

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO IX

Vol. III — Ns. 2 e 3

Ag. e Set. 1946

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO : DASP

DIRETOR-GERAL

Abílio Mindêllo Balthar

DIRETORES DE DIVISÃO:

Manoel Leite Lôbo

Orçamento e Organização

José Machado de Faria

Pessoal

Walter de Toledo Piza

Seleção e Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio

Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Guilherme Augusto dos Anjos

Administração

Lopo de Carvalho Coelho

Documentação

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Moreira de Souza



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 IX

AGOSTO E SETEMBRO DE 1946

Vol. III - Ns 2 e 3

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A compressão das despesas públicas.....	3
COLABORAÇÃO	
O fator tempo na tributação — RICHARD LEWINSOHN	5
Em torno dos problemas do planejamento — NATHALIA BOGUSZ	10
O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura — PAULO LOPES CORRÊA.....	15
Conceito e possibilidade de medida da personalidade — J. ROBERTO MOREIRA.....	29
A Administração e a Contabilidade — ROGÉRIO PFALTZGRAFF	39
PENSAMENTO ALIENÍGENA:	
Uma concepção da Ciência da Administração — EDWIN O. STENE	42
ADMINISTRAÇÃO LOCAL:	
Reorganização Municipal Brasileira — OCÉLIO DE MEDEIROS.....	51
HISTÓRIA ADMINISTRATIVA:	
Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil — LUÍS CARLOS JÚNIOR....	61
DOCUMENTÁRIO	
REPORTAGEM:	
Museu Imperial — RUY BARCELLOS.....	64
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Dos crimes contra a fé pública — OSCAR STEVENSON	79
Pareceres — Julgados.....	84
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Orçamento — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS	
A importância da Documentação Orçamentária	92
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS	
O condicionamento da importância das estruturas de organização.....	95
Administração de pessoal — ERMELINDO BORSATTO	
O recrutamento de servidores para os Territórios Federais	97
Notas para o funcionário.....	98
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Recrutamento e Seleção.....	108
Questões apresentadas na P. H. para Estatístico VII e VIII do S.E.P. do M.A.	110
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMAN	
Cursos e Escolas de Formação e Aperfeiçoamento Profissional	114
Edifícios Públicos — LUCÍLIO BRIGGS BRITO	
Regime de financiamento.....	117
NOTAS:	
O D.A.S.P. e o regime de compressão das despesas públicas	120
II Congresso de Engenharia e Indústria.....	123
Serviços Médicos e organização científica.....	125
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica — GUERREIRO RAMOS	
A sociologia de Max Weber.....	129
Publicações recebidas	140

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n. 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\$ 5,00

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

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

A compressão das despesas públicas

A PALAVRA de ordem do Presidente da República é a compressão das despesas públicas.

No que concerne à política orçamentária, esta palavra de ordem deve ressoar como um índice alviçareiro: a determinação de o país ater-se ao regime moderado do equilíbrio orçamentário, não apenas formal, documental, de simples cotêjo das contas do governo, nem ao contrário, equilíbrio "econômico", de ousadas especulações lançadas contra o futuro, embora escudadas pelas teorias famosas do pump-priming ou do deficit spending. Equilíbrio orçamentário singelamente financeiro, em que se ajustam, ainda que com sacrifícios, as despesas públicas às disponibilidades da renda nacional. Êste, aliás, o único caminho sinceramente deflacionário a ser trilhado no momento.

Entre insistir na política perigosa de "monetização dos deficits" ou na política, aparentemente cômoda, da agraviação dos tributos, o Presidente da República preferiu apelar com sobriedade para um reajustamento do nosso sistema de consumo público, o qual, tudo faz crer, levará o país a um regime sadio de recuperação de si mesmo, dadas as profundas e saneadoras repercussões nos vários complexos da economia nacional.

Assim, no momento exato em que vão ser discutidas as propostas parciais dos orçamentos ministeriais, entra o Brasil num regime de policiamento de seus gastos públicos, que proibirá as suntuosidades, evitará o desperdício, e comprimirá mesmo os gastos úteis.

Duas razões primordiais, de ordem prática, teriam levado o Executivo a estas medidas salutares: a primeira consiste no fato de que não há nenhuma perspectiva segura de aumento da receita pública no próximo exercício; a segunda, no fato de que, somadas, as propostas parciais das repartições se elevariam a importância muito superior à que nosso sistema tributário poderia arrecadar. A solução, pois, era evidente: redução dos montantes destas propostas, de modo a se enquadrarem na receita provável para 1947.

Tudo indica que, com isso não pretende o Presidente da República comprometer a execução de programas de trabalho já iniciados; no entanto, é preciso convir em que, com o término da guerra, algumas medidas tinham que ser tentadas no sentido de se reajustarem antigos programas às novas e difíceis condições financeiras que forçam atualmente o arcabouço nacional. Dêsse modo, entra o país num regime deflacionário de hierarquização essencial de despesas, segundo o qual as de menor importância irão sendo gradativamente preteridas.

Dentro desta orientação, a Divisão de Orçamento do D. A. S. P. deverá apenas estar habilitada a manter, nas propostas orçamentárias parciais das repartições, as dotações destinadas à manutenção de serviços já existentes. E ainda mais: mesmo em se tratando de atividades já em curso, as dotações solicitadas para aquelas que, no momento, forem classificadas como de menor importância, deverão ser inferiores às concedidas em 1946, ou até suprimidas, efetuando-se as reduções e supressões nas várias rubricas, de acôrdo com o julgamento elucidativo das próprias repartições interessadas.

Como era de esperar, as atividades de Documentação não podiam merecer um tratamento excepcional. Assim, de ordem superior, e como medida de economia, a Revista do Serviço Público passará, doravante, a circular de dois em dois meses, ao invés de mensalmente, como vinha acontecendo, sem interrupção, desde o seu lançamento, há nove anos atrás. E, como emprestamos à nova política um caráter imediato, já o próximo número da Revista circulará somente em outubro.

Em face dessa contingência, a Revista espera que os seus leitores compreendam os justos e patrióticos motivos que ditaram o espaçamento de seus contactos, e pede, encarecidamente, que cooperem nêsse esforço, enviando impressões sôbre seus números anteriores e sugestões para os futuros, de molde a que êsse involuntário espaçamento seja, quanto possível, compensado por uma melhor sintonia de suas publicações e os interêsses intelectuais dos próprios leitores.

O fator tempo na tributação

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

Salientando ab-initio o determinismo que leva as finanças públicas a uma organização dual — no espaço e no tempo — o presente artigo lança as bases para uma classificação de impostos em espaciais e temporais: os primeiros, eminentemente dinâmicos, seguindo a fonte tributária onde quer que ela se encontre, como os de consumo, importação, sêlo, etc.; os segundos, que independem completamente da mobilidade econômica, ferindo, em determinado momento, o produto das várias atividades do indivíduo.

Lembrando que para estes últimos o fisco se vê na contingência de tomar a iniciativa do cálculo da própria fonte tributária, o autor chega à idéia de período, classificando, por decorrência, as rendas tributárias em três grupos distintos: as determinadas apenas por um momento, as determinadas por um período, e as determinadas pela diferença entre dois momentos ou dois períodos.

E termina o renomado economista apresentando alguns aspectos essenciais dos dois grupos de tributos, tendo em vista o ideal sincronismo da receita governamental e despesas públicas. (N.R.)

I. IMPOSTOS PERIÓDICOS E NÃO PERIÓDICOS

AS finanças públicas têm organização dual: no espaço e no tempo. A organização espacial abrange toda a hierarquia administrativa, desde a menor coletoria até o gabinete do ministro; indica ao contribuinte qual a repartição e qual o guichê em que deverá pagar seu imposto; determina o caminho da receita e da despesa, a custódia dos depósitos, as transferências à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil, e mil outros detalhes. Em sentido mais amplo: abrange tam-

bém a jurisdição tributária, a distribuição dos impostos entre a União, os Estados e os Municípios.

A organização no tempo é estabelecida pelo orçamento, que reúne as receitas e despesas para um período determinado, em geral um ano. A periodicidade do orçamento, todavia — como expusemos em nosso último artigo (1) — tem caráter essencialmente contábil. Os fatos reais que lhe servem de base são em grande parte não periódicos ou se estendem por período que não correspondem à anualidade do orçamento. Contudo, a organização no tempo — poder-se-ia mesmo dizer a organização do tempo fiscal — não se detém aí, pois que todo o imposto requer indicações sobre o prazo em que deverá ser pago. Nos impostos que têm por base a declaração do contribuinte, a lei fixa dois prazos: um para a declaração, outro para o pagamento. Às vezes ainda lhe acrescenta um regulamento sobre multas, proporcionais ao tempo de mora.

Estas disposições, indispensáveis à ordem fiscal, determinam em grande parte o ritmo da receita e facilitam a execução do orçamento de acordo com o plano pre-estabelecido; não dizem respeito, porém, senão ao aspecto externo do imposto. O fator tempo ainda se manifesta na tributação de outra maneira, mais importante. A incidência do imposto implica sempre a noção de tempo. A lei indica não apenas o contribuinte a quem cabe a responsabilidade perante o fisco — ainda mesmo que o ônus efetivo seja trasladado a outra pessoa — e o objeto do tributo — l'assiette", na terminologia francesa (2) — mas também o momento ou o espaço de tempo a que se refere o imposto.

Relativamente a muitos impostos, e em particular àqueles que visam a transmissão de bens, o

(1) "O período orçamentário", Revista do Serviço Público, julho de 1946, págs. 12-16.

(2) RENÉ STOURM, *Systèmes Généraux d'Impôts* (2.^a ed., Paris, 1905), pág. 370.

tempo virtualmente se confunde com outros elementos determinantes da incidência. Se se trata de uma transferência material de bens, pode definir-se a incidência de forma a acentuar a mutação no espaço. O imposto espacial por excelência é o imposto de importação, cuja incidência é determinada pela entrada de produtos estrangeiros em território nacional. Também em relação aos produtos nacionais o deslocamento de bens em virtude de transação comercial, ou com a intenção de promovê-la, é que indica a incidência.

O imposto de consumo deve atingir o consumidor, mas formalmente recai sobre a fabricação, uma vez que deve ser pago antes de os produtos entrarem no consumo, isto é, antes de irem ter às mãos do distribuidor ou do último consumidor. Não é fácil, entretanto determinar, de maneira geral, o momento em que um produto passa ao consumo. A antiga legislação do imposto de consumo adotou três critérios diferentes para a incidência: a saída da fábrica, a exposição, e a venda do produto. O art. 81 do decreto-lei n.º 739, de 15-9-38 estipulava: "Nenhum produto sujeito ao imposto de consumo, poderá sair da fábrica, nem ser exposto à venda ou vendido, sem estar devidamente estampilhado". A nova legislação (art. 2.º do decreto-lei n.º 17.404 de 22-3-45) exprime positivamente a mesma idéia, salientando e especificando ainda mais o deslocamento como critério da incidência: "O imposto é devido pelos contribuintes definidos nesta lei antes da saída dos produtos da fábrica, estabelecimentos comerciais, Alfândegas e Mesas de Rendas".

Nos impostos e taxas que se associam a um ato jurídico, particularmente a uma transmissão de propriedade, é menos difícil determinar o momento em que o imposto deve ser pago, se bem que nenhuma lei, por mais perfeita, seja capaz de prever todas as questões ocorrentes na multiplicidade das transações comerciais. Em certas situações, notadamente na transmissão de bens "causa mortis", o fator tempo desempenha papel específico, e o Estado é obrigado a tomar precauções a fim de salvaguardar os direitos fiscais.

Todos os impostos mencionados nesta breve análise têm um traço comum: gravam as atividades econômicas dos indivíduos durante sua vida e os seguem até depois da morte; mas ao fisco só interessa determinada transação comercial, ou qualquer outro acontecimento isolado. As incidências do imposto são tratadas separada-

mente, ainda que digam respeito ao mesmo contribuinte e à mesma categoria de negócios. Os casos de tributação podem ocorrer com tal frequência que, em obediência à lei do grande número, forneçam aos cofres públicos receitas muito regulares; os próprios impostos, no entanto, não são periódicos.

A característica destes impostos — sobre importação, consumo (exceto o de patente de registro), selo, transmissão de bens "causa mortis", de imóveis "inter vivos" e de vários outros impostos similares — é que estão condicionados a uma mudança, um deslocamento de bens, uma transmissão de propriedade, uma operação de crédito, ou a qualquer outra alteração do *statu quo*. São impostos dinâmicos, cuja incidência decorre de uma ação, de um fato novo. Um notável financista austríaco, Koczynski, disse, maliciosamente: "O olho da lei fiscal assemelha-se ao de muitos animais inferiores, que só distinguem os objetos em movimento" (3). A observação talvez houvesse parecido exata precisamente à época em que esta categoria de impostos revelava grande desenvolvimento, mas Koczynski certamente subestimou a capacidade dos órgãos visuais do fisco.

Em todos os países, os objetos são gravados por uma série de impostos, sem qualquer relação com a mobilidade econômica. Esta parte da tributação, porém, requer uma técnica inteiramente diferente da dos impostos dinâmicos. O Estado lança os impostos tomando por base certos indícios que não revelam qualquer modificação e sim uma situação permanente; por exemplo, o imposto sobre terras, sobre a propriedade de imóveis e sobre outras formas de capital. São mesmo impostos muito antigos. Quando a contabilidade dos indivíduos o permite, o produto de várias atividades econômicas torna-se um dos principais objetos da tributação, e nos casos em que seja difícil calcular ou controlar as receitas dos contribuintes, impõe-se-lhe taxas profissionais, grosseiramente escalonadas.

Em todos estes casos, o governo toma a iniciativa e, para obter a sua parte, não espera a transação visível, o fato extraordinário; lança o imposto sobre um objeto estático ou sobre uma receita ordinária do particular. Evidentemente,

(3) *Oesterreichisches Staatswörterbuch* (2.ª ed.), Vol. II, pág. 178.

para isto o Estado deve articular o objeto da tributação estabelecendo períodos. Uma vez por ano procede, em data pre-fixada, a uma espécie de recenseamento, a fim de determinar o impôsto sôbre o capital, segundo certos índices históricos, qualitativos ou quantitativos, ou então conforme o rendimento efetivo. Reclama dos comerciantes o total de suas vendas durante um período determinado — mensalmente ou por quinzena — e exige uma pequena percentagem do montante global.

A mais importante iniciativa do Estado no domínio fiscal é, sem dúvida, a instituição do impôsto sôbre a renda. A idéia de renda pessoal já existia outrora; desenvolveu-se principalmente na França sob a forma de *rendas vitalícias* (*rentes viagères*) e *rendas constituídas* (*rentes constituées*), que garantiam aos beneficiários uma renda anual fixa, por tôda vida ou por certo período. Mas, em sua forma moderna a noção de renda de pessoas físicas e jurídicas é menos a causa do que a consequência do impôsto de renda. O Estado criou e vulgarizou com o fim de ter um objeto de tributação.

A noção de renda anual não é absolutamente natural. A grande maioria da população recebe suas rendas semanal ou mensalmente, e êstes períodos são também os que habitualmente lhe servem de base para suas despesas. Muitas pessoas não saberiam mesmo dizer quanto ganham anualmente se não fôsem obrigadas a somar todos os anos as rendas mensais que obtiveram durante o último ano decorrido a fim de declarar seu rendimento ao fisco.

A discriminação entre os impostos periódicos e não periódicos é menos corrente do que a existente entre impostos diretos e indiretos, ou impostos pessoais e reais, mas é necessária para bem compreender a natureza do sistema tributário. Os impostos não periódicos são aqueles em que o Estado desempenha um papel mais ou menos passivo, orientando-se pelas atividades dos particulares, ao passo que os periódicos têm uma base especialmente estabelecida para finalidades fiscais. A periodicidade do impôsto não provém necessariamente do objeto tributável; é instituída pelo Estado, para gravar objetos estáticos ou receitas contínuas dos indivíduos.

Poder-se-ia deduzir, desta particularidade, que os impostos periódicos são mais cômodos para o Estado, mais apropriados às suas necessidades as-

segurando-lhe receitas mais regulares. Tal conclusão, porém, é contestável, como o demonstra a análise dos diferentes impostos, encarados sob o aspecto temporal.

II. IMPOSTOS ANTECIPADOS E IMPOSTOS POSTERIORES

As rendas tributárias podem classificar-se em três grupos :

- a) aquelas cuja incidência é determinada por um ato ou por uma situação existente em certa data, na qual o tempo se reduz a um momento;
- b) as que se referem a um período;
- c) as que se baseiam na diferença entre dois momentos ou dois períodos — o novo impôsto sôbre lucros apurados na venda de propriedades imobiliárias, por exemplo, ou o impôsto sôbre lucros extraordinários.

O primeiro grupo compreende a maior parte dos impostos não periódicos. Aparentemente, a imposição, nêsses tributos, ocorre em simultaneidade perfeita com o movimento que os determina. Mas, do ponto de vista econômico, há uma decalagem. As mais das vêzes trata-se de impostos indiretos que se incorporam ao preço do produto e são considerados, pelos fabricantes e importadores sôbre quem recai a incidência legal, como parte do custo de produção. Os contribuintes dêstes impostos de certo modo são agentes do fisco, mas não simples intermediários, ao pagar o impôsto, êles gastam por conta de uma receita futura — o produto da venda. Para o fabricante, o intervalo entre o pagamento do impôsto e a venda do produto tributado geralmente será curto, mas para o comprador, o atacadista ou o varejista — que arca com o ônus fiscal até que êste seja trasladado ao último consumidor — o intervalo é muitas vêzes longo e dispendioso.

Como outras despesas de produção, os impostos indiretos desta categoria, principalmente os de importação e de consumo, requerem um financiamento, um capital. Pode-se calcular *grosso modo* o capital necessário à antecipação de impostos que afinal devem ser pagos pelos consumidores; para isto, suponhamos que o impôsto de consumo — exclusive o de patente de registro, que é um impôsto industrial periódico — e o impôsto de importação produzem, em conjunto, 4 bilhões de cruzeiros por ano, e que o intervalo entre o

pagamento do imposto e a venda ao último consumidor seja, em média, de três meses: nestas condições, o capital absorvido permanentemente pelos impostos seria de um bilhão de cruzeiros; na realidade, é provável que seja maior.

Este capital, digamo-lo de passagem, não se identifica com a majoração do preço resultante dos impostos indiretos — majoração que sem dúvida é muito maior, porque é de uso calcular o preço de venda com base nas despesas totais, inclusive os impostos; por outras palavras: o imposto é majorado com um lucro suplementar. Ainda que o efeito da traslação pudesse ser evitado, restaria a questão de saber se os impostos antecipados sobre o consumo se adaptam à economia de países que não dispõem de grande capitais. Efetivamente, são impostos combinados com um empréstimo forçado, sem juros, em favor do Estado.

Em determinadas circunstâncias, tais impostos são desejáveis e até mesmo necessários, se bem que os impostos sobre a produção concorram para aumentar os preços, e não possam, por isso, ser considerados como instrumento anti-inflacionista. A questão que examinamos aqui, no entanto, não se restringe às condições peculiares da inflação; existe também nos períodos normais do ponto de vista monetário. Em princípio, poder-se-ia dizer que o imposto deve ser recolhido, tanto quanto possível, da pessoa a que se destina, isto é, deve ser cobrado diretamente do consumidor e, se isto não fôr possível, por motivos técnicos, ao último vendedor e não ao primeiro o fabricante.

A objeção contra os impostos antecipados antepõe-se, porém, um contra-argumento sério: em diversas outras rendas tributárias a imposição é grandemente retardada em relação ao objeto que deve atingir. É o caso, principalmente, do imposto sobre a renda, em que a declaração de rendimentos faz-se quatro meses após haver expirado o ano em que a renda foi obtida; o pagamento começa no mês de agosto e se prolonga até o último trimestre do exercício. A renda é calculada e tributada globalmente, para o ano todo; mas, na realidade, ela se forma sucessivamente. Existe, pois, entre a renda e o pagamento do imposto, um intervalo médio de 12 a 15 meses.

Econômicamente, isto significa que o fisco concede aos contribuintes do imposto de renda um empréstimo gratuito, por um ano ou mais, por-

quanto a tributação da renda pressupõe o pagamento do imposto com a renda do ano a que ele se refere e não com a do ano seguinte. Teoricamente, o contribuinte deveria reservar o dinheiro para o imposto até que o Estado o reclamasse, e enquanto isso o dinheiro poderia render-lhe juros. Com efeito, as companhias prudentes assim procedem, abrindo contas especiais para o pagamento de impostos. Nessa questão as pessoas físicas geralmente tomam menos precauções do que as pessoas jurídicas, na esperança de que a renda futura lhes permita satisfazer suas obrigações para com o Estado.

A decalagem foi ainda muito maior em relação a outra importante fonte de recursos da União: as Obrigações de Guerra. A subscrição compulsória desses títulos — suspensa pelo decreto-lei n.º 9.138, de 5 de março de 1946 — fazia-se com base no imposto de renda pago no ano anterior e, porque o imposto já se refira à renda do exercício precedente, verifica-se uma decalagem de dois anos entre o pagamento e a base do mesmo. Num período de depreciação monetária, tal intervalo constitui grande vantagem para os contribuintes e prejuízo para o governo cujas despesas aumentam com o crescimento do custo da vida.

A necessidade de sincronizar a receita governamental com a despesa, assim como a de suprimir a decalagem prejudicial às finanças públicas, em vários países deu lugar a reformas técnicas importantes, especialmente no que toca ao imposto de renda. O princípio de que a renda deverá ser tributada tanto quanto possível na fonte já é velho e o país em que teve maior aplicação foi a Inglaterra, onde às vésperas da guerra pelo menos 70 % do imposto sobre a renda eram recolhidos nas fontes (4). Em primeiro lugar, a retenção do imposto nas fontes deve servir para o melhor controle e para o combate à fraude, mas se tem revelado também medida eficaz contra a decalagem tributária.

Este o motivo principal de haver a retenção nas fontes sido introduzida durante a guerra nos Estados Unidos, pelo "Current Tax Payment Act", de 9 de junho de 1943. O novo sistema de pagamento — conhecido, por causa do nome de seu autor, como "Ruml Plan" — baseia-se no princípio do "pay as you go": o contribuinte deve pagar

(4) JEAN LHOMME, *L'impôt sur le revenu en Angleterre*, (Paris, 1939), págs. 342-3.

o imposto na ocasião mesma em que recebe a renda. O imposto das assalariados é descontado nos salários; o proveniente de capitais é deduzido dos juros e dividendos; o das outras pessoas — foi essa a inovação mais importante naquele país — é recolhido trimestralmente como "estimated tax". Todos êstes pagamentos são provisórios; no fim do ano, a conta de cada contribuinte é definitivamente regulada e os que houverem pago a menos terão de pagar o restante, enquanto que os que pagarem a mais, serão reembolsados da diferença. Desta forma, a maior parte, senão o total, do "income tax" é recolhido com um mínimo de atraso.

A introdução do "pay-as-you-go system" apresenta uma série de dificuldade de transição. Se os contribuintes tivessem de pagar ao mesmo tempo o imposto sobre a renda do ano precedente e o do ano em curso, resultaria um ônus fiscal pesado, que muitas pessoas não poderiam suportar. Para transpor êsse obstáculo, a legislação estadunidense inspirou-se numa sugestão do sr. Beardsley Ruml, presidente do Federal Reserve Bank de Nova York, e encontrou uma solução tão radical quanto engenhosa. O imposto sobre a renda do ano anterior foi suprimido; somente nos casos em que fôsse superior à do ano corrente os contribuintes teriam de pagar um suplemento, isto é, foi considerado como devido o montante mais elevado. Teoricamente, ficou abandonado todo o imposto relativo a um ano, sem que o fisco sofresse qualquer prejuízo. Conquanto essa concessão extraordinária — única na história das finanças públicas, pois que se tratava de um montante de vários bilhões de dólares — fôsse meramente formal, não deixou de produzir efeitos psicológicos, graças aos quais a resistência contra o novo sistema foi mais facilmente quebrada.

No Brasil, em 1942 a arrecadação nas fontes fornecia, conforme estatísticas da Divisão do Imposto de Renda, cerca de um quarto e, em 1945, um quinto do imposto sobre a renda. Ela representa, assim, parte importante do sistema fiscal, mas, sob o aspecto da decalagem, seu efeito é limitado. Entre os rendimento sujeitos à tributação nas fontes, os títulos ao portador constituem a parcela mais substancial. Quanto aos juros sobre os títulos da dívida pública ou debêntures, a retenção do imposto nas fontes constitui realmente um pagamento imediato, no momento em que a renda se origina.

Relativamente aos dividendos e outros pagamentos variáveis com a renda, a situação é diferente. Êstes rendimentos são distribuídos conforme os lucros obtidos pelas sociedades durante o exercício anterior. Nos Estados Unidos, a distribuição de dividendos é feita trimestralmente; no Brasil, parte das sociedades a efetuam por semestre; a maioria o faz anualmente. Dêsse modo, os acionistas recebem os lucros que lhes cabem com um atraso de meses, e em certos casos até de um ano, em virtude de a arrecadação nas fontes efetuar-se também com decalagem. A fim de que esta parte do imposto de renda seja assimilado ao "pay-as-you-go system", cumpriria modificar a praxe da distribuição dos lucros, isto é, fazê-la trimestralmente.

Ainda que se considere a arrecadação nas fontes com pagamento imediato ou pelo menos acelerado, permanece o fato de que os quatro quintos do imposto de renda, ou seja, aproximadamente, dois bilhões de cruzeiros, passem para os cofres públicos com um grande atraso. Virtualmente, o Estado concede assim aos contribuintes um empréstimo gratuito, cuja importância ultrapassa de muito a do empréstimo que êle recebe pela antecipação do imposto de consumo.

Em tórno dos problemas do planejamento

NATALIA BOGUSZ.

Nathalia Bogusz, agrônoma e economista, há dois meses chegou ao Rio, proveniente de Londres. Esteve na Inglaterra durante todo o transcurso da última guerra, tendo colaborado com a Comissão Técnica de Planejamento, chefiada pelo professor P. Rodan, no Royal Institute of International Affairs.

A Sra. Bogusz, na qualidade de vice-presidente (secretário-geral) da Sub-Comissão Agrícola, dedicou-se ao planejamento da produção vegetal, principalmente da produção do trigo.

Sua especialização levou-a a longos estudos de problemas econômicos, de tal sorte que já hoje a Sra. Bogusz é uma profunda conhecedora dos problemas de agricultura dos países da Europa pré-levantina.

O presente artigo, escrito especialmente para esta Revista, e em português, versa sobre o palpitante binômio — planejamentos econômicos nacionais versus planejamentos internacionais. De um lado, propugna a Sra. Bogusz pelos planejamentos nacionais à base da produção, consumo e trabalho, segundo características geográficas e ecológicas, cujo escopo essencial será a prosperidade; de outro, impregnada de um elevado espírito de cooperação internacional, evidencia que só os períodos de paz estável levam os países a evoluírem dentro de um clima universal de cooperação, que chegaria irresistivelmente à consecução, no plano internacional, do velho axioma associacionista: prosperidade da comunidade pela prosperidade do indivíduo. (N. R.).

AS transformações da vida econômica e social que se conseguiram como resultado natural da guerra total, permite julgar que o mundo entrou em nova fase de evolução econômica.

Um dos aspectos característicos desta fase consiste na tendência geral para o planejamento das economias nacionais e para uma cooperação internacional mediante um planejamento da economia mundial.

No tocante ao planejamento da economia nacional dos países beligerantes da última guerra, poder-se-ia dizer que é uma forma de manter a vida econômica dirigida, cujo desaparecimento não se pode processar de repente, sem causar repercussões na organização econômica do país. Falando, porém, de um modo geral, deve-se notar que o planejamento da economia nacional tem por escopo, entre outros, o desenvolvimento dirigido da produção para a melhor utilização do capital nacional e estrangeiro, e o controle do consumo para assegurar economias necessárias ao funcionamento do mecanismo da produção. Assim, nas atuais condições, o planejamento parece regular as relações de mútua dependência que existem entre todos os elementos de uma economia nacional. Nos países em reconstrução e nos que pretendem um desenvolvimento econômico rápido, a intensidade com que cada um desses elementos influe sobre a intensidade de todos parece aumentar, indicando, assim, maior necessidade de planejamento do que exigem as economias que chegavam a um estado de relativo equilíbrio.

As tendências para o planejamento internacional parecem ser, entretanto, o resultado dos esfor-

ços empregados para a obtenção de uma fórmula que permita a coordenação eficiente das economias nacionais em escala mundial.

Vários economistas modernos (1) — cujo parecer acêrca do planejamento da economia mundial é, em grande parte, fundado no estudo da história da evolução econômica no período anterior à guerra, isto é, sobre as lições do passado, — lembram-nos que, no período inter-guerras, a impossibilidade de o mundo chegar a uma cooperação adequada foi devida à ausência de um sistema econômico que permitisse corrigir os defeitos da nova situação econômica. O mecanismo do mercado livre, que dirigiu a economia do mundo no século passado até a primeira guerra mundial, não foi suficiente para ajustar as dificuldades que surgiram no período de após guerra. Em seguida a economia do mundo caiu num caos geral.

A fim de não repetir os êrros do passado, os economistas modernos esforçaram-se por encontrar uma fórmula para a obtenção da máxima utilização dos recursos econômicos do mundo. Assim, no "clima das opiniões" foi elaborada a tese duma política econômica internacional planejada.

Embora seja expansiva, uma vez que aspira a adquirir uma divisão e especialização das atividades econômicas das regiões particulares do mundo, esta política significa uma "economia de paz". Por outro lado, o seu último objeto é a prosperidade dos povos mediante a prosperidade individual, fim que está em oposição ao último objeto da "economia de guerra" — o que é um programa de guerra. Assim, para seguir tal programa, o Estado não pode assegurar mais o bem-estar do povo além do que necessite para manter os seres humanos aptos a desenvolverem a produção de armamentos. Desta maneira, o elemento de ampliação de consumo e da prosperidade do povo na economia de guerra

representa um elemento secundário, dependente da urgência da produção para o fim bélico (2).

A divisão e a especialização das atividades econômicas precisam de uma paz estável, porque, se lhe considerarmos apenas sobre este assunto, a falta de segurança contra a guerra não permitirá a um país especializar-se na produção, mas ao contrário, induzi-lo-á a um esforço autárquico.

E' evidente que falando de cooperação internacional, fundada sobre um planejamento econômico, devem-se presumir condições de paz estável.

O planejamento econômico deveria ser investigado tomando-se por base os seus três elementos fundamentais e permanentes, que são: a produção, o consumo e o emprêgo ou trabalho. Os outros elementos, ainda que sejam indispensáveis, devem ser considerados mais ou menos funções naturais dos três elementos fundamentais. Por exemplo, o comércio exterior representa o saldo de produção e de consumo e progride mediante o desenvolvimento destes dois elementos, não obstante a expansão do comércio exterior contribuir, também, para a obtenção dos níveis máximos de produção, consumo e emprêgo. A comunicação é um elemento complementar dependente da localização dos centros de produção e de consumo, e também da expansão e da direção do comércio exterior. Quanto às finanças podem ser consideradas como um mecanismo que regula todos os elementos de planejamento.

