do extranumerário, independente de inquérito administrativo (art. 10), não fere a duração contratual fixada em se tratando de extranumerários contratados. A dispensa aí não é de justa causa, mas de inquérito que a apure. E então cabe distinguir; se se trata, digamos, de *mensalista*, a dispensa, já que nada a impede, se pode dar sem inquérito e sem justa causa; em se tratando de contratado, admitido, ao invés dêsse, por tempo certo, a dispensa pode ter lugar sem inquérito, mas se houver causa para isso prevista, expressa ou implicitamente, no ato de admissão. Dispensado, sem causa justa o prejudicado poderá pedir, em juízo, as reparações necessárias.

Atende-se, ainda, como refôrço da distinção, em que no art. 30, § 3.º, se diz, especificamente:

“O mensalista dispensado não terá direito a qualquer ressarcimento ou reclamação”.

10 — Na verdade, como se diz numa das informações da Escola de Intendência do Exército, a Lei do Ensino Militar, vigente desde 21 de agosto de 1933, antes, portanto, da primeira admissão do suplicante, estatua que as nomeações se fizessem, “mediante concurso” e “por cinco anos” (art. 32), critério não seguido quanto a êle.

Todavia isto não é que torna inválida a sua investidura (por dois anos e sem concurso) e a posterior recondução. A admissão não se fez, como seria de esperar, nos estritos termos da Lei do Ensino, porém teve lugar na forma comum adotada no serviço público (regulamento de 1928). E o decreto-lei n.º 103, não aludindo a professores e auxiliares de ensino admitidos nos termos do decreto n.º 23.126, de 21 de agosto de 1933 (Lei do Ensino Militar), senão simplesmente aos admitidos antes da Carta de 1934, ratificou as investiduras acaso feitas com base noutros textos, que não o dêste decreto-lei.

Nem a dispensa do suplicante se fez sob o pretexto de irregularidade na admissão, mas invocando a conveniência de reduzir o pessoal da Escola. A própria Administração sempre teve como regular a investidura.

11 — E’ ainda de se fazer sentir que, mesmo se se houvesse por discutível a juridicidade das investiduras do suplicante em 1934 e 1937, razões imperiosas de equidade levariam a toma-las como base para nova decisão administrativa favorável.

E’ que a professorese outros, em situação originariamente idêntica à do requerente, já se deferiu o que vem êle solicitando. E é cânone de inegável sabedoria no âmbito das decisões administrativas resolver com a mesma benevolência ou o mesmo rigorismo, situações de idêntica configuração jurídica. Em nada transparece melhor o espírito de justiça do administrador, que no tratar dentro do mesmo critério situações moralmente idênticas.

12 — Assim consideradas as coisas, a dispensa do suplicante, antes de expirado o prazo contratual (que não se contesta existisse) foi ilegítima. Tem êle, portanto, direito às vantagens decorrentes da sua situação de contratado até à expiração do prazo do ajuste.

13 — Na espécie, até onde vão essas vantagens?

O pedido agora podia surgir ampliado, como surge, pedindo-se a contagem de tempo, não da data da readmissão do professor Dr. Jorge Figueira Machado, mas integralmente?

E’ de se reconhecer o direito a vencimento não percebidos?

14 — Quanto à ampliação do pedido se nos afigura admissível.

E até em juízo, onde há sempre interesses contraditórios em estado potencial ou atual (antes da contestação da lide ou depois dela) se admite, com certas cautelas, a modificação do pedido (Código de Processo Civil, art. 181), como vedá-la, de modo absoluto, na instância administrativa?

O que é preciso é estabelecer quando e até onde se pode alterar o conteúdo ou a amplitude do pedido perante a Administração.

A falta de normas legais, que disciplinam o assunto, nos hão de orientar os princípios gerais informadores do processo e da atividade administrativa.

Dêles partindo se pode acertar a inalterabilidade do pedido nos seguintes casos:

1.º) Quando já exista decisão concessiva ou denegatória, calcada no pedido formulado.

A decisão, quando não recorrível, põe termo à pretensão em via administrativa. Se cabível ou interposto recurso, êste deve versar sobre o que nela se apreciou e não sobre pedido outro, pois isto converteria a instância de recurso em instância originária.

2.º) Quando a instrução do processo se torne impraticável ante a mudança do pedido.

Admitir a alteração, nesta hipótese, equivale a reabrir a instrução, o que, praticamente, significa formular, instruir e discutir um novo processo.

3.º) Quando se trate de pedido, cuja formulação dependa de prazo, e êste já esteja esgotado.

A alteração seria apenas um expediente utilizado para obstar os efeitos da caducidade do direito, pretendendo-se salvar-lhe a oportunidade de defesa, através processo a outro direito concernente.

Acentue-se que tais regras comportam certa flexibilidade, por força das omissões do nosso direito positivo e da imprecisão das praxes da nossa Administração Pública.

15 — Ora, na espécie não se identifica nenhuma das hipóteses configuradas como de inalterabilidade do pedido.

A pretensão do suplicante ainda não está decidida, a instrução feita se presta ao exame do primeiro pedido como ao do segundo, e, finalmente, não se pleiteia contra ato de cuja prática começasse a correr do prazo de recurso.

16 — O objetivo da forma no processo administrativo é apurar os fatos para sobre êles fazer justiça, aplicando o

direito. Denegá-lo em virtude, apenas, da menor eficiência técnica dos postulantes, seria desvirtuá-lo.

Hoje, mesmo no processo civil, apesar dos interesses privados antagônicos que envolve, se impõe ao juiz superpôr a necessidade fundamental de fazer justiça às sutilezas formais. A forma não perde o seu valioso papel de disciplinadora do rito processual em benefício da simplicidade e esclarecimento dos pontos essenciais a debater, mas não deve constituir um acervo de minúcias, cuja infringência possa fazer naufragar o direito substancial em debate.

17 — O decreto-lei n.º 103 declarando que “ficam efetivados como catedráticos e adjuntos de catedrático” quantos estejam na situação nêle prevista, quiz fazer contar tôdas as efetivações duma só data (a sua data), independente de demora maior ou menor que pudesse haver no expediente de efetivação de cada interessado, como salienta, muito oportunamente, o parecer de fls. fls. do Dr. A. Sampaio Costa.

Destarte o decreto de 30 de maio de 1941, que, nos termos daquele texto legislativo, considerou o suplicante professor efetivo, retrotraiu, nos seus efeitos, a 23 de dezembro de 1937, ou melhor, declarou implicitamente existente, desde essa data, a situação jurídica por êle pleiteada.

18 — Quanto aos vencimentos atrasados não cabe concedê-los ao suplicante, que não os pede. Fazê-lo seria decidir *ultra-petita*. O objetivo do pedido é contagem de tempo, com os efeitos consequentes (sobre os proventos da inatividade, etc.), e não percepção de atrasados.

19 — Concluimos:

1.º) é de contar ao suplicante, como tempo de serviço de professor contratado, o período que se compreende entre a sua dispensa e a promulgação do decreto-lei n.º 103;

2.º) é de contar-lhe tempo de serviço, como professor efetivo, desde 23 de dezembro de 1937, data do decreto-lei n.º 103.

Rio de Janeiro, em 31 de agosto de 1946.

Seabra Fagundes

Consultor Geral da República

JULGADOS

APOSENTADORIA FUNDADA NO Art. 177 DA CONSTITUIÇÃO DE 1937

Não importa ao exame da espécie que o ato da aposentadoria tenha sido imotivado. Falece ao Judiciário competência para julgar se havia, ou não, conveniência para o interesse público ou para o regime, na aposentadoria — Pelos termos do Art. 177, o único juiz dessa conveniência era o Executivo.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

N.º 3.930. — Pôrto Alegre.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos.

Acordam, em Terceira Câmara Civil, desprezada, contra o voto do sr. desembargador Loureiro Lima, a preliminar de inconstitucionalidade da lei n.º 2, de 16 de maio de 1938, para efeito de remessa dos autos ao Tribunal Pleno, negar provimento à apelação do dr. Raul de Freitas Bocanera, para confirmar, por seus próprios e jurídicos fun-

damentos, a sentença apelada, que julgou improcedente a ação proposta pelo apelante contra o Estado do Rio Grande do Sul, com o fim de anular o ato que o aposentou, com fundamento no art. 177 da Constituição de 1937, no cargo de juiz de direito de terceira entrância.

Desprezaram, por maioria de votos, o que se convencionou chamar de preliminar de inconstitucionalidade da lei constitucional n.º 2, de 16 de maio de 1938, restaurador daquele dispositivo transitório da carta outorgada em 10 de novembro de 1937, pelos mesmos motivos invocados, a respeito, na decisão recorrida.

Submetido o país a um governo de fato, cujo discricionismo foi autolimitado por uma carta constitucional *in fine*, por depender de aprovação em plebiscito, logicamente, podia o Executivo, antes dessa aprovação e pelo mesmo processo de legislar, alterar suas atribuições.

Quanto ao mérito, propriamente dito, dúvida não há quanto à força e obrigatoriedade da referida carta constitucional, embora não submetida ao plebiscito por ela previsto. A sua validade, decorrente de sua duração, equiparou o governo de fato a governo *de jure*, de modo a impôr o reconhecimento de sua legitimidade, não afetada pela nova Constituição. Em tais condições, impõe-se o reconhecimento da validade de seus dispositivos, inclusive daquele que serviu de fundamento à aposentadoria do autor.

Mas alegou este que, vencido nesse ponto, forçoso é, no entanto, reconhecer que o aludido artigo 177 não dizia respeito aos magistrados, membros de um poder e, não, simples funcionários civis, e refugir a sua aplicação à competência do Executivo Estadual, como frizou a Circular do Ministério da Justiça, dirigida aos Interventores em meados de 1938 e ficou expresso no decreto 1.202, de 8 de abril de 1939.

A sentença recorrida, porém, bem analisou mais esse aspecto da questão intentada pelo autor.

A própria constituição cuja validade é reconhecida considerou os juizes como funcionários públicos, no art. 182, interpretado pela lei constitucional n.º 8, de 12 de outubro de 1942.

Na verdade, circular do Ministério da Justiça aos Interventores e o decreto 1.202, de 8 de abril de 1939, fizeram depender a aplicação do artigo 177, pelo Estado, de prévia autorização do Presidente da República. São, no entanto, posteriores ao ato de aposentadoria do autor e, a ele, por isso, não aproveitaram. O artigo referido não fazia qualquer distinção. Conferia a faculdade de apresentar funcionários civis e militares, no interesse do serviço público, ou por conveniência do regime, ao Governo, ficando a seu juízo exclusivo o uso dessa faculdade. Se lei posterior condicionou o uso dessa faculdade, pelo Estado, a prévia autorização do Presidente da República, claro é que a nova disposição, entrou a produzir efeito para o futuro, não podendo retroagir para abranger casos já consumados, sem expressa menção.

Está no mesmo pé de igualdade o argumento referente à revogação do artigo 177, pela lei constitucional n.º 12 de 8 de novembro de 1945. Disposição transitória, aquela ar-

tigo deixou de vigorar, desde a vigência da lei referida. Dêsse momento em diante, não mais seria, em consequência, aplicado. Ao diploma, porém, não foi dado efeito retroativo, de modo que não alcançou as aposentadorias anteriormente decretadas.

Não importa, ao exame da espécie que o ato de aposentadoria do autor tenha sido imotivado. Falece, ao judiciário, competência para julgar se havia, ou não, conveniência, para o interesse público ou para o regime, na aposentadoria. Pelos termos do artigo 177, o único juiz dessa conveniência era o Executivo. Por essa razão, tanto podia dar os motivos do ato como guardá-los para si, bastando invocar o dispositivo em que se fundava.

A esses fundamentos, já apreciados na sentença apelada, há a acrescentar, com relação à retroatividade do artigo 143 § 3.º da Constituição de 18 de setembro, alegada nesta instância, que a nova lei magna não tornou inexistente, não invalidou atos fundados em disposição da revogada Carta Constitucional de 10 de novembro. Por conseguinte, os efeitos de seus dispositivos não podem atingir aqueles atos, pois sabido é que o efeito imediato da lei constitui regra a ser aplicada, o que exclui, implicitamente, o seu efeito retroativo, visto como não atinge a lei nova fatos anteriores à sua promulgação.

Custas na forma da lei.

Pôrto Alegre, 29 de maio de 1947.

SAMUEL SILVA, presidente. DECIO PELEGRINI, relator. LOUREIRO LIMA, vencido na preliminar da inconstitucionalidade da lei constitucional n.º 2, de 16 de maio de 1938, que restabeleceu o art. 177 da Constituição de 10 de novembro. A meu vêr o argumento da sentença apelada, esposado pelo acórdão, para sustentar a constitucionalidade dessa lei, é inaceitável. Repousa ele na afirmativa de que a Constituição de 10 de novembro se achava *in fiere*, por depender de plebiscito, nacional, prometido pelo seu art. 187, e a ser regulado por decreto, — decorrendo disso a existência de um governo de fato cuja capacidade legislativa era absoluta. A verdade, porém, é outra. Não se trata de constituição *in fiere*, mas de constituição *facta*, outorgada pelo autor do golpe, de Estado ao povo brasileiro, e pela qual ele próprio se limitou em suas atribuições. O próprio art. 187 é bem claro ao dizer que “esta Constituição entrará em vigor da sua data”, e isso em respeito ao que prometeu na sua exposição de motivos: “decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá, desde hoje, em todo o país”. Ora, o usurpador, ao dar o golpe, outorgando no mesmo ponto a constituição que quis, reservou-se na mesma todos os poderes que julgou necessários às suas inclinações de mando. Dentre eles, todavia, não se encontra o de alterar a Constituição, isto é, não se reservou o de poder constituinte, convertendo-o a outro poder, em seu art. 174. Por isso, ao decretar a chamada lei constitucional n.º 2, fê-lo incocando o art. 180 da Constituição. Mas esse dispositivo só lhe dava competência de baixar decretos-leis, e não o de alterar a Constituição. E’ evidente, portanto, a inconstitucionalidade daquela. E’ que o então presidente da República não tinha medo de violar

a Constituição que, como usurpador, outorgara e se autolimitou. Penso com JHERING que não é só o receio e o medo que devem levar o poder público a observar as leis; "deve ele obedecer a um mobil mais nobre, qual é o do respeito à lei por ela mesma; mas, na falta deste último, os dois primeiros têm por certo a sua influência. No alto, como não baixo, o respeito à lei deve substituir o medo à lei; mas, na falta deste respeito, é bom que sempre subsista o medo. Mas, o usurpador também não tinha medo. Fui presente. *João Bonuma.*

— *A desacumulação ordenada em 1937 foi implicitamente ratificada pela Constituição de 1946.*

JUÍZO DA 1.^a VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO
DISTRITO FEDERAL

Ação ordinária:

Autor — Ernani Carlos de Menezes Pinto — Ré —
Prefeitura do Distrito Federal.

Vistos, etc.

Ernani Carlos de Menezes Pinto, funcionário público aposentado, aciona a Prefeitura do Distrito Federal para haver os proventos da aposentadoria que deixou de receber, a partir de 1.º de janeiro de 1938, excluídos os pagamentos já prescritos, acrescidos de juros moratórios, custas e honorários de advogado, na base de 20% sobre o total a ser pago. Alega ter sido, por decreto de 23-7-1920, do então Prefeito Carlos Sampaio, aposentado no cargo de chefe do serviço de Inspeção sanitária do Leite e Laticínios, por contar 30 anos completos de efetivo exercício. A 4-6-1925 foi nomeado professor catedrático de Histologia e Embriologia da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, continuando a receber os proventos da aposentadoria, cumulativamente com os vencimentos deste cargo federal. Sobrevindo a Carta Constitucional de 1937, entendeu a Prefeitura que o autor não poderia continuar a receber aqueles proventos simultaneamente com os vencimentos do cargo federal. Sustenta, porém, o autor, citando o art. 93 da Constituição de 1934, § 1.º, do art. 172 da Constituição de 1937, art. 159 da Constituição outorgada de 1937, art. 3.º da Introdução ao Código Civil, em vigor até 1942, e jurisprudência a respeito de leis retroativas, que o ato da Prefeitura ofendeu seu direito adquirido. Prossegue, afirmando que, embora, a Carta de 1937 não proibisse a promulgação de leis retroativas, o Decreto-lei n.º 24, de 29-1-37, que dispôs sobre as desacumulações, só contém uma disposição retroativa, o artigo 2.º que diz respeito, apenas, à acumulação de funções ou cargos, ao passo que ele, autor, acumulava proventos de aposentadoria e cargo, primeiro, e, depois de aposentado no cargo federal, os proventos de duas aposentadorias, a municipal e a federal o que sustenta não ser vedado por lei. Finalizando, alega

que, sobrevivendo sua aposentadoria no cargo federal, a 5-2-1944, tanto os proventos desta como os da municipal, correspondem à contraprestação devida pelo Estado, em virtude de contribuições pagas regularmente, para tal fim, por ele, autor, como foi reconhecido em um dos *consideranda* do Decreto-lei n.º 8.821, de 24-3-1946. Com a inicial junta os documentos de fls. 9 a 12.

Citada, entrou a ré com a contestação de fls. 18, na qual, após resumir o que postula o autor, sustenta, em síntese, que, voltando o funcionário à atividade, deixam de subsistir os motivos pelos quais fôra decretada a sua aposentadoria, não lhe cabendo, pois, lícito acumular os proventos de uma inatividade municipal com os decorrentes de uma atividade federal, nem os de duas inatividades. Alega, ainda, não prevalecer o argumento da existência de um direito adquirido, pois este não ocorre contra disposição expressa de lei, bem como, em parte, a prescrição da ação.

A fls. 21 está o despacho saneador, no qual a indeferiu, por desnecessária, a produção das provas porque protestou a ré, na contestação. Realizada, no dia designado, a audiência de instrução e julgamento, me vieram os autos conclusos para a sentença.

Isto pôsto:

Inicialmente, convém esclarecer que negou este juízo a produção de mais provas nesta demanda, bem como deixou de mandar conferir a fotocópia de fls. 9-10, não só por não ter sido impugnada pela ré a existência do documento reproduzido, como também porque, dezesseis dias depois de iniciada a ação e antes de expedido o mandato de citação — o qual noto de passagem, demorou irregularmente vinte e oito dias a ser expedido pelo Cartório — sobreveio a promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, que, em seu Ato das Disposições Transitórias, art. 24, regulou soberanamente a espécie. — Estabelece a citada disposição constitucional:

"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, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam aproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste ato.

"Parágrafo único. Ficam restabelecidas as vantagens da aposentadoria aos que as perderam por força do mencionado Decreto, sem direito igualmente à percepção de vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato".

Como o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem, neste passo, por força da própria natureza da situação que regula, aplicação imediata, resulta líquido e certo que o autor terá restabelecidas as vantagens de sua aposentadoria municipal, reclamadas nesta demanda, mas, tão somente, a partir de 18 de setembro do corrente ano, data da promulgação daquele Ato.

O autor acumulava os vencimentos do cargo de professor catedrático de Histologia e Embriologia da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, cargo federal, com as vantagens da aposentadoria municipal no cargo de chefe do serviço da Inspetoria Sanitária do Leite. Por força do art. 159 da Carta de 37 e art. 4 do Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, que regulamentou aquela disposição constitucional, dispondo ser "proibida a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma bem como a destes com os de função ou cargo público", perdeu o autor as vantagens de sua aposentadoria. Ajusta-se pois o seu caso, perfeitamente, à hipótese contemplada no Ato das Disposições Transitórias da atual Constituição.

Quanto ao pedido formulado na inicial, de pagamento de proventos de aposentadoria que deixou de receber, em sua parte, não prescrita, desde cinco anos, portanto, antes da propositura da ação, não deve ser acolhida, quaisquer que sejam as razões que invoca o autor, eis que não pode a sentença decidir contra expressa e clara disposição constitucional. O parágrafo único do art. 24 das citadas Disposições Transitórias nega categoricamente o direito pleiteado pelo autor, quanto aos proventos anteriores não recebidos.

Quaisquer que sejam os defeitos apontados, relativamente ao Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, e suas alegadas consequências, ferindo direitos adquiridos — o que, aliás, a

Carta de 37 não vedava. — está tudo convalidado soberanamente pela Constituição de 46. Restabelecendo, ou melhor, consagrando a possibilidade de acumulações como a que o autor fruía em seu art. 185, a Lei Magna estendeu essa vantagem aos que dela haviam sido privados em 1937, dispondo, entretanto, que a percepção dos proventos acumulados só lhes seria lícito a partir da nova Constituição (art. 24 e parágrafo único do Ato citado).

Curialmente, não tem qualquer procedência o pedido de honorários, formulado pelo autor. Regular e legal a desacumulação ordenada em 1937, implicitamente ratificada pela Constituição de 46, quanto às suas consequências tal fato jamais acarretaria essa obrigação adicional por parte da ré.

Assim, considerando o disposto no parágrafo único do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias, promulgado, juntamente com a Constituição vigente, a 18 de setembro de 1946, julgo em parte procedente a ação, para condenar, como condeno, a ré a restabelecer, a partir de 18 de setembro de 1946, o pagamento dos proventos da aposentadoria concedida ao autor, por ato de 23 de julho de 1920, acrescido de juros moratórios, contados na forma do ar. 3.º do Decreto-lei n.º 22.785, de 31-5-1933. Custas em proporção. Recorro *ex-officio*. P.R.I.

Rio, 12 de dezembro de 1946. — João José de Queirós.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

ACUMULAÇÃO PROIBIDA — EXTRANUMÉRARIO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL ELEITO DEPUTADO ÀS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS

— *Interpretação dos arts. 48 e 50 da Constituição.*

— *Investido em funções legislativas federais, estaduais, ou municipais, o funcionário público ocupante de cargo público do qual não possa ser demitido "ad nutum" será afastado do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria.*

— *Os funcionários demissíveis "ad nutum" deverão ser exonerados, uma vez verificada a posse como congressistas, situação em que também se enquadram os extranumerários não amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Os extranumerários beneficiados pelo referido artigo deixam de ser demissíveis "ad nutum" e devem gozar do privilégio estabelecido no art. 50 da Constituição.*

Processo n.º 3.002-47 — *Pareceres do Consultor Jurídico, em 10-8-47 e da D.P. do D.A.S.P., em 3-9-47 — D.O. de 1-10-47.*

Processo n.º 3.002-47 — *Consulta a D.P. do D.A.S.P. qual a situação do extranumerário do serviço público federal eleito deputado às assembleias legislativas estaduais.*

2. A incompatibilidade de exercício e de percepção cumulativas de proventos é a primeira consequência da posse. Como servidor federal está o extranumerário sujeito às mesmas restrições que o funcionário quanto à acumulação proibida.

3. A Constituição, no art. 48, n.º I, a e II, b, veda ao Deputado ou Senador eleito para o Congresso Nacional a aceitação jurídica de direito público, bem como a permanência em cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*. A razão é óbvia; decorre da necessidade de colocar aquele que exerce um mandato popular a salvo de qualquer subordinação hierárquica, ou injunção disciplinar, alheia ao desempenho da função legislativa.

4. Se o Deputado ou Senador não pode conciliar o seu mandato com o exercício da função ou emprego indicados, *ipso facto*, o servidor que estiver investido nestes, não poderá pretender fazê-lo, ainda que o mandato seja estadual ou municipal.

5. Os deveres que a lei impõe ao servidor, investido em cargo ou função federal, e as sanções a que fica automaticamente adstrito, em caso de infração, são incompatíveis com as imunidades do mandato estadual ou municipal.

6. Além de proibir que o Senador ou Deputado, depois da posse, ocupe "cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*" (art. 48, n.º II, b), a Constituição, no art. 50 manda afastar o funcionário público do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria.

7. A conjugação dos dois dispositivos mostra que o art. 50 só se refere aos funcionários que não possam ser demitidos *ad nutum*. Este devem ser exonerados, verificada a posse como congressistas. A precariedade da investidura é incomparável com o afastamento prolongado que o exercício do mandato pressupõe.

8. Na mesma situação dos funcionários demissíveis *ad nutum* se encontram os extranumerários. A sua condição se deve regular à luz do disposto no art. 50 da Constituição. E, pela latitude em que está vasado aquele dispositivo, deve, a meu ver, atingir os extranumerários do serviço público federal, investidos em funções legislativas estaduais ou municipais.

9. Resta, finalmente, uma situação especial a considerar. É a dos servidores federais beneficiados pelo artigo 18, parágrafo único, e art. 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Equiparados aos funcionários para os efeitos de estabilidade, deixam de ser demissíveis *ad nutum*, e devem gozar do privilégio estabelecido no art. 50 da Constituição.

É o meu parecer.

S.M.J.

No mesmo processo, a D.P. deu o seguinte parecer:

Professor, referência XXVIII, da T.N.S., do Colégio Pedro II, tendo sido eleito Deputado à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, solicita-lhe seja concedido substituto para a cadeira que vem regendo (Latim), enquanto durar o mandato.

2. O Ministro da Educação e Saúde (M.E.S.) em consequência, pede orientação ao D.A.S.P., quanto ao assunto, esclarecendo que a legislação vigente é omissa em relação aos extranumerários, impondo-se, assim, decisão de caráter geral, que solucione o presente caso e outros idênticos que possam surgir.

3. Esta D.P. solicitou o pronunciamento do Sr. Consultor Jurídico deste órgão, cujo parecer esclarece a situação do servidor, em exercício de mandato eletivo.

4. De acordo com esse parecer, o extranumerário, não amparado pelo art. 23 do A.D.C.T., perde a função, quando investido em mandato legislativo.

5. Se esta função integrar Tabela Suplementar, não poderá ocorrer preenchimento por nova admissão.

6. Poderá, porém, conforme o caso, ser examinada a possibilidade e conveniência da criação de função correspondente, em Tabela Ordinária.

7. Com êste parecer, a D.P. propõe a restituição do processo ao Ministério da Educação e Saúde.

ADVOCACIA ADMINISTRATIVA — EXERCÍCIO POR PARTE DE EMPREGADOS DE AUTARQUIA

— *Estende-se aos empregados de autarquias o disposto no art. 226, n.º IX, do E.F., que proíbe aos funcionários o exercício de procuratórios junto a repartições públicas.*

Processo n.º 5.558-47 — Pareceres da D. P., em 22-8-47; do Consultor Jurídico em 22-9-47 e novamente da D.P. em 29-9-47 — D.O. de 10-10-47.

O Instituto Nacional do Mate (I.N.M.) encaminhou ao D.A.S.P. consulta formulada por empregado sobre se, em face da Constituição e da legislação comum, pode exercer advocacia junto a repartições públicas e especialmente junto ao Ministério da Aeronáutica.

2. Antes de submeter o assunto à apreciação do D. A.S.P., o I.N.M. ouviu a sua Consultoria Jurídica, que considerou o assunto de interesse de grande número de advogados, igualmente empregados de autarquias, e por isso carecedor de solução uniforme a ser dada por êste órgão.

3. Em resumo, argumenta o consulente que entende de poder, na qualidade de empregado autárquico, exercer procuratório junto a repartições públicas.

a) que “é livre o exercício de qualquer profissão observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer” consoante o § 14 do art. 141 da Constituição;

b) que “o que o Código de Ética Profissional condena é que o advogado se possa valer de sua influência em benefício do cliente, aconselhando-lhe por isso mesmo, que evite qualquer atitude que signifique o aproveitamento dessa influência para aquêle fim” conforme parecer do jurista J. M. Carvalho Santos;

c) que a proibição de ser procurador de partes perante repartições administrativas se refere ao funcionário público, como tal definido pelo respectivo Estatuto, e não ao empregado de autarquia;

d) que os empregados do I.N.M. se regem por legislação especial, não tendo, como as demais autarquias, as garantias asseguradas aos funcionários públicos;

e) que, para a equiparação dos empregados do I.N.M. aos funcionários públicos, seria necessária lei especial, até agora inexistente que os considerasse integrantes de um quadro suplementar do Ministério da Agricultura;

f) que o D.A.S.P. já firmou jurisprudência no sentido de não serem os empregados autárquicos considerados funcionários públicos, tendo opinado certa vez por que não pudessem, por isso, fazer parte de Comissões de Inquéritos;

g) que o procuratório de partes em repartições públicas, ora pleiteado, não se confunde com a advocacia administrativa, que é figura delituosa prevista na lei penal, e para exercício da qual nem é preciso ser formado em Direito;

h) que os dispositivos disciplinares do Estatuto dos funcionários não devem ser estendidos aos empregados autárquicos, pois, em caso contrário haveria aplicação análoga em matéria de restrição de direitos, o que é contra os princípios jurídicos;

i) que os empregados autárquicos exercem suas atividades em círculo de ação inteiramente diverso dos funcionários públicos em geral devendo estar sujeitos exclusivamente aos impedimentos decorrentes da natureza de suas funções;

j) que a descentralização administrativa caracteriza a autarquia consiste justamente em subtrair determinada atividade pública da regra geral e submetê-la a um regime próprio; e

l) que o procuratório, que pretende exercer junto ao Ministério da Aeronáutica, não pode ser classificado como advocacia administrativa, porquanto lá não poderá valer-se de sua condição de empregado do I.N.M. em favor de seus constituintes.

4. O assunto em questão se acha regulado, quanto aos funcionários públicos em geral, pelo art. 226 inciso IX do respectivo Estatuto, *verbis*:

“É ainda proibido ao funcionário:

“Constituir-se procurador de partes, ou servir de intermediário perante *qualquer repartição pública*, exceto quando se tratar de interesse de parentes até o segundo grau”.

5. Quanto à aplicabilidade dêste dispositivo aos empregados de entidades paraestatais, tendo em vista ainda a legislação anterior sobre a espécie, já assim se pronunciou o D.A.S.P.

“... a regra ... abrangia o indivíduo que ocupava cargo ou função pública de qualquer natureza, ainda que não pertencesse aos quadros do funcionalismo. É que a proibição se referia e se refere à prática de atos condenados pela moral e incompatíveis com as atividades que, de algum modo, interessarem, ou possam interessar à administração pública, ou ao Estado, a exemplo do que sucede ao empregado de autarquia. Por outro lado, o caráter de ordem pública da disposição proibitiva não podia nem devia, como não deve nem pode, circunscrever-se ao âmbito de uma classe, mas por sua própria natureza, compreendia e compreende,

todos aqueles que não eram empregados de organizações privadas, tal como acontece à pessoa que presta serviços à entidade autárquica.

Nestas condições o empregado de autarquia não pode exercer a advocacia perante repartições públicas, ou órgão da administração, incorrendo, ainda, em responsabilidade criminal se sua atuação integrar a figura delituosa da advocacia administrativa (Parecer no processo n.º 11.703-43 — D. O. de 30-9-43, pág. 14.569).

6. Como se vê o assunto ficou, naquela época, esclarecido por este órgão de modo inequívoco, deixando ainda nitidamente diferenciado o "procuratório de partes" da "advocacia administrativa".

7. A segunda é crime previsto no Código Penal, como bem reconhece o consultente (alínea g do item 3) e por isso se circunscreve iniludivelmente no âmbito jurídico, ao passo que o primeiro quando exercido por servidor do Estado em repartições públicas, fora da exceção prevista quanto a parentes até o segundo grau (item 4) caracteriza uma infração de natureza moral ou de ordem pública, sendo por isso mesmo, vedado pelas leis administrativas.

8. As entidades paraestatais são, por sua natureza, repartições públicas; a descentralização administrativa e a relativa autonomia de que gozam como órgão de administração indireta não lhes tiram esse caráter. E como ao funcionário público, de acordo com o dispositivo transcrito (item 4), é vedado, em regra, o procuratório de partes nas autarquias, não há como deixar-se de aplicar a recíproca, isto é, a proibição, também aos empregados autárquicos, de serem procuradores de partes em repartições ou órgãos de administração direta.

9. Quem presta serviços a uma entidade paraestatal, presta-os ao Estado, uma vez que a finalidade dos órgãos autárquicos é a execução de serviço público em nome do Estado. Portanto, nas lides administrativas, quer em órgãos da administração direta quer nos de indireta, uma das partes litigantes é sempre o Estado. Daí o motivo de ordem pública que justifica a proibição.

10. O argumento do livre exercício de profissão amparado pela Constituição vigente (alínea a do item 3), não parece beneficiar a pretensão do consultente, uma vez que esse exercício não é feito de modo amplo mas deve estar subordinado a certas regras de ordem pública, tanto assim que a mesma carta constitucional assim dispõe:

"Art. 161. A lei regulará o exercício das profissões liberais..."

11. Os funcionários de modo geral, bem como os empregados autárquicos, na qualidade de servidores públicos *latu sensu*, têm por dever a defesa dos interesses do Estado e por isso não condiz com a ordem pública qualquer situação em que eles possam vir a defender interesses privados em contraposição às autoridades que agem por delegação ou em nome do Estado. Esse antagonismo de situações não se coaduna com a própria lógica e tanto menos com a ordem pública.

12. Não há aí propriamente aplicação analógica de proibição estatutária, conforme insinua o consultente (alínea h do item 3) senão perfeita identidade de situações em relação ao dever que ambos, funcionários públicos e empregados autárquicos, têm de defender os interesses públicos, aos quais muitas vezes se contrapõe as injunções oriundas do interesse particular.

13. É de se reconhecer, todavia, que o patrocínio de questões forenses, permissível aos servidores públicos em geral, pode interferir muitas vezes com a esfera administrativa, mas para esses casos há o recurso do subestabelecimento, ao qual, aliás, o D.A.S.P. não se opôs, ao elaborar o aludido parecer (item 5), declarando que:

"no concernente a subestabelecimento de mandato, salvo os dispositivos da lei civil, não há razões que o impeçam".

14. Com este parecer, a D.P. propõe a restituição do processo ao Instituto Nacional do Mate.

No mesmo processo, o Consultor Jurídico do D.A.S.P. deu o seguinte parecer.

Com relação ao pessoal da administração centralizada, vigora o artigo 226, n.º IX, do E.F., que proíbe ao funcionário:

"Constituir-se procurador de partes ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública exceto quando se tratar de interesse de parente até o segundo grau".

3. Não se trata de chamada "advocacia administrativa", punida disciplinar e criminalmente nos Artigos 239, n.º IX, e 245, n.º V, do E.F. e no artigo 321 do Código Penal. Para sua caracterização segundo a definição legal é preciso que o funcionário patrocine, direta ou indiretamente, o interesse privado perante a administração pública, "*valendo-se de qualidade de funcionário*" (Código Penal, art. 321). Neste caso, havendo dolo ou má-fé, a equiparação entre os ocupantes de cargos ou funções públicas e os empregados de autarquias, resulta de lei. (Código Penal, art. 327, § único).

4. A discussão se trava em torno da aplicação aos empregados das autarquias do dispositivo estatutário de âmbito maior que o penal, porque prescinde do elemento intencional, ou melhor, do valimento pessoal junto àqueles que devem decidir como agentes do poder público.

5. O entendimento firmado é que também neste caso, apesar da atividade privada escapar à ação penal e ser somente punida na esfera disciplinar, deve haver equiparação entre os servidores públicos e os empregados das autarquias.

A extensão do impedimento não resulta de texto expresso de lei, mas se funda nos princípios gerais da organização dos serviços públicos. Nestes é que a jurisprudência administrativa se tem inspirado para ampliar até o pessoal dos entes autárquicos os textos baixados para a disciplina dos funcionários e extranumerários.

6. Acentua-se para descrédito deste entendimento que, sendo de aplicação restrita aos funcionários titula-

dos, tal prescrição somente mediante lei expressa foi estendida aos extranumerários. Com relação aos empregados dos entes autárquicos, cuja posição na organização do pessoal do serviço público mais se distancia de ocupada pelos funcionários, que a dos extranumerários, firmou-se o princípio, sem apoio na lei ou regulamento. Em outros termos, enquanto que para estender a disposição estatutária aos extranumerários foi preciso base legal, para os empregados das autarquias bastou a invocação dos princípios gerais.

7. Resumindo o debate, cumpre salientar que, em verdade, assim acontece. A proibição disciplinar do E. F. foi estendida por via de interpretação aos empregados das autarquias, com fundamento nos princípios que regem a administração descentralizada.

8. Depois de examinar a posição dos servidores das autarquias no quadro do direito administrativo, Temístocles B. Cavalcanti, conclui:

“Não vemos portanto, como de um modo geral podem ser negados aos funcionários ou empregados das autarquias os mesmos direitos fundamentais assegurados aos funcionários ou empregados públicos” (Dos funcionários das Autarquias, in “Revista de Direito Administrativo”, vol. II. pág. 6).

9. Se os mesmos “direitos fundamentais” atribuídos aos funcionários devem ser reconhecidos em favor dos empregados autárquicos, também as restrições fundamentais devem ser comuns. Assim a Constituição, no artigo 48, proíbe aos deputados e senadores celebrarem “contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista”, bem como aceitarem ou exercerem comissão ou emprego remunerado em tais pessoas jurídicas ou entidades; no artigo 77, submete ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas. O Código Penal equiparou para “efeitos penais” a funcionário público “quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal” (Art. 237). o E. F. no art. 211, I, estende a proibição de acumular cargos ou funções ao pessoal das “entidades que exerçam função delegada de poder público”.

10. Os exemplos retirados dos textos codificados poderiam ser acrescidos com o exame das leis esparsas. Basta, porém para demonstrar que em se tratando de impedimentos e responsabilidades funcionais, a tendência manifesta é no sentido de colocar no mesmo plano os funcionários e os empregados das autarquias.

11. A solução jurisprudencial, no sentido de estender o disposto no artigo 226, n.º IX, do E. F. aos empregados das autarquias, encontra, como se vê, inspiração nos princípios gerais do direito codificado. Tal processo de exegese é legítimo e se funda na lei que manda o intérprete, nos casos omissos, decidir.

“De acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (Lei de int. ao Código Civil Brasileiro, art. 4.º).

12. A extensão da proibição pode e deve ser mantida. O cunho de generalidade que lhe foi emprestado é que provoca certa reação por parte de alguns interessados, como se deduz do memorial em exame. Em verdade, se a posição dos empregados autárquicos em relação a determinados órgãos ou setores da administração centralizada se pode reconsiderar equivalente aos dos funcionários que neles servem, tendo em vista as relações de subordinação existentes, com referência a outros a situação é completamente diversa. Haja vista o que ocorre, no caso que deu origem a este processo. Trata-se de um empregado do Instituto Nacional do Mate, autarquia de natureza econômica, cujas atribuições abrangem a intervenção na produção e no comércio ervateiro (Decreto n.º 10.755, de 30 de outubro de 1942) e pretende exercer procuratórios junto a repartições do Ministério da Aeronáutica. Se a atividade fôsse junto a Ministérios como o da Agricultura, Trabalho ou Fazenda ou outros órgãos autárquicos de atribuições a fins, a proibição existente não poderia sofrer reparos.

Mas, como acontece atualmente, a solução não convence a todos e dá margem à crítica e à rebeldia dos interessados.

13. Nesta conformidade, opinando pela manutenção do entendimento firmado, aproveito a oportunidade para sugerir à D.P. um estudo mais aprofundado do assunto, a fim de que a extensão da proibição estatutária não ultrapasse a meta desejada e atinja somente aqueles que por suas atividades devem sofrer tais restrições. É preciso que a solução repouse na natureza das funções, na equivalência de situações e não resulte apenas da generalização de princípios teóricos.

É o que parece.

Voltando a estudar o processo a D.P. do D.A.S.P. deu o seguinte parecer:

2. A D.P. no seu parecer, opinou contrariamente ao ponto de vista do interessado, tendo sido o processo submetido a exame do Sr. Consultor Jurídico do D.A.S.P.

3. Apreciando o mérito do pedido, em brilhante parecer, concordou o Consultor Jurídico com a tese exposta pela D.P. fazendo, no entanto, restrições quanto à extensão dada ao princípio legal proibitivo do exercício de procuratórios pelos funcionários.

4. Assim, opinando pela manutenção do entendimento firmado, sugeriu, aquele jurista,

“um estudo mais aprofundado do assunto, a fim de que a extensão da proibição estatutária não ultrapasse a meta desejada e atinja somente aqueles que por suas atividades devem sofrer tais restrições”.

5. Fundamentou a sua conclusão na necessidade de repousar a solução.

“na natureza das funções, na equivalência de situações”.

a fim de que não resulte apenas da generalização de princípios teóricos.

6. Uma vez que não houve divergência fundamental, quanto à conclusão, entre os pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico, poderá o processo ser restituído ao I.N.M., aguardando esta a promulgação do novo Estatuto, já em elaboração no Congresso Nacional, para efetivar os estudos sugeridos a respeito da justa medida da proibição relativa ao exercício da advocacia perante as repartições públicas.

7. Assim, opina a D.P. seja o processo restituído ao Instituto Nacional do Mate.

AFASTAMENTO PARA EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE LIQUIDANTE DE FIRMAS COMERCIAIS

—Em virtude de se tratar de exercício de funções de natureza federal, porque ao Governo Federal coube por lei o controle da propriedade inimiga, sendo a investidura conferida por decreto do Presidente da República, ao funcionário afastado de suas funções para exercer as de liquidante de firmas comerciais, deverá aplicar-se o art. 215 do E.F., não sendo, por isso, permitida a acumulação de vencimentos.

Processo n.º 25.040-45 — Parecer da D. P., aprovado pelo Diretor-Geral, em 15-10-47 — D.O. de 18-10-47.

Oficial administrativo, classe I, do Quadro Permanente do Ministério da Agricultura reclama contra a devolução de vencimentos percebidos indevidamente, no período de 16-4-43 e 31-12-45, em que esteve afastado de suas funções, para exercer, primeiramente, as de administrador e, depois, as de liquidante da firma Arens & Langen, em Vitória, Espírito Santo.