Num planejamento mundial, o programa de produção significa a divisão desta segundo o princípio do desenvolvimento dos recursos naturais e essenciais das regiões geográficas do mundo, cada uma das quais devendo ser especializada em proporção ao máximo potencial de sua eficiência. Desta maneira, o modelo de tal divisão parece fundar-se em elementos decisivos para o desenvolvimento dos setores de produção. Estes elementos são em número de quatro:

(1) Vide — H. W. AZNDT — *The Economic Lessons of the Nineteenthirties*. Oxford U. Press, 1944; E. LIPSON, *A planned Economy or Free Enterprise*, London, 1944; PAUL EINZIG, *Currency After the War*, London, 1944; ROBERT BOOTHBY M. P. *The New Economy*, London, 1943.

(2) Comparar com a teoria de prosperidade de Gottfried Haberler. *Prosperity and Depression*, Geneva, 1941. pp. 261/262.

- 1) os recursos em carvão;
- 2) o mínimo de força hidráulica potencial;
- 3) os recursos em ferro;
- 4) o terreno cultivado, mais o terreno não cultivado que pode ser utilizado pela agricultura.

Tudo calculado "per capita" da população.

Para ilustrar esta tese, que mais ou menos corresponde à tese dos custos relativos, convém citar as cifras dos recursos em carvão, força hidráulica e ferro no período de 1935/37.

(per capita da população)

Totais dos países citados carvão - - lignito recursos calculados em equivalente de carvão. Em toneladas per capita.		força hidráulica potencial mínima normal HP/ capita.	minério de ferro considerado o teor em metal em toneladas per capita.
Bretanha (Reino Unido)	3,700	0,015	38,1
Continente da Europa Ocidental	1,510	0,20	31,4
Europa Central Oriental	980	0,10	4,1
África do Sul	20,600	0,23	300,0
Estados Unidos da América		0,25	48,0
Cuba	17,000	2,27	217,1
Canadá New Faul-land	37,300	0,64	20,7
Austrália e Nova Zeândia	3,580	0,48	12,7
Argentina, Uruguay e Chile	107	0,10	5,9
Índia Britânica	66	0,05	1,4
China	546	0,10	0,4
Japão	227	0,46	94,0
União Soviética	6,300	---	---
Totais dos países citados	3,000	0,16	24,6

A tabela supra dá a distribuição de carvão, força hidráulica e ferro nas regiões geográficas do mundo no período de antes-guerra; foi computada por A. J. Brow, *"Industrialisation and Trade"*, London, 1943.

Mas a tabela tem uma falta grave que é a de não figurar o Brasil, o maior país do continente sul-americano. Talvez esta falta resulte de o autor não haver encontrado todos os dados estatísticos brasileiros necessários para o cálculo.

A fim de extrapolar dos fatos verificados as tendências para o desenvolvimento desejável de produção no futuro, escolhamos os números do Canadá e da China. Juntando-se a estes números os fatos geralmente conhecidos sobre a relativa insuficiência de população no Canadá e o excedente da população na China, chegaremos à conclusão seguinte:

Os recursos naturais do Canadá permitem a expansão da indústria pesada, que necessita menos de mão-de-obra e mais do capital, enquanto no setor agrícola desenvolvem-se as culturas, que exigem menos mão-de-obra e são, por outro lado, mais apropriadas para o desenvolvimento da mecanização.

Na China deve-se desenvolver um tipo de agricultura que exija mais mão-de-obra, enquanto no setor industrial a indústria secundária e terciária como a têxtil e a alimentar, que utilizam a matéria prima agrícola e, comparativamente, necessitam mais de mão-de-obra e de menos capital.

Desta maneira poder-se-ia extrapolar o plano de divisão aproximada da produção no mundo, segundo suas regiões geográficas, calculado sob condição das modificações que se conseguirem de uma adequada divisão do trabalho. Quanto à distribuição do capital, deve-se seguir o plano estabelecido para a produção.

Tal divisão de produção, formando um retículo de economias complementares, mediante o processo de especialização, resultará numa expansão natural do comércio internacional.

Em relação ao elemento de consumo, estreitamente ligado ao elemento de produção, parece ser claro que a expansão desta contribui para ampliação daquele.

Um planejamento econômico necessita de um orçamento para o movimento e a direção da procura dos produtos de consumo, que corra mais ou menos paralelamente ao aumento da prosperidade geral. Poder-se-ia determinar que, na primeira fase de desenvolvimento econômico, o orçamento

do aumento de procura do consumidor deve ter poucos erros de cálculo, se esse orçamento considerar as condições particulares dum país ou duma região geográfica, como o clima, a psicologia e os hábitos do povo, seu poder aquisitivo, etc. Os erros serão, naturalmente, menores em caso de um consumo dirigido, enquanto num sistema de livre câmbio os orçamentos devem ser mais aproximados.

Na segunda fase de expansão econômica, em que um país chega à prosperidade, não se pode orçar a direção geral da procura pelo consumidor. Por exemplo, um nível de vida satisfatório pode reprimir o desejo de comprar mais e transformar-se na procura dos serviços, (turismo) ou mudar-se no desejo de trabalhar menos, (como 35 horas de trabalho, por semana, em vez de 40).

Desta maneira, poder-se-iam encontrar situações em que surgirá a possibilidade de mais graves erros nos orçamentos. Exige-se, assim, certa elasticidade no planejamento, que deve ter uma margem para o imponderável.

Quanto ao trabalho, em linhas gerais, deve-se considerar que a sua divisão terá uma influência importante na expansão da produção e de consumo. Uma divisão adequada de trabalho vai ajudar o aumento de produção segundo os recursos naturais das regiões geográficas, enquanto uma divisão errônea impedirá a utilização das forças de produção.

Assim, nas regiões de população escassa será preciso um afluxo de mão-de-obra adicional, que virá de uma região com excedente de população, mediante a imigração. Quanto à última das duas regiões, a falta de facilidades para emigração pode obrigar um desenvolvimento de produção, a despeito dos custos e das condições naturais do país. Mas, nos países com excedente de população, a obtenção de trabalho para todos é uma questão essencial, a menos que a riqueza do país permita manter uma parte da população sem emprego.

O fim de uma adequada divisão de trabalho será atingido mediante o planejamento internacional. Esta proposta exige de cada país calcular o núme-

ro desejável de sua população, proveitosamente ocupada, que será preciso para conduzir o programa econômico nacional fundado nos orçamentos do aumento de produção e de ampliação do consumo.

A concepção geral da tese assim apresentada, permite concluir que os três elementos fundamentais do planejamento estão perfeitamente unidos e não podem ser estudados separadamente. Juntando todos os outros elementos do planejamento, que correspondem aos setores particulares de economia, forma-se um retículo do planejamento. Por isso nenhum fator pode ser omitido ou isolado do retículo, porque o planejamento dum fator isolado permaneceria sem base e acarretaria decepções.

Por outro lado, é claro que os orçamentos precisos para o planejamento de todos os elementos devem ser fundados no estudo da situação presente, isto é, sobre dados estatísticos. Sem uma boa estatística não se pode ter bom planejamento, porque um orçamento para o futuro não pode ser calculado tendo por base o presente desconhecido. A obtenção de métodos estatísticos mais semelhantes para os países é questão de importância, a fim de facilitar os trabalhos de planejamento internacional.

Conquanto a formação do retículo do planejamento e a existência duma boa estatística sejam elementos permanentes e muito importantes, tanto no planejamento internacional como nacional, a questão de organização que dirige o plano é questão aberta.

Além disso, parece que a organização da economia nacional é mais ou menos indiferente para o fim do planejamento. O último pode ser resolvido também pela economia nacional dirigida com intervenção do Estado na economia privada, ou pela organização, na qual os representantes da comunidade colaboram com o Estado a fim de influenciar apropriadamente a atividade livre da multidão.

Assim, pareceria melhor não traçar uma linha de conduta geral acerca deste assunto. Bastaria a fórmula de condição que estabelecesse a obriga-

toriedade da organização apropriada à situação econômica do país, de acôrdo com o caráter do povo e o nível de sua educação. Estas condições são diferentes nos vários países do mundo, de modo que uma forma de organização eficiente num país falharia em outro. E a forma de organização tem de desenvolver-se paralelamente à evolução das condições acima citadas, até que chegue a um nível de economia amadurecida.

Enquanto a forma, no problema do planejamento, isto é, a sua organização, apresenta um elemento móvel e flexível, a natureza da finalidade do planejamento das economias de paz deve permanecer, por ser um elemento imóvel e igual para todos. Esta finalidade exprime-se no axioma: a prosperidade da comunidade mediante a prosperidade do indivíduo.

O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura

PAULO LOPES CORRÊA

Representante do D.A.S.P. junto ao I.B.E.C.C.

O artigo a seguir, trabalhado em tôdas as minúcias pelo idealismo pacifista de seu autor, divulga as causas que nortearam a criação do Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (I.B.E.C.C.), instalado no Itamaraty, em dias de junho último, núcleo nacional da U.N.E.S.C.O. — ramo intelectual da Organização das Nações Unidas, que deverá legar à humanidade, por um amplo processo de interpenetração cultural, um estágio civilizatório de prosperidade comum e paz internacional. (N.R.).

O IDEAL da extinção das guerras tem-se firmado a pouco e pouco no espírito dos povos civilizados. Ideal de longa data acalentado pelos homens de pensamento, por líderes políticos imbuídos dos princípios cristãos de fraternidade universal e até mesmo por aqueles que, sem cogitar de fundamentos espirituais, vêem nas guerras um fator social contrário aos próprios interesses materiais da humanidade, — a marcha para a sua realização final, entretanto, tem-se processado lentamente, muito lentamente, através dos tempos.

Embora as primeiras organizações modernas para a salvaguarda da paz — informa-nos a *Encyclopaedia of the Social Sciences* — só tenham surgido nos começos do século passado (1815), nos Estados Unidos da América, as aspirações e programas de tais organizações encontraram expressão anterior na literatura religiosa e política. Não constitui mesmo nenhum absurdo afirmar, como o fazem, aliás, publicistas de mérito, que a doutrina e o comportamento pacifistas sorveram sua inspiração nas revelações de remotos profetas hebreus e nas palavras bíblicas do Sermão da

Montanha(1). A idéia permaneceu latente através dos séculos, com surtos esporádicos de revivescência aguda, cada vez que o flagelo da guerra repontava entre as nações.

Já no século XIV, o mais famoso dos florentinos, Dante Alighieri, preconizava a constituição de um império mundial como meio seguro de exterminar as guerras. Na mesma época, o publicista francês Pierre Dubois sugeria a organização de um tribunal permanente de arbitramento, para dirimir as questões capazes de provocar conflitos armados entre os povos. Como se vê, *nil novi sub sole*...

O ideal pacifista veio, assim, caminhando até o último século, quando, ao que supomos, o progresso científico e o consequente aperfeiçoamento do instrumental bélico, tornando cada vez mais catastróficos para a civilização os danos causados pelas guerras, determinaram maior atenção da parte de chefes de governos e estadistas responsáveis, para a realização prática dos meios de assegurar a paz entre as nações.

Ao lado daquelas entidades de objetivos pacifistas fundadas nos Estados Unidos, no primeiro quartel do século passado, vieram enfileirar-se outras com idênticos objetivos, organizadas na Inglaterra, na França e em outros países, no decorrer do século. Tratava-se, contudo, de organismos devidos à iniciativa particular de indivíduos apodados de idealistas e sonhadores, se bem que, muitas vezes, prestigiados em sua ação pelas esferas oficiais dos respectivos países. Já na segunda metade do século, entretanto, eram os próprios governos das maiores potências mundiais que manifestavam interesse direto no movimento pacifista, quer incentivando as campanhas par-

(1) Ver: NORMAN ANGELL, "Peace Movements", na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. XII, páginas 41-47, The Macmillan Co., New York, 2.^a edição, 1935.

ticulares, quer mesmo tomando a iniciativa de convocação de reuniões internacionais, que culminaram com a realização da Primeira Conferência da Paz, na cidade de Haia, em 1899, convocada por iniciativa do Czar da Rússia e na qual, não obstante haver sido o único país sul-americano convidado, o Brasil lamentavelmente não se fez representar.

Na primeira Conferência de Haia, em que estiveram representadas 26 nações, foram debatidas, entre outras, as importantes questões da limitação dos armamentos e da instituição do arbitramento obrigatório nas disputas internacionais. Apesar da boa vontade aparente das delegações presentes, nada de objetivo se conseguiu e a Conferência foi encerrada sem haver podido “to convert the rhetoric of idealism into binding international conventions” (2). No próprio ano de sua realização, muito melancolicamente para os amantes sinceros da paz, teve início a Guerra dos Boers, entre as repúblicas sul-africanas de Transvaal e Orange e a Inglaterra, levantando grande onda de repulsa em todo o mundo, inclusive na própria Inglaterra, país que contava então com o maior número de organizações pacifistas.

A segunda Conferência de Haia, realizada oito anos mais tarde, com a presença de 47 nações, também não conseguiu avançar muito no sentido da objetivação de medidas assecuratórias da paz. Convocada ainda por iniciativa do governo imperial da Rússia — logo após a assinatura do tratado que pôs termo à sua funesta guerra com o Japão, assinado na cidade estadunidense de Portsmouth, New Hampshire — congregou muito maior número de nações que a anterior, inclusive o Brasil, que deu a nota pessoal de sensação através da palavra de seu delegado Rui Barbosa, paladino da “fôrça do direito” contra o “direito da fôrça”.

E’ verdade que as duas Conferências de Haia se mostraram incapazes de realizar os objetivos para os quais haviam sido convocadas. Os governos das grandes potências mostravam-se cépticos quanto à limitação dos armamentos e fortemente relutantes em assumir qualquer compromisso formal relativamente ao arbitramento obrigatório, receosos de fazer a menor concessão que pudesse afetar as soberanias nacionais respectivas. O má-

ximo que se obteve, nas resoluções e votos constantes das atas finais de ambas, foi o reconhecimento formal do valor intrínseco de tais princípios. Assim é que, em 1899, a limitação dos armamentos foi considerada *grandement désirable* e, em 1907, *hautement désirable* (3).

Por outro lado, porém, foram as Conferências de Haia, inegavelmente, os maiores passos dados até então no sentido da consolidação do ideal pacifista. Elas representaram, sem dúvida, o único esforço feito em conjunto pelos governos da época para tratar da situação geral que iria levar o mundo à guerra de 1914; proporcionaram importante contribuição à legislação internacional e, estabelecendo a Côte Permanente de Arbitramento, a par da continuidade periódica das assembléias de paz, concorreram grandemente para o amadurecimento da idéia de uma organização internacional, realizada mais tarde na Liga das Nações e na Côte Permanente de Justiça Internacional (4). Sobre elas, assim se expressou Rui Barbosa, em discurso pronunciado em 1913, quando se iniciavam as *démarches* para a realização da terceira Conferência da Paz, frustrada pela deflagração da primeira Guerra Mundial: “A primeira conferência da paz não impediu que a própria Rússia, cuja iniciativa a convocara, se visse arrastada, em 1904 e 1905, a uma desastrosa luta com o Japão. A segunda não evitou a guerra da Itália com a Turquia, nem a da Turquia com a Grécia e os Estados Balcânicos. Mas, lado a lado com êsse passivo, cujo desconto é sempre de esperar em todos os progressos da humanidade, seria necessário inscrevermos, para ser justos, o crédito amplo, que lhe corresponde, em dificuldades opostas às emergências de guerra por essas relações de solidariedade moral e material, para cujo desenvolvimento as duas assembléias de 1899 e 1907 contribuíram mais que nenhuma outra influência até hoje registada na história das nações” (5).

* * *

O valor da cooperação intelectual entre os povos, como fator importante e mesmo indispensá-

(3) MANLEY O. HUDSON, *op. cit.*, *loc. cit.*

(4) *Idem*, *ibidem*.

(5) RUI BARBOSA, *Novos discursos e conferências*, “A Paz Universal”, Livraria Acadêmica, São Paulo, 1933, pág. 327.

(2) MANLEY O. HUDSON, “Hague Conferences” na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. VII, pág. 242.

vel de compreensão mútua e, portanto, de afastamento de dissensões, é assunto sobre o qual parece não haver divergências de opinião. Estabelecido, já quase como truismo, que só se pode amar aquilo que se conhece, não haverá nenhuma espécie de dificuldade em alcançar-se a significação da cooperação intelectual como veículo eficiente de relações amistosas entre as mais diferentes nações, compreendida a expressão *cooperação intelectual* em seu sentido mais abrangente, isto é, incluindo tudo aquilo que possa ser motivo de intercâmbio espiritual, de difusão cultural, no campo das ciências, das letras e das artes, com o objetivo de desenvolver e ampliar o conhecimento mútuo dos povos.

Ao fazermos as ligeiras considerações iniciais sobre a marcha do ideal pacifista através dos séculos, quisemos salientar sobretudo, ainda que por omissão, a pouca ou nenhuma consideração dada à cooperação intelectual pelas assembleias de paz reunidas antes da organização da Liga das Nações. É legítimo supor-se que ela estivesse presente no pensamento de todos os que se deram a refletir sobre o problema da extinção das guerras. É mesmo bem possível que dela hajam tratado numerosos publicistas, em não menos numerosos escritos, que a nossa pouca leitura sobre a matéria ainda não nos permitiu conhecer. Mas parece que não estaremos errando se afirmarmos que a cooperação intelectual só obteve realmente a consideração que merece, como fator dos mais ponderáveis para a consolidação da paz, depois da primeira Guerra Mundial, quando foi organizada a Liga das Nações(6). Com efeito, essa instituição internacional inscreveu entre os pontos de seu programa a cooperação intelectual e fundou alguns organismos aptos a desenvolvê-la, podendo-se citar a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual, a Seção de Cooperação Intelectual do Secretariado, o Instituto Internacional de Paris, o Instituto do Cinema Educativo em Roma e as Comissões Nacionais dos vários países interessados. A Comissão Nacional, no Brasil, teve a presidência sucessivamente três das mais altas expressões culturais do país,

(6) Sobre o desenvolvimento da cooperação intelectual após a criação da Liga das Nações, recomendamos o excelente trabalho *Cooperação Intelectual Inter-Americana* (Tese apresentada ao 1.º Congresso de Escritores Brasileiros), de autoria do Sr. RENATO ALMEIDA, chefe do Serviço de Informações do Ministério das Relações Exteriores.

os Profs. Aloysio de Castro, Roquette Pinto e Miguel Osório de Almeida, a cujo labor profícuo no desempenho de tal função o Ministro João Neves da Fontoura, em cerimônia pública recentemente realizada no Itamarati, fez honrosa referência.

O trabalho realizado pela Liga das Nações no setor da cooperação intelectual deixou semente sadia, que veio prosseguir em seu desenvolvimento na atual Organização das Nações Unidas. O Brasil, fiel às suas tradições pacifistas, que constituem um dos mais sólidos apoios do seu prestígio moral nas relações internacionais, sempre teve em grande aprêgo a cooperação intelectual entre os povos e disso tem dado frequentes demonstrações. Na Conferência das Nações Unidas, realizada em São Francisco, Califórnia, de 25 de abril a 26 de junho de 1945, e da qual resultou a Carta das Nações Unidas, coube mesmo à delegação brasileira uma das primeiras sugestões em favor da cooperação intelectual. A nossa delegação lembrou que se criasse mais um órgão na Organização Internacional, isto é, um Conselho de Cooperação Cultural. "Via no Conselho de Segurança a primeira linha de defesa — a militar, e no Conselho Econômico e Social a segunda — a profilaxia social, pela elevação do padrão de vida. Desejava que se agregasse mais uma terceira — a de defesa cultural"(7).

Dos debates travados em torno da sugestão brasileira, surgiu um acordo no sentido de ser convocada, posteriormente, pela Grã-Bretanha, uma Conferência sobre assuntos culturais. Essa Conferência realizou-se efetivamente em Londres, em novembro do ano passado, com representantes dos governos das Nações Unidas, os quais assinaram uma Convenção de que resultou a criação da U.N.E.S.C.O., sigla da denominação inglesa *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

A U.N.E.S.C.O. vem a ser, pois, o ramo intelectual da Organização das Nações Unidas. Ao criarem-na, os Estados signatários da Convenção o fizeram com o objetivo de "atingir gradativamente, pela cooperação dos povos nos domínios da educação, ciência e cultura, a paz internacional e a prosperidade comum da humanidade...".

(7) *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*, Ministério das Relações Exteriores. — Imprensa Nacional, Rio, 1946.

declarando logo no preâmbulo do instrumento convencional “que, nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser construídas as defesas da paz; que a incompreensão mútua dos povos foi sempre, no curso da história, a origem da suspeita e da desconfiança entre as nações, razão pela qual seus desacordos degeneraram frequentemente em guerra.” Da transcrição pura e simples desses trechos esparsos da Convenção que criou a U.N.E.S.C.O., transparece com nitidez o elevado espírito que determinou a sua existência, bem como o elevado propósito a que se destina.

Dispõe o Artigo VII da Convenção que cada Estado-membro tomará as disposições apropriadas à sua situação particular, a fim de associar aos trabalhos da U.N.E.S.C.O. os principais grupos nacionais que se interessam pelos problemas da educação, da pesquisa científica e cultural, constituindo de preferência uma Comissão nacional onde estarão representados o Governo e aqueles diferentes grupos. Pois bem; o Governo brasileiro foi dos primeiros, foi mesmo o primeiro, a satisfazer essa obrigação, criando em 13 de junho último o seu núcleo nacional da U.N.E.S.C.O., que outra coisa não é o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (I.B.E.C.C.), instalado no Itamarati a 26 do mesmo mês, depois de aprovados na véspera os respectivos Estatutos.

O novo Instituto tem sua sede no Rio de Janeiro e funciona no Ministério das Relações Exteriores, podendo estabelecer filiais em outras cidades do Brasil. É seu Presidente de Honra o Ministro das Relações Exteriores e são seus membros os vinte delegados do Governo, nomeados pelo Presidente da República, o Chefe da Divisão Cultural e o Chefe do Serviço de Informações do Ministério das Relações Exteriores, e mais os representantes dos grupos nacionais designados pelo Ministro do Exterior, como interessados pelos problemas de educação, ciência e cultura. O Governo já designou os seus delegados, que compõem uma ilustre equipe com nomes nacionais do maior brilho nas ciências, nas letras e nas artes. Também já foram indicados os grupos nacionais interessados, com sede no Rio de Janeiro, em número de 135. Evidentemente, não se trata de um número fixo e arbitrário; ele poderá ser ampliado e mesmo diminuído, ao sabor das circunstâncias.

Por ocasião do ato de instalação do I.B.E.C.C., o Ministro João Neves da Fontoura proferiu uma alocução à altura do acontecimento, na qual expôs as finalidades do órgão e realçou o alcance da cooperação intelectual na edificação da paz entre os homens. Referindo-se aos organismos integrantes da U.N.E.S.C.O., entre os quais está o I.B.E.C.C., salientou que “pretendem eles exercer poderosa e decisiva influência no aperfeiçoamento moral e espiritual da humanidade, como garantia da paz e da segurança dos povos.” E prosseguindo: “Precisamos acompanhá-los com os nossos votos e dar-lhes a nossa confiança, pois a construção do futuro transcende dos limites políticos e econômicos. Tem de ser, também, uma obra do espírito, chamado mais do que nunca a pôr em ordem um mundo destroçado, dividido e, por muito tempo ainda, prês de terríveis inquietações.”

Obra do espírito e, sobretudo, obra de fé na realização futura do ideal pacifista, o mais elevado a que pode aspirar a sociedade humana e que deve receber o apoio entusiástico e ativo dos homens de todas as nações.

*
* *
*

Para mais completa informação dos interessados, anexamos ao presente trabalho o discurso proferido pelo Ministro João Neves da Fontoura por ocasião da instalação do I.B.E.C.C., o decreto-lei que aprovou a Convenção da U.N.E.S.C.O., o decreto-lei que criou o I.B.E.C.C. e o decreto que aprovou os respectivos Estatutos, cujos textos são reproduzidos a seguir.

DISCURSO DO MINISTRO JOÃO NEVES DA FONTOURA

“O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura, que, em nome do Senhor Presidente da República e nos termos do Decreto n. 9355 de 13 do corrente, tenho a honra de declarar inaugurado, destina-se a associar as atividades de quantos neste país se interessam pelos problemas de educação e pesquisa científica e cultural, à Organização das Nações Unidas, estabelecida na Conferência de Londres do ano passado, a fim de coordenar todas as iniciativas e trabalhos atinentes à cooperação intelectual. É o órgão que, no Brasil, tem de auxiliar a tarefa internacional da UNESCO, para cumprir seus fins, assim expressos na Convenção que a criou:

"E' propósito da Organização contribuir para a paz e segurança, promovendo a colaboração entre as nações pela educação, ciência e cultura, a fim de assegurar o respeito universal pelo predomínio do direito e da justiça, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais do homem, garantidas a todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, pela Carta das Nações Unidas".

O Brasil, sempre fiel à obra dessa política do espírito, na qual deposita suas melhores esperanças, está convencido, como se declara no Preâmbulo daquela convenção, de que, — nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser construídas as defesas da paz. E estas surgirão da melhor e mais íntima compreensão dos povos, desfazendo as divergências, extinguindo as desconfianças e afastando as suspeitas, de tal sorte que a solidariedade intelectual e moral da humanidade seja a base sólida e duradoura da concórdia e da segurança entre os povos e a estes assegure um espírito democrático, capaz de manter a garantir a liberdade, a justiça e a paz indispensáveis à dignidade humana.

Logo que findou a primeira guerra mundial, a Liga das Nações cuidou de estabelecer órgãos que se incumbissem de promover a cooperação intelectual. Foram êles a Comissão Internacional, com sete comitês especializados, a Secção de Cooperação Intelectual do Secretariado, o Instituto Internacional de Paris, onde mantivemos sempre como representante o Sr. Eliseu Montarroyos, cuja memória é justo evocar agora, como um dos grandes trabalhadores brasileiros dêsse ideal, o Instituto do Cinema Educativo em Roma e as Comissões Nacionais. A nossa, presidida, a princípio, pelo Prof. Aloysio de Castro, posteriormente pelo Prof. Roquette Pinto e, por fim, pelo Prof. Miguel Osório de Almeida, desenvolveu um labor eficaz, quer no país, quer participando de reuniões inter-americanas e internacionais, quer informando os órgãos centrais, quer auxiliando o Governo e mantendo proveitosos e fecundos contatos com institutos congêneres ou personalidades eminentes da cultura mundial.

Julgou, porém, o Governo brasileiro que essa atividade não se podia limitar ao esforço de uma Comissão de natureza particular, e os meus ilustres antecessores, os Ministros José Carlos de Macedo Soares, Mário de Pimentel Brandão e Osvaldo Aranha, em sucessivas etapas, estabeleceram o serviço de cooperação intelectual, hoje Divisão Cultural, na estrutura da Secretaria de Estado, com largas e importantes atribuições. A ação despendida por êsse serviço, nos quadros do Itamaraty, já é considerável, sendo o instrumento executivo de toda a atividade em torno do assunto.

Com a segunda guerra mundial, desaparecida a Liga das Nações, não podiam subsistir aquelas comissões e institutos incumbidos da cooperação intelectual. Logo que a certeza da vitória dos aliados permitiu que se cuidasse de estabelecer a nova ordem internacional, reuniram-se os seus representantes em São Francisco e elaboraram a Carta das Nações Unidas, instrumento que deve ser a garantia da paz e da segurança internacionais. Nela, a cooperação intelectual vem indicada como fator pon-

derável para se aperfeiçoar o mundo do futuro, e, para lhe dar novas formas e meios de ação, reuniram-se em Londres, representantes de 42 Estados, inclusive o Brasil, e firmaram a Convenção que cria a Organização das Nações Unidas, para a Educação, Ciência e Cultura, conhecida por UNESCO, palavra resultante das iniciais de sua denominação inglesa.

Essa Convenção já foi aprovada pelo nosso Governo, que, imediatamente, determinou se cumprissem suas disposições, estabelecendo, desde logo, a Comissão Nacional, estatuída no art. VII, e que se denomina IBECC, com o fim de associar a atividade dos principais grupos nacionais que se interessam pela educação e pesquisa educacional e cultural ao esforço de UNESCO. E' constituída por delegados do governo e representantes daqueles grupos. O Senhor Presidente da República designou os vinte delegados governamentais, e já enumerei, em Portaria, aqueles grupos, muitos dos quais já enviaram seus representantes, permitindo hoje a instalação definitiva do Instituto, cujos Estatutos foram aprovados, por Decreto de ontem.

Caberá a administração do novo Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura a uma Diretoria, que devará ser eleita na reunião de hoje, na forma dos Estatutos, e um Conselho Deliberativo, de quarenta membros, escolhidos em reunião da Assembléia Geral, que se compõe dos delegados governamentais e dos representantes de grupos. Todas as funções, sejam representativas, sejam administrativas, são trienais.

Como tereis observado, a fundação do Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura obedece a um imperativo de ordem internacional, enquadrando-se, com absoluta precisão, nos moldes estabelecidos pela Convenção que criou a UNESCO e da qual fomos signatários. Levando-a a efeito, na data de hoje, isto é, antes mesmo da constituição definitiva daquele organismo, só tive um intuito: antecipar os trabalhos de que devemos fatalmente participar; preparar o terreno em que devemos agir; prever a colaboração que o Brasil deverá prestar às Nações Unidas, quer quanto aos problemas de educação e das ciências, quer quanto às questões relativas à cultura.

O Brasil faz, também, parte da Comissão preparatória, organizada para cuidar da instalação da UNESCO, enquanto o ato internacional, que a criou, não esteja vigente, pela ratificação de vinte países signatários. Essa Comissão se reunirá em Londres, no próximo dia 5 de julho, sob a presidência da Ministra da Educação da Grã-Bretanha, Miss Ellen Wilkinson, figurando como secretários: o Professor Julian Huxley e o Doutor Walter Kotschnig. Terminados seus trabalhos, que durarão cerca de um mês, e nos quais seremos representados pelo Embaixador Moniz de Aragão e Senhores Miguel Osório de Almeida e Paulo Carneiro, estará a Organização estabelecida em bases sólidas e definitivas, de sorte a ser imediatamente transferida para Paris, onde vai funcionar. Ali terá lugar a Conferência Geral, quando será instalada definitivamente a UNESCO.

A UNESCO terá como órgãos a Assembléia Geral, em que os Estados Membros poderão representar-se por

cinco delegações, com direito apenas a um voto, e o Conselho Executivo, de 18 membros, escolhidos entre aqueles Delegados. A Conferência Geral, caso seja necessário, poderá convocar conferências internacionais sobre: educação, ciências, humanidades, cultura e difusão do saber. O Secretariado será o instrumento executivo da organização, e as comissões nacionais farão o trabalho de coordenação das atividades de cada país com o instituto central.

Tais são, em linhas gerais, as diretivas dos novos órgãos, que esperamos possam construir, para o desejado mundo melhor, aquela sociedade dos espíritos, que Paul Valéry julgou essencial para qualquer sociedade de nações. De fato, imprimindo vigoroso impulso à educação e à expansão da cultura, sugerindo métodos educativos mais aconselháveis ao progresso das crianças para as responsabilidades do homem livre, pretendem eles exercer poderosa e decisiva influência no aperfeiçoamento moral e espiritual da humanidade, como garantia da paz e da segurança dos povos. Precisamos acompanhá-los com os nossos votos e dar-lhes a nossa confiança, pois a construção do futuro transcende dos limites políticos e econômicos. Tem de ser, também, uma obra do espírito, chamado mais do que nunca a pôr ordem num mundo destruído, dividido e, por muito tempo ainda, prêsa de terríveis inquietações.

Ao Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura a atual administração desta Casa anexará em breve a colaboração de um novo órgão, de natureza privada pela origem de seu capital, mas de largos e altos intuitos públicos, a *Fundação Rio Branco*, cujos recursos estão sendo constituídos por donativos das classes produtoras e de vários institutos de previdência.

A *Fundação Rio Branco* será o sustentáculo financeiro da obra cultural, educativa e científica do Instituto que acabamos de instalar.

E' meu pensamento que, ainda este ano, a Fundação ponha à disposição do Instituto, pelas festas de Natal, o numerário indispensável para a distribuição de três grandes prêmios de cinquenta mil cruzeiros cada um, destinados a galardoar o melhor trabalho literário, o melhor trabalho científico e a melhor obra artística de 1946. A cada prêmio adicionaremos uma menção honrosa de dez mil cruzeiros.

No começo de 1947 já poderemos, segundo meus cálculos, premiar com a mesma soma a melhor produção cultural de todo o mundo da língua portuguesa. Assim, o Brasil assumirá um papel de alto relêvo intelectual em todo o espaço político em que se situam as nossas nobres origens lusitanas, de cuja luminosa cultura fomos herdeiros. Reaproximar, sob essa pura forma, todos os que falam a mesma língua, constitui sem dúvida um dos maiores deveres da atualidade brasileira, na hora em que o nosso país assume no cenário do mundo uma posição saliente entre as Nações Unidas.

Mas tanto o Instituto como a Fundação vão sem demora levar mais longe o seu vasto programa nos domínios da educação, da ciência e da cultura. Trata-se de instituir logo no ano vindouro um grande prêmio de

10 000 dólares que se denominará *Prêmio Brasil* — ao melhor trabalho cultural de todo o nosso continente. Será esse um certame sem precedentes na vida espiritual do pan-americanismo e que polarizará para o nosso país as atenções de todos os círculos intelectuais das Américas. A obra do espírito vai ser — já o está sendo — o melhor cimento para solidificar os laços entre as Nações deste hemisfério, nações jovens destinadas a um futuro de proporções grandiosas na nova ordem política e social do mundo.

Em nome do Governo da República, agradeço a presença dos delegados e componentes de todos os grupos nacionais interessados no desenvolvimento da cultura, da pesquisa científica e da ordenação educacional.

A obra que hoje empreendemos é, além do mais, um serviço prestado ao sistema democrático, único sob cujos lemas de liberdade de pensamento e de expressão podem viver e prosperar as criações desinteressadas do engenho humano."

DECRETO-LEI N. 9 290 — DE 24 MAIO DE 1946

Aprova a Convenção que cria uma Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas e o Acôrdo Provisório que institui uma Comissão Preparatória Educativa, Científica e Cultural, concluídos em Londres, a 16 de Novembro de 1945, por ocasião da Conferência encarregada de criar uma Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas.

O Presidente da República, nos termos do artigo 180 da Constituição:

Resolve aprovar a Convenção que cria uma Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas e o Acôrdo Provisório que institui uma Comissão Preparatória Educativa, Científica e Cultural, concluídos em Londres, a 16 de Novembro de 1945, por ocasião da Conferência encarregada de criar uma Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas, e assinados pelo Brasil na mesma data.

Rio de Janeiro, em 24 de Maio de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

João Neves da Fontoura.

*

* *

CONVENÇÃO QUE CRIA UMA ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA, CIENTÍFICA E CULTURAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Os Governos dos Estados parte na presente Convenção em nome de seus povos declaram:

que, nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser construídas as defesas da paz;

que a incompreensão mútua dos povos foi sempre, no curso da história, a origem da suspeita e da desconfiança entre as nações, razão pela qual seus desacordos degeneram frequentemente em guerra;

que a grande e terrível guerra, que vem de terminar, se tornou possível pela renúncia do ideal democrático de dignidade, de igualdade e de respeito à pessoa humana e pela vontade de substituí-lo, explorando a ignorância e o preconceito, pelo dogma da desigualdade das raças e dos homens;

que a difusão da cultura, a educação da humanidade para a justiça, a liberdade e a paz são indispensáveis à dignidade do homem e constituem um dever sagrado que todas as nações devem cumprir com um espírito de auxílio mútuo;

que a paz baseada exclusivamente em acordos políticos e econômicos entre governos não seria uma paz que asseguraria um apoio unânime, duradouro e sincero dos povos e que, portanto, para ser eficaz deve ser baseada na solidariedade intelectual e moral da humanidade.

Por estas razões,

os Estados parte nesta Convenção, acreditando em oportunidades de educação completa e igual para todos, na livre procura da verdade objetiva, no livre intercâmbio de idéias e de conhecimentos, decidem desenvolver e aumentar as relações entre os povos e empregar esses meios para uma mútua compreensão e um conhecimento mais preciso e mais verdadeiro dos seus costumes.

Portanto,

os Estados signatários desta Convenção criam a Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas, a fim de atingir gradativamente, pela cooperação dos povos nos domínios da educação, ciência e cultura, a paz internacional e a prosperidade comum da humanidade, para cujo fim a Organização das Nações Unidas foi constituída, como a sua Carta o proclama.

ARTIGO I

FINALIDADE E ATRIBUIÇÕES

E' propósito da Organização contribuir para a paz e segurança, promovendo a colaboração entre as nações pela educação, ciência e cultura, a fim de assegurar o respeito universal pelo predomínio do direito e da justiça, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais do homem, garantidas a todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, pela Carta das Nações Unidas.

2. A fim de realizar esse propósito, a Organização:

a) colaborará no incremento do conhecimento mútuo dos povos por todos os órgãos de informação das massas e, para este fim, recomendará tantos acordos internacionais quantos forem necessários para promover a livre circulação de idéias pela palavra e pela imagem;

b) imprimirá vigoroso impulso à educação popular e à expansão da cultura; colaborando com os membros, a seu convite, no desenvolvimento das atividades educativas;

instituindo a colaboração entre nações, a fim de elevar o ideal de igualdade de oportunidades educativas, sem distinção de raça, sexo ou outras diferenças econômicas ou sociais;

sugerindo métodos educativos mais aconselháveis ao preparo das crianças para as responsabilidades do homem livre;

c) manterá, aumentará e difundirá o saber;

velando pela conservação do patrimônio universal dos livros, das obras e de outros monumentos de interesse histórico ou científico e recomendando aos povos interessados convenções internacionais para esse fim;

encorajando a cooperação entre nações em todos os ramos da atividade intelectual, o intercâmbio internacional de representantes da educação, ciência e cultura, assim como o de publicações de obras de arte, de material de laboratório e de toda documentação útil;

facilitando, por métodos de cooperação internacional apropriados, o acesso de todos os povos ao que cada um deles publicar.

3. Desejando preservar a independência, a integridade e a fecunda diversidade de suas culturas e de seus sistemas de educação aos Estados Membros da presente Organização, a Organização não intervirá em qualquer matéria essencialmente relativa à jurisdição interna de cada Estado.

ARTIGO II

MEMBROS

1. Os Estados Membros da Organização das Nações Unidas terão o direito de fazer parte da Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas.

2. Conforme as disposições do acordo entre esta Organização e a Organização das Nações Unidas, aprovadas no art. X da presente Convenção, os Estados não membros da Organização das Nações Unidas poderão ser admitidos como membros da Organização, de acordo com recomendação do Conselho Executivo, por maioria de dois terços de votos da Conferência Geral.

3. Os Estados Membros da Organização suspensos no exercício de seus direitos e privilégios de membros da Organização das Nações Unidas, terão, por solicitação desta última, suspensos os direitos e privilégios inerentes à qualidade de membro.

4. Os Estados Membros da Organização perdem *ipso facto* esta qualidade quando excluídos da Organização das Nações Unidas.

ARTIGO III

ÓRGÃOS

A Organização compor-se-á de uma Conferência Geral, um Conselho Executivo e um Secretariado.

ARTIGO IV

CONFERÊNCIA GERAL

A. Composição

1. A Conferência Geral será constituída de representantes dos Estados Membros da Organização. O Governo

de cada Estado Membro nomeará no máximo cinco representantes escolhidos após consulta feita ao Comitê Nacional, se o houver, ou às instituições e corpos educativos, científicos e culturais.

B. Atribuições

2. A Conferência Geral estabelecerá a orientação geral da Organização e opinará sobre os programas estabelecidos pelo Conselho Executivo.

3. A Conferência Geral convocará, se necessário, conferências internacionais sobre educação, ciências, humanidades e difusão do saber.

4. A Conferência Geral, quando se pronunciar pela adoção de projetos a serem submetidos aos Estados Membros, deverá distinguir as recomendações aos Estados Membros das convenções internacionais a serem ratificadas pelos Estados Membros. No primeiro caso, a simples maioria será suficiente; no segundo, será necessária uma maioria de dois terços. Cada um dos Estados Membros submeterá as recomendações ou convenções às autoridades nacionais competentes, no prazo de um ano a partir da cláusula da sessão da Conferência Geral na qual tenham sido adotadas.

5. A Conferência Geral dará parecer à Organização das Nações Unidas sobre os aspectos educativos, científicos e culturais das questões que interessam às Nações Unidas, nas condições e de acordo com os trâmites adotados pelas autoridades competentes das duas organizações.

6. A Conferência Geral receberá e examinará relatórios que lhe forem submetidos periodicamente pelos Estados Membros, de acordo com o Artigo VIII.

7. A Conferência Geral elegerá os membros do Conselho Executivo; nomeará o Diretor-Geral de acordo com a recomendação do Conselho Executivo.

C. Voto

8. Cada Estado Membro terá um voto na Conferência Geral. As decisões serão tomadas por uma simples maioria de dois terços. Por maioria, entender-se-á maioria dos membros presentes e votantes.

D. Processo

9. A Conferência Geral reunir-se-á anualmente em sessão ordinária; poderá reunir-se em sessão extraordinária por convocação do Conselho Executivo. No decorrer de cada sessão da Conferência Geral será fixado o local da próxima sessão, local este que será mudado anualmente.

10. Em cada sessão, a Conferência Geral elegerá seu Presidente e a sua mesa e adotará seu regimento interno.

11. A Conferência Geral criará comitês especiais e técnicos e outros organismos subsidiários que possam ser necessários às suas finalidades.

12. A Conferência Geral tomará as medidas necessárias para facilitar o acesso do público às reuniões, de acordo com as disposições do regulamento interno.

E. Observadores

13. A Conferência Geral, sob recomendação do Conselho Executivo e por uma maioria de dois terços, e de acordo com o regulamento interno, poderá convidar como observadores a determinadas sessões da Conferência ou de suas Comissões, representantes de organizações internacionais tais como os mencionados no Artigo XI parágrafo 4.

ARTIGO V

CONSELHO EXECUTIVO

A. Composição

1. O Conselho Executivo será constituído de dezoito membros pela Conferência Geral dentre os delegados nomeados pelos Estados Membros, assim como o Presidente da Conferência que *ex-officio* terá voz consultiva.

2. Ao eleger os membros do Conselho Executivo, a Conferência Geral deverá esforçar-se por incluir pessoas competentes nas artes, humanidades, ciências, educação e difusão de idéias e qualificadas pela sua experiência e capacidade para exercer os deveres administrativos e executivos do Conselho. Levará, também, em consideração a diversidade de cultura e uma distribuição geográfica equitativa. Com exceção do Presidente da Conferência, só poderá servir no Conselho um nacional de cada Estado Membro de cada vez.

3. Os membros eleitos do Conselho Executivo servirão pelo prazo de três anos e serão imediatamente elegíveis para um segundo mandato, mas não servirão consecutivamente por mais de dois períodos. Na primeira eleição serão eleitos dezoito membros, dos quais um terço retirar-se-á no fim do primeiro ano e um terço no fim do segundo ano, sendo a ordem da retirada determinada por sorteio imediatamente após a eleição. Consequentemente seis membros serão eleitos anualmente.

4. Em caso de morte ou demissão de um dos membros, o Conselho Executivo nomeará, dentre os delegados do Estado Membro interessado, um substituto que servirá até a próxima sessão da Conferência Geral, que elegerá um membro para o resto do termo.

B. Atribuições

5. O Conselho Executivo, agindo sob a autoridade da Conferência Geral, será responsável pela execução do programa adotado pela Conferência e preparará a sua agenda e o seu programa de trabalho.

6. O Conselho Executivo recomendará à Conferência Geral a admissão de novos membros na Organização.

7. O Conselho Executivo adotará o seu regulamento interno, de acordo com as decisões da Conferência Geral; elegerá seus auxiliares dentre os seus membros.

8. O Conselho Executivo reunir-se-á em sessão ordinária pelo menos duas vezes por ano e poderá fazê-lo em sessão extraordinária por convocação do seu Presidente ou a pedido de seis membros do Conselho.

9. O Presidente do Conselho Executivo apresentará à Conferência Geral, com ou sem comentários, o relatório anual do Diretor Geral sobre as atividades da Organização, que deverá ter sido submetido previamente ao Conselho.

10. O Conselho Executivo tomará todas as providências para consultar os representantes das organizações internacionais ou pessoas qualificadas relativamente a casos dentro de sua competência.

11. Os membros do Conselho Executivo exercerão os poderes a eles delegados pela Conferência Geral em nome da Conferência e não como representantes dos seus respectivos governos.

ARTIGO VI

SECRETARIADO

1. O Secretariado será constituído de um Diretor Geral e do pessoal necessário.

2. O Diretor Geral será nomeado pelo Conselho Executivo e pela Conferência Geral por um período de seis anos, sob condições que possam ser aprovadas pela Conferência, e será elegível para um segundo período. O Diretor Geral será o funcionário de mais alta categoria na Organização.

3. O Diretor Geral ou um substituto por ele designado participará, sem direito de voto, de todas as reuniões da Conferência Geral, do Conselho Executivo e dos Comitês da Organização. O Diretor Geral ou o seu substituto formulará propostas relativas às medidas a serem tomadas pela Conferência e pelo Conselho.

4. O Diretor Geral nomeará o pessoal do Secretariado de acordo com o regulamento do pessoal a ser aprovado pela Conferência Geral. A nomeação do pessoal deverá ser feita tendo em vista uma base geográfica tão larga quanto possível entre indivíduos que reúnem a mais alta integridade, eficiência e competência técnica.

5. As responsabilidades do Diretor Geral e do pessoal terão exclusivamente um caráter internacional. No cumprimento dos seus deveres, não procurarão receber instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à Organização. Abster-se-ão, também, de qualquer ação que possa comprometer-lhes a situação de funcionários internacionais. Todos os Estados Membros comprometem-se a respeitar o caráter internacional das atribuições do Diretor Geral e do pessoal e a não procurar influenciá-los no cumprimento dos seus deveres.

6. Nenhuma das disposições deste artigo impedirá a Organização de entrar em acordo com a Organização das Nações Unidas para estabelecer serviços comuns, recrutamento e troca de pessoal.

ARTIGO VII

COMITÊS NACIONAIS DE COOPERAÇÃO

1. Cada Estado Membro tomará as disposições apropriadas à sua situação particular a fim de associar aos

trabalhos da Organização os principais grupos nacionais que se interessam pelos problemas da educação, da pesquisa científica e cultural, constituindo de preferência uma Comissão nacional onde estarão representados o Governo e aqueles diferentes grupos.

2. As Comissões Nacionais ou os Organismos Nacionais de Cooperação atuarão, onde existirem, com capacidade consultiva para as respectivas delegações junto à Conferência Geral e aos seus Governos em assuntos relativos à Organização e funcionarão como agentes de ligação em todos os assuntos que a eles se referirem. A Organização poderá, a pedido de um Estado Membro, delegar, temporária ou permanentemente, um membro do seu Secretariado para servir na Comissão Nacional daquele Estado, a fim de auxiliar o desenvolvimento do seu trabalho.

ARTIGO VIII

RELATÓRIOS DOS ESTADOS MEMBROS

Cada Estado Membro fará periodicamente um relatório à Organização, de forma a ser determinada pela Conferência Geral, sobre as leis, regulamentos e estatísticas relativas às suas instituições e à sua atividade no campo educativo, científico e cultural, assim como à execução dada às recomendações e convenções previstas no artigo IV, parágrafo 4.º.

ARTIGO IX

ORÇAMENTO

1. O orçamento será elaborado pela Organização.

2. A Conferência Geral aprovará definitivamente o orçamento e fixará a participação financeira de cada um dos Estados Membros, de acordo com as disposições a serem previstas nesta matéria pela Convenção concluída com a Organização das Nações Unidas, conforme o artigo X da presente Convenção.

ARTIGO X

RELAÇÕES COM A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Organização ficará ligada, assim que for possível, à Organização das Nações Unidas como uma das instituições mencionadas no artigo 57, da Carta das Nações Unidas. Estas relações serão objeto de um acordo com a Organização das Nações Unidas conforme as disposições do artigo 63 da Carta. Este acordo será submetido, para aprovação, à Conferência Geral desta Organização. O acordo proporcionará os meios de estabelecer uma cooperação eficiente entre as duas Organizações, visando a realização dos fins comuns, e, ao mesmo tempo, reconhecerá a autonomia desta Organização dentro de sua competência, de acordo com o que ficou estabelecido na presente Convenção. Este acordo poderá contar, entre outras, disposições relativas à aprovação do orçamento e

ao financiamento da Organização pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

ARTIGO XI

RELAÇÕES COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS ESPECIALIZADAS

1. A Organização poderá cooperar com outras organizações e instituições inter-governamentais especializadas cujos encargos e atividades estejam em harmonia com os seus. Com êsse fim, poderá o Diretor Geral, sob a alta autoridade do Conselho Executivo, estabelecer relações eficientes com essas organizações e instituições e constituir comissões mistas, julgadas necessárias para assegurar uma cooperação eficaz. Todo acôrdo com essas organizações ou instituições especializadas será submetido à aprovação do Conselho Executivo.

2. Sempre que a Conferência Geral e as autoridades competentes de toda outra organização ou instituição intergovernamental especializada, interessada em atividades e objetos análogos, julgarem oportuna a transferência para a Organização dos recursos e atribuições da referida organização ou instituição, o Diretor Geral poderá concluir, com a aprovação da Conferência, para êsse fim, acordos mutuamente aceitáveis.

3. A Organização poderá tomar, de comum acôrdo com outras organizações intergovernamentais, medidas apropriadas com o fim de assegurar uma recíproca representação nas suas reuniões.

4. A Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas poderá tomar tôdas as disposições que julgar úteis para facilitar as consultas e assegurar a cooperação com as organizações internacionais privadas que se ocupam de questões que estejam no seu âmbito. Poderá convidá-las a empreender determinadas tarefas que sejam de sua competência. Esta cooperação poderá compreender igualmente uma participação apropriada de representantes daquelas organizações em Comitês consultivos estabelecidos pela Conferência Geral.

ARTIGO XII

ESTATUTO JURÍDICO DA ORGANIZAÇÃO

As disposições dos artigos 104 e 105 da Carta das Nações Unidas, relativos ao estatuto jurídico daquela Organização, seus privilégios e imunidades, aplicar-se-ão, da mesma maneira, a esta Organização.

ARTIGO XIII

EMENDAS

As propostas de emendas a esta Convenção entrarão em vigor após a sua aprovação pela Conferência Geral por maioria de dois terços; todavia, as emendas que envolverem alterações fundamentais nos objetivos da Organização ou novas obrigações para os Estados Membros

deverão ser aceitas por dois terços dos Estados Membros antes de entrar em vigor. O texto dos projetos de emendas será comunicado pelo Diretor Geral aos Estados Membros pelo menos seis meses antes de serem submetidos à Conferência Geral.

2. A Conferência Geral terá poder para adotar, com maioria de dois terços, um regimento para executar as disposições dêste artigo.

ARTIGO XIV

INTERPRETAÇÃO

1. Os textos inglês e francês desta Convenção fazem igualmente fé.

2. Qualquer questão ou disputa relativa à interpretação desta Convenção deverá ser submetida à Corte Internacional de Justiça ou a um Tribunal arbitral, de acôrdo com a determinação da Conferência Geral e de conformidade com seu regimento interno.

ARTIGO XV

ENTRADA EM VIGOR

1. A presente Convenção será submetida à aceitação, cujos instrumentos serão depositados junto ao Governo do Reino Unido.

2. Esta Convenção permanecerá aberta para assinatura nos arquivos do Governo do Reino Unido. A assinatura poderá ser aposta antes ou depois do depósito do instrumento de aceitação. Nenhuma aceitação será válida se não fôr precedida ou seguida de assinatura.

3. Esta Convenção entrará em vigor após ter sido aceita por vinte de seus signatários. As aceitações posteriores entrarão imediatamente em vigor.

4. O Governo do Reino Unido dará conhecimento a todos os membros das Nações Unidas do recebimento de todos os instrumentos de aceitação e da data na qual esta Convenção entrará em vigor de acôrdo com o parágrafo anterior.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados, assinaram esta Convenção nas línguas inglesa e francesa, cujos textos são igualmente autênticos.

Feita em Londres aos dezesseis dias do mês de Novembro de mil novecentos e quarenta e cinco, em um só exemplar, nas línguas inglesa e francesa, cujas cópias autenticadas serão remetidas pelo Governo do Reino Unido aos governos de todos os Membros das Nações Unidas.

*

* *

ACÔRDO PROVISÓRIO QUE CONSTITUI UMA COMISSÃO PREPARATÓRIA EDUCATIVA, CIENTÍFICA E CULTURAL

Os Governos representados na Conferência Educativa e Cultural das Nações Unidas em Londres,

Tendo decidido a criação de uma organização internacional sob o nome de Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas e

Tendo redigido o Estatuto da Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas.

Convieram no seguinte:

1. Enquanto o Estatuto não entrar em vigor, assim como o estabelecimento da Organização prevista pelo Estatuto, será criada uma Comissão Preparatória encarregada de tomar tôdas as disposições para a realização da primeira sessão da Conferência Geral da Organização, além de outras medidas indicadas abaixo.

2. Com êste fim, a Comissão:

a) Convocará a primeira sessão da Conferência Geral.

b) Preparará a agenda provisória da primeira sessão da Conferência Geral e todos os documentos e recomendações relativos às questões inscritas na agenda, inclusive a possível transferência de funções, atividades e haveres das organizações internacionais existentes, os acordos particulares entre esta Organização e a Organização das Nações Unidas e as disposições relativas ao secretariado da Organização e à nomeação de seu Diretor Geral.

c) Fará estudos e preparará recomendações relativas ao programa e orçamento da Organização a fim de submetê-las à Conferência Geral na sua primeira sessão.

d) Tomará imediatamente as medidas necessárias para a reconstrução educativa, científica e cultural nos países devastados, de acôrdo com as disposições dos parágrafos 6 e 7.

3. A Comissão será constituída de um representante de cada Governo signatário dêste Acôrdo.

4. A Comissão nomeará um Comitê Executivo composto de 15 membros a serem designados na primeira reunião da Comissão. O Comitê Executivo exercerá o poder que a Comissão lhe delegar.

5. A Comissão estabelecerá seu regulamento interno, criará tantos comitês e consultará tantos especialistas quantos julgar necessário para facilitar seu trabalho.

6. A Comissão designará um sub-comitê técnico especial encarregado de estudar os problemas relativos às necessidades dos países devastados pela guerra, nos domínios da educação, ciência e cultura, tendo em conta as informações já coligidas e as pesquisas realizadas por outras organizações internacionais, e de preparar uma exposição de conjunto, tão completa quanto possível, da extensão e natureza dêsses problemas a fim de submetê-la à Organização na primeira sessão da Conferência Geral.

7. Quando o sub-comitê técnico estiver ciente de que medidas de melhoria são praticáveis para satisfazer as necessidades educativas, científicas ou culturais, apresentará um relatório à Comissão, que, caso aprove o mesmo relatório, tomará as medidas necessárias para atrair a atenção dos governos, organizações e pessoas que desejem contribuir com dinheiro, víveres ou serviços, a fim de que os contribuintes possam levar um auxílio coordenado di-

retamente aos países que dêle necessitem, ou indiretamente através das Organizações internacionais de auxílio existentes.

8. A Comissão nomeará um Secretário Executivo, que, com o pessoal internacional necessário, exercerá os poderes e terá as funções que a Comissão determinar. O pessoal internacional acima mencionado será composto, tanto quanto possível, de funcionários ou especialistas postos à disposição para êste fim pelos Governos dos Estados Membros a convite do Secretário Executivo.

9. As disposições dos artigos 104 e 105 da Carta da Organização das Nações Unidas relativas ao estatuto jurídico desta Organização, quanto a seus privilégios e imunidades, se aplicam igualmente a esta Comissão.

10. A Comissão se reunirá pela primeira vez em Londres imediatamente após a conclusão da presente Conferência e continuará a reunir-se em Londres até o momento em que a Convenção, criando a Organização, entre em vigor. A Comissão será então transferida para Paris, sede da Organização permanente.

11. Durante o período em que a Comissão estiver sediada em Londres, as despesas para sua manutenção correrão por conta do Governo do Reino Unido, sob condição de que

1) o montante das despesas gastas para aquêle fim será deduzido das contribuições daquele Governo para a nova Organização, até ser reavida tôda a quantia; e

2) será permitido à Comissão, se as circunstâncias o justificarem, solicitar contribuições de outros Governos.

Quando a Comissão fôr transferida para Paris, a responsabilidade financeira passará ao Governo da França nos mesmos termos.

12. A Comissão cessará de existir no momento em que o Diretor Geral da Organização assumir as suas funções, quando os bens e os arquivos daquela Comissão serão transferidos para a Organização.

13. O Governo do Reino Unido será provisoriamente o depositário e terá a custódia do documento original que contém estas disposições transitórias nas línguas inglesa e francesa. O Governo do Reino Unido remeterá o documento original ao Diretor Geral tão cedo assuma suas funções.

14. O presente Acôrdo entrará em vigor a partir da data de hoje e permanecerá aberto às assinaturas dos representantes dos Estados qualificados para serem Membros Fundadores da Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas até a Comissão ser dissolvida de acôrdo com o parágrafo 12.

Em fé do que, os representantes abaixo assinados, devidamente autorizados para êste fim, assinaram o presente acôrdo nas línguas inglesa e francesa, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Feito em Londres aos dezesseis dias do mês de Novembro de mil novecentos e quarenta e cinco, em um só exemplar nas línguas inglesa e francesa, do qual serão enviadas pelo Governo do Reino Unido cópias autênticas aos Governos de todos os Estados Membros das Nações Unidas.

(Diário Oficial, 31-V-46).

DECRETO-LEI N. 9355 — DE 13 DE JUNHO DE 1946

Funda o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura.

O Presidente da República usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição e em cumprimento da Convenção que criou uma Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas aprovada pelo Decreto-lei n. 9290, de 24 de Maio de 1946, decreta:

Art. 1.º Fica criado o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC), como organismo de cooperação para associar os principais grupos nacionais que se interessam pelos problemas de educação e da pesquisa científica e cultural.

Art. 2.º O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura será administrado por uma Diretoria e um Conselho Deliberativo.

§ 1.º A Diretoria e o Conselho Deliberativo serão eleitos pela Assembléia Geral, constituída por delegados do Governo e dos diversos grupos nacionais referidos no art. 1.º.

§ 2.º Os Delegados do Governo em número de 20, serão designados, de 3 em 3 anos, por decreto.

Art. 3.º O Instituto terá sede no Rio de Janeiro e gozará de personalidade jurídica própria.

Art. 4.º O Ministro de Estado das Relações Exteriores promoverá a execução do presente Decreto-lei.

Art. 5.º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 13 de Junho de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

João Neves da Fontoura.

Ernesto de Souza Campos.

(Diário Oficial, 15-VI-46).

DECRETO-LEI N.º 21355 — DE 25 DE JUNHO DE 1946

Aprova os Estatutos do Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 74, letra a, da Constituição, decreta:

Art. 1.º Ficam aprovados os Estatutos do Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura, criado pelo Decreto-lei n.º 9355, de 13 de junho de 1946, que acompanham o presente Decreto.

Art. 2.º Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 28 de Junho de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

João Neves da Fontoura.

Luiz Augusto da Silva Vieira.

Ernesto de Souza Campos.

ESTATUTOS DO INSTITUTO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA

Art. 1.º O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC), fundado pelo Decreto-lei n.º 9355, de 13 de Junho de 1946, tem por objetivo, sob a inspiração das tradições, democráticas e pacifistas, da política internacional do Brasil, associar aos trabalhos da Unesco e à realização de seus objetivos, os principais grupos nacionais que se interessam pelos problemas da educação, da pesquisa científica e da cultura, especialmente para:

a) colaborar no incremento do conhecimento mútuo dos povos por todos os órgãos de informação das massas e, para este fim, recomendar os acordos internacionais necessários para promover a livre circulação de idéias pela palavra e pela imagem;

b) imprimir vigoroso impulso à educação popular e à expansão da cultura, colaborando com os membros da Organização das Nações Unidas, no desenvolvimento das atividades educativas; instituindo a colaboração entre nações a fim de elevar o ideal de igualdade de oportunidades educativas, sem distinção de raça, sexo ou outras diferenças econômicas ou sociais; sugerindo métodos educativos mais aconselháveis ao preparo das crianças para as responsabilidades do homem livre;

c) manter, aumentar e difundir o saber, velando pela conservação do patrimônio universal dos livros, das obras e de outros monumentos de interesse histórico ou científico e recomendando aos povos interessados convenções internacionais para esse fim; encorajando a cooperação entre nações em todos os ramos da atividade intelectual, o intercâmbio internacional de representantes da educação, ciência e cultura, assim como o de publicações de obras de arte, de material de laboratório e de toda documentação útil; facilitando, por métodos de cooperação internacional apropriados, o acesso de todos os povos ao que no país se publicar.

§ 1.º Para consecução de seus objetivos, o Instituto:

a) manterá correspondência, permuta de informações e de publicações, e as mais relações convenientes, com a Unesco e seus organismos nacionais;

b) organizará e manterá, ou subvencionará, no país, cursos de altos estudos ou tendentes à difusão de educação popular;

c) promoverá, ou subvencionará, cursos de estudos sobre o Brasil e a língua nacional, no estrangeiro;

d) estimulará o conhecimento e estudo do Brasil por estrangeiros, e o das nações amigas pelos brasileiros;

e) editará revistas, boletins e filmes de cultura geral ou especializada;

f) coordenará e favorecerá a ação dos institutos culturais e de instituições ou associações de fins congêneres;

g) realizará, periodicamente, concursos nacionais, inter-americanos ou internacionais, para concessão de prêmios a obras de literatura, de ciência, de educação ou de arte, ou a seus autores;

h) promoverá conferências e acordos regionais;

i) instituirá e manterá museu referente à vida internacional do Brasil, que se denominará — Museu Rio Branco;

j) promoverá, pelos meios adequados, o desenvolvimento das relações culturais do Brasil com as nações amigas e quaisquer iniciativas conducentes aos seus fins acima declarados.