2. A reclamação em apêço originou-se do parecer do D.A.S.P., ao examinar anteriormente, assunto idêntico no sentido de se aplicar por extensão, ao caso de funcionário nomeado para as funções de administrador, que se tenha de afastar de sua sede, o disposto no art. 214 do E.F.

3. Chamado a opinar, o Consultor Jurídico do D.A.S.P. concluiu que, tratando-se de exercício de funções de natureza federal, porque ao Governo Federal coube por lei o controle da propriedade inimiga, sendo a investidura conferida por decreto do Presidente da República, deverá aplicar-se à matéria o art. 215 do E.F. Acrescenta, ainda, que tal dispositivo não permite, entretanto, a acumulação de vencimentos, como pretende o interessado.

4. Do exame do assunto, esta D.P. se manifesta de inteiro acordo com o acima mencionado parecer, porquanto não é aplicável ao caso, nem por análoga, o disposto no artigo 214 do E.F. que regula o afastamento de funcionário para exercer cargo, em comissão, nos Estados, Municípios

ou Territórios, retificando, desse modo, o ponto de vista anteriormente emitido pelo D.A.S.P.

5. À vista do exposto, a situação do funcionário em apêço deve ser regida pelo art. 215 do E.F., que preceitua, *in verbis*:

“Art. 215. Ao funcionário que, por nomeação do Presidente da República, exercer outras funções de governo ou administração em qualquer parte do território nacional será permitido optar pelo vencimento ou remuneração do próprio cargo”.

6. Assim, esta D.P. propõe seja o processo restituído à Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura, para os devidos fins.

ESTABILIDADE — SERVIDORES AMPARADOS PELO ARTIGO 18 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Uma vez que não tenha havido solução de continuidade na sua situação de servidores públicos, os participantes das forças expedicionárias brasileiras, são considerados estabilizados, desde que tenham preenchidos os requisitos exigidos de participação efetiva na F.E.B. e de exercício de função pública na data da promulgação da Constituição.

Processo n.º 6.071-47 — Pareceres da D. P. e do Consultor Jurídico, aprovados pelo Diretor Geral, em 24-10-47 — D.C. de 7-11-47.

Trata o anexo processo de consulta formulada pela Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D.P.A.), acerca da estabilidade conferida pelo parágrafo único art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos servidores públicos que participaram das forças expedicionárias brasileiras.

2. Esclareceu aquela Divisão que Nelson Sbampato e Carlos Alberto Miranda, atualmente, praticantes de escritório, referência VI, da Tabela Numérica de Mensalista da Inspetoria Regional de Fomento da Produção Animal de Pedro Leopoldo, quando da promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, desempenhavam a função de diarista naquela Inspetoria.

3. Indagava-se, agora, se os mencionados servidores devem ser considerados com estabilidade na função que desempenhavam àquela data ou na atual, “tendo em vista que a estabilidade é adquirida no serviço público e não no cargo correspondente”.

4. Os servidores públicos da União, os que trabalham em atividades diretamente exercidas pela União, são de duas categorias: funcionários e extranumerários.

5. O extranumerário, que é sempre admitido a título precário, jamais adquire estabilidade, qualquer que seja o tempo de serviço.

6. Quanto aos funcionários, podem ser: efetivos, interinos e em comissão.

7. Reza a Constituição:

“Art. 188. São estáveis:

I — depois de cinco anos de exercício, os *funcionários efetivos* nomeados sem concurso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança, nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão” (grifei).

8. É doutrina pacífica que a estabilidade é no serviço público e não no cargo, embora relacionada, de certo modo, a este. O funcionário público estável, por exemplo, nomeado para exercer, em caráter interino, cargo de provimento efetivo, perde sua estabilidade, salvo quando se tratar de nomeação interina, em substituição, de ocupante de cargo isolado. Da mesma forma, perde a estabilidade o funcionário admitido em função de extranumerário, por isso que, como se tem afirmado, o exercício de uma função pública a título precário não concede a quem a desempenha o direito à estabilidade.

9. Dispõe o art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 18 —

Parágrafo único. São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras”

10. Na Exposição de Motivos número 949-47, aprovada pelo Sr. Presidente da República, o D.A.S.P. teve a oportunidade de acentuar serem dois os requisitos a que estava subordinada a aquisição da estabilidade no serviço público por aqueles a que se refere o mencionado preceito:

“a) qualidade de servidor público, na data da promulgação daquêle ato;

b) participação nas forças expedicionárias”.

11. Os interessados preencheram os requisitos citados. Exerciam função pública data da promulgação da Constituição e participaram, efetivamente, da F.E.B.

12. Assim, estão beneficiados pelo preceito constitucional, uma vez que não houve solução de continuidade na sua situação de servidores públicos.

13. Dada, porém, a relevância de assunto, sugere a D.P. o pronunciamento do Consultor Jurídico do D.A.S.P.

No mesmo processo o Consultor Jurídico deu o seguinte parecer:

I. Em face do art. 18, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, são considerados estáveis os servidores da União, em exercício à 18 de setembro de 1946, desde que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras. Como acentua a D.P., os interessados neste processo (Nelson Sampaio e Alberto Moreira) “preencheram os requisitos citados. Exerciam função pública na data da promulgação da Constituição e participaram, efetivamente, da F.E.B. Assim, estão beneficiados pelo preceito constitucional, uma vez que não houve solução de continuidade na sua situação de servidores públicos”.

2. Sobre a tese da estabilidade do pessoal expedicionário opinou, também, o Consultor Geral da República, nestes termos:

“Se um ex-combatente era, aos 18 de setembro de 1946 extranumerário-tarefa, terminada a tarefa não poderá ser, por força do art. 18, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispensado, como qualquer outro. Há de se lhe dar outra tarefa, ou função, compatível com as suas aptidões, porque o ex-combatente estabilizou-se enquanto servidor público. De igual sorte, os contratados, os *mensalistas*, etc. terão direito a que se renovem, permanentemente, seus encargos, de modo que não sofram instabilidade como servidores; os que ocuparem, cargo de confiança, ou em comissão, poderão ser dispensados desse cargo, mas, simultaneamente, deverão ser aproveitados em outro compatível com as suas aptidões”. (Revista do Serviço Público, julho-agosto de 1947, pág. 85).

3. Invocou o Consultor Geral, para assim concluir, além de outros argumentos, a circunstância de haver sido alterada a redação da emenda de que resultou o dispositivo constitucional em apêço, com o propósito de substituir o vocábulo “funcionário” usado inicialmente pela expressão “servidores públicos” (Emenda Aditiva número 410; *Diário da Assembléia*, 6-10-46, pág. 4.685). “Ampliou-se aí, notavelmente o campo do benefício”, diz S. Ex.^a “Todos os servidores, qualquer que seja a categoria e a natureza das funções, foram, é indubitável, estabilizados” (Parecer cit.)

Assim também me parece.

S.M.J.

LICENÇA — CONCESSÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— Independentemente de regulamentação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pode ser concedida licença ao pessoal extranumerário, com funda-

mento no aludido preceito constitucional, porquanto falece competência à Administração para recusar ou mesmo adiar a aplicação do mencionado art. 23 nos casos concretos em que se evidencie a sua auto-aplicabilidade.

Processo n.º 6.829-47 — Parecer da D. P. do D.A.S.P., aprovado pelo Diretor-Geral, em 15-10-47 — D.O. de 18-10-47.

O Ministério da Agricultura consulta sobre a possibilidade de ser concedida licença a uma extranumerária, para tratamento de saúde do filho, com fundamento no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, antes da regulamentação do referido artigo.

2. Motivou a consulta o fato de o Desenhista, referência XI, da T.N.M. do Serviço de Estatística da Produção, Lavinia Lopes Souto, ter recorrido do despacho que lhe negou licença requerida, após o término da de noventa dias, que lhe fora concedida, na forma do art. 171 do Estatuto dos Funcionários, que dispõe, *verbis*:

“Art. 171. A A funcionária gestante será concedida, mediante inspeção médica, licença, por três meses, com vencimento ou remuneração”.

3. Manifestando-se a respeito da pretensão da interessada, a D.P. e o D.A. do referido Ministério opinaram contrariamente à mesma, por estar dependendo de regulamentação o mencionado dispositivo constitucional.

4. O Consultor Jurídico daquele Ministério, cuja audiência foi solicitada manifestou-se pelo deferimento imediato do pedido. Quanto à extensão da licença, do critério adotado pela Administração, no que concerne à aposentadoria do pessoal extranumerário, disse o referido Consultor:

“Tratando-se de aposentadoria, o caso é apenas de retardamento na aplicação da franquia constitucional, aposentando-se o extranumerário de acordo com a legislação vigente, o Decreto-lei n.º 3.768, de . . . 28-10-41; tratando-se de licença, o extranumerário fica privado completamente do gozo da franquia, sempre que a legislação ora vigente não lhe der direito a obtê-la e passada a oportunidade, a espera da lei reguladora da matéria teve como consequência imediata a recusa, pelos órgãos da administração pública, de reconhecer a vigência de garantia constitucional durante a espera”.

5. Inteiramente de acordo com o ponto de vista do Sr. Consultor Jurídico do M.A., no que diz respeito à concessão de licença ao pessoal extranumerário, com fundamento no aludido preceito constitucional, esclarece, ainda, esta D.P. que à Administração falece competência para recusar ou mesmo adiar a aplicação do mencionado art. 23 das Disposições Transitórias nos casos concretos em que se evidencie a sua auto-aplicabilidade.

6. À vista do exposto, opina a D.P. pela concessão da licença requerida, restituindo-se o processo à D.P.A., para os devidos fins.

LICENÇA — LIMITE DE PRAZO

— Interpretação e aplicação do art. 158 do E.F..

— O dispositivo citado deve ser aplicado somente quando se tratar de licenças com fundamento em um mesmo artigo de lei e não nos casos de licença para fins diversos, embora concedidas dentro do prazo estabelecido pelo artigo -57 do E.F.

Processo n.º 9.206-46 — Parecer da D.P. e, 16-8-47 — D.O. 19-8-47.

Solicita a Diretoria do Pessoal do Departamento dos Correios e Telégrafos se esclareça se o artigo 158 do E.F. — que estabelece o prazo máximo de 24 meses para licenças — deve aplicar-se aos casos em que servidores, após 24 meses consecutivos de gozo de licença para tratamento de saúde enquadradas em dispositivos legais diversos, estejam ainda impossibilitados de reassumir o exercício dos respectivos cargos.

2. Outrossim, se o período previsto no mencionado artigo 158 não deve ser computado relativamente às licenças de que tratam os artigos 172 e 175 (doença em pessoa da família e para interesses particulares) do mesmo diploma legal, quando concorrem com essas licenças as concedidas para tratamento de saúde, nas suas diversas modalidades.

3. O D.A.S.P., ao apreciar assunto semelhante, tendo em vista o artigo 157 do E.F., *verbis*:

“As licenças concedidas dentro de sessenta dias contados da terminação da anterior serão consideradas como prorrogação”.

deixou de opinar sobre os casos de licenças consecutivas para fins diversos (Proc. n.º 6.171-44 e 2.150-47).

4. Daí ter-se resolvido que, em tais hipóteses, a segunda licença deveria ser considerada como inicial e não em prorrogação, por isso que o E.F., distinguindo as várias modalidades de licenças, estabeleceu para cada caso um regime especial.

5. À vista desse entendimento, esta D.P. é de parecer que o artigo 158 do E.F. deve ser aplicado somente quando se tratar de licenças com fundamento em um mesmo artigo de lei, e não nos casos de licença para fins diversos, embora concedidas dentro do prazo estabelecido pelo citado artigo 157 do E.F.

REPRESENTAÇÃO DE ESTADO ESTRANGEIRO — ACEITAÇÃO POR PARTE DE FUNCIONÁRIO — LICENÇA PRESIDENCIAL

— O Chefe do Poder Executivo ao expedir os atos da sua competência está adstrito à observância dos trâmites legais. Aquilo que

a “lei proíbe ao funcionário” não pode ser “permitido” por ato executivo, salvo hipótese prevista na própria lei. Em se tratando de representação a licença só é prevista para o inativo. Com relação ao funcionário em atividade, a vedação é peremptória e insusceptível, em face da lei, deve ser levantada por ato executivo.

Processo n.º 6.261-47 — Pareceres da D. P. e do Consultor Jurídico, em 14-10-47, aprovados pelo Diretor Geral — D.O. de 7-11-47.

Procurador da República no Distrito Federal, pediu permissão ao Senhor Presidente da República para aceitar e exercer as funções de Consul Geral Honorário de Costa Rica.

2. O Ministro da Justiça depois de ouvido o Senhor Consultor Geral da República e apoiado nas informações do Departamento do Interior e de Justiça, manifestou-se contrariamente ao pedido em face de dispositivo do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

“Art. 226 — É ainda proibido ao funcionário:

V, Aceitar representação de Estrangeiro”.

3. Em consequência, foi indeferido o requerimento do interessado, que, ao formular pedido de reconsideração, alegou precedentes, entre os quais o de Luís Carlos Pratti de Aguiar, que não obstante a sua condição de funcionário do Ministério da Guerra, exerceu as funções de Consul Honorário da Venezuela, nesta Capital e cujo processo foi examinado por este Departamento, com parecer favorável.

4. O próprio interessado pediu fôsse promovida a audiência deste órgão, à vista desse precedente, no que foi atendido pelo referido Ministério.

5. A Consultoria Geral da República, apoiada em Themistocles Brandão Cavalcanti, considera a proibição estatutária (item 2) extensiva aos cônsules honorários:

“... é óbvio que a circunstância de o interessado, na espécie, candidatar-se a um consulado *honorário*, em nada altera os termos do problema...”

ao passo que, de acordo com o parecer deste Departamento, ao examinar o precedente citado, não há, no caso, essa proibição e sim apenas a necessidade de permissão do Senhor Presidente da República:

“... sem o consentimento expresso do Governo, não pode funcionário público, ser nomeado cônsul, ainda *ad-nonorem*, do Estado estrangeiro, consentimento que se considerará suprido pelo *exequatur* à sua nomeação”.

6. Face a essas duas maneiras de encarar a questão, a D.P. opina por que seja ouvido, a respeito, o Consultor Jurídico deste Departamento, não só para solução do pre-

sente caso, como para aplicação uniforme do dispositivo futuramente.

No mesmo processo o Consultor Jurídico deu o seguinte parecer:

2. O pedido foi indeferido em face das informações prestadas pelo Ministério da Justiça, depois de ouvido o Consultor da República.

3. Não se conformando com o indeferimento pediu reconsideração. Para que tenha acolhida sua pretensão é necessário que haja invocado “novos argumentos”, na forma do art. 221, n.º II, do E.F.

4. A meu ver, não cabe o pedido de reconsideração, examinados como o foram todos os aspectos da questão inclusive os precedentes invocados.

5. Admitindo-se para argumentar, a hipótese contrária, resta dizer sobre o mérito do pedido.

6. Como salientaram o Ministério da Justiça e o Consultor Geral da República, o dispositivo do E.F. que veda aos funcionários “aceitar representação de Estado estrangeiro” (art. 226, n.º 5) se aplica aos cônsules honorários”, como ensina Themistocles B. Cavalcanti:

“E’ vedado ainda aceitar a representação de Estado estrangeiro. Aqui se compreendem os cônsules honorários e outras situações equivalentes, mesmo não remuneradas” (Trat. de Dir. Administrativo; vol II, pág 429).

Esta proibição estatutária atinge os Procuradores da República, na forma do Decreto-lei n.º 9.608, de 19-8-46, art. 15, letra d.

7. Os motivos que induziram o legislador a estabelecer tal proibição são claramente indicados aos pareceres e informações. Não há razão para repeti-los aqui.

8. Resta examinar o parecer deste Departamento, exarado no processo n.º 1.854-40. Em verdade o que ali se afirmou positivamente foi que existe distinção entre agentes diplomáticos e agentes consulares, coisa, aliás, pacífica. Não enfrentou o parecer da D.P., vazado em termos gerais, a questão da proibição em si e de sua extensão ao funcionário em exercício.

9. O.E.F. no art. 226, n.º V, não alude à licença presidencial como o faz, no art. 245, n.º VII, ao referir-se aos inativos, aposentados ou disponíveis. Naquêle caso a proibição é suprida. O Chefe do Poder Executivo ao expedir os atos da sua competência está adstrito à observância dos trâmites legais. Aquilo que a lei proíbe ao funcionário prevista na própria lei. Em se tratando de representação a licença só é prevista para o inativo. Com relação ao funcionário em atividade como foi dito, a vedação é peremptória e insusceptível, em face da lei, deve ser levantada por ato executivo.

10. Em face do exposto, opino pela manutenção do indeferimento, inspirado na melhor doutrina.

SALÁRIO-FAMÍLIA — CONCESSÃO A SUPLENTE DE JUIZ DO TRABALHO, QUANDO EM EXERCÍCIO

— *O salário-família é devido a todo servidor ou inativo, seja a natureza de sua investidura permanente ou temporária.*

Processo n.º 6.604-47 — Pareceres da D. P. e do Consultor Jurídico, em 4-11-47, aprovados pelo Diretor Geral — D.O. de 7-11-47.

Consulta a D.P.T. a esta D.P. sobre o pedido formulado por suplente de juiz do trabalho, no sentido de lhe ser concedido salário-família a partir de 6 de janeiro de 1946, quando foi designado para funcionar como presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Vitória, Espírito Santo, no impedimento do respectivo titular, que foi eleito deputado federal.

2. Considera o D.P.T. que o interessado não tem direito ao que pretende, porque a situação dos "Juizes do Trabalho Substitutos" não se assemelha à de funcionário público, como definido pelo E.F., mas poderia ser estudada a possibilidade de lhes ser estendido aquêlê benefício, quando exercessem as funções por mais de trinta dias no impedimento do titular efetivo.

3. Esta D.P. esclarece, preliminarmente, que, no caso, não se trata de juiz do trabalho, substituto e sim de Suplente do Presidente de Junta de Conciliação e Julgamento, reconduzido por Decreto de 24-12-43, publicado no D.O. de 28-12-43.

4. Dispõe o § 2.º do art. 654 da Consolidação das leis do Trabalho com a nova redação dada pelo Decreto-lei n.º 9.797 de 9-9-46, que

"os suplentes de juiz do trabalho perceberão, quando em exercício, vencimentos iguais aos dos juizes, que substituírem".

5. A antiga D.F. dêste órgão, em parecer de ... 21-12-43, no Processo número 20.157-43 (D.O. 2.412-43, página 18.886), considerou que os militares ocupantes do cargo em comissão têm direito a salário-família, desde que recebam os vencimentos dos cargos respectivos.

6. Do entendimento acima mencionado, depreende-se que o direito à percepção do salário-família está vinculado à percepção de vencimentos relativos ao exercício do cargo ou função.

7. Neste sentido, já teve o D.A.S.P. oportunidade de manifestar-se nos termos seguintes:

"é o salário-família um novo sistema de remuneração, que se aplica a todos os servidores civis da União e êste Departamento não encontrou razões suficientes para dêle excluir um grupo dêstes servidores" (M. 2.065, de 27 de julho de 1944 — D. O. de 12 de agosto de 1944).

6. Nestas condições, a D.P. opina seja reconhecido ao interessado o direito ao salário-família, restituindo-se o processo à D.P.T.

No mesmo processo, o Consultor Jurídico do D.A.S.P. deu o seguinte parecer:

PARECER

1. Indaga-se neste processo sobre a concessão do salário-família a quem ocupa cargo público, na Justiça do Trabalho, como substituto do titular regularmente afastado do exercício. Informa a D.P. que nos termos da lei que regula tal substituição que o substituto, no caso, um suplente de juiz do trabalho, percebe "quando em exercício, vencimentos iguais aos dos juizes, que substituírem" (Cons. das Leis do Trabalho, art. 654, § 3.º modificado pelo Decreto-lei n.º 9.797, de 9-9-46).

2. O salário-família é devido "a todo servidor ou inativo" observadas as prescrições que edita, dispõe o Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, que instituiu o benefício. Não cuidou o texto de verificar a condição do servidor, quanto a natureza de sua investidura, se permanente ou temporária. No caso em exame a lei teve ainda o propósito de colocar o substituto no mesmo plano que o substituído, quanto à percepção de vencimentos. O salário-família, como acentuou a D.P., é um adinículo do vencimento. Deve ser pago como acessório dêste, verificados os pressupostos de fato, indicados no texto legal.

Opino pois, como o fêz a D.P., pelo pagamento do benefício, caso o interessado satisfaça os demais requisitos regulamentares.

É o que me parece.

SALÁRIO-FAMÍLIA — CONCESSÃO A TUTORES

— *Apesar de parecer anterior, favorável à concessão de salário-família a servidores investidos na função de tutor, o D.A.S.P., revendo aquela interpretação, firmou entendimento em contrário, mediante parecer do Consultor Jurídico.*

Processo n.º 5.874-47 — Parecer da D. P. em 4-10-47 — D. O. de 5-10-47.

— Trata-se do servidor que, tendo obtido a concessão de salário-família, como tutor de suas irmãs, a partir de 1 de janeiro do corrente ano, solicita o recebimento da citada vantagem desde agosto de 1944, data em que foi investido na tutela das referidas menores.

2. Inicialmente cumpre esclarecer que a concessão do mencionado salário-família se baseou no parecer do assessor jurídico desta D.P., exarado no Processo n.º 2.308-47, e que foi aprovado pelo Diretor-Geral do D.A.S.P., no qual se opinava pela extensão da concessão daquele benefício aos servidores investidos na função de tutor.

3. Esta D.P., todavia, reexaminando o assunto posteriormente chegou a conclusão diversa da do referido parecer pois "o assunto foi longamente examinado quando se projetou a lei do salário-família não tendo sido julgado conveniente estender o benefício aos tutores" (despacho exa-do no Processo n.º 4.577-47, *Diário Oficial* de 16-7-47).

4. Submetido o assunto, agora, à apreciação desta D.P., em face dessa divergência de interpretação, solicitou a mesma o pronunciamento do Consultor Jurídico do D.A.S.P., que no seu parecer, se mostrou contrário à concessão do benefício do salário-família aos servidores investidos na função de tutor, tendo o mesmo sido aprovado pelo Diretor-Geral do D.A.S.P.

5. Dêse modo, firma-se entendimento no sentido de que o benefício em aprêço não é extensível aos tutores.

6. Assim, no caso em estudo, não mais terá direito o requerente ao benefício do salário-família, não devendo, todavia, restituir a importância que já houver recebido, porquanto se originou do entendimento anteriormente firmado.

7. Com êste parecer poderá o anexo processo ser restituído à Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica.

SUSPENSÃO — MODALIDADE NÃO PREVISTA NO ESTATUTO

— *Interpretação do art. 120, do decreto-lei n.º 9.500, de 25-7-46.*

— *Para a suspensão prevista no art. 120 da Lei do Serviço Militar, como é por prazo indeterminado, deverá ser baixada portaria assinada pelo respectivo Ministro de Estado, logo após a comunicação, pelo Ministério da Guerra, de que o servidor foi declarado insubmisso.*

Processo n.º 6.567-47 — Parecer da D. P., aprovado pelo Diretor Geral, em 24-10-47 — D.O. de 31-10-47.

A Diretoria Geral do Pessoal do Ministério da Aeronáutica consulta como deve proceder em relação a servidor declarado insubmisso, tendo em vista o que dispõe o Decreto-lei n.º 9.500, de 25 de julho de 1946.

2. Outrossim, solicita aquêlê órgão os seguintes esclarecimentos:

a) se há necessidade de ser baixada portaria de suspensão com fundamento no art. 120 do mencionado Decreto-lei, ou se é suficiente a anotação nos respectivos assentamentos, fazendo-se publicação da mesma; e

b) a que autoridade cabe, no caso afirmativo, baixar a portaria de suspensão.

3. Convém esclarecer, preliminarmente, que o art. 120 do Decreto-lei n.º 9.500, de 1946, dispõe *in-verbis*:

"Os funcionários públicos efetivos, interinos, em estágio probatório, em comissão, e os extranumerários de qualquer modalidade, da União, dos Estados, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal, quando declarados insubmissos ficarão suspensos dos cargos ou empregos, assim como privados dos respectivos vencimentos, perdendo-os definitivamente, se forem condenados por sentença passada em julgado" (o grifo não é do original).

4. Trata-se de modalidade de suspensão que não foi prevista pelo Estatuto dos Funcionários. Na suspensão preventiva, de que tratam os arts. 263 e 264 do E.F., o funcionário se afasta, até trinta dias, por ordem emanada do respectivo chefe e prorrogáveis, pelo Ministro de Estado, até noventa dias, perdendo apenas um terço do vencimento ou remuneração.

5. Para a suspensão prevista no transcrito art. 120 da Lei do Serviço Militar, como é por prazo indeterminado, entende esta D.P. que deverá ser baixada portaria assinada pelo respectivo Ministro de Estado, logo após a comunicação pelo Ministério da Guerra, de que o servidor foi declarado insubmisso.

6. Faz-se mister notar que, para êsse ato, poderá ser adaptado o modelo 6 (suspensão preventiva) mandado adotar pela Circular n.º 2-44, da antiga D.F., do D.A.S.P., desde que feitas as necessárias indicações, assim como referência à comunicação do Ministério da Guerra.

7. Com êstes esclarecimentos, a D.P. sugere a restituição do processo à D.P. do M. Aér.

TEMPO DE SERVIÇO — AVERBAÇÃO

— *Para efeito de averbação de tempo de serviço, não poderão constar dos assentamentos do servidor frações de dias de trabalho.*

Processo n.º 6.282-47 — Parecer da D. P. do D.A.S.P., aprovado pelo Diretor-Geral, em 8-10-47 — D.O. de 15-10-47.

Respondendo à consulta formulada pela Divisão do Pessoal do M.A. (D.P.A.), no sentido de se esclarecer se as frações de dia devem ser consideradas quando da averbação do tempo de serviço, a D.P. do D.A.S.P. deu o seguinte parecer:

2. Os servidores do Estado estão obrigados, salvo algumas exceções, à prestação, no mínimo, de trinta e três (33) horas semanais de trabalho, ex-vi do disposto no art. 1.º do Decreto número 6.192, de 30-8-40.

3. Em se tratando de servidores do Estado, cujos trabalhos sejam de natureza industrial ou de campo, o horário *mínimo* será de quarenta e quatro (44) horas semanais de trabalho.

4. Respeitado esse limite mínimo, a autoridade competente tem a faculdade de fixar, tendo em vista os interesses do serviço público, o número de horas de trabalho de cada repartição.

5. Dispõe o Estatuto dos Funcionários:

“Art. 113. Os regimentos determinarão:

I — Para cada repartição o período de trabalho diário;

Art. 114. O período de trabalho, nos casos de comprovada necessidade, poderá ser antecipado ou prorrogado pelos chefes de repartição ou serviço.

Parágrafo único. No caso de antecipação ou prorrogação desse período será remunerado o trabalho extraordinário, na forma estabelecida no Capítulo II deste Título”.

Dêse modo, no caso citado, a lei prevê, apenas, a remuneração de horas extraordinárias de trabalho, não determinando a contagem do tempo respectivo para qualquer efeito.

7. A apuração do tempo de serviço, para efeito de promoção aposentadoria ou disponibilidade será feita em dias, de acordo com o que dispõe o art. 96 do E.F.

8. O servidor do Estado que comparecer ao serviço dentro da primeira hora do período de trabalho, ou quando se afastar uma hora antes de fixada para o término do expediente, perderá, apenas, um terço do vencimento, da remuneração ou salário do dia (Decreto n.º 6.192-40) sendo este, todavia, considerado para os efeitos do art. 96 citado. Perderá, porém, o vencimento, a remuneração ou salário do dia quando ultrapassar aquele limite. Não será contado, outrossim, para nenhum efeito, o dia ou computadas as horas de trabalho desse dia.

9. A vista do exposto, esta D.P. é de parecer que não poderão constar dos assentamentos do servidor frações de dias de trabalho.

TEMPO DE SERVIÇO — AVERBAÇÃO

— *Tempo de serviço público é aquele efetivamente prestado em cargo ou função pública remunerada, civil ou militar, desde que o respectivo pagamento seja feito pela verba própria, isto é, pessoal.*

— *Pelo exposto, não pode ser computado como de serviço público, o prestado por servidor cujo pagamento se fez por verba outra que não a de pessoal.*

Processo n.º 6.560-47 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 30-9-47 — D.O. de 3-10-947.

Dentista, referência XIV, da T.N.M. do Presídio do Distrito Federal, solicita averbação de tempo de serviço.

2. Trata-se de servidor que, anteriormente à sua admissão na série funcional que ocupa, exerceu, em caráter provisório, naquela repartição, no período de 4 de julho a 6 de janeiro de 1944, as funções de dentista, correndo a despesa por conta do depósito proveniente da taxa arrecadada pela Prefeitura do Distrito Federal, de acordo com o estatuído no Decreto n.º 24.797, de 14 de julho de 1934.

3. Cumpre esclarecer que tempo de serviço público, como sempre tem entendido o D.A.S.P., é aquele efetivamente prestado em cargo ou função pública remunerada, civil ou militar, desde que o respectivo pagamento seja feito pela verba própria, isto é, pessoal.

4. Como se verifica do processo, o pagamento do requerente se fez por verba outra que não a de pessoal, bem como sua admissão foi processada, como se disse, em caráter provisório, divergindo do modo por que prescrevia a legislação então vigente, relativamente ao preenchimento das funções de extranumerário.

5. Em face do exposto, entende esta D.P. que o tempo de serviço em aprêço não pode ser computado como de serviço público.

N.R. — A elaboração desta coletânea de “Decisões Administrativas” está a cargo da Seção de Documentação do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

A continuidade do processo orçamentário

JOSÉ V. O. MARTINS

O ASPECTO da continuidade é o fato mais importante do moderno processo orçamentário. Ele é que empresta real significação à coexistência de todas as fases do orçamento num mesmo momento. No entanto, nem sempre foi assim. Houve tempo, que aliás se prolongou até bem pouco, em que tal processo se arrastava fragmentariamente, as diferentes fases se sucedendo sem o menor encaideamento, numa perfeita solução de continuidade.

Com os sensíveis aperfeiçoamentos introduzidos no sistema orçamentário brasileiro (estrutura e processo) novas condições surgiram tornando viável o processamento da continuidade orçamentária.

Não resta dúvida, e mesmo já se deixou transparecer, que as circunstâncias não ensejariam o êxito alcançado, se preliminarmente não se houvesse tido o cuidado de, no devido tempo, imprimir-se à instituição encarregada de preparar a proposta orçamentária o necessário sentido de permanência, a indeclinável estabilidade, abrindo-lhe, ao mesmo tempo, a possibilidade de funcionar num plano orgânico e em harmonia com o novo espírito que informa a ação e domina a estrutura do sistema da moderna administração pública do país.

E' claro que nas condições preexistentes nem ao menos seria possível pensar-se sequer na viabilidade de qualquer esforço tendente a obter melhoras da situação. E' que, urgia, antes de mais nada, a solução dos problemas básicos já referidos, pois que, no que se refere ao órgão, sem estabilidade e estruturação orgânica, todo o trabalho da agência central orçamentária resultaria ineficaz.

Esses requisitos são, pois, indispensáveis para que o órgão mencionado se ponha em condições de poder dar forma e objetividade aos planos administrativo e financeiro do Governo.

A exemplo do que ocorrera em outras partes, aqui também o encaminhamento das questões prô-

priamente orçamentárias teve que aguardar que os problemas básicos de ordem organizacional fossem solucionados. Sòmente assim as idéias concernentes aos novos processos de ação, no setor da técnica orçamentária, poderiam influenciar a formação de um sistema de procedimentos ajustável à natureza do regime político e ao atual estágio da administração pública.

Em vista do exposto, não se discute que o movimento reformador atingiu, entre nós, desde os seus primeiros passos, o ponto fundamental do problema, visando transformar a estrutura e aprimorar as normas orçamentárias vigentes. Toda atenção foi concentrada nesses aspectos principais, de modo a deixar assegurada a preeminência da faceta mais importante do problema, que, indiscutivelmente, é a da continuidade do processo orçamentário.

O assunto, porém, é muito mais complexo do que geralmente se julga. O binômio, estrutura e processo, reclama uma larga escala de conhecimento, dos mais variados matizes, dos seus tratadores. Admitamos, contudo, que as questões de base relativas ao primeiro termo de tal binômio se encontrem satisfatoriamente equacionadas. Nem assim teremos simplificado o problema. E' que na constituição do segundo termo milita uma série de componentes, entre os quais é fator de real monta as decisivas atividades que devem ser exercidas por um corpo técnico de formação superior.

Essa exigência relativa às qualidades do pessoal da empresa constitui condição *sine qua* ao desenvolvimento de qualquer processo, máxime do de natureza orçamentária, e conseqüentemente fator decisivo de êxito dos empreendimentos lançados. A organização que não dispuser de pessoal desse nível não terá probabilidade de sucesso. E isso porque a tal elemento cabe a difícil tarefa de fixar conceitos, de renová-los continuamente, para

obter noções que sintetizem as últimas conquistas do pensamento e da civilização.

A repercussão na administração pública brasileira do esforço expendido por essa nova e adequada espécie de servidores, bem assim das idéias de Frederico Taylor e dos seus mais categorizados interpretes e aplicadores, tem provocado reações assaz benéficas. Graças a tudo isso, e, em particular, a ação renovadora dos novos quadros de pessoal, já não permanecemos a repetir velhos chavões de origem quase colonial e a insistir, rotineiramente, na aplicação de fórmulas obsoletas

No importante domínio da administração financeira já não impressionam as idéias de 30 anos atrás, que consideravam o orçamento apenas como um quadro de receitas calculadas e despesas fixadas (e como!) a serem efetuadas pelo Governo, num determinado período. Por outro lado, a idéia de que o objeto das finanças públicas não é o dinheiro em si, por incrível que pareça, somente nessa nova fase de racionalização do sistema orçamentário logrou perfeito entendimento.

Entrementes, até bem pouco, o funcionamento do processo orçamentário, na sua significação de operações ou atos administrativos, realizado por repartições competentes e especializadas, não revelava ou refletia efeitos de modernização do conceito de orçamento. Os aspectos financeiros ou fiscais e os contábeis, de certo modo desnaturados, continuavam a absorver a atenção dos administradores, em detrimento, é óbvio, dos aspectos administrativos da questão. A realidade desse fato é, hoje em dia, perfeitamente compreendida. A preponderância dos aspectos administrativos do orçamento não podia se afirmar, se antecipando à própria reforma da administração, e à melhoria substancial de seus efetivos humanos.

Em outras palavras, a preponderância dos aspectos administrativos do orçamento sobre os fiscais requer permanentes intervenções de atividades eminentemente técnicas, a entrega dos postos-chaves da administração a consumados peritos, únicos capazes de encontrar a melhor solução para atender às crescentes demandas da coletividade. No desempenho dessa tarefa saberão eles, melhor do que simples autodidatas, utilizar os recursos que a sua formação superior pode lhes facultar. A falta da colaboração dessa adequada espécie de homens retardou a verificação da hegemonia dos aspectos administrativos sobre os demais aspectos do orçamento. E, so-

bretudo, impediu que a realística concepção do orçamento como processo contínuo fôsse posta em ação.

O fato é que são bem poucos os que ainda não perceberam que as atividades orçamentárias já não mais se processam periodicamente e que não podem ser dinamizadas sem que se encontre ao seu serviço um sistema de órgãos adequadamente estruturados e superiormente dirigidos. E' lógico que, os que se encontram voltados para o passado, e ainda consideram o orçamento como simples relação de quadros mais ou menos arbitrários de receitas e despesas, não podem admitir que o seu preparo encerre maior importância, principalmente os que em função de uma *experiência* obtida em épocas passadas, ao se referirem ao assunto o fazem em função da *técnica* que conheceram, e que se resumia a um geitoso manejo da *tesoura* e do *pincél* de goma arábica.

A êsse tempo a improvisação permeabilizava tôdas as fases do processo orçamentário. Era mesmo a norma básica de ação e ainda por cima informada por orientação que nem sempre coincidia com os idéias de argúcia e sinceridade.

As conseqüências dessa orientação ainda hoje se fazem sentir. Pelo menos, sua filosofia inspiradora, se assim podemos nos expressar, vive e floresce em determinados setores da administração, comprometendo a sua reputação, inclusive no exterior, pois que não se improvisa apenas para uso interno. Em certa reunião de caráter internacional, alhures realizada, um nosso representante chegou ao extremo de tentar precisar de improviso o montante dos capitais estrangeiros invertidos no Brasil. E' claro que o fato não ficou sem contradita.

Exemplos como êsse encerram uma grave advertência no sentido de recordar que o problema da formação científica e do preparo técnico do pessoal deve ser encarado com decisão pelo Governo, já que, como conhecendor das circunstâncias que dominam o assunto, não lhe é lícito esperar um consurso imediato de instituições particulares.

O Governo não pode ignorar que da solução desse problema magno depende toda organização do país, a defesa de seus superiores interesses e a exação de suas grandes responsabilidades, nessa fase de supremos reajustamentos. E' preciso urgentemente evitar que a solução de tais problemas continue na dependência de um pessoal sempre

mais forte na arte, nem sempre útil, da improvisação.

E' bem verdade que o Govêrno vem fazendo algo nêsse sentido por intermédio da atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público. Realmente, os esforços expendidos por êsse órgão federal merecem louvores. Mas é preciso não esquecer que, mesmo que tais esforços alcancem rendimento pleno, nem assim seriam suficientes para habilitar a administração pública do país a dar cabal desempenho aos seus intrincados e amplos encargos.

A rememoração de todos êsses fatos é perfeitamente cabível quando em foco o problema da continuidade do processo orçamentário. E isso porque sabemos que enquanto o Govêrno não conseguir formar, de modo satisfatório, o seu pessoal tôdas as soluções repousarão na base do empirismo e da improvisação, o que vale dizer, que não poderá ter a ilusão de que esteja realmente administrando, e, pois, indo ao encontro siquer das necessidades mais elementares do país.

Não se infira do que acabamos de expor que negamos a existência de pessoas de alto nível intelectual e renomada competência nos quadros da administração pública. Queremos apenas acentuar que o seu número é bem escasso. E assim sendo não podem tais pessoas dar à administração o máximo de que são capazes. E assim acontece porque são solicitadas a desempenhar, simultaneamente, uma multiplicidade de trabalhos, o que, evidentemente, compromete e anula esforços que deveriam ser bem aproveitados.

Portanto, para que as atividades orçamentárias se processem dentro do ritmo de continuidade que deve caracterizá-las, faz-se mister que tôdas as providências insinuadas sejam postas em prática, principalmente visando a solução dos dois aspectos básicos do problema: o estrutural, com a centralização dos trabalhos orçamentários num órgão de nível não ministerial, para que fique assegurada, entre outras coisas, a não interferência de vontade estranha no programa administrativo do Executivo, e o institucional, referente às atividades do pessoal, para que as diretrizes do programa do Executivo sejam fielmente traduzidas e tècnica-mente concretizadas.

Sabemos que, em parte, o atendimento de tais exigências só se verificou no Brasil depois que um intensivo movimento de idéias operou profundas modificações na administração pública, culmi-

nando com a criação, junto do Chefe do Executivo, de um órgão técnico especializado destinado a prosseguir na obra encetada pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil. Êsse órgão foi o D. A. S. P. que, nos têrmos do Decreto-lei que o criou teria que mais tarde instalar uma divisão especial destinada a coordenar as atividades orçamentárias. Era o reconhecimento legal de que ao Executivo diretamente deveria caber o encargo da elaboração de seu plano de trabalho e não ao Ministro da Fazenda como até então vinha acontecendo, em virtude da discutida Lei n.º 23, de 1891.

A principal significação dêsse dispositivo legal é, no que interessa o trabalho em curso, traduzir a condenação da velha prática de se confiar a elaboração orçamentária a comissões de vida precária e de atividades intermitentes que apenas se reuniam durante curto período do ano. E' que, porém, o já mencionado dispositivo legal se inspirou nas razões indicadas pela experiência de que tais comissões não podiam de maneira alguma atender às exigências do orçamento moderno, mesmo quando integradas por técnicos de subido valor.

A razão disso reside justamente na significação fundamental da continuidade do processo orçamentário. Nos têrmos dessa continuidade, sabe-se que, no momento em que os órgãos diretamente interessados estão a braços com as tarefas de fiscalização do orçamento executado, várias outras agências do poder público, inclusive o órgão central orçamentário, acompanha com vivo interêsse os trâmites dessa operação final, anotando em seus respectivos fichários os resultados finais do exercício encerrado.

Enquanto isso acontece, todos os órgãos da administração pautam a sua conduta à base das autorizações contidas no orçamento em execução e colaboram ativamente na elaboração do orçamento destinado ao próximo exercício financeiro.

Em resumo, a situação é a seguinte: em determinado momento do ano a administração tem sua atenção voltada, simultaneamente, para quatro orçamentos, estando um em face de fiscalização, um outro em execução, um terceiro em discussão e votação no Congresso, e finalmente, um quarto em início de preparação.

A idéia de continuidade, portanto, pode e deve ser traduzida com o encadeamento, simultaneidade das fases do processo orçamentário, e tem feito

com que o Governo adote medidas de largas repercussões, mesmo e ainda porque essa idéia de continuidade se acha indissolivelmente associada ao conceito de orçamento como plano de trabalho. A continuidade do processo é vital para que o orçamento venha a traduzir efetivamente o resultado de um planejamento a curto prazo.