§ 2.º O Instituto terá sede no Rio de Janeiro e funcionará no Ministério das Relações Exteriores, podendo estabelecer filiais em outras cidades do Brasil.

Art. 2.º O patrimônio do Instituto será constituído por subvenções, donativos, legados e saldos das suas receitas.

Art. 3.º Serão membros do Instituto os vinte delegados do Governo, nomeados pelo Presidente da República, os dois funcionários do Ministério das Relações Exteriores referidos no § 1.º do art. 6.º e um representante escolhido para cada um dos grupos nacionais, interessados pelos problemas de educação, de pesquisa científica e de cultura e designados por portaria do Ministro de Estado das Relações Exteriores.

§ 1.º Os membros do Instituto hão de preencher os requisitos seguintes:

- a) nacionalidade brasileira;
- b) autoria de obra cultural meritória;
- c) residência no Rio de Janeiro.

§ 2.º Os membros do Instituto que tenham servido durante um triênio pelo menos, na Diretoria ou no Conselho Deliberativo, e dêles não mais façam parte, constituirão o Conselho Consultivo.

Art. 4.º Os membros da Diretoria, do Conselho Deliberativo, ou de Comissão, que, sem motivo justificado, faltarem a três reuniões consecutivas, para que tenham sido convocados, perderão automaticamente esses cargos.

Art. 5.º O Instituto será administrado pela Diretoria e pelo Conselho Deliberativo, constituídos trienalmente pela forma declarada nos arts. 6.º e 7.º.

§ 1.º Ninguém servirá simultaneamente na Diretoria e em qualquer dos Conselhos.

§ 2.º O mandato da Diretoria e do Conselho Deliberativo será de três anos contados da data da posse, prorrogando-se, no entanto, até a eleição e posse dos novos eleitos para os mesmos cargos.

§ 3.º Em caso de vaga na Diretoria, ou no Conselho Deliberativo, proceder-se-á na forma do art. 8.º; f), à eleição do substituto, que preencherá o tempo restante do mandato.

§ 4.º Os cargos da Diretoria e dos Conselhos serão exercidos gratuitamente.

Art. 6.º A Diretoria compor-se-á de Presidente, 1.º, 2.º e 3.º Vice-Presidentes, Secretário-Geral, Sub-Secretário-Geral, 1.º e 2.º Secretários e Tesoureiro.

§ 1.º O Secretário-Geral será o Chefe da Divisão Cultural do Ministério das Relações Exteriores e o Sub-Secretário-Geral o Chefe do Serviço de Informações do mesmo Ministério.

§ 2.º O Ministro das Relações Exteriores será Presidente de Honra do Instituto, exercendo a Presidência de todas as sessões a que estiver presente.

Art. 7.º O Conselho Deliberativo se comporá de 40 Membros do Instituto, inclusive os delegados do Governo que não façam parte da Diretoria, sendo os demais eleitos pela Assembléia Geral, dentre os representantes dos grupos nacionais.

Parágrafo único. O Conselho será presidido pelo Presidente do Instituto.

Art. 8.º Compete à Diretoria:

a) administrar o Instituto, provendo à realização de seus objetivos;

b) organizar o Regimento Interno e adotar as deliberações necessárias para cumprimento destes Estatutos;

c) organizar o projeto de orçamento anual da receita e da despesa do Instituto;

d) celebrar contratos, ouvindo sobre a respectiva minuta o Conselho Deliberativo e com autorização da Assembléia Geral, quando se tratar de alienação ou oneração de bem imóvel;

e) organizar os planos de concurso, prêmios, bolsas de estudo, ouvindo o Conselho Deliberativo; escolher membros dos júris para concessão de prêmios, aprovar os laudos respectivos e outorgar os prêmios e bolsas;

f) preencher, em reunião com o Conselho Deliberativo, as vagas na Diretoria, ou no mesmo Conselho;

g) organizar o quadro de empregados do Instituto, fixar-lhes vencimentos dentro das verbas orçamentárias, nomeá-los, dispensá-los, aplicar-lhes penas disciplinares — sempre sob proposta do Presidente;

h) aprovar, com as modificações que adotar, os relatórios do Presidente e as contas da receita e despesa, que serão submetidos à Assembléia Geral com parecer do Conselho Deliberativo;

i) constituir comissões para estudo ou realização das iniciativas atinentes aos fins do Instituto;

j) propor ao Ministro das Relações Exteriores que admita a representação, no Instituto, de instituição idônea, ou dêle exclua a que se tornar inidônea (art. 13, § 2.º), ou ao Conselho Deliberativo que se cancele a investidura do representante nos casos do art. 13, § 1.º;

k) resolver os casos omissos nestes Estatutos, ouvido o Conselho Deliberativo;

l) propor a modificação dos presentes Estatutos;

m) opinar sobre a extinção do Instituto;

n) instituir as filiais mencionadas no § 4.º do artigo 1.º, orientando, controlando e coordenando suas atividades.

Art. 9.º Ao Presidente cabe representar o Instituto, ativa e passivamente, em todas as relações com terceiros; promover e superintender todos os serviços e atividades do Instituto, adotando as providências necessárias para sua eficiência; presidir as reuniões da Diretoria, do Conselho Deliberativo, da Diretoria juntamente com o Conselho Deliberativo e as Assembléias Gerais; acompanhar os trabalhos das comissões: autorizar os recebimentos e as despesas, na conformidade do orçamento e das deliberações da Diretoria e do Conselho Deliberativo; visar os cheques emitidos pelo tesoureiro; propor os empregados, seus vencimentos, dispensa e penalidades; organizar os relatórios dos trabalhos do Instituto para a Assem-

bléia Geral e, para a Unesco, que serão submetidos à Diretoria (art. 8.º, h).

Parágrafo único. Os Vice-Presidentes substituirão e auxiliarão o Presidente no desempenho de suas atribuições, pela forma determinada no Regimento Interno.

Art. 10. Ao Secretário Geral, auxiliado e substituído pelos Sub-Secretário-Geral, 1.º e 2.º Secretários, incumbe a direção dos serviços de publicidade e informações e os da Secretaria, inclusive expediente e correspondência, a rubrica de todos os livros da escrituração, a organização e a guarda da biblioteca e do arquivo.

Art. 11. Ao Tesoureiro compete a guarda, movimentação e escrituração dos haveres da sociedade, o depósito dos dinheiros no Banco do Brasil, a emissão de cheques visados pelo Presidente, o recebimento de quaisquer quantias ou valores devidos ou pertencentes ao Instituto, a elaboração do ante-projeto do orçamento anual e do balanço anual da receita e da despesa, que será submetido à apreciação da Diretoria e do Conselho Deliberativo (arts. 8.º, c, e 14.º, a) e votado pela Assembléia Geral (art. 18).

Art. 12. O Regimento Interno distribuirá pelos Diretores os encargos não atribuídos a algum deles nestes Estatutos, assim como regulará a sua substituição e licenciamento e as reuniões da Diretoria e dos Conselhos fixando prazos estritos para desempenho de suas funções.

Art. 13. A designação dos representantes dos grupos nacionais se fará, para cada triênio, até 30 dias antes da terminação do triênio precedente, mediante solicitação prévia da Secretaria do Instituto.

§ 1.º Caducará, por decisão do Conselho Deliberativo sob proposta da Diretoria, a investidura do representante que deixar de fazer parte da instituição que represente ou se esta se extinguir.

§ 2.º Também sob proposta da Diretoria do Instituto (art. 8.º, j) poderá ser excluída da representação no Instituto, por portaria do Ministro de Estado das Relações Exteriores, a instituição que se tornar inidônea.

Art. 14. Ao Conselho Deliberativo compete:

a) emitir parecer sobre o projeto de orçamento anual da receita e da despesa e autorizar despesas extra-orçamentárias, urgentes e necessárias;

b) emitir parecer sobre os relatórios do Presidente e contas anuais da Diretoria e sobre proposta de alienação ou oneração de imóvel;

c) emitir parecer sobre os planos de concursos, prêmios e bolsas de estudos elaborados pela Diretoria;

d) emitir parecer sobre as minutas dos contratos, que a Diretoria resolva celebrar, e sobre propostas de extinção do Instituto (art. 8.º, m) ou de modificação destes estatutos (artigo 8.º, l);

e) preencher a vaga na Diretoria, ou no próprio Conselho, nos casos dos arts. 5.º, § 3.º e 8.º, f, e pela forma aí determinada;

f) declarar a caducidade da investidura do representante do grupo nacional nos casos do art. 13.º, § 1.º;

g) emitir parecer sobre a solução dos casos omissos nestes estatutos (artigo 8.º, k);

h) propor à Diretoria as iniciativas, ou realizações, que considerar convenientes, apreciando qualquer sugestão que, nesse sentido, lhe seja apresentada por algum de seus membros.

Art. 15. O Conselho Consultivo, constituído na forma do art. 3.º, § 2.º, será ouvido pela Diretoria sempre que esta considerar conveniente.

Art. 16. A Diretoria e o Conselho Deliberativo funcionarão com a presença da maioria de seus membros, sendo as deliberações e pareceres adotados pelo voto da maioria dos presentes.

Art. 17. Os membros do Instituto não respondem subsidiariamente pelas obrigações sociais.

Art. 18. A Assembléia Geral ordinária, de que farão parte todos os membros do Instituto, realizar-se-á, no mês de junho, anualmente, para conhecer do relatório do Presidente, contas da Diretoria, do projeto de orçamento para o ano vindouro, e respectivos pareceres do Conselho Deliberativo, e, trienalmente, também para eleger os membros da Diretoria indicados no art. 6.º e § 1.º e os do Conselho Deliberativo.

§ 1.º As Assembléias extraordinárias realizar-se-ão quando convocadas pela Diretoria.

§ 2.º As Assembléias serão convocadas por anúncios publicados por 3 vezes no *Diário Oficial* e em outro jornal desta Capital, com oito dias pelo menos de antecedência, instalando-se, em 1.ª convocação, com a presença da maioria absoluta dos membros do Instituto. Não se reunindo essa maioria, a Assembléia ficará, desde logo, automaticamente adiada para o terceiro dia útil subsequente, no mesmo local e à mesma hora, instalando-se, então, com qualquer número de presentes.

Art. 19. A modificação destes Estatutos se fará por decreto do Governo Federal, sob proposta da Diretoria com parecer do Conselho Deliberativo (artigos 8.º, l e 14.º, d).

Art. 20. A extinção do Instituto somente será decretada pelo Governo Federal, ouvidos a Diretoria e o Conselho Deliberativo (arts. 8.º, m e 14.º, d).

Art. 21. As autoridades e repartições públicas federais, estaduais e municipais atenderão prontamente aos pedidos de informações do Presidente do Instituto e procurarão facilitar o desempenho da missão do Instituto. Sua correspondência gozará da franquia postal e telegráfica.

Parágrafo único. Sendo necessário, o Ministro de Estado das Relações Exteriores designará um ou mais funcionários do mesmo Ministério para auxiliarem os trabalhos do Instituto.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

1.ª O Ministro de Estado das Relações Exteriores, logo que tenha notícia da designação dos representantes de 20 grupos nacionais, os reunirá com os delegados do Governo para elegerem a primeira Diretoria, que em seguida empossará.

2.ª A Diretoria eleita e empossada se reunirá com os Delegados governamentais e representantes de grupos nacionais, logo que estes sejam em número de 40, para eleger o Conselho Deliberativo.

3.ª Até a primeira Assembléia Geral Ordinária, as despesas serão autorizadas pela Diretoria, ouvido o Conselho Deliberativo.

(*Diário Oficial*, 5-VII-46).

Conceito e possibilidade de medida da personalidade

(Desenvolvimento histórico-crítico)

ROBERTO MOREIRA
Técnico de Administração

Dando ao presente trabalho um desenvolvimento histórico-crítico, o autor salienta de início as naturais reservas a que deve apegar-se o estudioso quanto à aceitação de uma teoria sobre a medida da personalidade, passando depois a abordar o conceito filosófico da personalidade, indo das idéias substancialistas de permanência e unicidade, até à idéia associacionista de síntese, tudo mediante uma eclética atitude fundamentada em fatores histórico-genéticos.

Glosando as teorias heredologistas e ambientalistas, oferece o presente ensaio uma concepção sociológica da personalidade e uma conseqüente possibilidade relativa de sua mensuração, fenômeno do qual o autor evidencia profundas repercussões para os sistemas de seleção de pessoal. (N. R.)

EMBORA praticamente já ninguém mais duvide das possibilidades da psicometria, tendo em vista os progressos e conseqüências normativas da psicofísica e dos testes de aptidão e de aprendizagem, no que diz respeito à personalidade as dúvidas e limitações ainda são grandes.

Não significa isto que os testes de personalidade não possam vir a ter a aceitação que mereceram os demais.

Entre os que adotam uma posição de reserva e dúvida, quanto a eles, é possível distinguir os que o fazem por motivos filosóficos e os que assim procedem por espírito crítico, tendo em vista não só a prudência científica, mas também razões metodológicas.

Entre os primeiros figuram todos os filósofos substancialistas e metafísicos, cujo representante

moderno mais notável é Bergson, que negou a possibilidade de quantificação dos estados de consciência (1).

Tendo em vista, inicialmente, esta posição e a do criticismo metodológico científico, procurei realizar um estudo de compreensão e de confronto crítico entre elas, seus fundamentos e conseqüências. A síntese desse trabalho é o que apresento nas linhas que vão seguir. Não pretendo dizer novidade. Procuro reeditar debates que percorri nestes últimos anos, mas que se processaram principalmente no fim do século passado e no primeiro quartel deste. Não se pode afirmar que tais debates tenham terminado. Todavia, atualmente, eles parece que estão chegando a seu termo.

2. O conceito de personalidade pode ter várias definições, dentre as quais distinguimos as seguintes, que fomos colher entre as indicadas por André Lalande (2).

I) *no sentido abstrato*: a) caráter do ser que é uma pessoa moral, ou uma pessoa jurídica; b) função psicológica pela qual um indivíduo se considera como um ego" único e permanente.

II) *no sentido concreto*: a) pessoa, moral, e, especialmente, pessoa que realiza em alto grau as qualidades superiores pelas quais se distingue do simples indivíduo biológico; b) homem que se faz notável na sociedade, de um modo qualquer, por motivo das funções que ocupa, ou da influência que exerce.

Como veremos no decorrer deste trabalho, o conceito moderno de personalidade, que resulta do

(1) HENRY BERGSON — *Essai sur les Données Immédiates de la Conscience* — Paris, 1930 (31.^a edição).

(2) ANDRÉ LALANDE — *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie* — Paris, 1938 (3 volumes).

trabalho de observação experimental, contém algo que nos lembra as definições abstrata e concreta assinaladas com a letra *a*. Mas também encerra algo que se acha contido na definição abstrata assinalada com a letra *b*. Isto não significa, todavia, que se tenha chegado a uma posição eclética. Representa uma mudança ou evolução em cujo estágio atual encontramos resíduos do passado. A permanência do velho no que é novo e a sua resistência a este último, pode ser compreendida ou do ponto de vista da teoria dos resíduos de Vilfredo Pareto (3) que implica uma concepção mecanicista e quantitativa das relações e instituições sociais, segundo a qual estas correspondem a um aumento, diminuição ou repetição quantitativos; ou, então, mais dinâmica e profundamente, pode explicar-se nos termos da dialética hegeliana, segundo a qual o moderno, como contradição do antigo, terá surgido daquele, pois que da unidade e oposição dos contrários é que resulta todo o progresso.

Será, portanto, indispensável, para compreender a moderna psicologia da personalidade, partir da antiga e ver quais as contradições que explicam a evolução ou o progresso em vista.

3. A psicologia primitiva, de origem e fundamentação metafísico-teológicas, fazia todos os seus postulados, princípios e conseqüências lógicas partirem do pressuposto de uma alma substancial, única e permanente. Assim, o conceito de pessoa implicava uma predominância da alma sobre o corpo, mero instrumento material de participação na sociedade intelectual e moral dos espíritos. Dêsse conceito de pessoa é que era derivado o de personalidade, na qual se viam reunidas as capacidades ou, melhor falando, as faculdades de distinguir o bem do mal, a verdade do erro, de julgar o valor moral dos atos humanos e de auto-determinação por êsse julgamento, etc.

Mas, se a personalidade era definida assim, pela unidade das faculdades espirituais, ela supunha, também, continuidade, isto é, permanência. Estes elementos se encontram em toda a sua pureza nas definições apresentadas pelos tomistas modernos, como em Sinibaldi (4) e outros.

Lalande, na definição abstrata que citamos há pouco, repete êsse conceito de permanência, ainda

inerente a grande parte das definições modernas. Personalidade seria, portanto, a função psicológica pela qual um indivíduo se considera como um "ego" único e permanente.

Quando esta função se anormaliza, isto é, quando se degenera ou perturba, exprime-se o fato pela expressão "moléstia da personalidade", inventada por Th. Ribot (5), para significar "moléstias ou desdobramentos da unidade psicológica individual".

Afirma André Lalande (5a) que a expressão acima e, conseqüentemente, todo o conceito de personalidade da escola psicológica francesa, cujo mestre é Ribot, têm sua origem na indistinção em que permaneceram por muito tempo as duas idéias de "ego" psicológico" e de "alma substancial".

Pouco a pouco, porém, o conceito de permanência e o de substancialismo foram desaparecendo. Os próprios estudos de Ribot contribuíram para isso, principalmente os que se referem às perturbações da personalidade.

De forma semelhante, contribuíram para isso, os estudos de Piaget sobre a formação e evolução da personalidade infantil. Viu-se, pouco a pouco, que não se podia fazer a definição desta pela idéia de permanência e, portanto, de invariabilidade. A personalidade não era algo de simples e constante, não era uma substância, ou faculdade de uma substância.

Os estudos de Ribot e os de Pierre Janet levaram à conclusão de que as chamadas moléstias da personalidade consistiam numa decomposição, isto é, num prejuízo de unidade. Verificou-se mais que o chamado indivíduo normal não era nada estável e que sua posição em face dos anormais era relativa e não perfeitamente determinada.

Daí uma definição relativista da personalidade, mediante as idéias de síntese e unidade. A idéia da síntese justificava a formação e evolução, e a de unidade substituía o velho conceito da invariabilidade.

Num livro de Abel Rey (6) que em França se tornou conhecido como manual de psicologia, próprio para alunos das escolas normais, durante a 1.^a guerra mundial e até 1930, aparecem bem nítidas estas idéias ao se conceituar a personalidade.

(3) VILFREDO PARETO — *Traité de Sociologie Générale* — Paris, 1932 (2 volumes).

(4) TH. SINIBALDI — *Elementos de philosophia* — Coimbra, 1891 e 1892 (2 volumes).

(5) THEODULE RIBOT — *Les Maladies de la Personnalité* — 1885.

(5a) Obra citada.

(6) ABEL REY — *Psychologie* (suivie de notions sommaires d'Esthétique) — Paris, 1911.

"A região da consciência plena — escreve êle — é pois o conjunto dos estados de consciência que, retidos por nossa memória superior (pela memória no sentido restrito do termo) e, conseqüentemente, suscetíveis de serem reconhecidos sempre, são considerados como nossos e formam nossa personalidade. Cada um destes estados é associado à idéia do meu ego, ou, antes, esta idéia do ego, de minha personalidade, não é senão a resultante final e o simbolo vivo da síntese destes estados de consciência.

"Reflexão, vontade, atividade dirigida conscientemente a um fim, quer seja intelectual, efetiva ou matriz, atividade verdadeiramente consciente, enfim, tudo isso nada mais é que a parte de nossa atividade na qual intervém de um modo mais ou menos eficaz nossa personalidade, e que está sob o contrôle do ego. Nossos atos podem, pois, se classificar em duas grandes categorias: os que se realizam independentemente deste conjunto de estados de consciência cuja síntese forma a nossa personalidade, e os que se realizam sob a sua dependência parcial ou total. Os primeiros constituem nossa atividade automática, os segundos nossa atividade pessoal verdadeiramente consciente. E não se deve perder de vista que esta atividade verdadeiramente consciente não é senão uma *parte muito restrita de nossa atividade psicológica total*".

4. A citação anterior, de Abel Rey, foi tão extensa, a fim de que pudéssemos, a partir dela, desenvolver o presente item. E fomos buscá-la num manual, em vez de num tratado, porque desta forma teremos exemplificado a sua aceitação geral num grande período da história da psicologia, justamente naquele em que a psicologia se definia como tendo por objeto o estudo científico dos fatos de consciência.

Em nossos dias, com a predominância da escola americana, tal concepção perdeu muito de sua aceitação, embora não tenha desaparecido. No grande tratado, escrito sobretudo por psicólogos franceses, que Dumas coordenou, sua influência ainda é bastante sensível (7).

Também William James (8) e, a partir dele, certos setores da psicologia norte-americana se prenderam à referida concepção. Apesar das ino-

vações que apresentou, das suas teorias da franja e da corrente da consciência, James não se tornou independente da escola francesa. E este fato explica as inúmeras reimpressões que as traduções de suas obras psicológicas tiveram em França, onde, todavia, seu pragmatismo filosófico quase não teve influência.

Na psicologia como estudo dos estados de consciência, o conceito de síntese supõe a existência de fatos primários e elementares que se associam em *todos* parciais, de que se faz a síntese final, implicada no conceito de personalidade. Em geral, o elemento, o átomo da vida de consciência, por uma velha tradição associacionista, é considerado como sendo a sensação.

Todavia, esta hipótese é contraditória, encerra oposições que a tornam insustentável. Geralmente se tem definido a sensação como um estado simples, de consciência, provocado por um estímulo exterior ou interior ao organismo. Na sensação, afirma-se, não há percepção do órgão excitado, nem do objeto. "As sensações constituem os primeiros acontecimentos da vida de consciência". (W. James).

E' na percepção, portanto, que se deve dar a situação das sensações no espaço e o seu conseqüente interrelacionamento.

A sensação consistiria numa consciência imprecisa e imediata da excitação, ao passo que na percepção deveria haver precisão mediata. Apesar disso, porém, continuam os associacionistas, não se pode separar propriamente a sensação da percepção; as duas formam um todo. A sensação independente da percepção, observa W. James (9), é, impossível numa consciência adulta e só se realiza nos primeiros dias de vida. A. Burloud escreve em um artigo (10) que "a sensação é o traço de união entre a excitação e a percepção, entre o físico e o mental; ela tem ao mesmo tempo de um e de outro, sendo a percepção uma elaboração mental ou espiritual duma sensação que é, em si, nada mais do que um fato bio-psíquico".

Como se vê tais hipóteses são inverificáveis. Não há experiência real e positiva que mostre ao psicólogo a *sensação átomo* ou que mostre a *sensação traço-de-união* entre a excitação e a percepção. Apenas por suposição é possível admitir que a sensação, como um vago estado de consciência, se realize nos

(7) G. DUMAS — *Nouveau Traité de Psychologie* — (6 volumes) Paris, dif. datas.

(8) W. JAMES — *Précis de Psychologie* — Paris, 1924 (6.^a edição francesa).

(9) Obra citada.

(10) in *Revue de Métaphysique et de Morale* — Paris, 1937.

primeiros dias da vida. E nós, adultos, relacionamos as qualidades sentidas a um objeto exterior, tão imediatamente quanto sentimos, o mesmo acontecendo à situação de qualquer sensação em uma parte do nosso organismo. Se isso é percepção, por um raciocínio semelhante ao dos associacionistas, teremos que chegar à conclusão de que não podemos supor nada anterior à percepção, a não ser por mera hipótese inverificável.

As experiências de Koehler (11), os trabalhos de Koffka (12) e de todos os gestaltistas contemporâneos, não só trazem evidência experimental contra a hipótese associacionista, como liquidam a idéia de síntese que a escola de Ribot emprestou ao conceito de personalidade.

Na citação feita a pouco, de Abel Rey, ainda está patente a influência, ou resíduo, ou permanência contraditória das velhas teorias metafísico-teológicas. Ao ver na memória e na suscetibilidade oferecida pelos “fatos de consciência” de serem reconhecidos sempre, as condições da formação da personalidade, mostra que a idéia de invariabilidade substancial deixou vestígios.

C. Wolff, na sua *Psychologia Rationals*, não liberto ainda do substancialismo escolástico, afirmou que “pessoa é o ser que conserva memória de si, isto é, que se lembra de ser o mesmo que foi antes neste ou naquele estado”. Comparada esta definição com aquela de A. Rey, nota-se como as duas exibem parentesco.

Outro aspecto em que o velho permaneceu na escola francesa, contradizendo o que ela apresentava de novo, é o de apresentar a personalidade como formada de dentro, num conceito subjetivo, ao qual se chegou por introspecção. Como se sabe, este sempre foi o método proclamado pelos escolásticos como capaz de permitir a observação da alma; seria a observação da alma pela própria alma.

Por fim, o elemento novo, aceito e desenvolvido por esta escola, principalmente por P. Grasset, P. Janét, Th. Ribot, Paulhan, etc., é o de que, se a personalidade é representada pela vida plenamente consciente, esta é apenas uma parte, e não a maior, da atividade psicológica total.

E' a partir deste ponto que se conseguiu chegar a um novo conceito e a uma nova teoria da personalidade.

5. Podemos considerar as teorias e estudos contemporâneos da personalidade como resultante de 4 linhas de influência: 1) a teoria da evolução (Darwin, 1859), responsável pela ênfase que se deu à psicologia genética (Stanley Hall, 1844-1924); 2) a teoria mendeliana da hereditariedade (1866) e os estudos iniciados por Galton (1869) sobre as diferenças individuais; 3) o estudo da psicologia patológica (Ribot, 1885); 4) estudo do indivíduo em suas relações com as condições do meio (psicologia social de Gabriel Tarde, Mac Dougall, Allport, etc.) e em vista da reorganização dos seus motivos fundamentais (teoria psicanalítica de Freud, teoria da compreensão psíquica de Adler, teorias dos desejos fundamentais de Thomas, etc.).

A primeira linha de influência tende a eliminar o velho conceito substancialista da invariabilidade, porque, apresentando no curso da evolução biológica as funções psíquicas como funções de adaptação ao meio, admite uma formação natural contínua a partir de propriedades primitivas da matéria viva. Segundo esta concepção, já a memória não nos revela como idênticos ao que fomos antes, não atesta a invariabilidade da alma. Como diz J. Ingenieros (13) a propriedade de conservar uma modificação estrutural como consequência de todo desequilíbrio energético precedente, constituiria a memória. A experiência seria o conjunto das modificações do equilíbrio energético em um ser vivo, conservadas pela memória. Toda excitação relacionada à experiência anterior, seria sensação. As modificações funcionais e estruturais produzidas no curso da evolução das espécies, constituiriam a experiência filo-genética; no curso da evolução dos grupos sociais, a experiência sociogenética; na evolução dos indivíduos, a experiência ontogenética.

Embora seja esta uma amostra das hipóteses psicogenéticas européias, que se refletiram em José Ingenieros, cuja obra sobre psicologia é uma grande síntese, devemos confessar que Stanley Hall, admitindo a teoria da evolução e da formação natural das funções psíquicas, não formulou hipóteses deterministas relativas às causas e condições de tal formação; procurou, apenas, como quase todos os psicogeneticistas americanos, estudar experimental-

(11) W. KOEHLER — *Gestalt Psychology* — New York, 1929.

(12) K. KOFFKA — *Principles of Gestalt Psychology* — New York, 1935.

(13) JOSÉ INGENIEROS — *Princípios de Psicologia* — Buenos Aires, 1919 (6.ª edição).

mente como se realiza essa formação. E, ao formular a teoria da recapitulação da experiência filogenética pela ontogênese, não teve em mira descobrir causas ou condições. Julgou ter descrito um processo e não ter arquitetado uma hipótese determinista. O mesmo se pode dizer das suas outras teorias, como a da adolescência qual um novo nascimento, as leis da aprendizagem, etc. (14).

O que resultou de prático destes estudos psicogenéticos, em relação a uma nova teoria da personalidade é que esta é, como todo o indivíduo, um processo em evolução, e que estudar a personalidade é estabelecer sua história genética.

6. Dos estudos da hereditariedade se concluiu por algo que relembra a invariabilidade substancialista, isto é, que os *semelhantes tendem a permanecer semelhantes*, pois, segundo demonstraram Galton e Weismann, uma parte do plasma germinal não entra na construção do corpo do que vai nascer, mas é conservada imutável para a formação de células germinais da geração seguinte.

Se isto é verdade, constitui porém uma verdade relativa. A observação comum demonstra facilmente que, embora os semelhantes tendam a permanecer semelhantes, a similitude entre pais e filhos nunca é perfeita. Daí outra lei da hereditariedade que afirma a possibilidade das variações.

O mendelismo, com as suas leis fundamentais e relativas às unidades herdáveis fundamentais, à dominância e recessividade dos caracteres herdáveis e à segregação ou à pureza dos gametos, tentou responder experimentalmente aos dois aspectos da hereditariedade — permanência e variabilidade — chegando finalmente à hipótese fatorial, dos gens ou fatores que são unidades características na herança. Como em cada nascido se representam duas linhas genéticas — paterna e materna — ele tenderá a ser semelhante aos ascendentes de ambas as linhas, mas também a ser diferente, em virtude do seu multibridismo.

Galton formulou a grande lei da variação, quando descobriu estatisticamente que esta se processa segundo a curva normal ou curva de probabilidade.

A consequência destes estudos foi a de se passar a considerar a personalidade como submetida às mesmas leis. Praticamente isto levou muitos psicó-

logos a tentar explicar a personalidade pelo estudo dos antepassados, a compreender o indivíduo por sua árvore genealógica (Galton, Schuster, Wood, Cattell, De Candolle, etc.). Outra consequência, e esta no grande esforço contemporâneo de medir a adaptabilidade dos indivíduos às cambiantes condições de sociedade moderna, foi a de se realizar a análise factorial das aptidões, e, coerentemente, a decomposição da personalidade em elementos fatores: os chamados traços de personalidade. A distribuição factorial se processaria conforme a curva da probabilidade normal (cif. L. L. Thurstone e C. L. Hull) (15).

Entretanto, outra corrente de estudos veio a opor-se e, daí, uma luta de princípios e pesquisas contraditórias, cujos resultados teóricos e práticos estão a nos fazer esperar um máximo das ciências biológicas e sociais nos próximos anos.

7. Quando Th. Ribot iniciou os estudos referentes à memória e às relações entre as condições somáticas e a mente, viu-se a braços com o problema das doenças mentais, cujo resultado mais imediato era o prejuízo da individualidade psíquica, o desdobramento da personalidade, segundo suas próprias palavras. Daí o seu célebre livro sobre as doenças da personalidade, que data de 1885. A hereditariedade não respondia integralmente por essas anormalidades, que nem sempre eram encontradas nas ascendentes dos anormais.

Pierre Janet estudou extensamente as mudanças da personalidade sob várias influências e condições. Por exemplo nos delírios religiosos (16) ele vê doentes com pais e irmãos que se aproximam à média de normalidade, e, por isso, supõe para as alterações da personalidade, condições somato-fisiológicas e psíquicas, bem como condições ambientais.