Entretanto, se levarmos em consideração a circunstância de que essas comissões de ação intermitente de modo algum se incumbiam do controle da execução orçamentária, cuja efetivação é uma necessidade constante, somos levados a reforçar a nossa convicção de que, de fato, tais comissões são inadequáveis à situação criada pelo surto de progresso que a técnica orçamentária vem experimentando nestes últimos anos.

Mas como dissemos, linhas atrás, o ato que criou o nosso departamento de administração geral, em julho de 1938, previu a existência de uma futura divisão de orçamento na estrutura desse mesmo departamento, mas que só foi instalada em 1945. Por conseguinte, durante cerca de sete anos o D. A. S. P. funcionou sem que a sua estrutura fôsse devidamente complementada.

As causas determinantes de tal omissão não são, porém, as que geralmente se aponta, atribuindo-as a pseudas dificuldades criadas pelo Ministério da Fazenda.

O que na realidade contribuiu para convencer o D. A. S. P. de que não era ainda azado o momento para realizar a completa integração de sua estrutura, instalando a prevista divisão de orçamento, foram fortes razões de ordem técnica e administrativa. E isso aconteceu quando partilhava das tarefas orçamentárias apenas por intermédio de um seu delegado junto àquelas comissões de vida precária e ação intermitente.

Pesando as responsabilidades, à vista de ilações extraídas de uma análise percruciente da questão, o D. A. S. P. chegou à conclusão de que não era de seu interesse nem tão pouco do da administração chamar a si a execução de tarefas para o desempenho das quais não estivesse seguramente aprestado. Mesmo porque, qualquer fracasso, máxime no setor das realizações orçamentárias, haveria de repercutir com tal amplitude que provalivelmente poderia abalar, de modo irremediável, os próprios alicerces do novo sistema que, no momento, se encontrava empenhado em implantar.

Logo nos primeiros contactos com os problemas então tratados por essas comissões transitórias teve

o D. A. S. P. oportunidade de mensurar o grau de dificuldades imanente aos trabalhos orçamentários. O fato é que seu tempo não foi perdido, dado o volume e qualidade das observações recolhidas. Entre tais observações, emprestou o devido aprêço à concorrente ao estado insatisfatório do pessoal, sobretudo por saber que havia sido recrutado entre os melhores elementos do serviço público civil. Daí, a série de medidas, que teve que adotar, no sentido de acelerar o processo de aperfeiçoamento de todo o pessoal do Estado, e destinadas a criar ambiente capaz de atrair valores novos para o campo das atividades administrativas.

Entretanto, como as questões orçamentárias não mais deviam permanecer à mercê dessas comissões informes e não devessem igualmente ser atribuídas diretamente à sua responsabilidade, sugeriu o D. A. S. P. a criação de um órgão mixto, subordinado administrativamente ao Ministério da Fazenda e tecnicamente à sua autoridade, destinado a preencher, provisoriamente, a lacuna aberta em sua estrutura pela falta da divisão de orçamento. Foi assim que nasceu a Comissão de Orçamento e pelas razões expostas.

A criação desse órgão centralizador das atividades orçamentárias, seguida das divisões ou repartições encarregadas das atividades mencionadas nos departamentos de linha, com a incumbência de funcionarem em estreita colaboração com o órgão central, e como elemento de ligação e contacto, acarretou benefícios incalculáveis.

Em primeiro lugar, ficou patenteado o inequívoco propósito do Governo de preservar, a todo transe, o aspecto da continuidade do processo orçamentário, como passo fundamental à viabilidade de seu plano administrativo. O ato do Governo criando o órgão central em causa, entre outros motivos, foi decretado por considerar que as antigas comissões eram de atuação intermitente e que, como dissemos, apenas se reuniam ao apagar das luzes, sendo, portanto infensas à continuidade do processo orçamentário, e pois nocivas à administração financeira.

Assim, não há dúvida de que a Comissão de 1940 representa um marco assinalável na estrada da evolução da técnica orçamentária do nosso país. E' que, de acordo com os planos traçados, a C. O. assumiu incontinenti a posição de peça básica da estrutura do sistema orçamentário da União, e de agente coordenador de todas as ati-

vidades pertinentes ao assunto. Enfim, fez o máximo com o propósito deliberado de transformar as fases do processo, diretamente a seu cargo, em etapas efetivamente técnicas.

Na parte da Receita, então, seu esforço revelou-se particularmente fecundo. Basta assinalar que no início de suas atividades não existia nada que lhe pudesse auxiliar de referência aos encargos do plano financeiro. Como sabemos, as comissões que atuaram anteriormente não possuindo o senso da permanência nem tão pouco a necessária formação técnica, não podiam, logicamente, transmitir experiência apreciável.

A C. O., porém, foi lotada por servidores do Ministério da Fazenda e do próprio D. A. S. P., informados por uma orientação superior, e, tendo, a respeito de orçamento, de seu conceito moderno, idéias perfeitamente atuais. Conheciam a importância de uma proposta orçamentária bem elaborada em seu duplo aspecto e sabiam que todo sucesso estava na dependência do desenvolvimento de uma ação bem coordenada.

A tarefa precípua da C. O. teria que ser a da elaboração da proposta orçamentária, que, como sabemos, é a de maior responsabilidade intelectual, por coincidir também com a fase de realizações de pesquisas, inquéritos, elaboração de formulários rigorosamente uniformizados, consultas, ponderações, conhecimento e senso para hierarquizar as necessidades, e, finalmente com a feitura de tabulação, que constitui, em última análise, a apresentação do orçamento.

Como se vê, trata-se de uma etapa realmente inçada de dificuldades de toda ordem. A essa altura, já é perfeitamente dispensável insistir nas exigências ou requisitos de ordem intelectual e técnica e na necessidade de uma estruturação adequada. Entretanto, está comprovado que a C. O. pôs todo seu empenho no sentido de legar uma tradição de experiência apreciável e um documentário capaz de servir de base a qualquer trabalho sério.

E' interessante assinalar que todas essas realizações da C. O. constituiu esforço exclusivamente seu. Jamais contou, de modo efetivo e orgânico, com a colaboração de repartições especializadas, destinadas a assistir a órgão de funções como as

suas, como acontece, por exemplo nos Estados Unidos da América do Norte, onde repartições desse nível se incumbem de tarefas, como sejam, de coleta, sistematização e tabulação de dados relativos às finanças públicas (1).

Do exposto facilmente se verifica que politicamente a C. O. representou o papel de verdadeira ponte entre o campo de atribuições do Ministério da Fazenda e a esfera de interesses técnicos da futura divisão de orçamento do D. A. S. P. O êxito alcançado pela C. O., em todas as fases do processo orçamentário, foi produto dessa circunstância favorável.

Em conclusão, a criação da Comissão de Orçamento não resultou de um conchavo, não nasceu de injunções escusas, de choques de competições; não resultou de transigências recíprocas entre o Ministério da Fazenda de um lado e o D.A.S.P. de outro. A sua criação veio atender a imperativo de ordem científica, e na prática, criar um campo de notável experiência e base de ação para o funcionamento posterior da Divisão de Orçamento do D. A. S. P.

Essas profundas modificações introduzidas de um modo geral na administração pública, e em particular, no setor da vida orçamentária, na sua estrutura e processo, cujos detalhes evidentemente não cabem no limitado espaço deste trabalho, criaram as condições necessárias à praticabilidade do orçamento no seu aspecto de plena continuidade.

Graças a oportunidade dessas modificações salutaras o processo orçamentário é hoje algo que não para, algo que não cessa e que não sofre a menor solução de continuidade.

No atual estágio do sistema orçamentário brasileiro já se tornou comum, graças às reformas operadas, a simultaneidade de orçamentos distintos em suas diferentes fases. Há, no momento, por exemplo, um orçamento que acaba de ser executado, um outro em plena fase de execução, um terceiro já elaborado e em estado de discussão e votação, e, finalmente um quarto, mais remoto, a *caminho de ser*, cujos trabalhos preparatórios não há muito foram iniciados.

(1) A. E. Buck — "Public Budgeting", N. York, 1929, págs. 162 e segts.

ORGANIZAÇÃO

O lugar do organizador

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

A TAREFA do organizador *strictu sensu*, seja do profissional que, em face dum trabalho em execução ou em projeto, trata de reconhecer e esclarecer as ações necessárias e por aí chegar a estabelecer um programa de atividades razoável, é de importância pelo menos igual à de qualquer outra das tarefas concernentes à organização do trabalho.

Tôda realização implica, o que é curial, a utilização de pessoas, de coisas materiais, do espaço e do tempo e, salvo este último, cada um desses elementos admite seu campo de estudos específico que, de maneira esquemática, se pode considerar delimitado. Quanto ao tempo, sem embargo de sua enorme importância nos assuntos do trabalho, somente por expressões relativas é objetivado.

Semelhante diferenciação do processo aclarador passa a ocorrer somente, porém, quando a longa experiência da atividade produtiva tem ampliado, até valores de ponderabilidade reconhecida, o número de informações sobre a natureza daqueles diversos elementos e sua influência na expressão qualitativa e quantitativa do trabalho.

De comêço, há o domínio do homogêneo indefinido, como em tudo. Então, a tarefa do organizador, simples porque primária, carece de especializações. A melhoria dos conhecimentos acarreta a diversificação dos encargos. E, uma a uma, vão crescendo e destacando-se do grande todo zonas de especulação individualmente adstritas, cada vez com rigor maior, a só um dos elementos primordiais que o trabalho mobiliza.

Mas o núcleo não se extingue ou tende para a extinção, porque aquele processo de diferenciação, por seu efeito depurador, lhe dá progressiva nitidez aos contornos próprios, até assemelhá-lo, quanto à aparência de especificidade de conteúdo, às zonas dele destacadas.

Há, todavia, uma dissemelhança irreduzível entre as zonas e a parte residual do todo primitivo

e é que esta permanece em situação focal, em virtude de ser o denominador comum para todo o sistema.

Em outros termos, podemos dizer que, num estágio de conhecimentos rudimentar, a realização do trabalho não suscita preocupações de ordem analítica. Conhecem-se dos materiais tão somente as propriedades mais grosseiras, perceptíveis a olho e mão desarmados. A mão de obra quase ainda se confunde com a mera aplicação de força. E, assim, o objetivo a realizar, repontando duma idéia, que tanto pode ser um estalo de gênio quanto uma sandice, é uma aventura no desconhecido. Depois, vai-se avolumando um cabedal de fatos. Enquanto este não é grande, o empreendedor consegue dispor sozinho sobre a maneira de empregá-lo. Mais tarde, a massa de experiência excede a capacidade individual de domínio de conhecimentos e impõe-se, como consequência, fracionar as atividades de disciplinação do trabalho, seguindo, como é preferível, as linhas de divisão que se desenham naturalmente. As pessoas passam a ser objeto de interesse à parte. O mesmo se dá com os materiais. A utilização do espaço é também suscetível de interesse particular. Mas o desdobramento não liberta completamente as partes destacadas, porque uma e todas guardam relações indestrutíveis com o próprio trabalho. Por outro lado, o estudo do trabalho em si mesmo, em abstrato, ganha em profundidade e marcha para a especificação, para uma especificidade que, em virtude de não haver como dissociar, de forma absoluta, da idéia de ação as idéias de agente, de paciente e de interposto meio, como pensar na função sem que o órgão, o elemento operado e a base física reclamem acomodação na mente, é muito atenuada.

Em todo caso, o trabalho, no sentido de exercício da atividade humana, é motivo dum corpo de estudos próprio, assertiva tão surrada que o ensaiá-la mais uma vez, com pretensões concei-

tuosas, seria indício de comovedora candura, quando não fôsse coisa pior.

Mas se o articulista, ao ferir a nota velha e re-velha, está conscio de sua falta de originalidade, a insistência pode legitimar-se como recurso didático dos mais eficazes.

Assim, onde quer que haja ouvidos não habituados a ela, não afinados para distingui-la toda a riqueza de harmônicos, vale a pena repeti-la com e sem propósito, até torná-la um éco familiar.

E' de transcendente importância persuadir todo mundo de que deve haver grupos de homens devotados ao exclusivo propósito de empenhar inteligência e coração ao mister, singelo e edificante, de discernir as formas por que os outros homens trabalhem do melhor modo para eles próprios e para a sociedade.

Aquele corpo de estudos posto em foco é a seara do organizador.

Lograda, porém, a aceitação pacífica do esquema geral, delineado com os grandes atributos inerentes a qualquer expressão de produção, oportuniza-se o esmiuçamento das seções abertas na questão primitiva que porá em realce a natureza multimoda dessas partes elementares.

Logo se reconhece, por exemplo, que, embora reduzida ao núcleo mais ou menos consistente, mais ou menos estável, após inteirar-se o processo de acentuação das heterogeneidades mais flagrantes, a organização do trabalho comporta novas fragmentações, já sob o ponto de vista duma gradação de generalidade, já sob o duma especialização secundária consentânea à diversidade dos meios de produção e objetivos a atingir.

Quanto à generalidade, distinguem-se, grosso modo, dois tipos de operação, conforme se possa ou queira avançar até a dissecação do comportamento exigível dos indivíduos ou se prefira adotar como termo da simplicidade cada complexo de funções atribuíveis a um só agente humano. Na primeira hipótese, a que se ajustam bem apenas os trabalhos de natureza marcadamente material, requer-se do organizador que esgote o conhecimento da espécie de atividade que considere; na última, o que importa é que saiba, com precisão, separar as atividades por seus característicos globais, de sorte a poder enquadrá-las em gêneros, famílias e ramos e por aí articulá-las em estruturas bem concatenadas.

Há quem pretenda reivindicar para os especialistas das atividades, isto é, para os que se empenham a título permanente na execução das espécies de objetivos, o direito exclusivo de manifestar-se sobre a maneira de grupamento das parcelas de trabalho e o modo de realização de cada uma.

Ao mais leve exame, a presunção revela-se infundada, porque se observa que os executores especialistas, necessariamente absorvidos em fazer, não dispõem de vagares para submeter a análise e crítica exaustivas questões concernentes a como fazer. Nem mesmo lhes é dado, como regra, observar-se a si próprios sistematicamente, enquanto trabalham, para vislumbrar, em tempo não muito dilatado, a melhor seqüência de seus atos operativos. Demais, sendo eles partes interessadas, por-se-iam, quase sempre, em conflito, quanto ao grupamento de atividades, aferrar-se-iam, muita vez, por subjetivíssimo inevitável, a práticas suscetíveis de aperfeiçoamento, quando não gritantemente errôneas.

O observador externo, treinado em observar, analisar e inferir conclusões, fica, por certo, em muito mais favoráveis condições para escapar a êsses precalços e assumir posição menos eivada de personalismo, diante dos fatos a disciplinar e coordenar. Além disso, mantendo-se como espectador, salvo em raras ocasiões em que, sendo isto vantajoso para esclarecer dúvidas e viável, decida executar, pode acompanhar o encadeamento das ações como num *film*, sejam as cenas reais ou imaginárias, e, graças a um recurso de tal ordem, reduzir ao mínimo a duração do processo de equacionamento dos problemas.

O que é justo afirmar-se é que os agentes executivos são preciosas fontes de dados para o trabalho do organizador, cuja formação naquilo em que a função se repete dum caso a outro, encontra, por essa forma, um dos meios de complementar-se para atender às exigências da multiplicidade das operações a examinar.

Outra via existe, além dessa, por onde se afirmam os recursos do organizador, para corresponderem ao parcelamento qualitativo do campo de trabalho sob seus cuidados: é a especialização obediente às linhas dessa divisão.

Segund oêsse critério, divide-se o trabalho de organização em grupos de atividades homogêneas

ou afins, que venham a constituir setores individuais reservados a profissionais diferentes.

E' um expediente só admissível se houver bastante volume de trabalho organizatório, pois que o seguí-lo de maneira indiscriminada, ou sem maiores reservas, traria o encarecimento desproporcionado dos serviços de organização e a eliminação de um de seus efeitos desejados, que é a baixa do custo total dos serviços.

De tudo ressaltam, à parte os argumentos de autoridade que, rebuscados, se enfileirariam nu-

merosos, duas conclusões não inéditas mas sempre novas por sua significação: a de que há uma função organizadora das estruturas e dos métodos de trabalho, dotada de conteúdo próprio, valioso por si mesmo, e a da desvantagem de atribuir o exercício da função aludida aos agentes de qualquer nível do plano executivo, semelhantemente ao que ocorreria se assim se procedesse com parcelas outras, destacadas do todo que, em sentido lato, se denominaria organização.

PESSOAL

Apuração da eficiência

M. J. A. FERNANDES

A importância do problema da apuração da eficiência tem sido salientada por todos os tratadistas da técnica de administração de pessoal, não somente pela sua mais íntima conexão com as questões de promoção, como logo se percebe, mas também por outros aspectos sobre os quais tem decisiva repercussão. Assim é que, nas medidas de eficiência do servidor, dever-se-ia ter um recurso conveniente à apreciação dos resultados concretos do processo seletivo e, subsequentemente, à observação do progresso do servidor já em atividade. Seria de desejar que nelas se apoiasse toda a aplicação dos sistemas de melhoria de remuneração, como também os atos administrativos destinados a afastar o servidor da atividade (disponibilidade, demissão, dispensa, etc.) ou, pelo contrário, sua readmissão, reversão ou reintegração.

O uso sistemático e criterioso dos métodos de apuração de eficiência deveria lhes emprestar nítido papel educativo. Seja para quem julga — aprendendo a arte difícil de lidar com valores humanos, tão complexos e mutáveis, seja para quem é julgado — encontrando um meio supostamente imparcial, de conhecer suas próprias qualidades e deficiências.

Nos casos em que a administração se defrontasse com a contingência de exercer ação disci-

plinar ou punitiva, o cotêjo dos pontos deficientes de uns servidores ofereceria, aos chefes de serviços e às repartições de pessoal, o instrumento idôneo e legítimo sobre o qual poderiam se apoiar, — assim como dariam, ao próprio servidor indigitado, os elementos de defesa.

Vê-se, pois, que os sistemas de apuração de eficiência deveriam atender, simultaneamente, aos interesses da administração e aos direitos do servidor. E para isso, despertando, como é conveniente que o faça, a confiança daqueles a quem se aplica, tais sistemas procurarão, antes de mais nada, afastar o personalismo dos julgados, quer se manifeste pelo favoritismo descabido, quer pela hostilidade reprovável.

Infelizmente, este capítulo tão importante da administração de pessoal está muito longe de ter recebido, tanto no serviço público quanto no âmbito privado, tratamento e solução adequados, que atendam, em termos satisfatórios, aos aspectos básicos que caracterizam o problema.

É freqüente ouvir-se criticar severamente o sistema de apuração de eficiência, vigente em nosso serviço público civil federal. Seria tarefa difícil e ingrata tentar sua defesa, tão evidentes e comprovadas são suas falhas. Vale notar, porém que, embora o argumento não seja consolo nem solução — o mal é comum a todos os siste-

mas conhecidos presentemente em administração de pessoal. O serviço civil federal norte-americano usa métodos muito semelhantes ao nosso, que em verdade nêle se inspirou: apesar do progresso que caracteriza a administração de pessoal nos E.U., as falhas do sistema em aprêço são muito comparáveis às que aparecem entre nós.

Parece fora de dúvida que as dificuldades são intrínsecas ao próprio sistema. Todos os métodos tentados até hoje apenas conseguiram evidenciar o quanto é difícil obter, de quem julga o mérito ou demérito de outrem, apreciação objetiva, imparcial e uniforme. Além disso, trata-se de apreciar o valor de um servidor em relação ao serviço, isto é, numa relação específica e limitada, válida apenas no quanto interesse diretamente à administração, assim eliminando fatores estranhos ao próprio trabalho, ponderando apenas o servidor, e não o indivíduo.

Um bom sistema de apuração de merecimento há de procurar meios de pôr em evidência:

1. a maior ou menor eficiência com que o servidor desempenha suas tarefas, se possível em cotêjo com os demais servidores do mesmo nível; e
2. as qualidades e deficiências do servidor, que possam contribuir para o seu ajustamento ou desadaptação no trabalho.

Além disso, deverá levar em conta que sua aplicação dependerá da cooperação de chefes e supervisores, que via de regra não são técnicos da especialidades na matéria e, pelo contrário, têm seus principais interesses voltados para outros campos de conhecimento, que lhes absorvem a atenção. Para isso, o método a usar, será suficientemente simples e flexível na sua aplicação, procurando ao mesmo tempo aferir condições objetivas (ou tão objetivas quanto possível), cujos entendimento e conceituação estejam ao alcance do julgador médio. Isto tenderia a corrigir uma das falhas presentes em quase todos os sistemas conhecidos de apuração de eficiência, qual seja a de superestimar a capacidade de julgamento dos chefes e supervisores, particularmente quando se pede o seu pronunciamento sobre conceitos passíveis de controvérsia. Note-se, por exemplo, que é fácil firmar juízo sobre se um servidor é perseverante e tenaz em seu trabalho; todavia, nem todos saberiam responder

prontamente se tem, ou não, “espírito de colaboração”, ou se é discreto; e muitos se recusariam a dar graus à sua honestidade, alegando, ao que parece com razão, só ser legítimo afirmar sua presença ou ausência.

Entretanto, seja qual fôr a técnica, que se venha a escolher, para apuração do merecimento, sua aplicação, em nosso país ou alhures, dependerá da capacidade dos chefes e supervisores no ato de julgar, e do real interesse que tenham pela questão, desejosos de levá-la a bom termo, sem burla ou indiferença.

Parece evidente, que, num futuro próximo, a administração pública será levada a reexaminar o sistema vigente de apuração de eficiência. Seria, pois, interessante que o problema fôsse mantido em ordem do dia, por todos aqueles que, direta ou indiretamente, se interessam pela matéria, a fim de que, em tempo oportuno, possam trazer sua cooperação ao estudo que se há de proceder.

Valeria recomendar que se procurasse atentar, aos meios mais objetivos e frutuosos de centralizar certos fatos negativos que, de modo geral são apontados em todos os sistemas de apuração de eficiência — pois se referem à predominância de critérios pessoais dos julgados (afinal todo julgamento é um ato individual). Mosher e Kingsley transcrevem os seguintes tópicos, arrolados pela “National Industrial Conference Board”:

1. os julgadores geralmente apreciam o método do servidor segundo pontos de vista pessoais, e não segundo o ponto de vista do interesse do serviço;
2. a apuração de eficiência por vêzes torna-se um mero hábito ou uma providência desagradável, que deixa de ser efetuada com o devido cuidado;
3. às vêzes os julgadores não emprestam verdadeira colaboração ao sistema, por não lhes agradar o boletim usado, ou a técnica a seguir;
4. alguns julgadores não apreciam na devida conta as vantagens de um bom sistema de apuração de eficiência;
5. numerosos julgadores não se apercebem da diferença entre a “execução” de um trabalho e a “capacidade” de executá-lo;
6. os julgadores via de regra não reconhecem em si mesmos as tendências a:

- a) julgar tendo em conta apenas um dos traços característicos da personalidade do indivíduo, descurando os demais;
- b) considerar apenas incidentes recentes ou atos eventuais, esporádicos;
- c) superestimar a eficiência dos seus subordinados, dar demasiada importância ao seu próprio setor de serviço;
- d) supervalorizar os companheiros antigos de trabalho, e subestimar os novos;

- e) considerar, na apreciação da eficiência do trabalho executado, qualidades superiores que não usadas para tal;
- f) superestimar os servidores que o próprio julgador tenha treinado, e subestimar os demais.

A experiência dos chefes e supervisores e, de modo geral, a de todos que manejem os problemas de pessoal, será chamada a solucionar tais problemas, cuja relevância é desnecessário salientar.

APERFEIÇOAMENTO

Três inqueritos interessantes

OSVALDO FETTERMANN

I

AUSÊNCIA A PROVAS DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM CURSOS

EM 1945, a Seção de Pesquisas e Estudos da Divisão de Aperfeiçoamento (S.P.E.) recebeu a incumbência de proceder a um inquérito que teve, originariamente, o escopo de apurar as causas que determinaram a falta de grande número de candidatos à prova de suficiência, realizada em abril do mesmo ano, para ingresso nos cursos básicos da III Seção dos Cursos de Administração mantidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. E' o inquérito C-1, como lhe chamaram os seus organizadores.

Posteriormente, quando já conhecidas as causas que provocaram tal ausência, foi êsse inquérito ampliado, ou melhor, aquela Seção, para completar seus trabalhos, sentiu a instantane necessidade de estender as pesquisas a outros pontos. Pareceu-lhe que seria de grande proveito perquirir, igualmente.

I — os fatores que motivaram o pedido de cancelamento de matrícula em alguns daqueles Cursos de Administração; e

II — os propósitos dos candidatos inscritos nos referidos cursos básicos, e a preferência dêles candidatos quanto aos horários das aulas.

Surgiram, dêsse modo, mais dois inqueritos, cujos resultados, com a devida aquiescência do Sr. Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, estamparemos nesta Revista. São os inqueritos C — 2 e C — 3. Hoje, porém, nos ocupamos apenas do inquérito C — 1, para cuja realização a Seção de Pesquisas e Estudos recebeu 402 fichas, correspondentes aos candidatos inscritos que deixaram de comparecer à sobredita prova de suficiência.

De posse dessas fichas, a Seção, por cartas, telegramas e telefonemas, solicitou o comparecimento de 376 dêsses candidatos, deixando de o fazer em relação a 26, por vários motivos. Dos 376, que foram chamados, atenderam ao pedido 275. Não compareceram 83, dos quais 36 eram servidores do Estado. 11 não foram encontrados nos endereços que anteriormente indicaram nas fichas de inscrição. 7 foram convocados por engano, pois 6 dêles haviam prestado a aludida prova de suficiência, e 1 já estava matriculado nos cursos básicos da I Seção.

Os 275, que compareceram, foram entrevistados consoante o roteiro previamente traçado no seguinte questionário :

INQUÉRITO C. — 1

Nome
 Residência
 Endereço de trabalho
 Profissão

Teve conhecimento do curso {
 Pelo jornal
 nome
 Pelo rádio
 nome
 Por pessoa conhecida ☐
 Simples curiosidade ☐
 Objetivo com que se inscreveu {
 Adquirir novos conhe-
 cimentos com o fim deter-
 minado de

A ausência à prova resultou

De sua vontade:

De razões independentes
de sua vontadeContinua interessado no Curso? ☐ Sim ☐ NãoJá freqüentou algum curso do DASP? ☐ Sim ☐ Não

Outras observações:

Não teve conhecimento do dia da prova ☐

Teve conhecimento do dia da
 prova {
 Pelo correio (cartão do
 Diretor) ☐
 Pelo jornal
 nome
 Pelo rádio
 nome
 Por pessoa conhecida ☐
 Telefone ☐

Entrevistados todos êsses 27 5candidatos, e
 colhidas as suas informações no questionário aci-
 ma transcrito, chegaram os realizadores do inquê-
 rito à seguinte

"APURAÇÃO TOTAL

		Cand	%
1. Tiveram conhecimento do Curso	Jornal {	Diário Oficial	80
		Diário de Notícias	13
		Jornal do Brasil	1
		Aviso dos Cursos	9
		Aviso da Casa dos Estudantes	1
		Boletim do D.A.S.P.	3
			107
2. Objetivo com que se ins- creveram	Rádio da Prefeitura	3	38,90
		Pessoa conhecida	165
			60,00
		Concurso de Escrivário	181
		Concurso de Guarda-Civil	1
		Concurso Oficial Administrativo	2
		Concurso Arquivologista	4
3. Não tiveram conheci- mento do dia da prova	Concurso Postalista	2	68,81
		Concurso Guarda-Livros	2
		Concurso em geral	55
			247
		Transferência de carreira	1
		Ampliar conhecimentos	26
		Melhorar de situação	1
3. Não tiveram conheci- mento do dia da prova	Total	84	30,74
		E ainda têm interêsse no Curso	36
			13,09

4. Tiveram conhecimento do dia da prova	Cartão do Diretor	155		
	Diário de Notícias	2		
	Te'efone	16		
	Pessoa conhecida	13		
	Telegrama	5		
		191	69,26	
		Cand	%	
5. Ausência à prova	Por deliberação	{ Preferirem o Curso de Formação de Escriturário	97	
		{ Interessarem por outro curso	11	
		{ Não terem mais interêsse ..	24	
		{ Alegarem falta de preparo.	7	
		{ Alegarem isenção de provas	7	
			146	53,09
	Por fatores independentes da vontade	{ Não terem conhecimento ..	57	
		{ Doença	36	
		{ Ausência do Rio	21	
{ Dificuldade de transporte ..		1		
{ Diversos motivos (Serviço Militar, etc.)		14		
		129	16,90"	

Completa, explica essa apuração total o relatório que os organizadores da pesquisa elaboraram e que, segundo o rascunho por nós consultado, é do seguinte teor:

"RELATÓRIO FINAL RELATIVO A PESQUISAS REALIZADAS PELA S.P.E. DA D.A., EM MEADOS DE MAIO DE 1945

Seguindo instruções do Sr. Diretor desta Divisão, a S.P.E., visando, precipuamente, estudar as causas que determinaram a ausência de candidatos à prova de seleção para ingresso nos cursos da III Seção, entrevistou 275.

Para esta pesquisa usou o questionário anexo, previamente planejado, segundo o qual se desenrolou cada entrevista.

A ausência à prova de seleção demonstrava, *a priori*, uma queda de interesse dos candidatos, já que, pelos métodos de publicidade usados, quase todos deveriam ter tido conhecimento do dia da realização do exame. Existiriam, pois, alguns fatores estranhos que haviam perturbado o bom andamento dos nossos trabalhos.

Pareceu-nos, também, *a priori*, que um dos elementos decisivos no êxodo verificado teria sido a próxima abertura do Curso de Formação de Escriturário, pois tem sido comum até hoje procurarem os candidatos ao Concurso de Escriturário os Cursos da III Seção. Daí o inquérito visar *ab initio* discernir o objetivo com que

cada aluno se havia matriculado, e, em função de sua determinação, a possível intensidade do interesse de cada um.

Assim, tendo em mira principalmente estes 3 fatores — publicidade da prova, motivos da ausência, e objetivo colimado — iniciou-se a pesquisa.

A — Publicidade da prova de seleção

Quanto à publicidade, verificou-se que 84 dos candidatos não tiveram conhecimento do dia e hora, o que representava 30,74% dos entrevistados. Por este resultado, sentiu-se caber, também, a esta causa um índice apreciável da desistência, o que exigia uma apreciação mais cuidadosa. Assim, tornou-se necessário saber se todos os que não tiveram o aviso do dia da prova estavam realmente interessados no curso. O resultado foi que apenas 13,09 % continuavam interessados em fazê-lo.

Cumpre lembrar que, para comunicar o dia da prova, a Divisão de Aperfeiçoamento usou de meios *gerais*: noticiário da imprensa comum e oficial e transmissões radiofônicas; e meio *especiais*: cartões enviados pelo correio, telegramas e telefonemas.

Forçáramos, pois, antecipadamente, uma gradação de interesse: aos candidatos deveras interessados estavam evidentemente os meios *gerais* de publicidade. E isto ficou provado: a alegação de não ter recebido

aviso ou de tê-lo recebido com atraso, refere-se na sua quase totalidade aos avisos feitos por meios *especiais* e não os de meios *comuns*, que também foram usados, e cuja repercussão, nesta parcela de candidatos, foi mínima, demonstrando claramente uma como vontade de “não ser avisado”.

Este fenômeno estava sem dúvida corroborando a nossa hipótese apriorística: o relativo fracasso da prova não decorreria de fatores de cuja responsabilidade se pudesse acusar esta Divisão. Eram outras as razões que afastaram os candidatos da prova de seleção. Daí insistirmos na pesquisa dos *objetivos* por cada um dos candidatos no ato da inscrição — pois nos parecia se haverem eles modificado durante o tempo decorrido entre o ato da inscrição e a feitura da prova e habilitação.

Por outro lado, a pesquisa ressaltou um outro aspecto interessante e que pode servir de elemento interpretativo geral: 60 % dos candidatos que procuraram os cursos o fizeram por *informações pessoais*. Isto indica que a simples *notícia verbal* da existência de um curso, aconselhado como meio para alcançar um objetivo mais ou menos vago, basta para o informado inscrever-se sem maior curiosidade em saber o nome do curso, o programa, a duração, etc.

Não havia dúvida, pois que os candidatos estavam *mal informados*, o que teria acarretado um desajustamento entre o objetivo colimado pelo aluno, e as vantagens oferecidas pelo curso, só mais tarde conhecidas devidamente.

B — Os motivos da ausência

Constituindo a parte principal da pesquisa, e a mais delicada, pela atitude de desconfiança dos candidatos (os quais pensavam ver na entrevista realizada uma espécie de controle que poderia impedi-los de frequentar outros cursos), os resultados quanto aos motivos que determinaram a ausência à prova de seleção podem parecer, à primeira vista, incoerentes. Cumpre lembrar que os entrevistadores, antes de preencherem os questionários, procuravam dissipar do espírito dos entrevistados as dúvidas cabíveis e explicar-lhes que estavam prestando apenas uma colaboração ao estudo que realizávamos. Muito embora se hajam tomado estas medidas preventivas, não se conseguiu para esta parte uma atitude 100% sincera dos entrevistados. Dêse modo, verificamos que os motivos “independentes da vontade” cresceram, como sejam o de doença, ausência do Rio e diversos outros. Quer-nos parecer, pois, que a diferença entre o número dos que tinham como objetivo o Concurso de Escrivário (181) e os que confessaram honestamente não terem comparecido por preferirem o Curso de Formação de Escrivário (apenas 97) está explicada pelo estado de es-

pírito dos candidatos, os quais muitas vezes usaram de evasivas, alegando interesse por outro curso, não ter mais interesse, etc.

C — Os objetivos

A pesquisa sobre os *objetivos* que levaram os candidatos à inscrição nos cursos da III Seção salientou inequivocamente o seguinte: a procura dos cursos é feita por uma clientela desejosa de melhoria, melhoria que se traduza imediatamente num valor econômico.

O exame da realidade veio mostrar-nos que a conclusão de um curso representa *pouco* para a vida funcional do servidor e raras são as vantagens imediatas que lhes possibilita na sua vida funcional. O concurso ou a prova de habilitação é sempre o meio mais eficiente para a melhoria desejada. Dêse modo, podemos afirmar que o interesse máximo dos servidores está em *estudar para prestar um concurso ou prova* que venha garantir-lhes um melhor vencimento ou salário.

O resultado da pesquisa mostra-nos que 89,81% procuraram os cursos com objetivo de se *prepararem para concursos*. Dentro destes 68,81% visavam o Concurso de Escrivário. Esta preferência, aliás, foi facilmente explicada pelas entrevistas a que se procedeu: os cursos da III Seção têm sido denominados por grande número de candidatos como o “curso para escrivário” e o “curso para oficial administrativo”. Definindo o curso pelo objetivo com que o procuraram, os alunos condicionam os cursos às flutuações sofridas pelos seus mais estreitos interesses.

Como se sabe, os cursos da III Seção constituídos de duas subseções, compreendem:

Parte Geral	{	Português e Redação Oficial
		Matemática e Elementos de Estatística
		Estrutura de Administração Pública e Direito Usual
Parte Especial	{	Legislação de Pessoal ou
		Noções de Escrituração Mercantil

São estes, pois, assuntos comuns a muitos concursos. Daí a finalidade com que se utilizam deles os candidatos.

Apreciando os resultados da pesquisa, ressaltou-se incontestável este fenômeno: o cessamento do interesse verificado teve por causa direta, na maioria dos casos, a seguinte ocorrência: A Divisão de Aperfeiçoamento, depois de encerrada a inscrição para os cursos da III Seção, e antes mesmo da realização das provas de seleção, instituiu um *curso de Formação de*

Escriturários. Aparecendo um meio mais específico para a obtenção do objetivo — no caso, preparação para o concurso de escreiturário — era justo que o preferissem ao outro. Daí o êxodo.

E, na verdade, os cursos da III Seção, pela sua constituição, versam matérias gerais, que, embora servindo para vários concursos, interessam mais aos que têm como objetivo os concursos de escreiturários e oficial administrativo — principalmente este último. E somente por esta razão é que o número de desistentes que tinham como objetivo a carreira de oficial admi-

nistrativo é diminuto, como demonstrou a pesquisa levada a efeito.

Parecem-nos, pois, plenamente vitoriosos os trabalhos realizados. A pesquisa veio corroborar nossa hipótese apriorística: a causa fundamental da ausência verificada foi a publicidade de um novo curso de formação de escreiturários — mais específico, e, portanto, mais vantajoso para os candidatos que tinham em mente habilitar-se no próximo concurso de Escreiturário, a ser realizado pela Divisão de Seleção".

SELEÇÃO

Ponderação das partes de uma prova

BELMIRO SIQUEIRA

A técnica de exames se mostra útil na seleção e no treinamento de pessoal. Os resultados de muitos métodos de treinamento só podem ser objetivamente avaliados por meio de provas. E quase todo o sucesso da seleção está assentado no emprêgo de provas.

Sem pretender outra coisa que não aflorar o assunto, no presente trabalho consideraremos ligeiramente o problema da ponderação das partes de uma prova. Exporemos um processo estatístico muito simples de estabelecer pesos para as partes componentes de uma prova. Mostraremos como calcular os pesos ou os coeficientes pelos quais deveremos multiplicar os escores de conjunto específico de questões que formam uma prova. Mais claramente: dentro de um teste (prova objetiva), havendo subtestes (partes ou conjuntos de itens homogêneos e diferentes dos demais), como combinar os escores dos candidatos nesses subtestes?

Ilustraremos nossa exposição com os dados de uma recente prova que aplicamos. Além disso apresentaremos outros exemplos, a fim de tornar claro o desenrolar do processo a seguir no esta-

belecimento de um sistema de pesos para as partes de uma prova, ou mesmo para provas distintas, aplicadas a um mesmo grupo de alunos ou candidatos.

Compõe-se a nossa prova de quatro partes, perfeitamente distintas, cada uma delas visando medir certo conhecimento ou aspecto intelectual dos candidatos. As questões ou itens de cada parte são da mesma natureza, apresentam-se segundo um mesmo tipo, formam um grupo notadamente homogêneo e diferente dos demais que, com êle, integram a prova.

Foram examinados 55 candidatos. O tempo de duração da prova foi suficiente para que mais de 75% do grupo a completassem. Por partes, as questões, quanto ao número, assim se distribuíram:

	questões
Parte I	15
Parte II	24
Parte III	7
Parte IV	10

Estabelecendo um ponto para cada questão resolvida, obtivemos as seguintes distribuições de escores brutos:

PARTE I		PARTE II		PARTE III		PARTE IV	
ESCORES	F	ESCORES	F	ESCORES	F	ESCORES	F
0 — 1	1	0 — 2	2	0	1	1	2
2 — 3	4	3 — 5	5	1	7	2	4
4 — 5	7	6 — 8	8	2	8	3	8
6 — 7	9	9 — 11	10	3	10	4	10
8 — 9	15	12 — 14	11	4	20	5	5
10 — 11	10	15 — 17	14	5	6	6	7
12 — 13	6	18 — 20	3	6	2	7	9
14 — 15	3	21 — 24	2	7	1	8	8
—	—	—	—	—	—	9	1
—	—	—	—	—	—	10	1
F	55	—	55	—	55	—	55

Surge, agora, a nossa questão: Como combinaremos os escores das diversas partes dessa prova? Um candidato, por exemplo, que tirasse as notas:

Parte I	15
Parte II	12
Parte III	7
Parte IV	8

que nota global deveria ter? Bastaria somar: $15 + 12 + 7 + 8$? Não seria necessário levar em conta a extensão de cada parte, isto é, o maior ou menor número de questões de cada parte? Um escore 5 na Parte I significará o mesmo que um escore 5 na Parte III? Ou, por haver 15 questões na Parte I e apenas 7 na Parte III, será preciso compensar o menor número de oportunidades dadas aos candidatos nesta última parte com um maior valor ou peso às suas questões componentes? Como ponderaremos as diversas partes de nossa prova? Por quanto deveremos multiplicar os escores em cada parte da prova, a fim de combiná-los logicamente, ou seja, concorrendo os escores de cada parte com a mesma influência para a formação dos escores globais em toda a prova?

A atribuição de pesos às diferentes partes de uma prova é um dos processos de combinar racionalmente os escores resultantes da aplicação da mesma. Multiplicando os escores de cada parte de uma prova por pesos ou coeficientes adequados, conseguimos tornar esses escores aditivos e promediáveis, isto é, substituíveis por suas médias. Digamos que um candidato tenha tirado 30 na parte A e 165 na parte B de uma prova.

Deveremos somar simplesmente essas notas: $30 + 165 = 195$ ou deveremos levar em conta que as notas na Parte A tiveram uma variabilidade muito maior do que na Parte B?

Há muitos processos para o estabelecimento de pesos para as partes de uma prova ou para diferentes provas. Vamos considerar o mais simples deles, ou seja o processo de ponderação baseado na variabilidade dos escores de cada Parte da prova considerada ou de cada prova, no caso de estarmos considerando provas distintas.

Baseia-se esse processo na equiparação da variabilidade dos escores em cada parte ou prova. Assim, deveremos multiplicar os escores de cada parte por números ou pesos tais que tornem igual ou quase igual a variabilidade de cada grupo de escores. A fim de tornar idêntica a variabilidade dos escores de cada parte, deveremos multiplicá-los por certos valores, por certos coeficientes ou pesos. Quanto maior for a dispersão dos escores em determinada parte de uma prova, tanto menor deverá ser o peso a atribuir-se a essa parte.