De pesquisas e estudos que tais passou-se à inferência de que a personalidade total não é produto deste ou daquele fator. Seria um estado de equilíbrio, mais ou menos estável ou vacilante, que resulta de múltiplas forças interatuantes, ambientais orgânico-fisiológicas e psico-neurológicas. Como se vê, esta concepção não é de todo estranha àquela

(14) G. STANLEY HALL, et al. *Aspects of Child Life and Education* — New York, 1921.

(15) L. L. THURSTONE — *The Vectors of the Mind* — Chicago, 1935. C. L. HULL — *Aptitude Testing* — New York — 1928.

(16) PIERRE JANET — *De l'Angoisse à l'Extase* (études sur les croyances et les sentiments) — Paris, 1928 (2 volumes).

expostas por J. Ingenieros, como conclusão da sua síntese explanatória da psicologia geneticista.

Mas, sem fugir inteiramente a êste resultado, os debates científicos ainda continuam em torno de teses fundamentais, uns a afirmar a proeminência do fator hereditariedade, outros a julgar que o meio é o ator dominante, aí incluídas as influências físicas e sociais.

8. Uma fórmula heredologista muito comum, de apresentar a questão acima é a de Rudolf Pintner. Nós herdamos um mecanismo orgânico específico, capaz de reagir de vários modos. Ao nascer, êle é imaturo, mas vem então um longo período durante o qual êle cresce e amadurece. Durante tal período de maturação o que acontece ao organismo depende dos fatores intrínsecos do crescimento e das influências extrínsecas do ambiente que determina as espécies de aprendizagens ou modificações que devem ter lugar, enquanto a maturação determina a grandeza de tal modificação em cada indivíduo. (17)

Entre as experiências que mais contribuíram para confirmar esta posição de Pintner e outros psicólogos norte-americanos, podemos citar os estudos de R. Gesell e H. Thompson (1929) baseados na observação experimental de gêmeos idênticos, desde o berço, com o fim de estudar o efeito da mudança ambiental, uma vez suposta constante a hereditariedade. O resultado foi a verificação de que o treinamento superior não determinou qualquer grande diferença na capacidade atual de execução e aquisição, mas o gêmeo treinado mostrou-se, todavia, com notável senso de confiança, o que na realidade representa uma vantagem (17a). Estudos semelhantes e mais extensos quanto ao número de pacientes foram os realizados por G. H. Hildreth (1925), baseados na observação de 578 pares de gêmeos, com ou sem experiência de escola maternal. Os resultados também se mostram favoráveis à teoria heredologista (18).

De outro lado, porém, há experiências que contradizem as anteriores. Assim, por exemplo, estudos

feitos por F.N. Freeman, K. J. Holzinger e B.C. Mitchell, em 1928, levam a resultado que indica uma grande influência do meio na execução de testes de inteligência (19). D.B. Lithauer e Klineberg mostraram em 1933 que a melhoria do meio implica um aumento notável no Q.I. (20).

Daí um conceito ambientalista da personalidade, que a torna a consequência da integração de motivos e condições ambientais atuantes sobre o organismo individual, condicionando-o, despertando e estimulando-lhe as possibilidades de reação e adaptação. Esta é a posição dos psicólogos sociais, entre os quais aparecem Allport, Mc.Dougall, e outros.

9. Êstes autores nos levam a concluir que a personalidade não se explica apenas em termos de biologia e psicologia individual. Sua formação realiza-se sob a constante influência da sociedade na qual a pessoa nasceu e na em que vive; por isso, tal formação é modelada, sob muitos aspectos, pelas relações sociais que implicam a pessoa e pelo comportamento coletivo do grupo a que pertence. "Ele (o indivíduo) se torna o herdeiro de uma tradição moral e intelectual que foi construída lentamente, através dos esforços de milhares de gerações" (21).

Êstes condicionamento sociológico da personalidade não se processa sem reação por parte da pessoa. Se é verdade que existem essas poderosas influências sociais, e parece não haver dúvida que sim, J. Piaget afirma serem elas assimiladas, isto é, deformadas pelo ser vivo que as sofre, e incorporadas à própria substância dêste último.

Justamente aqui é que se pode compreender a influência das teorias freudianas sobre o conceito moderno da personalidade. Freud (22) mostrou em suas hipóteses e na interpretação do material que colheu não ser a personalidade apenas uma síntese dos estados de consciência, sob o império do ego individual (conforme o pretendiam velhas teorias já citadas neste artigo). A personalidade é condicionada por forças que regem o comporta-

(17) R. PINTNER, et al. — *An Outline of Educational Psychology* — New York, 1934.

(17a) A. GESELL and H. THOMPSON — *Learning and Growth in Identical Infant Twins: an experimental study by the method of co-twin control* — *Genet. Psychol* — Monog., 1929, 6, n.º 1.

(18) G. H. HILDRETH — *The Resemblance of siblings in intelligence and achievement* — *Teach. Coll. Contrib. Educ.*, 1925, n.º 186.

(19) F. N. FREEMANN, K. Y. HOLZINGER, and B. C. MITCHELL — *The influence of Environment on the intelligence, school achievement, and conduct of foster children* — 27th Yearbook of the National Society for the Study of Education, 1928.

(20) D. B. LITHAUER and O. KLINEBERG — *A Study of the variation in I. Q. of a group dependent children in institution and foster home*. — *Journal of Genetic Psychology*, 1933, 42.

(21) W. MAC DOUGALL — *An. Introduction to Social Psychology* — Londres, 1917 (12.ª edição).

(22) SIGMUND FREUD — *Introductory Lectures on Psycho-Analysis* — Londres, 1929 (2.ª edição).

mento do indivíduo e que não implicam a intervenção da consciência. "E, o que é mais importante para o assunto de que estamos tratando, as forças que orientam e dirigem muitos dos nossos atos, independentemente da intervenção da consciência, encontram, segundo a psicanálise, condições sociais, pois a *censura* — que na acepção freudiana é constituída por instâncias deformadoras, funções que exercem uma espécie de crítica mental sobre aquilo que tenta transpor o limiar da consciência — forma-se por educação, sobretudo na primeira infância, graças à força da influência dos adultos que cercam a criança"... (23).

De um modo geral, segundo a psicanálise, a personalidade do adulto normal implica três forças dinâmicas, o *id*, o *ego* e o *super-ego*. A primeira corresponde à fonte de energia psicobiológica; a segunda dirige o comportamento no sentido da satisfação das necessidades do indivíduo de acordo com o conhecimento da realidade social e física; a terceira é a força que responde pela socialização do indivíduo. Como se vê, as teorias de Freud permitem realizar um compromisso entre correntes científicas que se debatem. A hipótese do *id* permite aceitar, até certo limite, as teorias hereditárias; a hipótese do *ego*, a aceitar, parcialmente também, as teorias *behavioristas* de fundamento evolucionista, relativas às reações de adaptação, aos estímulos ambientes e internos; e a hipótese do *superego* abre certa margem às teorias sociologistas, que, com Durkheim à frente, pretenderam verificar a suposição de que a consciência individual seria o resultado da interiorização crescente dos dados sociais.

10. Reconhecendo o poder do meio ambiente na formação da personalidade, outros psicólogos procuraram, todavia, como o mestre vienense, um *substratum* biológico para suas teorias. Daí a pesquisa dos motivos, que são considerados como uma inclinação ou impulsão a agir, com certo grau de orientação ou direção.

Para explicar a pureza biológica dos motivos, V. E. Fisher (24) esclarece que, quando se afirma que eles possuem um aspecto diretivo ou teleológico, não se quer afirmar uma influência diretiva de fatores intelectivos que se organizaram com o motivo. Trata-se antes de um fator diretivo que é ine-

rente ao próprio motivo. Um motivo, acrescenta o autor citado, é em si mesmo atividade, mas é uma atividade interna, peculiar e incompleta. Sua característica mais notável e significativa reside no fato de que ele constitui uma exigência, inclinação, ou impulsão à atividade ulterior, de tipo mais elaborado e evidente, culminando em um ato de natureza consumatória.

Os motivos assim considerados têm recebido diferentes nomes. Para uns eles são inclinações, para outros tendências, impulsos ou desejos. Embora certos autores indiquem minúcias diferenciais entre estas várias palavras como conceitos, pode-se considerar tudo sob o conceito mais extenso, embora menos compreensivo, de motivo, segundo a definição de Fisher.

Da força dos motivos, do seu controle e da sua educação depende a formação da personalidade. Várias tentativas foram feitas para classificar os motivos. Entre elas aparecem as relativas à determinação de um motivo dominante, como a de Freud, a de Adler a de Jung, e outros. Mas também surgem as que procuram não um, mas vários motivos. Dentre estas é célebre a de Thomas, relativa aos desejos fundamentais (25). Thorndike e Gates também organizaram listas de motivos da mesma forma que Murphy e Newcomb.

Se esta multiplicidade de classificações é possível, e se são divergentes, claro está que a teoria dos motivos não é bem legítima. Parece, antes, que a lista dos motivos fundamentais corresponde mais à experiência cultural dos autores que a algo de objetivo. O próprio fato, alegado por todos, da luta dos motivos, do seu desenvolvimento negativo ou positivo, do seu condicionamento e integração, contribui para que dificilmente os consigamos descobrir em estado puro.

Seja como for, todavia, parece que o balanço destas teorias, nos leva a uma concepção sociológica

(23) J. ROBERTO MOREIRA — *Os Sistemas Ideais de Educação* — Companhia Editora Nacional, 1941.

(24) V. E. FISCHER — *An Introduction to Abnormal Psychology* — New York, 1937.

(25) Os quatro desejos são: de correspondência, de consideração, de novas experiências e de segurança. Esta classificação dos desejos não procura certamente um *substratum* biológico; é atual e supõe uma interação ou interpenetração dos campos psicológico e sociológico. Disse Donald Pierson que "juntamente com pesquisadores, como Ernest Burgess e Clifford Shaw, que têm usado esta análise, Thomas afirma que é possível classificar todos os nossos desejos dentro destas quatro categorias fundamentais" (Verde: "Educação, Ciências Sociais e Mundo Atual" por Donald Pierson — Estudos Educacionais, 1942, II, 3).

(26) BOUGLÉ, BRÉHIER, DELACROIX et PARODI — *Du Sage Antique au Citoyen Moderne* (études sur la culture morale) Paris, 1935.

e histórica da personalidade. Quaisquer que sejam as forças e os impulsos que constituem sua natureza animal, a personalidade humana só se revela em um conjunto socialmente determinado, no qual o modelo biológico não funciona senão como um dos elementos constitutivos. E já que o conjunto social é condicionado historicamente, a personalidade humana é também um fato histórico.

"Tôda a atividade social gira em torno das necessidades e desejos humanos. Mas tais necessidades e desejos são mais que uma simples lista de impulsos biológicos. São de natureza social e, portanto, históricos".

Naturalmente, uma tese como esta não se lança impunemente. E' preciso defendê-la. Cumpre observar, porém, que ela não é nova. Data de Hegel e Fierbach, encontrando um forte apoio em setores da psicologia social inglesa, americana, francesa e russa, de nossos dias. Se tivermos em vista (a) os motivos do sábio antigo, considerando o século de Platão, e a época estoica (b) o ideal cristão tão bem caracterizado por Delacroix em um ensaio sobre a moral cultural, a moral sobrenatural, a fé e a santidade, (c) os princípios do homem honesto, individualista e racional, descrito por Parodi e situado nos séculos XVIII e XIX, (d) os motivos e ambições dos cidadãos e produtores modernos, que qualquer de nós conhece mais ou menos, será possível compreender como, de fato, a personalidade humana é a resultante de condições históricas e sociais, tanto quanto os seus motivos (26).

Se fugirmos, porém, às condições históricas da pessoa humana, para considerá-la num momento determinado, em nossos dias, por exemplo, parece-me que a posição acertada seria a de estudá-la dentro de alguns postulados e princípios da teoria de campo, que a escola *gestaltista* foi tomar emprestada à noção de campo físico. E, neste terreno, em vez de aceitar puramente as teorias de Koehler e Koffka, preferimos ajuntar-lhes os conceitos sociológicos e o ponto de vista topológico com que as enriqueceram os trabalhos de K. Lewin e J. F. Brown.

Admitindo por *traço de personalidade* uma característica que diferencia alguém do seu companheiro, J. F. Brown (27) define a personalidade

como o padrão ou a configuração de tais traços. Desaparecem desta definição as velhas idéias metafísico-substancialistas; é relativista, porque abandona qualquer idéia de absoluto subjacente, e porque dá conta da variabilidade e das diferenças de personalidade.

J. F. Brown procura, também, tendo em vista o condicionamento social da pessoa, explicar deste modo a gênese da personalidade. E' ela determinada primariamente pelos obstáculos que os indivíduos encontram nos seus campos psicológicos. Por campo psicológico deve-se entender o sistema de forças e tensões, físicas, biológicas e sociais, que determina a construção do espaço psicológico, admitida a palavra espaço no sentido *postriemano* da *ANALYSIS SITUS*, em que se estudam as propriedades geométricas que não se alteram quando a figura dada é submetida a uma deformação contínua qualquer; abstraindo-se dessa análise a noção de medida, para considerar apenas certos fatos que resultam da situação relativa dos elementos da figura, como as relações de contiguidade e de continuidade entre pontos, linhas e superfícies (28). E' preciso considerar aqui, nesta noção de espaço em psicologia, que, na geometria de Riemann, capaz de tornar inteligível a concepção relativista de personalidade, o espaço é de curvatura constante positiva, do qual o espaço euclídeo é apenas um caso particular.

A *analysis situs* é o que hoje se convencionou chamar *topologia*. Dentro pois dos princípios matemáticos que Brown e Lewin adotaram, pode-se admitir que o conceito de personalidade é qualitativo e variável, fugindo pois a qualquer idéia de quantidade constante.

Este modo de conceituar a personalidade encontra ainda nas próprias leis da probabilidade, aplicadas à psicologia, um forte apoio lógico-experimental. Pode-se considerar que as variações nos traços de personalidade segue a curva da probabilidade normal. Mas o valor da média e a amplitude de distribuição variam no espaço e no tempo, isto é, sofrem a influência histórica e, também, ecológica. Em termos da teoria exposta, exprime-se tal fato dizendo que as mudanças na estrutura do campo podem determinar a mudança do valor da média e da amplitude da distribuição.

(27) J. F. BROWN, *Psychology and the Social Order* — New York, 1936.

(28) M. AMOROSO COSTA — *As Idéias Fundamentais da Matemática* — Rio, 1929.

(29) P. W. BRIDGMAN — *The Logic of Modern Physics* — Chicago, 1927.

J. F. Brown compreende também de modo diferente o problema das relações dos fatores *meio* e *hereditariedade* na determinação da personalidade.

Tem-se debatido através da história, diz êle, o mínimo irreduzível dos traços de personalidade comuns a todos os homens, ou o problema relativo ao que constitui a natureza original do homem (recorde-se as citações anteriores relativas aos desejos e motivos fundamentais). Da crença de que praticamente todos os traços de personalidade eram fixados pela natureza humana, chegou-se gradativamente a apreender que esta é modificável.

O problema da modificação ou alterabilidade da natureza humana é, na ciência biológica moderna, o problema da hereditariedade versus meio.

A acumulação crescente de dados teóricos e de fatos, tem mostrado que uma dicotomia é aqui impossível, a não ser por hipótese de trabalho. Atualmente pode-se dizer que não há hereditariedade sem ação do meio e que não há ação do meio sem hereditariedade. Em termos de lógica operacional — isto é nos termos da lógica de Bridgman (29), segundo a qual se determinam a extensão e a compreensão de um conceito achando o que foi feito e o que foi observado, ou, em outras palavras, que operações foram executadas antes de o conceito entrar em uso — podemos definir a “hereditariedade” como a soma dos traços que nós não podemos ainda “manipular” (controlar por meios dirigidos), e “meio” como os traços cuja “manipulação” é potencialmente possível.

Considerando na personalidade os dois aspectos — biofísico e biosociológico — podemos enumerar suas características segundo as distinções abaixo:

a) características fixadas no campo embriológico — o físico (altura, peso, cor do cabelo e dos olhos, forma geral, etc.) as tendências à reação de repulsa, de aproximação, etc.);

b) características determinadas ao mesmo tempo pelos campos ambiental e embriológico — a inteligência e subtraços incluídos sob o conceito de inteligência;

c) características determinadas principalmente pela estrutura do campo ambiental — fins e propósitos, atividade emocional.

Deve-se não esquecer que a palavra “campo” nas três distinções acima encerra o mesmo conceito de sistema de forças e tensões que, no campo embriológico, são bio-físico-químicas. J. F. Brown admite residir no *gen* o mesmo indeterminismo relativo que a física quântica admite para a estrutura nuclear do átomo.

Por fim salienta o autor citado que, em face das pesquisas e experiências atuais, as distinções feitas entre as características acima é muito relativa, visto a amplitude crescente do meio.

12. Duas conclusões nos chamam a atenção, aos que nos interessamos pelo problema do recrutamento e seleção de pessoal para o Serviço Público: 1.^a, as personalidades não se diferem quantitativamente, nas qualitativamente, por configurações individuais dos traços de personalidades; 2.^a, é inútil procurar descobrir desejos fundamentais, aptidões inatas e incondicionadas que predeterminem o indivíduo, desde o berço, para este ou aquele grupo de profissões.

Como corolário destas duas conclusões, podemos admitir também que o ingresso numa carreira profissional, os novos contactos sociais que isso proporciona e as possíveis influências culturais no indivíduo, podem alterar em sentido positivo ou negativo, as suas qualidades pessoais, isto é, a sua personalidade.

Isto pôsto, é fácil chegar a uma conclusão de fundo normativo ou prático: o serviço de recrutamento de pessoal, aí incluída a seleção, só tende a ser perfeito quando fôr ao mesmo tempo um serviço de orientação profissional e de seguimento dos orientados na profissão, aí supostas, naturalmente, a adaptação e readaptação contínuas. Tanto a orientação como o seguimento supõem um estudo contínuo dos indivíduos, não apenas através de simples medidas psicológicas, mas do conhecimento de suas relações sociais.

De um modo geral, pode-se afirmar que isto está sendo tentado nos Estados Unidos, através dos serviços universitários de orientação profissional e de assistência ao pessoal dos diversos setores profissionais. Os cadastros individuais, num desses serviços, mostram como se procura conhecer a pessoa orientada, não apenas através de simples testes, mas de fichas, questionários, inquéritos, auto-inventários, etc., relativos às suas relações familiares, colegiais, recreativas, exportivas, sociais, e outras.

(30) THELMA HUNT — *Measurement in Psychology* — New York, 1937.

13. Quando começamos este artigo deixamos entrever a possibilidade dos testes de personalidade. Ora, as conclusões a que chegou J. F. Brown e que achamos bem positivadas, parecem negar isso.

Cumpré, por isso, explicar que os testes de personalidade são uma falsa extensão do conceito de teste, embora sirvam ao estudo da personalidade. Para se compreender isto, basta ter em vista que eles consistem em escalas de classificação, inventários e questionários.

Os itens das escalas de classificação não requerem fatos específicos como os testes, porque são outras pessoas que fazem a classificação, baseadas nas suas observações do sujeito a ser classificado. O juiz ou os juizes poderão classificar várias pessoas tendo em vista um traço, a honestidade por exemplo, numerando a pessoa mais honesta com 1, a seguinte com 2, etc. Poderão classificar também uma só pessoa, ou melhor, os diferentes traços de uma pessoa, como honestidade, aparência pessoal, maturidade emocional, etc. Muitas vezes isto é feito marcando em uma linha pontos ou percentagens. Uma extremidade da linha designa o traço de personalidade no seu mais alto grau de manifestação, e a outra extremidade designa a negação absoluta desse traço, o seu extremo oposto.

Os inventários são escalas de auto-classificação; incluem um grande número de itens especiais para a auto-classificação, que é apurada em graus, tendo em vista um grupo normal de pessoas.

A principal diferença entre um questionário e uma escala de classificação, é que aquêle apresenta um registro sistemático de atitudes, crenças, reações, interesses, etc. ao passo que esta apresenta juízos estimativos sobre a posse de um traço ou característica. Há várias formas de questionários. Às vezes eles consistem em uma lista de questões, às quais devem ser dadas respostas diretas. Outras vezes consistem de itens a serem marcados com "sim" ou "não", com as palavras "gosto", "desgosto" ou "indiferente", etc., para indicar as reações do sujeito. Muitos inventários apresentam-se sob a forma de questionário.

Estes testes, se é que se deve chamá-los assim, não medem, propriamente, a personalidade, nem os seus traços. Sobretudo, porque — segundo a crí-

tica judiciosa de Thelma Hunt (30) — os juízos que avaliam as respostas dadas aos problemas do teste, são subjetivos. Além disso, a situação a que se leva o sujeito é sempre hipotética, em vez de atual, sendo também hipotética a resposta.

Os escores não representam uma grandeza. São antes símbolo de uma relação constatada pelas respostas do indivíduo; devem ser interpretados e esta interpretação é dificilmente padronizável.

Assim mesmo, certos dentre eles, quando aplicados a casos extremos, ou que podem ser tomados como extremos, apresentam validade. O inventário de Thrustone para determinar a estabilidade emocional, discrimina satisfatoriamente entre grupos de pessoas conhecidas por serem emocionalmente estáveis (estudantes de colégio) e grupos conhecidos como instáveis (internados de um hospital de insanos). O inventário de Bernreuter (1932) apresenta resultados semelhantes quanto à validade. (31).

Além destes processos de estimativa da personalidade são utilizados métodos indiretos, pois supõe-se que certas habilidades ou aptidões estão estreitamente relacionados a certos traços específicos, como sentimentos e inclinações. Entre tais processos, figuram os testes de sensibilidade (visuais, analíticos e limiares cutâneos), de capacidade motora destreza ("tapping", miocinético, caligráfico, etc.), de percepção e associação (nos quais se utilizam aparelhos de precisão como taquitoscópios e cronoscópios).

Qualquer que seja o processo, porém, não se mede um traço de personalidade ou a personalidade. Como já foi dito, os escores que se alcançam representam índices numéricos de propriedades psicológicas não definíveis metricamente. Pela associação de vários desses índices, relativos a um indivíduo pode-se chegar a representar uma estereotípia específica, ou, então, indicar que o indivíduo pertence a este ou àquele grupo, que se diferenciam configuracionalmente, pelas disposições e relações dos traços. Os tipos, todavia, não constituem classes perfeitamente limitadas. A configuração aqui é topológica, o que significa possibilidade de continuidade nas figuras, isto é, que de uma para a outra não há saltos, ou limites definidos.

(31) D. FREYER and E. R. HENRY — *An Outline of General Psychology* — New York, 1936 (edição revisada).

A Administração e a Contabilidade

ROGÉRIO PFALTZGRAFF

Técnico de Contabilidade

Buscando situar a Ciência da Contabilidade dentro da Ciência da Administração, o autor, desde muito jovem dedicado às questões contábeis, traz-nos uma contribuição de valia aos estudiosos daquelas duas ciências.

Classificando a Contabilidade como ciência ancilar da Administração — tese que sem dúvida nega in limine a propalada autonomia daquele primeiro ramo do conhecimento humano — o publicista lega por certo um excelente polo às discussões do próximo Congresso de Contabilidade. (N.R.)

I

A ADMINISTRAÇÃO. POSIÇÃO HISTÓRICA PRINCÍPIOS

DESDE os mais remotos tempos que a Administração existe. E não poderia sequer deixar de existir, pois desde a existência do homem, certos princípios que hoje se firmaram como base e alicerce da ciência, passaram naquele tempo a ter vida, como condição *sine qua non* da própria vida do homem.

E, entretanto, necessária uma ressalva.

E' que a Administração existia como conhecimento empírico; e o empirismo se baseava somente na experiência, sem que, contudo, vivesse a teoria.

Focalizemos, de maneira genérica, esse aspecto da história da humanidade.

Pelas condições mesmas de vida, foi o homem obrigado, desde o momento em que o primeiro vislumbre de força apareceu, a implantar certos princípios de domínio e obediência. E com a força propriamente dita, surgiu a Administração, exercendo sobre os homens de uma determinada agremiação a obediência, o respeito pelo domínio que um deles exercia e, principalmente, o acatar das ordens emanadas dêste.

Era a força, sem dúvida, que surgia como formadora da futura ciência da Administração.

Uma outra atribuição desta ciência, seria a da fase divina ou teologal, na qual o homem recebia o poder das mãos dos deuses e com êste poder os demais, como força absoluta, capaz de aplicar penalidades e impor castigos, premiando e concedendo recompensas. Assim a acepção de Moisés, no monte Sinai, recebendo as táboas da lei..

Não podemos, em hipótese alguma, admitir que destas fases empírica e teologal, tivesse a administração adquirido todos os caracteres de ciência; em absoluto. A transição se foi processando lentamente, através dos tempos, assim como tudo na vida humana se transforma.

Poderíamos, agora, antes de entrar na fase científica da Administração, em linhas rápidas, ver o que fez o poder desta ciência, no mundo antigo.

Focalizemos a cidade de Tarragona.

Dizem os historiadores que a sua origem se "perde entre as nebulosidades dos tempos pré-históricos".

Aproximadamente no ano 21 de J.C. foi esta cidade ocupada pelos romanos, que, dando-lhe o nome de "Tarraco", exerceram tal administração eficiente, que conseguiram fortificá-la e de tal maneira torná-la grande que permanece ainda hoje nos arquivos dos arqueólogos, como o marco de uma era. Para nós, os que nos preocupamos com a Administração, nada mais é que um subsídio de cultura e de fonte construtiva, de inegável e insofismável prova do muito que pode a Administração.

E, como poderia surgir uma proposição pela qual se quizesse saber como se processou a então "administração", cedemos a palavra ao arqueólogo Herrera. Diz êle: "começaram os romanos por levantar sobre as muralhas uma terceira linha de blocos, destinando o recinto amuralhado para residência dos patrícios e chefes militares e para todos aqueles cidadãos que exerciam algum cargo civil ou religioso de importância. O elemento plebeu se estabeleceu nos subúrbios. Na parte mais

alta dos recintos ergueram, entre outros suntuosos edifícios, o Capitólio, o templo de Júpiter, o Pretório, o Fôro e o Circo, e na parte baixa construíram o Anfiteatro, o Ginásio, as Termas, o Teatro, os templos Consagrados a várias divindades, o Pôrto, o Arqueduto e outras diversas obras”.

E surge então como ciência que será sempre cultivada, porque é necessária à evolução e ao progresso do homem, a Administração.

Dando, recentemente, o impulso necessário, Fayol definiu a Administração, de tal forma feliz, de maneira tão precisa, que contestar a importância e os grandes resultados que dela se obtém, é tarefa inútil.

Disse Fayol:

“administrar é prever, organizar, mandar, coordenar e controlar”.

Estudando ainda cada um dos atributos de sua definição, diz que:

“Prever é prescrever o futuro e confeccionar o programa de ação”.

“Organizar é formar o duplo organismo, material e social da empresa”.

“Mandar é dirigir o pessoal”.

“Coordenar é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços”.

“Controlar é vigiar para que tudo suceda conforme as regras estabelecidas e as ordens dadas”.

Assim compreendida, a Administração não é nem um privilégio exclusivo, nem um atributo pessoal do chefe ou dos dirigentes da empresa; é uma função que se reparte, como as outras funções essenciais, entre a cabeça e os membros do corpo social”.

II

A CONTABILIDADE. CONCEITO E POSIÇÃO DA CIÊNCIA

A idéia de Contabilidade surge desde o momento em que se concebe um organismo econômico como aquele conhecimento que é verdadeiramente capaz de demonstrar estáticamente a vida do organismo, e capaz, portanto, de evidenciar, registrando e demonstrando de maneira lógica, todas as mutações por que passa.

Ao conceituarmos desta forma a Contabilidade eis que, naturalmente, surge a idéia de proprieda-

de, no sentido econômico de riqueza que é passiva de administração e, pois, de transformações.

Estudando o assunto, diz Roy B. Kester em sua obra de Contabilidade que o “direito de propriedade privada está reconhecido de uma forma quase universal na sociedade econômica moderna, e é um das pedras fundamentais em que se baseia a sociedade... Em sentido amplo, a propriedade é praticamente compatível com tudo aquilo que traduz e significa riqueza”.

Chamando de “missão”, atribui ainda Kester a função que exerce a Contabilidade nos negócios, e diz que “nas grandes empresas, onde o volume e complexidade de operações impossibilitam aos que dirigem, responsáveis pelo êxito, de intervir pessoalmente em todas as suas fases, torna-se indispensável a ajuda de certos meios capazes de proporcionar o conhecimento de certas informações fundamentais. Assim, o diretor de toda empresa necessita, principalmente, de duas modalidades de informações:

- 1.^a) as que se referem ao próprio negócio no tocante à situação e natural desenvolvimento.
- 2.^a) as que dizem respeito às condições econômicas do país, em geral, especialmente no que se refere com negócios da mesma índole, congêneres”.

A função atribuída à Contabilidade é precisamente — é o pensamento de Kester — a de satisfazer aos quesitos da primeira modalidade de informação. “Assim, pois, o departamento de Contabilidade intervém amplamente na orientação interior dos negócios, e por sua vez, a Estatística, determina conhecimentos das relações exteriores”.

Ora, a importância da Contabilidade não fica nesta distinção que vimos; vai muito além, pois admitida a idéia do “patrimônio” como reunião de elementos ativos e passivos, não somente os registra como também faz a demonstração rigorosa no como existiu a variação do rédito necessário à vida de toda empresa.

E neste estudo do rédito, demonstra de maneira precisa as fontes donde proveio, fazendo um perfeito esquema analítico de toda a possível força ascendente e a trajetória por que passou esta força, isto é, os gastos que se verificaram. Talvez se possa comparar a origem da receita à força de

terminada que, para atingir o seu objetivo, exige esforço; êste esforço, comparativamente, é a despesa.

Desta forma, eis que a Contabilidade faz a demonstração, a mais lógica e incontestável possível, das receitas e despesas, objeto de toda a atividade humana.

Mas, se a existência do patrimônio permite à Contabilidade estudar todos os fatos administrativos que originam o "animus lucrus", é bem verdade que sofre o patrimônio, em sua estrutura econômica, modificações e constantes transformações que se traduzem pela expressão técnica—"dinâmica patrimonial".

E por que assim?

Pelo simples argumento lógico-contábil de que é o patrimônio, organismo econômico, que produz o lucro, assim como o organismo humano produz a vida.

Naturalmente, pela mutabilidade dos elementos patrimoniais é que o lucro tem tal característica e tanto é verdade o que se afirma que admite a Contabilidade certos estudos que tem por finalidade deixar que se aprecie a temperatura, a pressão e as condições de bem estar e sanidade do organismo patrimonial; êstes estudos são os diversos índices e coeficientes de análises financeira e econômica.

Assim, pela conceituação e finalidade da Contabilidade, vemos que se ergue com os caracteres de ciência e como tal demonstra de forma clara os aspectos específicos, jurídico, econômico e administrativo de uma riqueza situada em estado de produtividade.

Não discutiremos a questão primária da conceituação de ciência.