Comumente escolhe-se o desvio-padrão como medida de variabilidade dos escores de cada parte da prova. De posse dos desvios-padrão, determinamos os seus recíprocos, recíprocos estes que constituem um exato sistema de pesos. Praticamente, porém, é muito incômodo trabalhar com pesos expressos em decimais, aconselhando-se, então, o estabelecimento de pesos expressos em números inteiros e inferiores a 10.

Os passos a seguir no estabelecimento de pesos para as diversas partes de uma prova ou para provas distintas são os seguintes:

1. cálculo dos diversos desvios-padrão
2. determinação dos recíprocos desses desvios-padrão
3. substituição dos recíprocos achados por números inteiros adequados.

No nosso exemplo, teremos, calculando o desvio-padrão de cada distribuição, os resultados:

Partes	Desvios-Padrão
I	3,30
II	4,74
III	1,46
IV	2,32

Determinando os recíprocos desses desvios-padrão, temos:

$$\frac{1}{3,30} = 0,30$$

$$\frac{1}{4,74} = 0,21$$

$$\frac{1}{1,46} = 0,68$$

$$\frac{1}{2,32} = 0,43$$

que são os pesos pelos quais deveríamos multiplicar os escores das respectivas partes. Não sendo, porém, números inteiros, fazemos o arredondamento dos mesmos para décimos e multiplicamos os resultados por 10, a fim de eliminar a vírgula. Assim:

$$\begin{array}{ll} 0,30 \leftrightarrow 0,3 & 0,3 \times 10 = 3 \\ 0,21 \leftrightarrow 0,2 & 0,2 \times 10 = 2 \\ 0,68 \leftrightarrow 0,7 & 0,7 \times 10 = 7 \\ 0,43 \leftrightarrow 0,4 & 0,4 \times 10 = 4 \end{array}$$

Concluimos, então, que os pesos a adotar para as partes são:

Partes	Pesos
I	3
II	2
III	7
IV	4

Isso significa que os escores da primeira parte deverão ser multiplicados por 3, os da segunda por 2, os da terceira por 7 e os da quarta por 4, a fim de que a variabilidade de uma parte qualquer mais se aproxime da variabilidade das demais. O aluno que obteve 15, 12, 7 e 8, nas respectivas partes, terá como nota final da prova: $15 \times 3 + 12 \times 2 + 7 \times 7 + 8 \times 4 = 45 + 24 + 49 + 32 = 150$, e não 42.

Outro exemplo: Em recente prova de nível-mental e aptidão, foram obtidos, das distribuições de escores das diversas partes, os seguintes desvios-padrão:

Partes	Desvios-Padrão
Execução de ordens	5,72
Relações lógicas	5,90
Séries numéricas	5,30
Raciocínio	2,09
Senso de formas	3,14

Que pesos deveremos adotar para combinar os escores das diferentes partes desse teste?

Determinando os recíprocos respectivos, vem:

$$\frac{1}{5,72} = 0,17$$

$$\frac{1}{5,90} = 0,17$$

$$\frac{1}{5,30} = 0,19$$

$$\frac{1}{2,09} = 0,48$$

$$\frac{1}{3,14} = 0,32$$

que são os pesos que mais fazem as variabilidades se aproximarem uma das outras. Sendo, porém, conveniente números inteiros para pesos, basta que arredondemos, para décimos, esses recíprocos e multipliquemos os resultados por 10. Temos para resposta: 2, 2, 2, 5 e 3 que constituem a solução para o nosso problema. Se multiplicarmos os escores das partes do teste

pelos respectivos pesos, vamos obter novos escores que são aditivos, promediáveis e cujos desvios-padrão serão:

$$\begin{aligned} 5,72 \times 2 &= 11,44 \\ 5,90 \times 2 &= 11,80 \\ 5,30 \times 2 &= 10,60 \\ 2,09 \times 5 &= 10,45 \\ 3,14 \times 3 &= 9,42 \end{aligned}$$

Como vemos, êsses desvios são muitos próximos uns dos outros, indicando que as distribuições de escores apresentam praticamente a mesma variabilidade.

Mais um exemplo: Sendo 5,00; 3,90; 10,19 e 4,22 os desvios-padrão das distribuições de escores brutos das quatro partes da 1.^a forma do Teste Jota, que sistema de pesos poderemos adotar, para combinar êsses escores?

SOLUÇÃO

Temos os recíprocos:

$$\frac{1}{5,00} = 0,200; \quad \frac{1}{3,90} = 0,256; \quad \frac{1}{10,19} =$$

$$= 0,098 \text{ e } \frac{1}{4,22} = 0,237$$

Multiplicando por 20 êsses recíprocos, vem.

$$4 \quad \text{—} \quad 5,12 \quad \text{—} \quad 1,96 \quad \text{—} \quad 4,74$$

Arredondando êsses valores para inteiros, resultam: 4, 5, 2 e 4 que constituem o sistema de pesos desejado.

Conclusão: O processo exposto para determinação de pesos para as partes de uma prova ou para provas diversas não é o mais científico, uma vez que toma em consideração apenas a variabilidade dos escores. Outros aspectos deveriam ser levados em conta: a fidedignidade dos escores, a tendência que apresentam, a escala em que são expressos etc. Praticamente, porém, êsse processo satisfaz e o sistema de pesos que possibilita obter torna muito mais racional a combinação dos escores do que o proceder empírico de adicionar apenas os escores, sem atentar para a variabilidade que apresentam.

Questões apresentadas no C. 192 - Concurso para carreira de Estatístico-auxiliar do S.P.F.

Foram as seguintes as questões apresentadas nas diversas provas do C. 192 — Estatístico-auxiliar do Serviço Público Federal:

MATEMÁTICA

Resolva as questões abaixo; faça os cálculos nas folhas em branco que acompanham a prova; coloque as respostas nos lugares indicados.

1. Complete:

$$12 \text{ km} + 0,003 \text{ m} + 2,598 \text{ dam} + 915 \text{ cm} = \dots \text{ dm}$$

Subtraindo-se da terça parte de 45 dm o quádruplo de 3.000 mm, encontra-se o dôbro de $\dots$ dm.

$$\frac{1}{5} 1.200 \text{ dm}^3 + \frac{2}{3} 1,5 \text{ l} - \frac{3}{4} \dots \text{ cm}^3 = 23,2 \text{ dal } 4,5^\circ + 15 \text{ dgr} - 125 \text{ cgr} = \dots \text{ minutos e } \dots \text{ segundos}$$

$$\begin{aligned} 13,5 \text{ dast} &= \dots \text{ cm}^3 \\ 0,0043 \text{ dm}^2 &= \dots \text{ ha} \\ 0,05 \text{ dl} &= \dots \text{ dal} \\ 4,308 \text{ kg} &= \dots \text{ dg} \end{aligned}$$

2. Complete:

Um terreno retangular com 15m de comprimento e 5m de largura foi representado num desenho com o comprimento igual a 0,75m e a largura igual a 0,25m. Êsse desenho foi executado na escala de $\dots$

3. Complete:

Dividindo-se a quantia de Cr\$ 816,20 em partes inversamente proporcionais a $\frac{1}{5}$, 2 e $\frac{1}{3}$, encontram-se, respectivamente os valores Cr\$ $\dots$ e Cr\$ $\dots$

4. Resolva o sistema:

$$\begin{cases} 3/x + 4/y = 2,3 \\ 2/x - 3/y = 0,4 \end{cases} \quad \text{Resp.} \quad \begin{aligned} x &= \dots \\ y &= \dots \end{aligned}$$

5. Resolva a equação:

$$3m^2n + \frac{(p^2 - m^2)n^2x}{mp^2} = 3px + \frac{n^2x}{m} \frac{m^3n^3}{p^3} \quad \text{Resp.} \quad x = \dots$$

6. determine a equação da reta que passa pelo ponto
 $M(4, -3)$ e é paralela à reta $y = -\frac{4}{3}x - \frac{5}{4}$

Resp. =

$$(k - 2)x^2 - (k - 5)x + 2k - 5 = 0$$

Resp. $k = \dots \dots \dots k = \dots \dots \dots$

8. Conhecendo-se o $\log 2 = 0,3010300$, determine
 $\log 0,0125$, $\log 2.500$ e $\log 80$.

$$\log 0,0125 = \dots \dots \dots$$

$$\text{Resp. } \log 2.500 = \dots \dots \dots$$

$$\log 80 = \dots \dots \dots$$

9. Determine o 5.º termo do desenvolvimento

$$(2a + 3b)^2$$

Resp. =

10. Sabendo que

$$\frac{C_{2n, n-1}}{C_{2n, n}} = \frac{132}{35}, \text{ determine } n.$$

Resp. $n = \dots \dots \dots$

11. Determine o volume de uma pirâmide regular,
 de base quadrangular, sabendo que o apótema mede 1,8 m
 e cujo lado da base mede 0,8 m.

Resp. $V = \dots \dots \dots \text{ dam}^2$

12. Tem-se um triângulo equilátero, inscrito numa
 circunferência de raio igual a 2,4 dm. Determine a área
 desse triângulo equilátero.

Resp. $S = \dots \dots \dots$

ESTATÍSTICA

ITEM I — EXAME DE TABELAS OU LEVANTAMENTO

Dada a tabela abaixo, indicar, seus erros ou defeitos,
 tendo em vista as normas para apresentação de quadros
 estatísticos.

ESTADOS	1937	1938	1939
Acre.....	5.007	4.765	4.727
Amazonas.....	6.858	5.998	5.631
Pará.....	4.945	4.223	4.500
Piauí.....	13	26	14
Ceará.....	50	261	104
R. G. do Norte.....	60	1	58
Alagoas.....	8	1	4
Bahia.....	146	71	107
Mato-Grosso.....	1.327	1.285	1.235
Goiás.....	4	4	Menos de
Minas Gerais.....	51	75	1 tonelada
TOTAIS.....	18.470	16.810	16.470

Produção de borracha — Brasil, 1937/1939

ITEM II — ESCOLHA E EXECUÇÃO DE GRÁFICOS

No Orçamento de 1944, a verba destinada a Pessoal
 somou Cr\$ 3.143.121.572,00, representando 49,08% da
 despesa geral da União.

Expressar, graficamente, esse fato.

Observações: Usar o papel quadriculado.

ITEM III — QUESTÕES OBJETIVAS

1. Em certa cidade, a temperatura mínima registrada
 foi -4°C e a máxima 14°C , havendo, no decorrer do
 ano considerado, muitas outras temperaturas intermediárias.
 Na tabulação desses dados, adotando-se o intervalo cons-
 tante de 2°C , quantas classes constituirão a distribuição de
 frequência? Resp.:

2. Explicar em poucas palavras ou demonstrar mate-
 maticamente a seguinte propriedade da média aritmética:

“A soma dos quadrados dos desvios a partir da média
 aritmética é um mínimo”.

3. A média aritmética de uma distribuição fraca-
 mente assimétrica é 32 e para mediana foi achado o valor.

33. A fórmula empírica ou aproximativa de Pearson nos
 dará para moda o valor

4. Formular um caso em que a mediana representará
 mais adequadamente o fenômeno do que a média ou a
 moda.

5. A curva característica das frequências acumuladas
 denomina-se e permite a
 determinação gráfica dos quartis, decis e percentis.

6. Dada a distribuição hipotética:

Classes (X)	Frequências (F)
0 — 3,9	1
4 — 7,9	3
8 — 11,9	12
12 — 15,9	23
16 — 19,9	12
20 — 23,9	3
24 — 27,9	1

examiná-la atentamente e resolver as seguintes questões:

- A amplitude total é
- A média aritmética é
- A mediana é
- A moda é
- Quais são os gráficos mais usados para representa-
 ção desse tipo de série estatística? Resp.:
- Calcular o desvio médio. Resp.:
- Calcular o desvio quartil. Resp.:
- Calcular o desvio padrão. Resp.:

7. O coeficiente de variabilidade de um fenômeno é
 20%. Sendo a média dos dados considerados igual a 50,
 o desvio padrão que se achou foi.....

8. Com os dados abaixo, calcular o número índice
 aritmético para o ano de 1912. Tomar para base o ano
 inicial.

PREÇOS, A VAREJO, DE ALGUNS GÊNEROS DE PRIMEIRA NECESSIDADE

CIDADE X DE 1910 A 1912

GÊNEROS	A N O S		
	1910 Cr\$	1911 Cr\$	1912 Cr\$
A.....	2,00	2,20	2,10
B.....	3,00	3,00	3,00
C.....	2,80	3,00	2,90
D.....	1,20	1,80	2,00

Fonte:

9. Oito candidatos obtiveram, em Matemática, as notas 40, 60, 50, 30, 70, 20, 80 e 50. Em estatística, na mesma ordem, os candidatos referidos lograram as notas, 20, 50, 20, 0, 50, 10, 80 e 40. Segundo esses dados, há correlação entre conhecimentos de Matemática e conhecimentos de Estatística? (Calcular, na folha anexa, o coeficiente de correlação de Pearson). Resp.: $r = \dots$

10. A correlação entre Matemática e Estatística é 0,93. Sabendo-se que o desvio padrão das notas de Matemática é 18,71 e o das notas de Estatística 24,46, calcular:

- os erros-padrão de estimativa ou previsão de valores com o auxílio das equações ou linhas de regressão;
- o coeficiente de alienação, dizendo ou interpretando sua significação.

GEOGRAFIA DO BRASIL

Complete o sentido das frases que se seguem, preenchendo com palavras ou expressões adequadas os espaços pontilhados:

- Mais da metade da população brasileira é constituída por indivíduos de cor que descendem próxima ou remotamente de elementos provenientes do continente
- O Brasil já realizou recenseamentos, sendo que o último foi levado a efeito no ano de
- Das regiões naturais do Brasil, a mais bem provida de estrada de ferro é a região; mas a que apresenta maior número de quilômetros de ferrovias é a região
- Alguns dos nossos portos especializaram-se em certos produtos:
 - Santos, em
 - Ilhéus, em
 - São Francisco, em
 - Imbituba, em

- O nosso maior porto importador é e o de maior exportação é

- Em população, o Brasil ocupa, na América do Sul, o lugar.

Coloque uma cruz (+) dentro dos parênteses que correspondem às respostas certas.

- O gado que ocupa o primeiro lugar no rebanho brasileiro é o

- () Caprino
- () Ovino
- () Bovino
- () Suíno
- () Equino

- Dos países constantes da lista abaixo, os dois que mais aceitam a nossa laranja são:

- () Holanda
- () Bélgica
- () Argentina
- () Portugal
- () Suécia
- () Grã-Bretanha
- () Espanha
- () Estados Unidos

- Os dois Estados mais bem servidos por redes fluviais navegáveis são:

- () Minas Gerais
- () Mato Grosso
- () Bahia
- () Pará
- () Goiás
- () São Paulo
- () Amazonas
- () Rio G. do Sul

- Das principais culturas do Brasil, a que abrange maior número de hectares cultivados é:

- () Algodão
- () Milho
- () Cana
- () Café
- () Cacau

- Tendo em vista o valor da produção, o produto mineral que mais se destaca na nossa riqueza é:

- () Ouro
- () Carvão de Pedra
- () Manganês
- () Cristal de quartzo
- () Diamante

- O Estado de maior densidade de população é:

- () Pernambuco
- () Rio de Janeiro
- () Paraíba
- () Alagoas
- () São Paulo

13. À esquerda, apresentamos uma relação de nomes de produtos vegetais; à direita, outra com nomes de Estados. Colocando os números da direita dentro dos parênteses vazios à esquerda faça com que o produto indicado corresponda ao Estado que mais o produz.
- () Arroz
() Cana de açúcar
() Mandioca
() Feijão
() Fumo
1. Rio Grande do Sul
2. Paraná
3. São Paulo
4. Santa Catarina
5. Pernambuco
6. Minas Gerais
7. Bahia
8. Espírito Santo
14. Cite os três produtos que, em valor, ocupam os primeiros lugares em nossa EXPORTAÇÃO.
- 1.º lugar
2.º lugar
3.º lugar
15. Cite o produto que, em valor, ocupa o primeiro lugar em nossa IMPORTAÇÃO.
16. A região natural mais densamente povoada é a:
- () Norte
() Leste
() Centro Oeste
() Nordeste
() Sul
17. Depois de São Paulo, o mais importante centro de produção têxtil é:
- () Minas Gerais
() Bahia
() Rio G. do Sul
() Paraná
() Distrito Federal
18. Das regiões brasileiras, a que possui maior número de cabeças de gado é:
- () Norte
() Leste
() Centro este
() Nordeste
() Sul
19. Das madeiras brasileiras, a que mais exportamos é:
- () Cedro
() Imbúia
() Peroba
() Jacarandá
() Pinho
20. Dentre os Estados constantes da lista abaixo, o que possui CHUMBO é:
- () Amazonas
() São Paulo
() R. G. do Norte
() Rio de Janeiro
() Espírito Santo
21. O produto vegetal que mais se destaca em valor na nossa indústria extrativa é:
- () Borracha
() Babaçu
() Oiticica
(sementes)
() Castanha do Pará
() Cêra de Carnaúba
22. Dos elementos indispensáveis à industrialização relacionados abaixo, o de que dispomos em maior quantidade é:
- () Aparelhamento mecânico
() Capitais
() Recursos naturais
() Mercados de consumo
() Técnica profissional.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Novos rumos das ciências sociais na América Latina

GUERREIRO RAMOS

É uma verdade bastante proclamada a de que o desenvolvimento das ciências está condicionado pela emergência dos problemas. Na formação das ciências, observa-se a vigência do famoso princípio da "réplica" e da "exigência" de que se serve Arnoldo Toynbee (*A STUDY OF HISTORY*) para explicar o processo evolutivo das civilizações. Quero dizer: os conceitos científicos, o homem os elabora para conjurar situações problemáticas. Se o mundo não oferecesse problemas ao homem, não teria ele estímulos para pensar cientificamente. A este propósito, já se observou que a necessidade de construir catedrais, na Europa, foi em parte, um fator ponderável do desenvolvimento da mecânica, como o desenvolvimento da geometria, no Egito, foi, por outro lado, condicionado pela necessidade de uma utilização racional das margens do Nilo.

Com referência às ciências sociais, também se confirma o princípio. Elas aparecem numa fase da civilização ocidental em que o homem desespera do governo sobrenatural da sociedade. São índices da laicização profunda da consciência do homem europeu. Elas são verdadeiros instrumentos de "salvação secular", como diria Becker.

A complexidade da etapa histórica em que vivemos exige a intervenção crescente das ciências sociais no governo da sociedade. Este governo é cada vez menos dependente, apenas, de qualidades de homens extraordinários, de homens privilegiados (caudilhos) e se torna, de modo crescente, função das tecnologias sociais, ou seja, da boa aplicação das ciências sociais.

Quanto mais agudos os problemas sociais e quanto mais complexas as estruturas sociais, mais a necessidade de aplicar as referidas ciências se torna evidente. Por esta razão, o título das ciências sociais está definitivamente firmado nos países europeus e na América do Norte.

Nos países latino-americanos, embora o *status* das ciências sociais ainda esteja assinalado por certa marginalidade, já se observa que nos grupos dominantes está amadurecendo a consciência da necessidade da aplicação sistemática destas disciplinas no tratamento dos problemas.

A ocasião é favorável, portanto, àquelas que se dedicam ao estudo destas ciências. Afigura-se-nos que o melhor meio de aproveitar esta oportunidade é a elaboração de trabalhos rigorosamente técnicos sobre problemas atuais. Para atingir este objetivo, deveriam colaborar, de um lado, as instituições que dispõem de recursos destinados à promoção do progresso científico e, de outro lado, os especialistas. Estes últimos, entretanto, de maneira organizada, pois um dos obstáculos mais ponderáveis para o desenvolvimento de qualquer ciência é o individualismo profissional. Não pode haver progresso científico, seja em que campo for, sem institutos de pesquisas, sem o debate objetivo e bem intencionado, sem o intercâmbio cultural. Onde não existem estas condições, o trabalho científico se torna difícil, e raramente são aproveitadas cabalmente as energias dos que a ele se dedicam. Mais freqüentemente, estas energias se perdem na elaboração de estudos perfunctórios ou na reelaboração de temas já versados em centros intelectuais estrangeiros, mais evoluídos.

Neste momento, entretanto, podem ser registrados indícios de um novo rumo para as ciências sociais na América Latina. As instituições, privadas e públicas, de amparo às atividades científicas de especialistas em ciências sociais, se multiplicam na América Latina, movimento este que se está complementando por empreendimentos editoriais de grande vulto.

Dois fatos representativos deste progresso vêm de ocorrer: o aparecimento, no Brasil, da *REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA* e, no

México, da revista **THE SOCIAL SCIENCES IN MÉXICO**, destinada a ter circulação universal.

*
* *

A esta seção é muito grato registrar o aparecimento da **REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA**. Trata-se de uma iniciativa da Fundação Getúlio Vargas, sendo, conseqüentemente, resultado do realismo prático do Sr. Luís Simões Lopes, um dos raros homens públicos brasileiros que tem compreendido que os problemas nacionais são mais administrativos do que políticos, motivo por que tem guardado sempre uma atitude de prudente afastamento da arena onde se chocam as facções.

Por outro lado, não cabe dúvida de que o êxito desta iniciativa esteja garantido, uma vez que obedece à orientação técnica de especialistas de comprovado valor, tais como Arízio de Viana e os ilustres membros do Núcleo de Economia da Fundação Getúlio Vargas: Drs. Eugênio Gudin, Jorge Kafuri, Jorge Kingston e Otávio Gouveia de Bulhões.

Este primeiro número da **REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA** publica artigos de autoria de Otávio Gouveia de Bulhões e Jorge Kingston (**A POLÍTICA MONETÁRIA PARA 1947**), de Jorge Kafuri (**TAXA CAMBIAL**), de Giorgio Mortara (**A DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DO BRASIL, SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE**), excelentes resenhas bibliográficas, assinadas por Richard Lewinsohn e Arízio de Viana, além de uma nota necrológica sobre Karl Mannheim.

Sirva-nos, entretanto, o ensejo para mencionar uma esfera de problemas importantes cujo estudo a Fundação Getúlio Vargas poderia estimular, com proveito para o país. Refiro-me aos estudos sociológicos. A não ser em São Paulo, em que a Escola Livre de Sociologia e Política vem dando ao seu currículo um cunho prático, tendo patrocinado pesquisas importantes, dentre as quais, uma sobre habitação, dirigida por Donald Pierson e outra sobre padrão de vida, dirigida por Horace B. Davis e, ainda, o recente trabalho de Emilio Willems, **"ACULTURAÇÃO DOS ALEMÃES NO BRASIL"** e na Universidade de São Paulo, onde atuam os professores Fernando de Azevedo e Emilio Willems, nos outros pontos do país, não há ambiente para a pesquisa sociológica. Na

capital do Brasil, os raros especialistas em assuntos sociológicos estão trabalhando em condições muito precárias, quase estritamente às custas de sobras de tempo, pois, ao que estou informado, todos eles se dedicam a ocupações nas quais são, mais ou menos, uns desajustados.

O campo da pesquisa sociológica está quase inexplorado no Brasil. Para falar, apenas, de questões mais dentro do interesse da Fundação Getúlio Vargas, destacamos, entre outros, o problema da integração da administração pública na estrutura social do Brasil, de que são ilustrativos trabalhos como os de W. R. Sharp (**THE FRENCH CIVIL SERVICE: BUREAUCRACY IN TRANSITION**) de C. J. Friedrich e Taylor Cole, **"RESPONSIBLE BUREAUCRACY"**, referente à Suíça, de Donald Kingsley — **"REPRESENTATIVE BUREAUCRACY"**, referente à Inglaterra — de Lúcio Mendieta y Nunes, **"LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA EN MEXICO"**; o problema das relações da Administração Local com as estruturas das comunidades rurais, assunto sobre o qual existe farta literatura sociológica nos Estados Unidos e cada vez mais na ordem do dia; os assuntos demoscociográficos (tais como: o condicionamento social da mortalidade e da morbidade, do regime e da fraca produtividade do trabalho); seleção e aculturação de imigrantes; condições sociais e econômicas do trabalhador urbano e do rural; habitação; relações humanas na indústria (absenteísmo, fadiga, rendimento do trabalho, organização social da empresa, etc), matéria magnificamente debatida por Elton Mayo, (**THE HUMAN PROBLEMS OF AN INDUSTRIAL CIVILIZATION, — THE SOCIAL PROBLEMS OF AN INDUSTRIAL CIVILIZATION**) e Roethlisberger — Dickson (**MANAGEMENT AND THE WORKER**); planejamento regional (recuperação da Amazonia, dos Vales do Rio Branco, Paraíba, Tocantins e Araguaia, Rio Doce, das áreas nordestinas, da região franciscana, do Brasil Central), todas estas questões cujo tratamento demanda a intervenção do especialista em sociologia.

*
* *

No México, o título da sociologia está definitivamente firmado. De outro modo não se poderia justificar o aparecimento, ali, de uma revista com os propósitos de *"The Social Sciences in México"*

and News about the Social Sciences in South and Central America". Tenho em mãos o primeiro número desta publicação, correspondente ao mês de maio de 1947". "The Social Sciences in Mexico" é dirigida pelo Dr. Laszlo Radvanyi, professor da Universidade Nacional do México. Esta publicação, toda ela redigida em língua inglesa, objetiva fazer com que se conheçam nos países onde se fala castelhano, as contribuições do México, da América do Sul e da América Central ao desenvolvimento das Ciências Sociais. A revista publicará não somente ensaios e estudos, como também, resumos dos trabalhos em andamento e, particularmente, informações relativas a cada investigação importante terminada ou em processo de conclusão, compreendendo, além disto, cada número: 1) — resumos e análises detalhados dos diversos ramos das ciências sociais no México e nos demais países da América Latina; 2) — informações sobre os resultados dos trabalhos individuais de investigação já terminados e publicados; 3) — informações sobre pesquisas em curso; 4) — informação relativa às atividades de institutos e associações especializadas em ciências sociais; 5) — informações sobre reuniões científicas, anunciando, com antecipação, seu programa e, posteriormente, suas discussões e conclusões mais importantes; 6) — informações sobre os planos e métodos de ensino das ciências sociais nos institutos de ensino superior; 7) — uma bibliografia completa de livros de ensaios importantes no ramo das ciências sociais; 8) — ensaios e informações sobre os problemas, possibilidades e perspectivas de colaboração entre os especialistas em ciências sociais da América Latina e de outros países, com o fim de estimular a colaboração cultural internacional.

O presente número de "*The Social Sciences in Mexico*" contem comunicações assinaladas por Jaime Tórres Bodet, Antônio Ruiz Galindo, respectivamente Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Economia do México e, ainda, por Salvador Zubirán, Reitor da Universidade Nacional do México; artigos sobre pesquisas antropológicas no México, idéias econômicas do Congresso Constitucional de 1857 no México, origens coloniais dos "pioneiros" no México, obras públicas no México, problemas e tarefas da estatística no México, problemas específicos de educação no México, a idéia do homem, as ciências sociais na Argentina, a sociologia no Brasil, o seminário de Economia

e Ciências Sociais da Faculdade de Ciências jurídicas e Sociais da Universidade do Chile, o Trimestre Econômica, a Sociedade Mexicana de Geografia e Estatística; resenhas bibliográficas; notas e comunicações referentes a Colombia, República Dominicana, Guatemala, México, Peru, Venezuela. Reunião do Instituto Panamericano de Geografia e Estatística, Segundo Congresso Interamericano de História Municipal; notas sobre publicações e pesquisas, com várias referências ao Brasil.

INDICAÇÕES

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA —
"TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA E
CAPITALISMO" — EDITORA ATLAS
S/A — SÃO PAULO — RIO — 1946.

O Sr. José Saldanha da Gama e Silva vem, de há muito, dedicando-se ao estudo de assuntos econômicos e financeiros, tendo esta revista publicado vários trabalhos excelentes de sua autoria.

O seu livro de estreia — *Tributação sobre a Renda e Capitalismo* — é fruto não apenas de suas leituras, mas como também de sua experiência pessoal como participante das atividades de órgãos de elaboração orçamentária, onde trabalhou como técnico de orçamento.

Este livro põe à mostra as qualidades de seu autor. Versando um tema difícil, o Sr. Saldanha da Gama e Silva embora manejando uma bibliografia autorizada e recentíssima, preferiu trilhar um caminho pessoal. Pode-se discordar, algumas vezes, do que diz o Sr. Saldanha da Gama e Silva, mas não se pode deixar de admirar a veemência e a argúcia com que defende os seus pontos de vista, nem tão pouco se poderia acusá-lo de ter incorrido no emprêgo de fórmulas feitas, defeito com que frequentemente tropeçam os que tratam de problemas desta espécie.

Na exploração do seu tema, o Sr. Saldanha se coloca na linha dos mais acatados cientistas sociais contemporâneos. Ele vê a tributação de maneira sociológica. Para o A., a política tributária não pode ser levada a termo, sem estar referida à estrutura sócio-econômica onde atua. O desconhecimento destas implicações da tributação é que levaria alguns financistas a raciocinar na base de uma *ratio-fiscalia*.

O Sr. Saldanha da Gama e Silva consegue mostrar claramente o "economic-lag" de que está afetado este último tipo de política tributária. Procurando caracterizá-la, diz acertadamente o A. que, segundo esta política, o imposto tenderá a ser apenas instrumento exclusivo das finanças do Estado, abstendo-se o governo de averiguar, com maior profundidade, seus efeitos econômicos. E, a seguir, escreve: "São representativos deste tipo de tributos, entre nós, o imposto do selo e de consumo, criados apenas

para suprir as arcas do governo. O imposto de selo, na maioria dos casos, obriga apenas a uma enfadonha burocracia. O de consumo, no entanto, prova a saciedade o seu caráter rudemente fiscal, já que, generalizado sobre os produtos de consumo obrigatório, como os gêneros de primeira necessidade, tem repercussões muito mais importantes: por meio de uma difusão capciosa, chega a imiscuir-se no custo de produção, prejudicando o nível econômico, cobrando o mesmo sacrifício tanto do milionário como do proletário”.

Acima desta *ratio-fiscalia*, os tributos estão sendo fundamentados, presentemente, em razões mais políticas e sociais que, segundo o A., se consubstanciam no que ele chama de *ratio-econômica*, conforme a qual os impostos estão tomando o característico de agentes controladores da economia ou de poderosas armas de planificação econômica.

Depois de estudar as bases atuais da tributação, traça o A., a evolução da renda como medida tributária bem como as repercussões econômicas da tributação sobre a renda, sendo a sua conclusão, a de que o imposto sobre a renda atingiu a situação ímpar de coluna mestra dos sistemas tributários mais avançados e de que é, portanto, o tributo de maior transcendência.

Na parte especial do livro, estuda o Sr. Saldanha da Gama e Silva a evolução da tributação sobre a renda, no Brasil, a qual, segundo ele, apresenta duas etapas. A primeira, (ciclo latifundiário) vai de 1893 a 1923 e se caracteriza por ser uma fase embrionária em que o tributo conservou a forma de ônus real, recaindo sobre a renda bruta, indiretamente percebida dos contribuintes por intermédio das pessoas jurídicas, que eram as únicas responsáveis pelo imposto.

A segunda começa em 1924, com a implantação do “imposto geral sobre a renda”. Trata-se de uma fase em que o tributo assume o caráter próprio e generalizado de ônus pessoal, diretamente exigido do possuidor da renda, recaindo sobre os rendimentos líquidos.

O livro com que o Sr. José Saldanha da Gama e Silva estreia o credencia como um dos mais destacados estudiosos da ciência das finanças da nova geração.

CHARLES BARRAT, L.L.B. — “YOUR LOCAL AUTHORITY” — SIR ISAAC PITMAN & SONS, LTDA. — LONDON — 1946.

Como o próprio nome sugere, o livro do Sr. Charles Barrat não é um tratado, mas destina-se a dar ao leigo uma visão do mecanismo da administração local e de sua importância, presentemente. Entretanto, dada a clareza com que é escrito, mesmo os especialistas terão a lucrar com a sua leitura. Para os que desejam conhecer como funciona a administração local na Inglaterra este livro é um guia excelente e de fácil leitura. Seus principais capítulos são assim ditos: What is Local Government? — The Story of the Local Government Authority — The Growth of Local Government Services — The Local Go-

vernment Mosaic — The Voice of the People — The Choice of Representatives — Some Local Government Services — Local Authorities at Work — The people's Money — Local Government Finance — Control by Westminster an Whitehall — Local Government and the Citizen — If not the Local Authority? — What of the Future?

NORMA N. WILSON — “MUNICIPAL HEALTH SERVICES” — GEORGE ALLEN & UNWIN LTD. — LONDON — 1946.

Análise e descrição de serviços executados por autoridades locais, cuja finalidade é prever ou curar doenças. Discute, apenas, as várias formas de assistência sanitária ao indivíduo, como participante da comunidade. A primeira parte do livro versa sobre maternidade e bemestar da criança, saúde do escolar, tuberculose e seu tratamento, controle das doenças transmissíveis, assistência aos doentes mentais, hospitais gerais, proteção legal aos incapazes e desajustados. A segunda parte (intitulada — *O maquinismo administrativo*) versa sobre distribuição de poderes e deveres, administração local, secretarias de educação e saúde. A terceira parte (*Um serviço nacional de Saúde Pública*) versa sobre serviços médicos e a necessidade de um serviço “integrado”.

J. E. D. HALL — “LABOUR'S FIRST YEAR” — PENGUIN BOOKS — 1947.

Descrição da histórica sessão parlamentar de 1945-1946, na qual teve curso a legislação sobre nacionalização das minas de carvão e dos bancos da Inglaterra e também sobre a complementação de um programa nacional de defesa da saúde do povo, bem como, sobre outras medidas de menos importância. O autor, em sua narrativa, objetiva sumariar os discursos e os debates tanto de representantes da oposição como do governo, sem negligenciar, entretanto a atuação dos representantes dos pequenos partidos.

DEREK AGNEW — “BEVIN BOY” — GEORGE ALLEN & UNWIN LTD. — LONDON — 1947.

Um jovem de 18 anos expõe a sua experiência como operário de minas, condição a que foi levado, como muitos outros de sua idade (os Bevin Boys), sob a égide do célebre esquema de Bevin. “Bevin Boy” é, assim, documento de interesse humano e sociológico ao mesmo tempo. “Para aqueles que se perguntarem — diz o autor — como o rótulo “B. B.” afeta uma vida, eu escrevi este livro. Talvez ele não somente os ilustre, mas traga algum orgulho ao homem sem condecorações (medal-less man) que, nos anos futuros, poderá dizer a uma criança: “Que

fiz na Grande Guerra? Cavei o carvão que manteve aceso o fogo das batalhas'. Os capítulos do livro estão redigidos do seguinte modo: Mágica Negra; Iniciação; Treinamento Intensivo; Sobre Nacionalismo — E Filosofia; Treinamento Final e uma Banda de Música; Alguns conhecimentos; Sobre Produção; Sangue e Carvão; Do meu Diário; Aqui e Lá; Um Negócio Sincero?

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Boletín de Informacion — Instituto de Cultura Hispánica — Año II — 15, julio — 1, agosto — 1947 — 2.^a Época Madrid-España.

International Conciliation — September, 1947 — N.º 433 — New York.

Current List of Medical Literature — Vol. 13 — N.ºs. 1, 3-A, 3, 7, 8, 9, 10 — Washington, D.C.

The Journal of the American Dental Association — Vol. 35 — N.ºs. 1, 2, 4, 5, 6 — 1947 — Chicago.

Revista Brasileira de Atuária — Órgão do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. — outubro 1943/janeiro 1944 — Vol. 3 — N.ºs. 3 e 4 — Publicação trimestral — Rio de Janeiro.

Revista de Estudos Fiscais — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo — N.ºs. 8 e 9 — julho e agosto de 1947 — São Paulo.

Boletim da União Pan-Americana — Setembro de 1947 — Washington, D.C.

Boletim Econômico — Ministério das Relações Exteriores — Ano 1946 — N.º XII — Ano 1947 — N.ºs. I, II, III — Rio.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano X — N.º 7 — Julho de 1947 — Rio.

Revista do IRB — Ano VIII — agosto e outubro de 1947 — N.ºs 44 e 45 — Instituto dos Resseguros do Brasil — Rio de Janeiro.

Boletim da Argentina — Ano I — Setembro de 1947 — N.º 3 — Buenos Aires.

Arquivos Brasileiros de Higiene Mental — Ano XV — Julho de 1947 — N.º 1 — Rio de Janeiro.

Columbia University — Bulletin of Information — Announcement of the School of Dental and Oral Surgery of The Faculty of Medicine — 1947-1948 — New York.

Relatório da Caixa Econômica Federal do Rio Grande do Sul — Referente ao ano de 1945 — apresentado ao Exmo. Senhor Ministro da Fazenda pelo Sr. Odon Cavalcanti Carneiro Monteiro — Presidente do Conselho Administrativo — Porto Alegre.

Câmara de Comércio e Indústria do Brasil — Ano XVII — Setembro de 1947 — Rio de Janeiro.

Red Tape — The Civil Service Magazine — August, 1947 — London.

ANAIIS da Primeira Reunião Econômico-Agrícola de Santa Catarina — Secretaria da Viação e Obras Públicas e Agricultura — Florianópolis.

Municipalização de Serviços Públicos — Yves Orlando Tito de Oliveira — Tese apresentada ao Congresso Jurídico Nacional, realizado na Bahia, pelo Instituto da Ordem dos Advogados, em junho de 1947.

Síntese do Primeiro Congresso Brasileiro de Serviço Social — Centro de Estudos e Ação Social — São Paulo.

Facultad de Filosofia, Letras y Ciencias de La Educacion — Santa Fe — 1947.

Boletim Econômico — Ministério das Relações Exteriores — Ano de 1947 — N.º 7 — Rio de Janeiro.

Memória — Del Primer Congreso Bolivariano Gracolibiano celebrado en Quito del 9 al 17 de diciembre de 1946 — Ecuador — 1947.

Ferrugem do Marmeleiro.

Principais doenças das galinhas.

A seca e os porta-enxertos de videira.

Métodos de Análises de Terras para Fins de Assistência aos Agricultores.

Solenopotes Capillatus Enderlein 1904 em Bovinos do Rio Grande.

Parasitas de Plantas cultivadas no Rio Grande do Sul.

Vacinas e vacinações em Medicina veterinária.

Pequena contribuição à Taxionomia dos Trigos Rio-grandenses.

Método volumétrico para a dosagem exata da nicotina no fumo e em preparados nicotinados — Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio — Porto Alegre.

Informe del Secretario-General — Conferência Interamericana de Seguridad Social — Segunda Reunion — Rio de Janeiro, 10-22 de noviembre de 1947 — Montreal — 1947.

Población e Inmigración — 1947 — Montevideo.

Monthly Labor Review — Vol. 64 — N.º 6 — June 1947 — Washington, D.C. Vol. 65 — N.ºs 1, 2 — July, august 1947.

Boletim Municipal — Índice remissivo — Vol. X — Ano IA — N.º 27 — Prefeitura Municipal de Porto Alegre — Rio Grande do Sul.

Revista de Direito Municipal — Vol. III — Ano II — Fasc. VIII — Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação — Bahia.

Revista de Crítica Judiciária — Ano XXIII — Vol. XLI — Rio de Janeiro.

Revista Militar Brasileira — Ano XXXV — N.ºs 1 e 2 — Vol. XLV — Rio de Janeiro.

Anales — Universidad de Santo Domingo — 37-38 — Ciudad Trujillo.

Arquivos da Polícia Civil de São Paulo — Vol. XIII — 1.º semestre — Ano de 1947 — São Paulo.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — N.º 13 — Septiembre — 1947 — Año III — Buenos Aires.

Aviação — A voz independente da Aeronáutica Brasileira — 114 — Vol. X — Julho de 1947 — Rio de Janeiro.

Boletim Informativo — de La Asociacion de Ingenieros de Rosario — Año VII — Números 76/77 — Agosto, septiembre de 1947 — Rosario.

Gaceta Judicial — Ano L — Enero-diciembre 1945 — N.º 1 — Série VII — N.º 1 — Año II — Segundo semestre de 1944 — Série sexta — Tomo VI — N.º 15 — Organo de La Corte Supremo de Justicia de La Republica del Ecuador — Quito.

Dek — Ano I — N.º 4 — Delegacia do I.A.P.I. em Minas Gerais.

Boletin Estadistico — 1946 — Tercer Trimestre — Publicacion n.º 310 — La Plata.

Exportação Geral do Estado — 1946 — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Estado do Amazonas.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — N.ºs 80-81 — Agosto-setembro — 1947 — Rio de Janeiro.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.ºs 112 e 113 — Agosto e setembro de 1947 — Rio de Janeiro.

Engenharia — Ano VI — Vol. VI — Setembro e outubro de 1947 — N.ºs 61 e 62 — São Paulo.

Municipal Journal — Local Government Administrator and Public Works Engineer — N.º 2.846 — Vol. 55 — London.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano VI — N.ºs 45 e 36 — agosto de 1947 — Bahia.

Revista Industrial de São Paulo — Ano III — agosto e setembro de 1947 — N.ºs 33 e 34 — São Paulo.

The Diplomatist — Vol. I — August 1947 — N.º I — London.

Revista do Comércio — N.ºs 17 — 19 — 20 e 21 — Ano III — Vol. III — Abril, junho, julho e agosto — 1947 — Rio de Janeiro.