Seria desnecessário e mesmo ocioso debater o aspecto filosófico da questão: o que é "ciência", quais os seus fundamentos e em que se baseia, pois estaríamos fugindo ao fim a que nos propomos neste artigo.

Podemos, sim, admitir que é uma ciência e neste pensamento afirmar que embora muitos divirjam de sua posição verdadeira, é ela indispensável à boa administração de uma entidade jurídica que se propõe a comerciar.

III — A CONJUGAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO COM A CONTABILIDADE

Levantadas as duas proposições que foram marcadas pelos itens I e II, resta-nos extrair uma con-

clusão, admitir uma solução a que nos leve o espírito, capaz de se tornar clara e preñhe de verdade.

Assim, temos:

— a administração, pelo poder que possui, executa certos atos, chamados de gestão, que põem em estado de movimentação todo o organismo aziendal. Esta capacidade de mandar e fazer, leva a que exista a "vida administrativa"; e desta movimentação surgem direitos e aparecem obrigações. E' por intermédio dêste poder inteligente que cresce e se desenvolve todo o complexo de atividade humana, que dará possibilidade ao lucro, ânimo de qualquer empreendimento;

— a Contabilidade, como ciência, com suas leis, princípios e axiomas, universalmente aceitos e estudados, não só registra êsses fatos administrativos, como também demonstra em qualquer e dado momento a posição econômica de uma determinada riqueza; enuncia, também, os vínculos jurídicos contrai-dos pelo poder administrativo, demonstrando quais as repercussões que dêles poderão surgir. Vai além: permite a visão nítida da moral e deixa transparecer da lisura de todo o desenrolar do negócio.

Do exposto, deduz-se que, enquanto a ciência da Administração tem por finalidade a previsão, a organização e coordenação da riqueza, com o intuito inteligente de fazê-la aumentar, baseada que está diretamente no organismo econômico, a Contabilidade, por seu turno, dentro de suas funções limitadas de registo dos fatos administrativos, existe como verdadeira e imprescindível ciência ancilar, que permite à Administração o seu rendimento integral.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — Tarragona, *la ciudad ciclopica*, por André Herrera Rodriguez.
- 2 — H. Fayol, *Administração Geral e Industrial*, edição de Buenos Aires, 1942.
- 3 — Roy B. Kester, *Contabilidade, teoria e prática*, edição de Buenos Aires.
- 4 — J. Dumarckey, *Theorie Positive de La Comptabilité*.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Uma concepção da Ciência da Administração

EDWIN O. STONE

(Trad. de Ottolmy Strauch, da *American Political Science Review*, dezembro de 1940).

Pela primeira vez, ao que se sabe, tenta-se neste ensaio um estudo conceitualista da Administração, pelo método racional ou dedutivo. As premissas em que se baseia esta concepção da Ciência da Administração são apresentadas pelo autor, Edwin O. Stene, da Universidade de Kansas, ainda que sob a forma de axiomas e proposições, como hipóteses a serem testadas, por outros, à luz da experiência.

Esta tentativa de desenvolvimento de uma teoria racional da Administração vem, sobretudo, contrabalançar a tendência empírica da maioria dos autores. Pois, se é verdade que não pode haver conceitos realistas sem empirismo, não é menos verdade que não pode haver empirismo válido sem definição cuidadosa de conceitos. Não se tenta, porém, no caso, nem de longe, trazer para o campo dos estudos administrativos o inconsistente e inútil debate entre os chamados conceitualistas e os empiristas, já que o próprio prof. Stene reconhece, como se verá, que os dois processos são interdependentes e igualmente fidedígnos, embora possam ser aplicados separadamente.

Aos estudiosos da Administração, o presente ensaio parece oferecer uma dupla vantagem: aos iniciantes, conhecimentos em forma mais didática; aos iniciados, um método e pontos de partida para novas e, talvez, mais fecundas tentativas desse gênero. (N.R.).

OS estudiosos de Administração Pública insistem sobre a possibilidade e importância da descoberta e aplicação de princípios científicos em seu campo de estudo. Mas poucos, dentre eles, se aventuraram a enunciar as premissas básicas

sobre as quais procuram construir tal ciência. Muitos daqueles cujas obras dão a entender que foram descobertos princípios fundamentais, anunciam, não premissas, mas conclusões, que, à parte as suas vantagens práticas, dificilmente poderão ser chamadas senão de opiniões. (1) De outro lado, diversos tratadistas procuram furtar-se à prática desses erros, evitando o uso de tais termos científicos como "princípios" ou "eficiência". Se vão além de análises descritivas para advogar determinados planos de organização ou métodos de trabalho, usam termos que denotam juízos de valor, admitindo com isso, implicitamente, que exprimem meras opiniões. (2) Em uns pou-

NOTA: No último número desta Revista, por um lamentável lapso de revisão, deixamos de consignar que o artigo intitulado A ERA ADMINISTRATIVA, de André Siegfried, foi transcrito, data venia de LE FIGARO, de 8-2-46.

(1) Para uma distinção entre "princípios" e "opiniões", veja-se L.D. White, "The Meaning of Principles of Public Administration" in White, Gaus e Dimock, *Frontiers of Public Administration* (1936), Cap. 2. Para afirmações anunciando importantes "princípios" de administração pública, veja-se *Report of the President's Committee on Administrative Management* (1937), p. 3; Harvey Walker, *Public Administration* (1937), pp. 61/62; A.E. Buck, *Reorganization of State Administration in the United States* (1938), p. 14. Buck usa o termo "padrões", mas os seus padrões de administração são, aparentemente, derivados daquilo que ele e outros consideram como testes científicos da experiência. Em uma crítica das "teorias predominantes" advogadas por Buck, Willoughby e outros, Charles S. Hyneman cita diversos outros trabalhos que alicerçam o ponto de vista de que tais teorias são meras opiniões. Charles Hyneman, "Administrative Reorganization", *Journal of Politics*, Vol. 1, pp. 62/75 (Fev. 1939).

(2) Em sua *Introduction to the Study of Public Administration* (1939), L.D. White evita, cuidadosamente, o uso do termo "princípios" e de outros termos que possam sugerir que esteja afirmando "leis científicas"; mas ele faz uso freqüente de um outro tipo de declaração positiva, tal como "a boa administração requer" (p. 46), "é também desejável" (p. 79), e "os interesses da boa administração sugerem" (p. 570). O estudioso da Ciência

cos trabalhos publicados, são enunciadas premissas básicas e delas decorre o raciocínio. No entanto, a maioria dessas premissas — ou “princípios” — são citadas somente pelo nome, tal como “o princípio de chefia”; não são enunciadas em termos de relações causais, precisas, que possam ser verificadas ou que possam servir, adequadamente, como bases para raciocínio ulterior. (3).

Talvez seja imprudência aventurar-se uma afirmação do que se considera como premissas básicas sobre as quais possa ser construída uma Ciência da Administração. Mas todo sistema de doutrina é construído sobre pressupostos fundamentais, explícitos ou implícitos. Além disso, um sistema de doutrina somente é completo, ou tem valor científico, quando as premissas são suficientemente claras para permitir análise e verificação objetivas. Hipóteses errôneas, enunciadas precisamente, podem ser mais científicas do que suposições vagas ou inarticuladas; pois somente as primeiras se prestarão à verificação. Em outras palavras, o processo de tentativas é parte essencial do método científico.

Quais são, então, os primeiros passos em uma tentativa de elaboração de uma Ciência da Administração? O dr. Luther Gulick enunciou, recentemente, o que ele considerava como requisitos de um modo científico de abordar os estudos sociais na época atual. Tais requisitos são: “1) análises de fenômenos das quais se possa deduzir nomenclatura padronizada, elementos mensuráveis e conceitos racionais; 2) o desenvolvimento de extensa documentação científica baseada

Social não pode, naturalmente, desprezar os conceitos humanos de valor, pois a própria finalidade das organizações sociais é satisfazer as necessidades humanas, e nenhuma organização pode funcionar por muito tempo se as suas atividades produzem insatisfação geral. Mas o estudante deve procurar medir objetivamente os juízos de valor públicos, tomando os seus padrões das declarações oficiais de diretriz e observando o comportamento humano que possa servir de prova de conceitos gerais e públicos de valor. A “eficiência social” a que se referem Millspaugh e Hyneman (cf. Hyneman, *op. cit.*, pp. 66/7), assim como o “bom” afirmado pelo Dr. White, podem ser usados cientificamente se se prestarem à observação e mensuração objetivas. E’ de duvidar, porém, que os cultores da Ciência Política concordam completamente sobre os valores que enunciam, e, por conseguinte, as conclusões tiradas de tais conceitos gerais de valor devem ser classificadas como opiniões.

(3) *Papers on the Science of Administration* (1937), organizado por Luther Gulick e L. Urwick, contém talvez a melhor coletânea de artigos representando uma tentativa de desenvolver um método científico e racional de estudo. Mas é quase em vão que se busca aí o enunciado de um “princípio” em termos precisos ou em termos de relação causal.

nestas análises, e 3) a incentivação do modo imaginativo de encarar os fenômenos sociais, e a publicação e divulgação de hipóteses de sorte que elas possam ser examinadas por outros à luz da experiência, agora e nos anos futuros”. (4).

Esses enunciados sugerem um certo número de elementos essenciais, mas envolvem o reconhecimento claro de dois métodos básicos para o estudo científico. O enunciado n.º 2 requer o método empírico, pelo qual coletamos e descrevemos aparências de modo tal que, daí, possam decorrer conclusões ou leis gerais. O enunciado n.º 3 sugere o método racional ou dedutivo, com o qual procuramos determinar relações causais entre as aparências que observamos. Este último método envolve a adoção de definições, axiomas e proposições, que derivam de observações empíricas e que são capazes de servir como premissas ao raciocínio. As conclusões a que se chegar pelo método racional devem ser coerentes com as aparências colhidas; mas, sendo coerentes, tais conclusões, e as premissas delas derivadas, podem servir como bases para outras conclusões, além do alcance imediato da observação empírica. Os dois métodos não são processos independentes e alternativos de estudo científico; são fases de investigação, mutuamente dependentes, e uma não pode ser separada da outra sem prejudicar o valor de ambas. No entanto, é possível para os indivíduos, conforme seus temperamentos próprios ou as facilidades de que disponham, especializarem-se em uma ou noutra dessas fases.

E’ passível de discussão se se pode confiar no método racional até que os estudos empíricos estejam bem adiantados. Os cultores da Ciência Política que dão conselhos com respeito a campos e métodos de possível pesquisa, parecem acentuar a necessidade de estudo empírico. (5) Há perigo, no entanto, de que os estudos empíricos careçam de direção ou significação enquanto não forem capazes de ser interpretados à luz de proposições resultantes da concepção racional ou teórica. O

(4) Gulick e Urwick, *Papers on the Science of Administration*, p. 194.

(5) Cf. Oliver P. Field, *Research in Administrative Law*, (1937); L.D. Withe, *Research in Public Personnel Administration* (1939). Todas as publicações do Comité de Administração Pública do “Social Science Research Council”, são relatórios de estudos empíricos. Talvez essa orientação se justifique pela definição de “pesquisa”; veja-se porém W.F. Willoughby, “A Program for Research in Political Science”, em *The American Political Science Review*, Vol. 27, pp. 1/23 (1933).

pitecantropus não foi descoberto senão depois que Darwin expôs sua teoria da evolução, e a descoberta provavelmente teria tido pouca significação antes dessa época. Os princípios de Economia originariamente deduzidos de observações relativamente superficiais, têm servido como guias a extensos estudos empíricos em anos recentes, mas, até agora, as principais conclusões derivadas da análise racional têm mudado muito pouco.

Sem depreciar a importância da pesquisa empírica, pode-se por conseguinte, justificar a adoção do ponto de vista de que o desenvolvimento precoce de uma teoria racional é indispensável ao avanço do método científico no estudo da Administração. Uma vez que o desenvolvimento de uma teoria racional é o objeto deste artigo, o problema de selecionar definições básicas, axiomas e proposições, torna-se fundamental. Por tal razão, as premissas enunciadas nas páginas seguintes são classificadas como “axiomas” e “proposições”, embora pudessem ser denominadas, com maior propriedade, de “hipóteses”, propostas de modo que possam ser testadas e examinadas à luz da experiência.

I

Administração é um tipo de atividade cooperativa; diz respeito à execução de tarefas que exigem esforços coletivos da parte de duas ou mais pessoas. Segue-se, portanto, que o primeiro termo a exigir definição é *organização*. (6).

“Organização” é definida no *Standard Dictionary* como “um número de indivíduos unidos sistematicamente para algum fim ou trabalho”. James Mooney diz que ela “significa esforço humano unificado” (7); enquanto Chester I. Bernard define “organização formal” como “um sistema de atividades ou forças de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas”. (8) Dessas e de outras definições podemos concluir que os elementos primordiais de toda organização social são: 1) pessoas,

2) esforços combinados, e 3) um propósito comum ou uma tarefa comum a ser realizada. Por conseguinte, usando o termo “organização formal”, de modo a excluir a cooperação subconsciente ou acidental, a seguinte definição pode ser enunciada:

Definição: Organização formal consiste em um número de pessoas que sistemática e conscientemente combinam seus esforços individuais para a realização de uma tarefa comum. (9).

Segue-se da definição acima que a eficácia de uma organização é medida pela extensão em que realiza o seu propósito. Em verdade, esse propósito não está sempre claro no espírito dos membros que para ele contribuem, e freqüentemente, os indivíduos cooperam por motivos diferentes e pessoais. No caso de uma organização administrativa, porém, a mensuração objetiva da eficácia só pode ser feita em termos das declarações legais ou oficiais dos fins a serem alcançados.

Mas, de modo a realizar durante um longo período as tarefas prescritas, deve uma organização sobreviver; e para sobreviver, deve evitar o consumo excessivo e desnecessário de energia humana e outros sacrifícios humanos. Todo indivíduo pertence a diversas organizações, cada uma das quais exige esforço ou algum sacrifício de sua parte. Até certo ponto, estas organizações devem entrar em concorrência para obter a contribuição do indivíduo. Podemos presumir, por conseguinte, que, quanto menor o esforço e sacrifício exigido pela organização para a execução de determinada tarefa sob determinadas circunstâncias, maior a segurança de que a organização sobreviverá e continuará a preencher as suas finalidades. (10).

O grau em que uma organização realiza a sua tarefa depende de três fatores primordiais; a saber,

(9) Algumas autoridades definem organização como a distribuição do pessoal para o cumprimento de um propósito. Cf. Gaus, White e Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (1936), pp. 66/7, e L. D. White, *Introduction to the Study of Administration* (1939) p. 37. Conquanto a distribuição de pessoal seja essencial e o centro de atenção nos organogramas e planos de organização, a definição sugere antes preparação que ação. Nenhuma organização existe realmente senão na medida em que há atividade sincronizada.

(10) E' isto aparentemente o que o Sr. Gulick tem em mente quando diz que “na ciência da administração, seja pública ou privada, o critério fundamental de “bom” é a “eficiência”. Gulick e Urwick, *op. cit.*, p. 192. A idéia é básica em todos os escritos sobre Administração Pública — mesmo entre aqueles que objetam ao realce dado à “eficiência em operação”. As dificuldades e desacordos surgem é na tentativa de determinar a importância relativa das diferentes espécies de sacrifício humano.

(6) A maioria dos compêndios e muitos tratados sobre o assunto começam por definir *administração*. No entanto, não achamos nenhuma definição que apresente uma demarcação clara entre administração e outros tipos de atividade cooperativa, e temos dúvida sobre se o conceito se presta à definição precisa. Uma vez que a administração é um tipo de organização, os elementos deste são também os daquela.

(7) Gulick e Urwick, *Papers on the Science of Administration*, pp. 91/2.

(8) Chester I. Barnard, *Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1938), p. 73. A presença ou a ausência de um propósito comum é a base principal em que Bernard distingue entre organização formal e informe.

1) as realizações dos membros individuais, 2) o número de membros, e 3) a coordenação de esforços individuais. Os dois primeiros dêsses fatores dão força ou eficácia potencial à organização, porque representam a energia consumida por ela. O terceiro, com o qual êste artigo diz respeito particularmente, é o fator que determina a eficiência da organização. (11).

Coordenação envolve diversos elementos essenciais, entre os quais 1) a ligação das realizações individuais à tarefa comum, 2) a eliminação de atividades individuais que se interfiram ou anulem uma a outra, 3) a execução de tôdas as atividades necessárias a que tôda e qualquer realização individual contribua para o propósito comum, e 4) o ordenamento, no tempo e no espaço, das atividades individuais em tal correlação que o propósito comum seja realizado. (12).

James Mooney relaciona a coordenação como "o primeiro princípio de organização". (13). A propriedade desta designação torna-se evidente quando se avalia que todos os outros fenômenos que servem para promover a realização dos objetivos organizacionais operam através da coordenação. Portanto, o princípio de coordenação, que eu aqui enuncio em termos de relações causais, pode ser classificado como o primeiro axioma em uma teoria racional de Administração:

Axioma I: O grau em que uma dada organização se aproxima da realização completa de seus objetivos tende a variar (14) diretamente com a coordenação de esforços individuais dentro dessa organização.

(11) Estes fatores não podem ser isolados. Como a discussão posterior indicará, a coordenação é, em grande parte, uma consequência da eficiência individual, e a realização individual depende, também, de coordenação. Os fatores podem no entanto, ser considerados separadamente, no sentido em que preço, oferta e procura são considerados separadamente pelos economistas.

(12) O resultado da coordenação é a eficiência da organização. O resultado do potencial humano, realização individual e coordenação, é a eficácia da organização.

(13) Mooney define "princípio" como uma característica que é universal. Pela sua definição, coordenação é um princípio de organização porque é uma característica de tôdas as organizações. Tendo adotado essa definição, contenta-se êle em citar "princípios" sem explicá-los em termos de relação causal. O presente artigo baseia-se na proposição de que a coordenação, conquanto essencial a tôdas organizações, é uma variável que tende a produzir idênticas variações na eficácia de uma organização.

(14) Em todos axiomas e proposições, é usada a expressão "tende a variar" — ao invés da subjectiva "em igualdade de condições" — como concessão a fatores de possíveis tendências contrárias.

II

Enunciado o axioma básico, surge a necessidade de explicar os fenômenos que servem para promover ou prejudicar a coordenação. O exame dos materiais publicados neste campo, deixa a impressão que a maioria dos estudiosos da Administração concorda com Mooney, que coloca "o princípio de chefia e comando" seguindo-se em importância ao princípio de coordenação. Mooney, a título de ilustração do princípio, observa que, se dois homens combinam seus esforços para levantar e mover uma pedra pesada, um deve dar o sinal, como "ei ôoo", de modo que os dois homens possam levantá-la ao mesmo tempo. (15). Mas a ilustração pressupõe antes o início de uma nova operação do que o funcionamento contínuo de uma organização, e, por conseguinte, parece que Mooney não considerou um outro fator vital na coordenação administrativa.

Se, ao invés de dois homens movendo uma pedra, observa-se um *team* de amadores jogando tenis ou volibol, ou mesmo o pessoal de uma loja ou escritório em atividade, poder-se-á ficar impressionado pelo fato de que o trabalho ou o jogo se mantém coordenado por longo espaço de tempo sem nenhuma evidência de chefia. Conquanto a chefia seja essencial e importante, ela não opera continuamente.

A coordenação, porém, é contínua em qualquer organização, exceto na mais ocasional. Esta continuidade de interação cooperativa só é possível quando cada membro de uma organização já aprendeu sua tarefa e certas relações vitais entre a sua própria atividade e a dos que o cercam. Em outras palavras, uma rotina de interações foi estabelecida; as posições relativas dos empregados, as tarefas individuais e a seqüência das operações são conhecidas por causa de uma série de decisões e experiências passadas. As partes da organização são coordenadas de forma muito semelhante àquela em que os movimentos musculares do corpo são coordenados quando se anda. Nenhum esforço conciente e contínuo é necessário; a organização adquiriu um *hábito* de coordenação.

Definição: Rotina da organização é a parte de quaisquer atividades da organização que se tornou habitual pela repetição e que é seguida regularmente, sem diretivas específicas

ou supervisão detalhada, por qualquer membro da organização.

Proposição I: A coordenação de atividades dentro de uma organização tende a variar diretamente com o grau em que as funções essenciais e intermitentes tenham se tornado parte da rotina da organização. (16).

O adjetivo “essenciais” é incluído na Proposição I, porque as atividades rotinizadas nem sempre promovem coordenação. Todo indivíduo que tenha observado seu próprio comportamento sabe que, conquanto o hábito torne possível a coordenação, também pode servir para perturbá-la. Por alguma razão desconhecida, talvez uma situação inesperada, um atleta pode mover certos músculos inconscientemente. O movimento torna-se habitual e o atleta perde o controle efetivo, até que uma coordenação mais eficaz possa ser restabelecida. De maneira semelhante, uma organização pode se ajustar a certas irregularidades, dando em resultado a que uma nova seqüência de interação se torne rotina. (17). E os novos hábitos de uma organização, como os de um indivíduo, podem ser “bons” ou “maus”, i.e., podem servir para promover ou prejudicar a consecução dos objetivos de uma organização.

III

A rotina organizada tem uma outra importante limitação, qual seja a de que é restrita a atividades

(16) Para muitas pessoas o termo “rotina” implica na ausência de iniciativa e imaginação individuais. No entanto, uma analogia talvez sirva para ilustrar a diferença. Um violista que devota toda a sua atenção a matérias de proficiência técnica (a rotina de tocar o seu instrumento) jamais se torna um grande artista; nem tampouco, porém, é possível para o músico dar atenção às fases creativas de sua arte até que tenha dominado os problemas técnicos de modo tão completo que não precise pensar nos detalhes dos movimentos de seu dedo ou braço. A rotina deve ser dominada antes que o violinista se torne um músico. Em uma organização, a atenção conciente é a atenção dos chefes, e a rotina foi estabelecida quando a organização prossegue sem a atenção conciente dos chefes. O “nível estagnado de mediocridade e rotina” de que fala P.W. Melton (“Administration in a Federal Government Bureau”, na *The American Political Science Review*, Vol. 33, pp. 835, 840), surge aparentemente quando o dirigente devota a sua atenção a matérias que devem ser rotineiras e habituais; não porque as funções intermitentes tenham se tornado rotinas.

(17) L. Urwick, ao que parece, tem a mesma idéia em mente quando observa que “em organização há uma tendência à compensação, comparável à tendência encontrada no organismo humano”. Gulick e Urwick, *op. cit.*, p. 84.

regulares e intermitentes. O indivíduo sabe que surgem situações em que não pode depender do hábito. Deve exercer um conciente esforço mental para coordenar suas ações no sentido do fim desejado. Do mesmo modo, a analogia se verifica na organização. A ação de caráter não-rotineiro, isto é, a ação em que não foi obtida coordenação através de repetição, deve ser precedida de consideração e decisão concientes. Decisão é necessária toda vez que uma organização é formada, toda vez que a interatividade rotineira é deliberadamente alterada e toda vez em que se exige ação para algo que não se tornou de caráter rotineiro. Conquanto estes casos ocorram somente em intervalos, a existência de métodos de elaboração de decisões para uma organização é essencial à coordenação de esforços.

Definição: Decisão é a consideração e conclusão concientes com respeito a um curso de ação. A decisão de um indivíduo pode somente ser conhecida dele; mas a decisão de uma organização deve ser tornada conhecida de mais de uma pessoa e deve ser tomada por uma ou mais pessoas que sejam reconhecidas como tendo autoridade para falar pela organização.

Quando a ação é coordenada por meio de decisão, deve sê-lo porque a decisão é coerente consigo mesma, com a rotina existente (exceto quando se pretendam mudanças), e com outras decisões que afetem o mesmo grupo de interações. Coordenação de ação é uma função da coordenação de decisão.

Axioma II: A coordenação de atividades organizadas tende a variar com a coordenação de decisões pelas quais o curso de atividades foi determinado.

Aqui reside a virtude da chefia. O problema de coordenar atividades torna-se mais difícil à medida em que uma organização se torna maior e mais complexa. Mas, por outro lado, o número de pessoas que participam na elaboração de decisões pode ser muito menor que o número exigido para executar essas decisões. No exemplo de Mooney, acima citado, eram exigidos dois homens para levantar e mover a pedra, mas um podia decidir quando levantá-la. De fato, quando é preciso uma decisão simples, tal como fixar o momento exato de agir, pode um decidir por milhares.

A essência da chefia, como foi exemplificada por Mooney, é que a ação é coordenada por meio da concentração da função de decidir em uma ou poucas pessoas. (18). Pelo fato de que a execução pode ser coordenada mediante decisão, esta concentração da autoridade de decidir simplifica o problema de coordenar tanto a execução quanto a decisão. Temos, assim, uma base racional para o freqüentemente repetido "princípio de unidade de comando". (19).

Definição: Chefia, como um elemento de organização, é um sistema de coordenar a ação pela concentração, em um pequeno grupo de pessoas, da função de tomar decisões pela organização.

Como será ressaltado mais adiante, outros fatores têm influência sobre a coordenação de decisões, assim como sobre o grau em que execução coordenada decorre como resultado de decisão coordenada. No entanto, estes fatores não invalidam o Axioma II ou o axioma seguinte:

Axioma III: Em qualquer tipo particular de atividade organizada, a coordenação tende a variar inversamente com o número de pessoas diretamente participantes. (20).

O Axioma III é de especial importância com respeito à chefia, uma vez que os atos de decisão se prestam mais facilmente à concentração. Com esta aplicação em mente, podemos combinar o Axioma III com o Axioma II e obter a seguinte proposição:

Proposição II: A coordenação de atividade organizada tende a variar diretamente com o grau em que é concentrada a função de tomar decisões pela organização.

(18) O termo "chefia" é usado aqui num sentido limitado e impessoal. Tipos de chefia ou características pessoais de chefes não são considerados neste artigo.

(19) Gulick e Urwich, *op. cit.*, p. 9 Marshall Dimock, *Modern Politics and Administration* (1937), p. 270. Para pontos de vista favoráveis a essa idéia, veja-se também L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (1939), p. 51; A.E. Buck, *The Reorganization of State Governments in the United States* (1938), pp. 17/9.

(20) O leitor deve lembrar-se que, embora, a coordenação promova eficiência, é ela somente um por fatores que determinam a eficácia de uma organização. (Cf. nota 12, *supra*). Este axioma não conduz à conclusão de que diversas organizações pequenas e independentes sejam mais eficientes do que uma grande organização. Se a mesma tarefa tiver que ser realizada, a integração não aumenta o número de pessoas participantes.

E' preciso um cuidado especial para evitar uma possível interpretação errônea da Proposição II. Em primeiro lugar, devemos lembrar-nos de que concentrar o poder de decidir não é, necessariamente, o mesmo que concentrar a função. A super-concentração do poder pode resultar numa dispersão da função. Além disso, a falta de comunicação e conhecimento (fatores esses discutidos a seguir, podem servir para anular uma tentativa de coordenação pela concentração da função de decidir.

IV

Ao considerar a relação entre decisão e execução, não devemos deixar passar despercebido o importante elemento de comunicação. Evidentemente, nenhuma decisão pode afetar a ação se essa decisão não for comunicada aos pontos em que se realiza a ação em causa. De maneira idêntica, as decisões não podem ser coordenadas com a atividade de rotina sem que se forneçam os meios de comunicação de pedidos de decisão, provenientes dos pontos onde foi observada a necessidade.

A importância da comunicação é um fator ao qual muitos propugnadores de integração e "unidade de comando" parecem ter dado atenção inadequada. Demasiado freqüentemente suas argumentações sugerem que, se a autoridade de tomar decisões é apropriadamente concentrada, a comunicação virá por si mesma. Mas qualquer um que observar cuidadosamente um órgão administrativo em operação, mesmo por um curto período, ficará provavelmente impressionado com as dificuldades de comunicação. O trabalhador individual não sabe freqüentemente quais as questões que deve decidir por si mesmo, ou a quem deve pedir para decidir quando tal for necessário. Muitas vezes, a pessoa a que ele se dirige está demasiado ocupada para ajudá-lo, e perde-se tempo enquanto ele aguarda uma decisão. Tais casos tornam-se realmente sérios quando os supervisores de categoria intermediária não se atrevem a tomar decisões, ou quando as autoridades superiores insistem em controlar, pessoalmente, decisões em número excessivo para poderem ser tratadas rapidamente no tempo disponível. Acrescente-se a esses, os casos onde as linhas se entrecruzam e os funcionários subordinados passam, em busca de decisões, por cima de seus superiores imediatos, e possivelmente por fora da organização

oficial, às sedes de partidos políticos, e teremos um quadro da desorganização em muitos de nossos órgãos governamentais.

O leitor talvez tenha notado que as “linhas de comunicação”, aqui ressaltadas, parecem ser idênticas ao que é geralmente conhecido como “linhas de autoridade”. De fato, as primeiras podem ser definidas como *linhas de autoridade em operação*; elas funcionam somente quando pode ser mantida comunicação entre pontos de decisão e pontos de ação. Autoridade legal ou “oficial” é inútil, ou pior do que inútil, quando a pessoa que possui autoridade não dispõe ou não acha próprio usar dos meios necessários para tomar e comunicar aos pontos de ação as decisões que lhe são exigidas ou que insiste em tomar pessoalmente.

A existência de linhas de comunicação entre pontos de decisão e pontos de ação depende de dois elementos importantes, a saber: a) libertação da interferência de outros canais de comunicação que possam monopolizar o tempo das pessoas que disponham de autoridade, e b) reconhecimento da existência de autoridade para tomar decisões.

a) O primeiro elemento pode ser descrito como a prestação em comunicar-se com a instância superior ou ponto de decisão. Já foi feita menção ao fato de que a decisão não pode servir para coordenar a ação se a pessoa que dispõe de autoridade não pode ser alcançada quando chamada a decidir. Uma congestionada sala de espera não conta, freqüentemente, senão parte da história sobre as dificuldades de alcançar o administrador em seu gabinete de trabalho; os subordinados que estão cientes da situação, adiarão, por dias, ações vitais, porque o superior está “evidentemente muito ocupado”. Coordenação eficaz depende da habilidade dos subordinados em apelar para os pontos de decisão quando necessário, e obter decisões que são comunicadas aos pontos de ação sem demora indevida. (21).

b) O segundo elemento acima mencionado, a saber, o reconhecimento da existência de autoridade, pode ser descrito como a prestação em comunicar-se com a instância inferior — os pontos de ação ou de decisão subordinada. Um superior não

(21) Nem todo apelo exige decisão imediata; mas um administrador deve ter tempo para tomar decisões imediatas, e reconhecer a sequência em que devem ser decididas as questões, a informação a ser obtida e as pessoas a serem consultadas antes que seja baixada uma ordem.

pode tomar decisões que sirvam para coordenar ação, se a sua ordem ou comunicação não for reconhecida pelos subordinados. Tal situação surge freqüentemente quando não foram estabelecidas linhas de autoridade, quando uma autoridade superior tem por norma dar ordens específicas sem considerar a importância de comunicar-se através das autoridades intermediárias, e quando uma pessoa, em um nível intermediário, é reconhecida como não estando em boas relações com seus superiores. (22).

Em grande parte, a manutenção de eficientes linhas de comunicação depende do estabelecimento de uma rotina. Se o empregado sabe a quem consultar quando em dúvida, se a autoridade intermediária sabe que espécies de questões lhe cabe decidir e quais as que deve levar à consideração de seu superior, e se o superior sabe igualmente quando não deve intrometer-se com seus subordinados, o sistema de comunicação, via de regra, opera eficientemente. Por outro lado, quando o superior não segue nenhum plano consistente, ou quando se recusa a delegar autoridade para decidir questões de minúcias ou técnicas, todo o sistema de comunicação pode se tornar embaraçado e ineficiente.

O espaço não permite maiores considerações neste artigo sobre a natureza da comunicação administrativa, nem conclusões que a este respeito possam ser tiradas. Se a proposição seguinte for aceita como válida, novas conclusões poderão ser tiradas por quem continuar o estudo, e sistemas de organização poderão ser testados por essas conclusões. Basta afirmar aqui uma conclusão aparente, qual seja a de que atividade administrativa coordenada é mais provável quando o ponto de decisão é próximo, ou de fácil alcance para comunicação, do ponto de ação — contanto, naturalmente, que o primeiro seja suficientemente alto na hierarquia da organização para valer-se das

(22) Sob um sistema de “derrubada política”, é freqüentemente necessário reter um funcionário de categoria intermediária, por algum tempo após a mudança de controle partidário, porque o seu conhecimento técnico é indispensável enquanto os novos empregados aprendem suas tarefas. Quando tal funcionário é flanqueado, por cima e por baixo, por membros do novo partido, ele usualmente não exerce nenhuma autoridade; e a prática de ladear o seu gabinete na comunicação departamental pode se tornar tão habitual a ponto de seus sucessores exercerem pouquíssima influência. A prática de superpor-se a linhas de autoridade (quebrando os canais competentes) é especialmente comum quando um atarefado diretor funciona sob um não tão atarefado conselho ou comissão permanente.

linhas de comunicação a todos os pontos de ação a serem governadas diretamente por esse meio. (23).

Proposição III: A coordenação de execução tende a variar diretamente com a coordenação de decisão, mas as alterações na primeira seguem as alterações na segunda em um grau que varia diretamente com a eficiência das linhas de comunicação entre os pontos de decisão e pontos de ação.

V

As Proposições II e III e os Axiomas II e III foram formulados como possíveis princípios de autoridade, ou, na terminologia altamente descritiva usada por Mooney, princípios de "coordenação perpendicular". (24). Mas Mooney destaca que o "princípio de coordenação horizontal" é igualmente importante. Ele explica que este princípio opera antes pelo "serviço universal do conhecimento" do que através de autoridade e comando.

Fundamentalmente, a "coordenação horizontal" é pouco mais do que uma outra fase do "sistema de comunicação" a que já nos referimos. Ela assume características especiais, porque opera, principalmente, antes e não depois da decisão, e, também, porque chama a atenção sobre um outro fator de coordenação, isto é, o *conhecimento*.

A Proposição I indica que a rotina da organização é um fator primacial e contínuo na coordenação de atividade organizada. Desde que o processo de decisão opera intermitentemente, pode ele ordinariamente promover a coordenação de execução somente quando as decisões são adaptadas ou coordenadas à rotina existente. De modo que uma decisão possa ser adaptada à rotina existente, é necessário que ela se baseie no conhecimento dessa rotina. Um funcionário bem distanciado dos pontos de decisão, só pode tomar decisões coerentes com as rotinas existentes, comunicando-se com os órgãos operantes, ou com outros órgãos que tenham ou possam obter a informação essencial.

Uma outra ilustração da importância de um serviço de conhecimento decorre do fato de que as

decisões administrativas afetam muitas atividades que estão muito além da reconhecida esfera de autoridade dos funcionários que tomam as decisões. Por exemplo, um diretor de rendas internas de um estado pode tomar uma decisão destinada a assegurar uma arrecadação mais eficaz de impostos sobre vendas mercantis. Na medida em que esta decisão afeta a administração do imposto de renda ou outros impostos, o diretor pode baixar ordens para promover a coordenação. Mas a resultante atividade dos agentes e empregados governamentais talvez tenha que ser coordenada com os métodos pelos quais se norteiam os negócios no estado, ou com os princípios constitucionais do nosso sistema de governo federal, os quais escapam ao controle do diretor de rendas. O conhecimento de certos métodos comerciais e de princípios constitucionais, torna-se, por conseguinte, fundamental para assegurar a coordenação administrativa.

Uma única decisão pode servir para governar as atividades internas de diversos departamentos de um sistema administrativo, e, por vezes, mesmo para governar a ação interna de diversas unidades de governo. Mas nenhuma decisão ou conjunto de decisões pode cobrir todas as atividades econômicas e sociais relacionadas. Ainda mais, se as decisões que afetam as operações internas de administração fossem tomadas em um nível administrativo suficientemente alto para cobrir todos os casos pertinentes, seria provável que as linhas de comunicação se atravancassem nos níveis superiores, e que a coordenação mais depressa fosse prejudicada do que aperfeiçoada pela tentativa de coordenar pelo controle, ao invés de pela adaptação.

Pelo fato de que a coordenação através do controle somente é possível dentro de estreitos limites, segue-se que quase toda decisão é tomada com a idéia de alterar a ação dentro de limites definidos e estreitos e de coordenar esta ação com as atividades relacionadas, não governadas pela decisão. A limitada esfera de decisão pode ser chamada o fator "governado" ou "estratégico", cujo controle, dentro da esfera de coordenação com fatores não governados, pode produzir nova ação destinada a executar o propósito da decisão. (25) Um objetivo desta natureza, requer necessariamente

(23) Maior esclarecimento sobre a natureza e causas de formalismo, as vantagens dos vários sistemas de organização regional e as vantagens e desvantagens do tipo "comissão" de controle administrativo, são somente alguns poucos dentre os problemas que podiam ser analisados na base da proposição resultante desta discussão das "linhas de comunicação".

(24) Gulick e Urwick, *op. cit.*, pp. 93/4.

(25) Cf. Chester I. Barnard, *Functions of the Executive*, Cap. 14, para mais definições e exemplos de "fator estratégico".

mente que a decisão se baseie sobre o conhecimento dos fatores relacionados; de outro modo, não há segurança de que a decisão promoverá coordenação. Podemos concluir, portanto, que uma decisão promove a coordenação entre atividade de "governada" e atividade "não-governada" somente na medida em que a decisão se baseie sobre o conhecimento da atividade relacionada, "não governada". Do mesmo modo, a coordenação entre atividade que resulta de uma decisão e outras atividades dentro do mesmo órgão administrativo, somente é assegurada se a decisão for baseada no conhecimento da rotina existente. Esta idéia pode ser expressa de outro modo, dizendo-se que uma coordenação eficaz requer, por um certo tempo pelo menos, que as decisões sejam governadas pela ação em um grau maior do que seja a ação governada por decisões. Pois somente os "fatores estratégicos" podem ser governados por decisões, enquanto que estas, por sua vez, devem ser guiadas por todas as atividades relacionadas, se se quiser promover coordenação.

A relação causal entre conhecimento e coordenação é expressa na proposição seguinte :

Proposição IV : A coordenação entre atividade resultante de um conjunto de decisões e atividades relacionadas, não governadas diretamente por tais decisões, tende a variar diretamente com a extensão em que as decisões sejam baseadas no conhecimento das atividades relacionadas.

Mas as pessoas que tomam decisões não podem coletar e analisar informação essencial sem prejudicar as linhas de comunicação entre pontos de decisão e pontos de ação. Além disso, as decisões menos importantes devem ser tomadas nos pontos onde os registros à mão não forneçam informação adequada sobre outras unidades administrativas. Por conseguinte, torna-se necessário transmitir informação de um órgão a outro através de linhas de comunicação que não interfiram, indevidamente, com as linhas usadas para fins de comunicação de decisões. E torna-se necessário, também, que em qualquer grande organização administrativa certos órgãos sejam mantidos com a finalidade única de coletar, analisar e transmitir aos pontos de decisão as informações que forem úteis na coordenação de fatores estratégicos de atividade organizada, de um lado, com atividades relacionadas não governadas diretamente por decisões adminis-

trativas. Tal informação pode ser interpretada e transmitida aos pontos de decisão : quando exigidas, quando parecer que a própria informação leva a decisões, ou quando o conhecimento possa influenciar decisões tomadas imediatamente por requisição às respectivas autoridades em uma organização.

E' ainda importante que sejam providenciadas certas facilidades para um eficaz sistema de comunicação. A proposição seguinte exprime a relação entre conhecimento e coordenação, semelhante àquela expressa na Proposição III com respeito à chefia :

Proposição V : A extensão em que as decisões são baseadas no conhecimento de atividades relacionadas tende a variar diretamente com a eficiência das linhas de comunicação entre pontos de decisão e pontos nos quais os fatos são coletados e analisados.

As proposições relativas a "coordenação horizontal" e a importância do conhecimento como base de decisão, destacam uma fase de administração que merece atenção particular. Informação é a base de qualquer aperfeiçoamento na rotina da organização; é essencial para que as decisões que se adaptem às rotinas existentes; e é a chave do desenvolvimento de um eficiente sistema de comunicação dentro de uma organização. Os princípios pertinentes sugerem a importância de certos processos democráticos dentro da administração, tal como consulta aos funcionários inferiores encarregados de atividades que serão afetadas por uma decisão em vista, e o uso de conferências com as partes interessadas fora da administração, quando as decisões possam afetar direitos pessoais dos cidadãos.

Mas não é o propósito deste artigo aplicar as hipóteses que foram formuladas. Uns poucos "axiomas" e "proposições" foram apresentados na esperança de que serão examinados e testados à luz da experiência, de que as partes que forem achadas boas possam ser conservadas enquanto outras sejam modificadas ou abandonadas, e de que muitas outras hipóteses sejam acrescentadas. Finalmente, o autor espera que, pela extensão e aperfeiçoamento do presente processo de elaboração possa ser encontrado um sistema de doutrina para alicerçar e guiar os estudos empíricos necessários ao desenvolvimento do que possa ser chamado, sem reservas, uma Ciência da Administração.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Reorganização municipal brasileira

OCÉLIO DE MEDEIROS

Tendo em vista a reorganização do município brasileiro em face da redemocratização do país, o Sr. Océlio de Medeiros — nome sobejamente conhecido de nossos leitores — salienta de início que a pletera legisferante por que vimos de passar legou ao país as bases para um surto de novas diretrizes jurídicas com relação aos municípios.

Confrontando os dispositivos constitucionais no que diz respeito à administração municipal, o autor passa depois a uma crítica ao regime municipal dos Estados de fato, tangendo por fim os mais variados aspectos do problema da repartição de competências em face dos peculiares interesses dos estados-membros, territórios e municípios. (N.R.)

I — OS MUNICÍPIOS E O DIREITO NOVO

SEM me incluir entre os que acreditam que a História se repete, — porquanto tenho dos fenômenos sociais uma explicação que não justifica regressão no tempo, apesar de admitir prováveis semelhanças de épocas na vida dos povos, — sou levado a acreditar, entretanto, que, com a instalação da próxima Assembléia Constituinte, iremos reviver, na vida pública nacional acontecimentos iguais aos que agitaram o país, quando evoluímos do regime unitário do Império para o sistema descentralizador da República.

Aliás, tais acontecimentos, no presente, já encontraram um marco jurídico no tempo, a partir da Lei Constitucional n.º 9, de 28-2-45, a qual, — do mesmo modo que, no passado, a Lei de 12 de outubro de 1823, — também autorizou a reforma da Constituição. Lembre-se, ainda, a propósito, a Lei de 12 de agosto de 1934, pela qual a Câmara dos Deputados decretou mudanças e adições à mesma Constituição do Império.

Ora, se bem que as épocas e os fatos não sejam os mesmos, por onde se excluirá, forçosamente, a

hipótese da repetição da História, não se poderá negar certa semelhança de acontecimentos, no processo de transição do unitarismo para o sistema descentralizador.

Com a implantação republicana, tanto pelo Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, quanto pela Constituição Provisória da República (Decreto n.º 510, de 22-6-890) e pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, o desejo de substituir um regime unitário, de fato — impregnado de vícios de rotina, erros de política e falhas de técnica, — por um melhor sistema de governo descentralizador, de direito, — conduziu o pensamento dos novos arquitetos da ordem jurídica do Estado a verdadeiros excessos de descentralização, sabe-se, hoje, porém, à margem dos partidarismos extremados, que os avós dos nossos legisladores e parlamentares cometeram erros graves de organização nacional, levados pelo teorismo das idéias políticas em que se abeberaram. Daí o reconhecer-se o primeiro diploma republicano como uma verdadeira colcha de retalhos, em que muitos de seus dispositivos jurídicos, inspirados na experiência do Direito Público alienígena, não encontraram aplicação às nossas próprias realidades. E, na busca dos males que nós próprios criamos, os anseios de um Brasil melhor sempre nos conduziram à busca de soluções cirúrgicas, pelas quais se transformou o nosso Direito Constitucional em verdadeiro anfiteatro de anatomia. A reforma constitucional de 7 de setembro de 1926; o Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930; a Constituição de 16 de julho de 1934; o Decreto Legislativo n.º 6, de 18 de dezembro de 1935 e a Carta outorgada e 10 de novembro de 1937, com suas emendas emergenciais, tiveram, em suas épocas, por exemplo, o valor das soluções radicais para os males do país...

Deixando-se, porém, de lado os sintomas de desorganização que impuseram, no Brasil, o aparecimento de tantos atos legislativos, — assinaladores de etapas decisivas na evolução do nosso ain-

da inconsistente Direito Constitucional, — considere-se, em particular, o presente instante da vida brasileira. E' que, com a passagem do *regime unitário* para o *sistema descentralizador*, já renascem, como que saídos de velhas tumbas jurídicas, os mesmos ecos parlamentares que tanto clamaram por uma ordem legal, inspirada nos postulados de uma democracia baseada, fundamentalmente, nos direitos individuais, já revistos pelo Direito Moderno.

Assim, com a condenação sistemática do sistema político instituído a 10 de novembro de 1937 e cujos princípios jamais tiveram aplicação integral, na conformidade do texto, surgem expectativas de uma reação decisiva da próxima Assembléia Constituinte, cujos ilimitados poderes poderão se exercer tanto na revogação total da aprovação da Carta ainda vigente, quanto na elaboração de um novo diploma político ou do restabelecimento, com as devidas alterações, da constituição de 1934...

Mas, o nosso Direito Constitucional, pelo confronto dos textos, fornece material para a seguinte conclusão: *se se tem substituído um sistema por outro, com a revogação de um diploma e a outorga, a proclamação de outro, há porém, dispositivos que subsistem à ação renovadora dos legisladores. Isto é, dentro dos influxos do Direito Novo, não se tem processado uma renovação sistemática do Direito Anterior, senão nas suas linhas gerais e na configuração de seu arcabouço, dentro dos ideais de reconstrução da ordem estatal. Assim sendo, os diplomas que se seguiram à Constituição do Império, atestando verdadeiras fases de transição da vida do Estado, conservam na sua essência dispositivos que talvez ainda se prolonguem em futuros estatutos...*

Dentro dessa tese, fácil será admitir que alguns dispositivos da atual Carta Constitucional vigente, — já constantes dos diplomas anteriores ou introduzidos como inovação ou experiência do legislador, — poderão subsistir no novo diploma, se a Assembléia Constituinte deliberar sobre a revogação total da referida Carta, conforme é de esperar. Quais seriam, porém, esses dispositivos? Quais os artigos de texto, cujo espírito poderia permanecer imutável? E' lógico que, na seleção que se impõe, as tradições do nosso Direito e as conveniências da organização do país deverão estar acima das paixões partidárias, das condenações sistemáticas ou das decisões preconcebidas. Ca-

berá, portanto, aos especialistas, um acurado estudo do texto, em face das realidades do país e imposições do futuro da Pátria, para que o espírito de reforma não apareça montado no corcel de Átila...

Tenha-se em vista, desde já, por exemplo, o caso dos Territórios Federais, instituídos por um processo típico da Carta de 10 de novembro de 1937. E' natural que, com o renascimento da autonomia dos Estados-membros e a revigoração do princípio de auto-governo das comunidades, venha o referido caso tumultuar o plenário, com agitadas discussões em que velhos fetiches do nosso Direito Público Interno serão endeusados, dentro da reforma de uma conveniência que encontra, no clima da re-estruturação política do país, a sua melhor oportunidade. Lembrar-se-á, certamente, a tese de devolução das áreas territorializadas aos Estados dos quais foram desmembradas, em nome de uma susceptibilidade autonomista ou integridade dos Estados mutilados, condenando-se, assim, com ênfase, a interferência arbitrária da União e outras imagens da fraseologia parlamentar.

Na realidade, do unitarismo para a descentralização, por menos obtusa que seja esta, o processo implica:

- a) desconcentração do poder político;
- b) descentralização do sistema administrativo;
- c) retração do Executivo às justas proporções, dentro de um sistema de harmonia dos poderes coordenados;
- d) recuperação, por parte dos Estados, de sua legítima competência, pela constituição de seus poderes legais.

Ora, sob essas idéias, que terão maior vulto se as doutrinas liberais predominarem no espírito reformador da Assembléia, o problema dos Territórios Federais não encontrará um clima favorável. Serão levantadas, possivelmente, nos acirrados debates, as seguintes premissas:

- a) a União usou de um poder ilegítimo, próprio do Estado de fato, para desmembrar Estados, (atentando, assim, contra a autonomia dos mesmos) e criar Territórios Federais, sob um sistema administrativo que implicaria um paradoxo unitário na estrutura federalista;
- b) os Estados, ao serem desmembrados, não foram consultados, nenhum ajuste foi feito, e seus

governos não possuíam forças para reagir, mesmo no sentido da obtenção de indenizações compensadoras, visto que se achavam cerceados pelo sistema de centralização, restabelecido com o Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 25-5-39;

c) não foi definida a expressão “interêsse da defesa nacional” e sua compreensão, em sentido estritamente militar, criou uma fonte de poder ilimitado de que a União se utilizou arbitrariamente, para desmembrar os Estados;

d) admitindo-se, mesmo, êsse sentido estrito, a União não deveria desmembrar os Estados, mas, sim, entrar em acôrdo com os mesmos, argumento que também deve ser invocado, se à referida expressão fôr admitida num sentido mais amplo;

e) além do mais, nesta época em que organizações como a T.V.A. revolucionam os métodos de governo regional, não se justificaria a adoção de sistemas de administração fora de época, de que se serviram os Estados Unidos nos primeiros períodos de sua formação histórica, porém usando de processos diferentes, pois seus Territórios não se assemelham aos do Brasil, com exceção do Acre;

f) finalmente, a experiência do Acre não aconselha a criação de novos Territórios, em áreas cujo desmembramento afetou, consideravelmente, a economia dos Estados, além de mutilá-los no seu patrimônio geográfico;

g) por isto, os Territórios Federais devem ser extintos, e, conseqüentemente, as áreas em que os mesmos foram instituídos devem volver aos Estados a que pertenciam, mesmo porque o “interêsse da defesa nacional”, definidor da fonte de poder de desmembramento, poderá ser compreendido em sentido provisório; isto é, desde que cessou êsse interêsse, cessará também a razão de ser de tais entidades.

A argumentação, como se vê, possui base de cunho eminentemente político, dificultando as razões da antítese, isto é, colocando embaraços às argumentações dos que se manifestarem não só favoráveis à continuidade dos atuais Territórios, mesmo com outros limites, como também à pluralização dos mesmos, pelo menos até completar a faixa de fronteiras (1).

(1) Consultem-se a propósito os livros do autor, *TER RITÓRIOS FEDERAIS, ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL e ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS NOVOS TERRITÓRIOS*.

Isto quanto aos Territórios, cujo exemplo é aqui invocado à guiza de advertência, para que, sob os influxos do Direito Novo, não seja desprezada, em hipótese alguma, a experiência conquistada.

Quanto aos Municípios, em que a Carta de 10 de novembro de 1837 foi mais omissa e falha do que em relação com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Territórios tem lugar, também, a mesma advertência, sobretudo para os que se apegarem, mais à autonomia política do que ao reforçamento econômico-financeiro, pela revisão tributária que se impõe. Dêsse modo, faz-se mister, desde já, um confronto de texto, no que diz respeito à organização municipal.

II — CONFRONTO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NO QUE DIZ RESPEITO AOS MUNICÍPIOS

Observe-se, inicialmente, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, jurada por “Dom Pedro I, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil”:

a) “Em nome da Santíssima Trindade.

TÍTULO I

Do Imperio do Brazil, seu Territorio, Governo, Dynastia e Religião

“Art. 1.º O Imperio do Brazil é a associação politica de todos os cidadãos brasileiros. Elles fórmão uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outro laço algum de união ou federação, que se opponha á sua independencia.

“Art. 2.º O seu territorio é dividido em provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas como pedir o bem do estado.

“Art. 3.º O seu governo é monarchico hereditario, constitucional e representativo.

TÍTULO VI

Do Poder Judicial

CAPÍTULO ÚNICO

DOS JUIZES E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

“Art. 161. Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum.

“Art. 162. Para este fim haverá juizes de paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo e maneira por que se elegem os vereadores das camaras. Suas attribuições e districtos serão regulados por lei.

TÍTULO VII

Da administração e economia das provincias

CAPÍTULO II

DAS CAMARAS

"Art. 167. Em todas as cidades e villas ora existentes, e nas mais que para o futuro se crearem, haverá camaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e villas.

"Art. 168. As camaras serão electivas e compostas do numero de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior numero de votos será presidente.

"Art. 169. O exercício de suas funções municipaes, formação das suas posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares e uteis attribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar".

b) Ato Adicional, na Regencia Permanente (Lei de 12 de Agosto de 1834) :

"Art. 9.º Compete às assembléas legislativas provincias propôr, discutir e deliberar, na conformidade dos arts. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição.

"Art. 10. Compete às mesmas assembléas legislar :

4.º Sobre a policia e economia municipal, precedendo propostas das camaras.

5.º Sobre a fixação das despesas municipaes e provincias, e os impostos para ellas necessarios, comtanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do estado. As camaras poderão propôr os meios de occorrer às despesas dos seus municipio.

6.º Sobre a repartição da contribuição directa pelos municipios da provincia e sobre a fiscalização do emprego das rendas publicas provincias e municipaes, e das contas de sua receita e despesa.

As despesas provincias serão fixadas sobre orçamento do presidente da provincia, e as municipaes sobre orçamento das respectivas camaras.

7.º Sobre a criação, suppressão e nomeação para os empregos municipaes e provincias, e estabelecimentos dos seus ordenados.

São empregos municipaes e provincias todos os que existirem nos municipios e provincias, á excepção dos que dizem respeito á arrecadação e dispendio das rendas geraes, á administração da guerra e marinha, e dos correios geraes; dos cargos de presidente de provincia, bispo, comandante, superior da guarda nacional, membro das relações e tribunaes superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos juridicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2.º deste artigo.

"Art. 11. Também compete às assembléas legislativas provincias :

3.º Autorizar as camaras municipaes e o governo provincial para contrahir emprestimos com que occorram às suas respectivas despesas.

cQ..Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889 (Proclama provisoriamente e decreta como a forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes) :

"Art. 1.º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a fórmula de governo da nação brasileira — a Republica Federativa.

"Art. 2.º As provincias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

"Art. 3.º Cada um desses Estados, no exercício de sua legitima soberania, decretará opportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

"Art. 7.º Sendo a Republica Federativa Brasileira a fórmula de governo proclamada, o Governo Provisorio não reconhecendo nem reconhecerá nenhum governo local contrário á forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo suffragio popular.

"Art. 10. O territorio do Municipio Neutro fica provisoriamente sob a administração immediata do Governo Provisorio da Republica e a cidade do Rio de Janeiro constituida, tambem, provisoriamente, séde do poder federal.

d) Constituição Provisoria da Republica (Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890) :

TÍTULO III

Do municipio

"Art. 67. Os Estados organizar-se-hão por leis suas, sob o regimen municipal com estas bases :

1.º autonomia do municipio, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse;

2.º electividade da administração local.

Paragrapho único — Uma lei do Congresso organizará o municipio do Distrito Federal.

Art. 68. Nas eleições municipaes serão eleitores e elegiveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever".

eQ..Constituição de 24 de fevereiro de 1891 :

TÍTULO III

Do municipio

"Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de fórmula que fique assegurada a autonomia dos municipios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

fQ..Constituição de 16 de julho de 1934 :

TÍTULO I

Da organização federal

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

.....
 "Art. 7.º Compete privativamente aos Estados :

c) temporariedade das funções electivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federaes correspondentes, e prohibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o periodo immediato;

d) autonomia dos Municipios.

"Art. 8.º Também compete privativamente aos Estados :

.....
 II — cobrar taxas de serviços estaduaes.

.....
 § 2.º O imposto de industrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Municipio em partes iguaes.

.....
 "Art. 10. Compete concorrentemente á União e aos Estados;

.....
 VII — crear outros impostos, além dos que lhes são attribuidos privativamente.

Parapho unico. A arrecadação dos impostos a que se refere o n.º VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercicio seguinte, trinta por cento á União, e vinte por cento aos Municipios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das quotas devidas á União ou aos Municipios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo Federal, que attribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municipios.

.....
 "Art. 13. Os Municipios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente :

I — a electividade do Prefeito e dos Vereadores da Camara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II — a decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e applicação das suas rendas;

III — a organização dos serviços de sua competencia.

§ 1.º O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no municipio da Capital e nas estancias hydro-mineraes.

§ 2.º Além daquelles de que participam, *ex-vi* dos artigos 8.º, § 2.º, e 10.º, paragrapho unico, e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municipios :

I — o imposto de licenças;

II — os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III — o imposto sobre diversões publicas;

IV — o imposto cedular sobre a renda de immoveis ruaes;

V — as taxas sobre serviços municipaes.

§ 3.º E' facultado ao Estado a criação de um órgão de assistencia technica á administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4.º Também lhe é permittido intervir nos Municipios afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento de sua divida fundada por dois annos consecutivos, observadas, naquillo em que forem applicaveis, as normas do art. 12.

.....
 "Art. 16. Além do Acre, constituirão territorios nacionaes outros que venham a pertencer á União, por qualquer titulo legitimo.

§ 1.º Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos sufficientes para a manutenção dos serviços publicos, o Territorio poderá ser, por lei especial, erigido em Estado.

§ 2.º A lei assegurará a autonomia dos Municipios em que se dividir o territorio.

§ 3.º O Territorio do Acre será organizado sob o regime de prefeituras autonomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermedio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuidas as verbas destinadas às administrações locais e geral.

"Art. 17. E' vedado á União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municipios :

I — crear distincções entre brasileiros natos ou preferencias em favor de uns contra outros Estados;

II — estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercicio de cultos religiosos;

III — ter relação de alliança ou dependencia com qualquer culto ou igreja, sem prejuizo da collaboraçaõ reciproca em prol do interesse colectivo;

IV — alienar ou adquirir immoveis, ou conceder privilegio, sem lei especial que o autorize;

V — recusar fé aos documentos publicos;

VI — negar a cooperação dos respectivos funcionarios, no interesse dos serviços correlativos;

VII — cobrar quaesquer tributos sem lei especial que os autorize, ou fazel-os incidir sobre effeitos já produzidos por actos juridicos perfeitos;

VIII — tributar os combustiveis produzidos no paiz para motores de explosão;

IX — cobrar, sob qualquer denominação, impostos interstaduaes, intermunicipaes, de viação ou de transporte, ou quaesquer tributos que, no territorio nacional gravem

ou pèrturbem a livre circulação de bens ou pessoas e dos vehiculos que os transportarem;

X — tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma prohibição ás concessões de serviços publicos, quanto aos proprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento installado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

Paragrapho Unico. A prohibição constante do n.º X não impede a cobrança de taxas remuneratorias devidas pelos concessionarios de serviços publicos.

.....
 "Art. 19. E' defeso aos Estados, ao Districto Federal e aos Municipios :

I — adoptar para funcções publicas identicas, denominação differente da estabelecida nesta Constituição;

II — rejeitar a moeda legal em circulação;

III — denegar a extradição de criminosos, reclamada, de acôrdo com as leis da União, pelas justicas de outros Estados, do Distrito Federal ou dos Territorios;

IV — estabelecer differença tributaria, em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza;

V — contrahir emprestimo externo sem prévia autorização do Senado Federal.

TÍTULO IV

Da ordem economica e social

.....
 "Art. 138. Incumbe á União, aos Estados e aos Municipios, nos termos das leis respectivas :

a) assegurar amparo aos desvalidos, creando serviços especializados e animando os serviços sociaes, cujo orientação procurarão coordenar;

b) estimular a educação eugenica;

d) soccorrer as familias de prole numerosa;

e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono physico, moral e intellectual;

f) adoptar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis; e de hygiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissiveis;

g) cuidar da hygiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociaes.

.....
 "Art. 141. E' obrigatoria, em todo o territorio nacional, o amparo á maternidade e á infancia, para o que a União, os Estados e os Municipios destinarão um por cento das respectivas rendas tributarias.

"Art. 142. A União, os Estados e os Municipios não poderão dar garantia de juros a empresas concessionarias de serviços publicos.

TÍTULO V

Da Familia, da Educação e da Cultura

CAPÍTULO II

DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

.....
 "Art. 148. Cabe á União, aos Estados e aos Municipios favorecer e ainmar o desenvolvimento das sciencias, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse historico e a patrimonia artistico do paiz, bem como prestar assistencia ao trabalhador intellectual.

.....
 "Art. 156. A União e os Municipios applicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos systemas educativos.

"Art. 157. A União, os Estados e o Districto Federal reservarão uma parte dos seus patrimonios territoriaes para a formação dos respectivos fundos de educação.

"§ 1.º As sobras das dotações orçamentarias, acrescidas das doações, percentagens sobre o producto de vendas de terras publicas, taxas especiaes e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municipios, esses fundos especiaes, que serão applicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

"§ 2.º Parte dos mesmos fundos se applicará em auxilios a alumnos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistencia alimentar, dentaria e medica, e para villegiaturas.

TÍTULO VIII

Disposições gerais

.....
 "Art. 177. A defesa contra os effeitos das seccas nos Estados do norte obedecerá a um plano systematico e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistencia, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributaria sem applicação especial.

.....
 "§ 3.º Os Estados e Municipios compreendidos na area assolada pelas seccas, empregarão quatro por cento da sua receita tributaria, sem applicação especial, na assistencia economica á população respectiva.

"§ 4.º Decorridos dez annos, será por lei ordinaria revista a percentagem acima estipulada.

.....
 g) *Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 Da organização nacional.*

.....
 "Art. 26. Os Municipios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente :

a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos municipios alistados eleitores na forma da lei;

b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

“Art. 27. O prefeito será de livre nomeação do governador do Estado.

“Art. 28. Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2.º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios :

I — o imposto de licenças;

II — o imposto predial e o territorial urbanos;

III — os impostos sobre diversões públicas;

IV — as taxas sobre serviço municipais.

“Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

“Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

“Art. 32. É vedado à União, aos Estados e aos Municípios :

a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios;

b) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;

c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

“Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada, no interesse comum, por lei especial.

Da Câmara dos Deputados

“Art. 46. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sufrágio indireto.

“Art. 47. São eleitores os vereadores às Câmaras Municipais, e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

“Parágrafo único. Cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

Do Presidente da República

“Art. 82. O Colégio Eleitoral do Presidente da República compõe-se :

a) de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco;

b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual;

c) de vinte e cinco eleitores, designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

“Parágrafo único. Não poderá recair em membros do Parlamento Nacional ou das Assembléias Legislativas dos Estados a designação para eleitor do Presidente da República.

“Art. 83. Noventa dias antes da expiração do período presidencial será constituído o colégio eleitoral do Presidente da República.

“Art. 84. O Colégio eleitoral reunir-se-á na Capital da República vinte dias antes da expiração do período presidencial e escolherá o seu candidato à presidência da República. Se o Presidente da República não usar da prerrogativa de indicar candidato, será declarado eleito o escolhido pelo colégio eleitoral.

“Parágrafo único. Se o Presidente da República indicar candidato, a eleição será direta e por sufrágio universal entre os dois candidatos. Neste caso, o Presidente da República terá prorrogado o seu período até à conclusão das operações eleitorais e posse do presidente eleito.

Da educação e da cultura

“Art. 129. A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino prevocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público.”

* * *

Eis aí, em confronto, como resultado de metódico trabalho de análise das leis básicas do país, os dispositivos constitucionais que dizem respeito

aos Municípios, excluídos os de ordem mais geral, e os referentes à autonomia do Distrito. Através desses dispositivos, fácil será comprovar, nas diversas épocas de transição da vida do país, o espírito de reforma que animou o legislador brasileiro, ao tratar da organização comunal. A evolução desse espírito é evidente, mesmo que haja, em alguns artigos, disposições retrógradas e incoerentes (2).

O confronto, como se observa, está acima dos preferencialismos, deixando clara, através dos próprios dispositivos transcritos, a exata noção sobre qual dos Estatutos melhor tratou da organização dos municípios. Serve, ainda, para comprovar, substancialmente, a veracidade da tese antes iniciada, no que diz respeito à subsistência dos dispositivos que representam difíceis conquistas do legislador brasileiro, neste ou naquele assunto. Não se pode abandonar, por isto mesmo, qualquer experiência adquirida, por força de negativismos sistemáticos.

III — CRÍTICA AO REGIME MUNICIPAL NA VIGÊNCIA DO ESTADO DE FATO

E' de lamentar porém, que, em matéria de administração local, jamais tenham sido aplicados, integralmente, os dispositivos da Carta Constitucional de 10 de novembro de 1837, pois, como se sabe, com a prolongação do Estado de fato até a Lei Constitucional n.º 9 acima citada, sem a consulta plebiscitária, continuaram em vigência os dispositivos da chamada lei orgânica dos Estados e Municípios, ou seja, o decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-939, alterado pelo Decreto-lei 5.511, de 21-5-1943, sobre o qual já tive oportunidade de fazer graves críticas, argumentando até mesmo com a sua inconstitucionalidade.

Embora possua o mesmo, no seu conteúdo, vários dispositivos já consagrados pela Constituição de 1934, principalmente no que se refere à autorização prévia em certos setores de competência legislativa, não se pode negar que a técnica que presidiu a sua elaboração inspirou-se fundamentalmente no princípio centralizador do Estado de fato, pelo qual os Municípios chegaram a perder até mesmo suas mínimas características autárqui-

cas, para não dizer autônomas, porque jamais possuíram auto-governo. E, para isso, os Departamentos das Municipalidades e a Comissão de Estudos e Negócios Estaduais, — enfermos de hipertrofia, no seu excessivo poder de controle, — se erigiram em órgãos auxiliares de uma centralização que não era apenas política, mas também administrativa, com isto comprimiram-se as mínimas possibilidades de auto-administração e auto-governo dos entes municipais.

O objetivo era a unidade de direito, a despeito de proclamarem os publicistas que o Estado Federais de Negócios Estaduais, — enfermos de hipermesmo, tendente à formação de um Direito Local à sombra do Direito Central, porque os Estados membros e os Municípios são também entidades criadoras de Direito.

Analisando-se o texto do referido Decreto-lei n.º 1.202, consolidado com as alterações de 5.511, fácil será comprovar o seu caráter centralizador, principalmente através dos artigos 6.º, 7.º, 12, 23, com seus itens e parágrafos, em confronto com os artigos 32, 33, 34 e 35, com seus itens e parágrafos, especialmente. Veja-se, essencialmente, o art. 32 :

“Art. 32. Terão sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República os decretos-leis que dispuserem, no todo ou em parte, sobre :

I — o bem estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública;

II — as comunicações e os transportes por via férrea, d'água, e aérea, ou estradas de rodagem;

III — arrendamento, concessão, ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas florestas, caça e pesca, e o seu regime ou regulamentação;

IV — riqueza do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia hidro-elétrica, florestas, caça e pesca, e sua exploração;

V — rádio-comunicações, regime de eletricidade;

VI — regime das linhas para as correntes de alta tensão;

VII — escolas de grau secundário, normal, profissional e superior, e regulamentação, no todo ou em parte do ensino de qualquer grau;

VIII — saúde pública; higiene do trabalho;

IX — assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

X — fiscalização administrativa e policial de teatros, cinematógrafos e demais divertimentos públicos;

(2) Ver a propósito: “Técnica Legislativa e as Constituições • Leis Constitucionais do Brasil” — Hesio Fernandes Pinheiro — Livraria Jacinto — Rio de Janeiro — 1945. Págs. 133/340.

XI — fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização;

XII — processo judicial ou extra-judicial;

XIII — organizações públicas com o fim de conciliação extra-judiciária dos litígios, ou sua decisão arbitral;

XIV — medidas de polícia para proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos;

XV — crédito agrícola, cooperativas entre agricultores;

XVI — definição do pequeno produtor para os efeitos do art. 23, n.º I, letra d, da Constituição;

XVII — impostos ou taxas de exportação;

XVIII — impostos ou taxas de qualquer espécie, desde que se trate de nova tributação ou de majoração;

XIX — divisão administrativa e organização judiciária;

XX — organização dos Municípios; seu agrupamento para os fins do art. 29 da Constituição;

XXI — distribuição de impostos aos Municípios, na forma do art. 28 da Constituição;

XXII — concessão de isenções tributárias, privilégios ou garantias de juros pelos Estados ou Municípios;

XXIII — as matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição.

§ 2.º O Interventor, ou Governador, ou Prefeito, tem o prazo de trinta dias, a contar da comunicação que lhe será feita pelo Conselho Administrativo, para promulgar o decreto-lei aprovado pelo Presidente da República.

§ 2.º São nulos de pleno direito os atos praticados com infração do disposto neste artigo. Sem prejuízo da ação judicial que couber, a declaração de nulidade poderá ainda ser feita de ofício ou mediante representação de qualquer interessado, por decreto-lei federal”.

Ora, a amplitude da matéria legislativa condicionada à autorização prévia, aí definida, é tão extensa, tão grande, tão ampla e minuciosa que, na realidade, pouco resta para o exercício da competência legislativa dos Estados-membros e Municípios (Interventores, Governadores e Prefeitos), independentemente da submissão à consideração presidencial — Por isto mesmo, e a despeito da existência dos Conselhos Administrativos como órgãos do Governo dos Estados (art. 2.º e suas alíneas), os decretos-leis sobre os assuntos mais domésticos teriam de ser forçosamente submetidos à consideração presidencial, após vencer os entraves de uma burocracia asfixiante que encontrava nos delegados do Governo Federal, nos Conselhos, nos Departamentos das Municipalidades, na Comissão de Estudos e Negócios Estaduais e nos órgãos auxiliares as suas mais emperantes etapas.

As ordens do dia na C.E.N.E., por exemplo, com seus pareceres, servem de comprovantes a este depoimento referente à estagnação da vida municipal, na vigência do Estado de fato, apesar dos dispositivos constitucionais.

E a dupla centralização, em que se inspirou a técnica do Decreto-lei 1.202, com a má aplicação de seus dispositivos, caracterizando a hipertrofia administrativa, constituem, em verdade, os principais fatores que promoveram à regressão dos Municípios Brasileiros ao tempo em que até para a abertura de um chafariz público impunha-se o parecer do chefe do Estado...

IV — O PROBLEMA DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM FACE DOS “PECULIARES INTERESSES” DOS ESTADOS-MEMBROS, TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS

As “prerrogativas”, às quais tanto se apegaram os governos locais, na adoração contemplativa de velhos fetiches do Direito Público Interno, constituíram, sempre, mero artifício jurídico do legislador brasileiro, principalmente após a implantação republicana.

Atualmente, porém, com o processo de *delimitação de competência*, vigente, nas constituições modernas, sob as novas doutrinas do Estado Federal, o problema da organização estatal parece ser mais técnico que jurídico. Esta noção se comprova no processo de devolução vertical de competências, pelo qual à União, afirmando a sua supremacia, sobre suas unidades constitutivas delimitam as órbitas de poder das entidades de Governo Local.

No grau dessa devolução, ou melhor, nesse processo de fixação de poder está um dos mais sérios problemas de elaboração constitucional, porque torna-se imperioso considerar, antes de tudo, a repartição tributária. E’ que não adiante proporcionar aos Estados-membros e Municípios os mais amplos limites de autonomia, em sentido político, quando os meios financeiros constituem barreiras ao legítimo exercício dessa mesma autonomia.

Fala-se, além do mais, em “peculiares interesses” dos Estados-membros, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios. Esses “peculiares interesses” possuem, porém, um sentido amplo, porque transcendem, em última análise, ao âmbito local, para serem também nacionais, apesar da diversidade de meios. Por isto, não são delimita-

dos, paralelamente, com competência legislativa, porque esta é, de qualquer modo, um arbítrio ou uma convenção do legislador constituinte.

Quais são os “peculiares interesses” dos Estados-membros, dos Municípios, dos Territórios e do Distrito Federal? Eis aí um problema em que o Direito silencia e que só uma análise, exclusivamente técnica, poderia tentar solucionar, dentro dos setores de execução de serviços. Por isto, os estatutos constitucionais não podem ser exaustivos e se limitam, apenas, a vagos dispositivos de competência legislativa, para cujo exercício nem sempre são satisfatórios os recursos tributários. Assim sendo, os “peculiares interesses”, sobre os quais compete aos governos locais legislar, definem-se pelas suas próprias possibilidades econômico-financeiras, ressalvados os casos taxativamente estatuídos.

Estado Federal pressupõe a existência de órbitas de poder, também criadoras de Direito, na estrutura estatal; esferas de competência; níveis de governo (central; — União — e local; — Estados-membros; Municípios; Territórios e Distrito Federal) ou apenas *central* e *regionais*. Seja qual for a doutrina do Direito Público, a organização dos Estados Federais implica êsses níveis, essa pluralização de autoridade. Cada nível, com seus limites de competência, dentro ou não de um critério e paridade, com seus “peculiares interesses” e seus serviços a executar. Considere-se, apenas, o confronto da União e dos Estados. “As disposições constitucionais que definem os “fins” do Estado” — e elas existem em tôdas as cartas — e a discriminação da competência legislativa da União e dos Estados, poedriam, de certo modo, oferecer um critério para o que o exegeta conseguisse fixar os limites da ação federal e estadual. O exame dos nossos textos constitucionais, todavia, não dá nenhuma indicação utilizável. A vaguidade dos dispositivos das Constituições de 1891, 1934 e 1937, acrescida da falta de originalidade das cartas estaduais — que copiavam, quase sempre, os preceitos constitucionais da União, de caráter geral ou pouco definido, — constitui obstáculo intransponível ao observador desejoso de conhecer o âmbito das competências administrativas, federal e estadual, nos diferentes setores pelos quais se espalha a ação governamental” (3). E mais

adiante: “E” óbvio, porém, que há um certo número de problemas comuns aos dois níveis de governo, tais como saúde pública, educação, obras públicas, estradas, finanças pessoal, assistência social”.

Assim sendo, se o problema é mais técnico que jurídico, conforme se evidencia, não deixará de ser também político, ou melhor, praticamente político, porque a “competência federal” pode incluir nos seus amplos limites, — favorecida a União pelos seus superiores recursos econômico-financeiros, — muito da “competência local”, mesmo com hipertrofia. Bastaria, apenas, que a orientação política do Governo Federal tenha em vista a execução coordenada de grandes planos nacionais a longo prazo, considerando, praticamente, também como “nacionais”, os “peculiares interesses” das administrações locais... O problema é também da União Americana, conforme observa Osvaldo Trigueiro: “Nos últimos cento e cincoenta anos, as funções de governo, nos Estados Unidos, como por tôda parte, tiveram um alargamento de extraordinária amplitude. Esse fato se produziu com igual intensidade na esfera da União, como na dos Estados, cujas funções e interesses estão longe de ter separações estanques. Há numerosos problemas comuns a ambos os governos, embora sob aspectos diversos, acrescento que é mais ou menos flutuante a linha divisória entre o poder da União e dos Estados” (4).

V — CONCLUSÃO: A REORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO EM FACE DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS

Na reorganização do Município Brasileiro, em que implicará a revogação sistemática do decreto-lei n.º 1.202, e abandono do regime administrativo pelo mesmo instituído, as considerações aqui enunciadas devem servir de subsídio, qualquer que for o espírito da Assembléia Constituinte, porque procedem de um raciocínio apolítico e exclusivamente técnico.

Os legisladores brasileiros, em tôdas as fases de transição da História Constitucional do país, votam-se sempre à elaboração de textos avançados, em evidente contraste com as realidades nacionais, as quais, até hoje, têm permanecido aquém

(3) CLEANTHO DE PAIVA LEITE — DA COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS — 1945 — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — Págs. 24/25.

(4) OSWALDO TRIGUEIRO — O REGIME DOS ESTADOS NA UNIÃO AMERICANA — Companhia Editora Americana — Rio de Janeiro — 1942 — Pág. 72.

dos dispositivos básicos. Por isto é que, em matéria de governo local, há sempre um problema de reajustamento da lei à realidade.

Se o município é um problema de técnica organizatória do Estado, conforme sãbiamente demonstrou ARAUJO CAVALCANTI em sua substancial obra sobre as diretrizes do governo municipal, que essa técnica se manifeste para melhor, sem desprezar, porém, a experiência até agora haurida, nos diversos regimes do federalismo brasileiro (5). Para isto, porém, torna-se imperioso considerar, desde já, o seguinte :

a) a organização municipal deverá figurar, no texto constitucional, como um capítulo especial no título da organização nacional, consubstanciando-se, o mais possível, em seus artigos, os dispositivos esparsos;

b) na parte tributária, se se tiver em vista a continuidade do sistema em que a arrecadação se faz, mais dispendiosa e ineficientemente, através de três aparelhamentos arrecadadores (da União, dos Estados e dos Municípios), ao invés de um único aparelhamento, dentro ou não de um regime de porcentagens, dever-se-á proceder a uma completa revisão das taxas e impostos, com base

(5) ARAUJO CAVALCANTI — NOVAS DIRETRIZES DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL — 2.^a edição revista; Recife, 1938; Rio, 1940.

num quinquênio (1940/1945), para que sejam aos mesmos conferidos os tributos mais apropriados e rendosos, a fim de que, nas rendas totais, obtenham os Municípios pelo menos 26%, necessários à execução de suas funções e serviços;

c) estabelecidos, no texto constitucional da União, os tributos da competência municipal, não incluir dispositivos que obriguem os municípios à aplicação desta ou daquela porcentagem em serviços que a União, com a cooperação dos Estados-membros, poderá realizar mais eficientemente, dentro de planos a longo prazo;

d) nas esferas de governo, a competência legislativa em face dos "peculiares interesses" seria reservada à legislação ordinária;

e) ter-se-á em vista proporcionar aos municípios a administração de serviços que não só os beneficiem como também lhes proporcionem aumento de rendas, através de taxas que constitucionalmente lhes devam competir, dentro de um plano de incremento à municipalização, pelo financiamento a longo prazo;

f) os impostos e taxas da competência estadual serão transferidos aos Municípios, nos Territórios Federais, além dos que competirem, constitucionalmente aos mesmos municípios e sem prejuízo das dotações federais, deferidas até o momento em que os Territórios possam ser erigidos em Estados.

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA

Notas para a história da reforma administrativa no Brasil

LUÍS CARLOS JÚNIOR

1.^a PARTE

Panorama Geral anterior a 1930

CAPÍTULO XXVI

A borrasca

DEPOIS de eleito e reconhecido para o quadriênio 1930-1934, o Sr. Júlio Prestes, à frente de luzida comitiva, embarcou-se no "Almirante Jaceguai", em viagem de núpcias com a Presidência.

2. Ia o ex-futuro Presidente da República retribuir, nos Estados Unidos da América, a visita que o Presidente Herbert Hoover fizera ao Sr. Washington Luís. Posteriormente, dirigir-se-ia à Europa, onde se poria em contacto com os estadistas do Velho Mundo, em visita de cortesia e propaganda dos interesses brasileiros.

3. Enquanto aquela unidade do Lloyd, guardadamente aprestada para cruzei de tão alta significação, singrava os mares bonanços em demanda de plagas estrangeiras, anuviavam-se, porém, assustadoramente, nossos horizontes internos e a borrasca prenunciava-se iminente.

4. A 26 de dezembro de 1929, em pleno recinto da Câmara, um deputado abate a outro a tiros, em defesa de um filho atacado a punhal. A repercussão do fato é enorme, pois os protagonistas da cena formavam nos campos opostos da política nacional. A vítima, figura destacada do situacismo, celebrizada já pelas suas atitudes turbulentas, provocara o lutuoso incidente. O autor do atentado, mais vítima, talvez, do que aquêle que tombara, é, por sua vez, figura destacada, da Aliança Liberal, homem público dos mais eminentes em que contara a República, cidadão e chefe de família exemplaríssimo.

5. A opinião pública fica estarecida, mas o caso serve de incremento ao tropel das paixões

desencadeadas. A exaltação, dos ânimos é das maiores e só é superada quando outro crime, de âmbito nacional, vem abalar a população.

6. Num regime de compensações, dir-se-ia que as facções opostas estão quites, pois a nova vítima pertence desta vez à Aliança Liberal. Succede entretanto, que a vítima, neste segundo caso, é o Sr. João Pessoa, companheiro de chapa do Sr. Getúlio Vargas, e, portanto, a segunda figura do campo oposicionista.

7. Em vão o Governo procura acalmar os ânimos, prometendo garantias e a punição dos culpados. Ninguém se contenta com a prisão do sicário que, numa confeitaria do Recife, abatera o destemido Governador da Paraíba. Todos querem, por trás dêle, vislumbrar o mandante ou mandantes do magnicídio.

8. A verdade é que a situação se tornara difficilima para o Governo, malgrado tôdas as aparências de força. Embalde o Presidente Washington Luís concedera a primeira parte do aumento de vencimentos ao funcionalismo, na base de 100 % sobre os de 1914, prometendo para breve a parte restante. Embalde o subsídio dos deputados e senadores havia sido aumentado, com o beneplácito Presidente.

9. O povo estava cansado, não propriamente, da pessoa do Presidente, mas do Regime e das freqüentes inquietações que êste acarretava. O levante de Copacabana, a Revolução de São Paulo, a Coluna Prestes e outros pequenos pronunciamentos militares repontando aqui e ali, aliados ao calor da última campanha eleitoral, ao câmbio vil e ao colapso do café, haviam cavado uma profunda e definitiva divergência entre a Nação e os seus dirigentes.

10. Ao anoitecer de 3 de outubro de 1930 começam a circular no Rio rumores de que as comunicações ferroviárias entre esta Capital e o Estado de Minas haviam sido cortadas pouco acima de Entre Rios, na fronteira daquele Estado com o território fluminense. Pouco depois, a Central do Brasil confirma êsses rumores, sem entrar, entretanto, na explicação dos fatos. Por sua vez, a antiga Repartição Geral dos Telégrafos declara não poder comunicar-se por suas linhas com as principais cidades do Estado montanhês.

11. A êsse tempo, já a notícia de que Minas se sublevara corre pela cidade. As autoridades estão atônitas. Também as capitais do Rio Grande e da Paraíba não dão sinal de receber as sucessivas mensagens telegráficas que o Governo procura transmitir-lhes. Parece um movimento simultâneo, que não tarda a confirmar-se.

12. À mesma hora, nas capitais dos três Estados coligados, deflagara um movimento revolucionário, destinado a depor o Governo da República. Em Pôrto Alegre, o Sr. Getúlio Vargas, acompanhado dos Srs. Borges de Medeiros, Flores da Cunha, Oswaldo Aranha, Assis Brasil, Raul Pila e outros próceres, era delirantemente aclamado à sacada do Palácio do Governo. Em Belo Horizonte, o velho Presidente Olegário Maciel, ladeado pelos Srs. Arthur Bernardes e Antônio

Carlos e ainda pelos Srs. Afrânio de Melo Franco, Virgílio de Melo Franco, Francisco Campos, Amaro Lanári, Gustavo Capanema e muitos outros, agradecia comovido as manifestações da multidão que se comprimia nos Jardins do Palácio da Liberdade. Na cidade da Paraíba, o povo, entregue aos seus desejos de vingança, clamava por justiça para o assassino de João Pessoa.

15. No Rio, a atmosfera, se bem que de apreensões, mostrava-se otimista. O Presidente Washington Luís recebia demonstrações de solidariedade de todos os outros pontos do país. O Governo estava habituado a vencer. As guarnições das demais unidades da Federação garantiam fidelidade e a atitude dos soblevados era mais de expectativa que propriamente de ataque, já que se mantinham dentro das respectivas fronteiras.

14. Ainda uma vez o poder constituído esperava vencer, e, às 9 horas da noite de 23 de outubro de 1930, numa estação de rádio desta Capital, em arenga de propaganda, do tipo das que, mais tarde, nos habituaríamos a ouvir, o escritor e acadêmico Medeiros e Albuquerque afirmava que o Governo recebia as melhores notícias de todos os pontos do país e que, em poucas horas mais, as tropas legalistas estariam em condições de debelar a masorca.

REPORTAGEM

Museu Imperial

(Reportagem especial para a "Revista do Serviço Público", de RUY BARCELOS)

EM pleno coração da Cidade Imperial, ou das Hortênsias como a denominam outros, ergue-se o bellissimo monumento de nossa história que é o Museu Imperial. Dentro dum extenso parque cercado de gradis verdes, entre árvores centenárias e flores maravilhosas, divisa-se o edifício central cuja côr rósea e cujas colunas brancas dão uma suave combinação na natureza exuberante de verde.

Não obstante ser Petrópolis um ativo centro de indústria têxtil, em tudo transpira ainda a placidez bucólica do seu ambiente, das suas ruas, do seu povo, da sua vida, como um prolongamento remoto da secular Fazenda Imperial do Córrego Sêco, de propriedade particular dos imperantes brasileiros, cujos descendentes ainda permanecem aqui retratando, com a simplicidade democrática de seu trato, aquela figura magnânima que foi D. Pedro II, e cuja estátua, em atitude contemplativa se vê na praça central da cidade que leva o seu nome, quase fronteiro ao parque do Museu Imperial.

Com o pensamento embalado nessas recordações fui-me aproximando do portão de entrada para pedestres acompanhando instintivamente um grupo de turistas que para ali se encaminhava com suas máquinas fotográficas, valises e alguns embrulhos certamente contendo recordações dessa cidade serana.

Do lado de fóra do portão estacionavam alguns carros. Provavelmente seus donos quiseram caminhar pelo parque em vez de se utilizar da excelente alameda cimentada que, por outro portão conduz à porta do edifício.

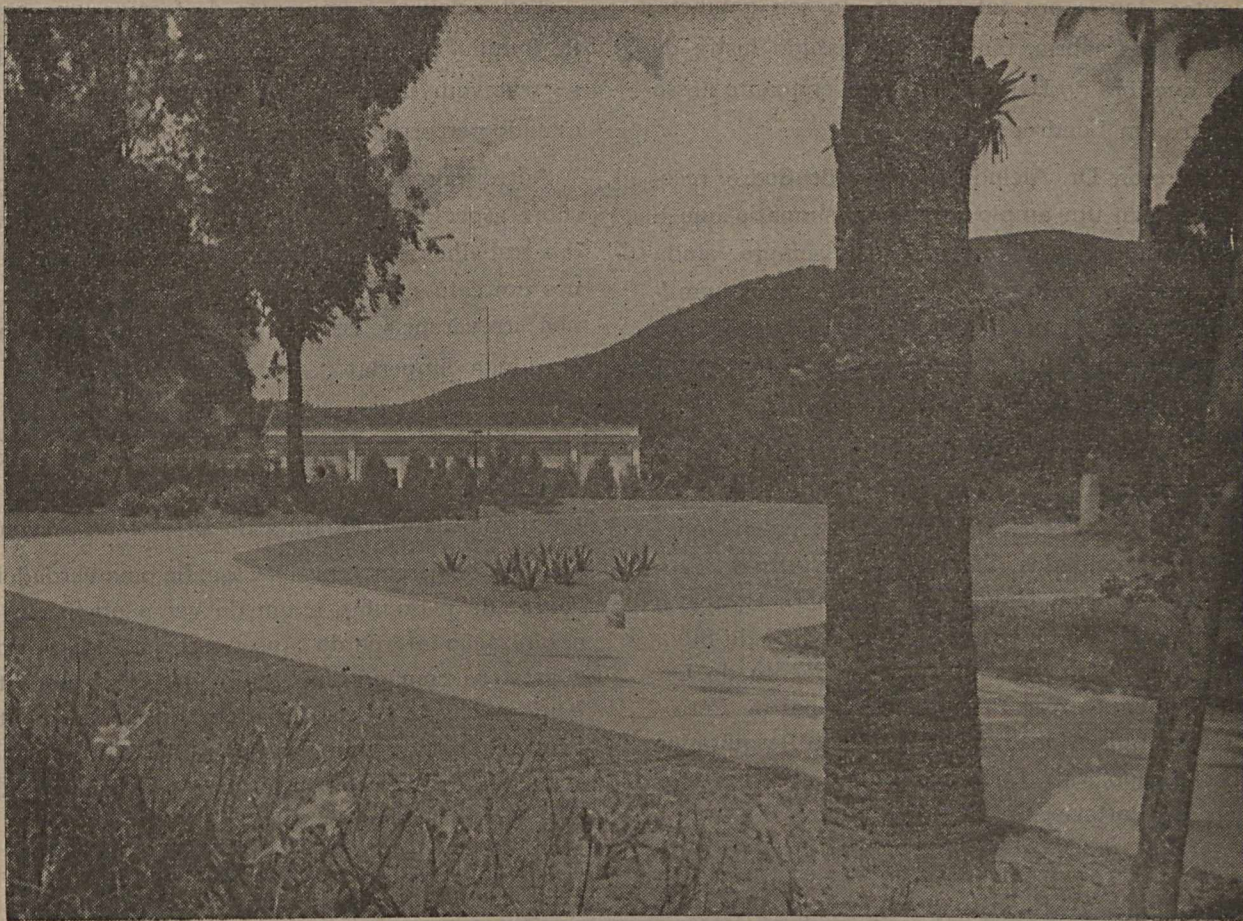
No portão vi um guarda em uniforme verde escuro, bem tratado e limpo, tendo na gola as iniciais M. I. Uniforme idêntico e igualmente bem cuidado usam os serventes dentro do museu, dando-lhe uma nota agradável de asseio e de capricho esmerado no trato ao público.

O parque é notável pela variedade que apresenta em árvores, arbustos e flores. Muitas espécies exóticas estrangeiras e nacionais trazidas por ordem

de D. Pedro II. As aléias bem tratadas assim como os canteiros e gramados. Pude ver um grupo de jardineiros ocupados em suas tarefas, absorvidos nos cuidados da preservação dessa flora magnífica. Aqui e ali algumas estátuas de mármore simbolizando divindades da mitologia grega. São algumas das que adornavam o parque no tempo do imperador, ao passo que outras, por um sentimento de pudicície natural na época, foram enterradas em alguma parte remota do parque quando, com o banimento da família imperial o edifício fôra alugado para servir como sede provisória do Colégio Notre Dame de Sion. À esquerda, a estátua, em corpo inteiro do imperador, fardado de almirante, como que contemplando sereno a evolução ambiente e o passar das décadas nessa cidade que fôra um êrmo há pouco mais de cem anos.

Antes de penetrar no palácio que hoje é a sede do Museu Imperial, e antes de procurar avistarme com o seu Diretor, dei a volta ao edifício e deparei outra construção bastante ampla, ainda em vias de conclusão, e soube pela gentileza de um dos guardas do parque que ali haverá vários salões de exposição, tais como o do Soldado do Império, da Cidade de Petrópolis e de Viaturas. Está localizado na parte posterior do palácio, ao pé do Monte Real ainda coberto de mata verdejante. Atrás de uma sebe de bambús, ainda na mesma direção, mais aos fundos, vi um caramanchão e estufa para orquídeas, a oficina de restaurações, o gabinete fotográfico, o refeitório para os serventes, bem como as instalações sanitárias e os locais onde mudam de roupa os jardineiros e os guardas. Tudo simples, asseiado, simpático. Ao lado se divisa a casita do Chefe de jardim. E voltei ôtimamente impressionado pelo cuidado extremo que pude observar nos menores detalhes da parte externa do Museu Imperial. Isso fez-me sentir antecipadamente que êste havia de realmente ser o que já ouvira falar dêle.

Junto às árvores e plantas observava pequenas taboletas com números que — vim a saber — serão substituídas por placas indicando as espécies



Alameda para automóveis, no parque do Museu Imperial, vendo-se ao fundo as dependências ainda em obras

vegetais, seu nome vulgar e científico, e sua procedência, trabalho de classificação feito pelo botânico Sr. João Geraldo Kuhlmann, atual Diretor do Jardim Botânico do Rio.

Aproximei-me do palácio. Estilo néo-clássico, sóbrio na sua simplicidade, tendo no frontal as armas imperiais sustentadas pelos tradicionais dragões — símbolo da Casa de Bragança.

Subindo alguns degraus amplos, com rampas laterais para os carros, estou diante da porta central. Mas, para entrar, calçam-me umas pantufas de sola de feltro cobertas por um pano de xadrês escuro e que se adapta ao sapato. Todos têm de calçá-las. Até os funcionários da casa. E' para conservar a casa limpa e o soalho polido, bem como para preservá-lo de ser arruinado com os anos de uso intenso pela grande visitação que está tendo diariamente. Outro servente uniformizado deu-me uma ficha e anotou algo numa folha de papel. A minha curiosidade de repórter levou-me a per-

guntar-lhe para que era aquilo e soube que assim faziam o contróle da visitação, podendo a qualquer momento informar o número e o sexo dos visitantes, bem como das crianças e das visitas coletivas especiais que estiveram no Museu.

Deixei a capa e a máquina fotográfica na portaria, onde recebi outra ficha numerada e não pude deixar de apreciar a presteza com que fui atendido na hora de saída pela funcionária, entre uma avalanche de capas, chapéus e embrulhos que havia ali, deixados pelos visitantes enquanto percorriam as salas de exposição.

O saguão de entrada, amplo, com colunas, e um lustre magnífico, de grandes mosaicos de mármore preto e branco que resplandecia pelo trato recebido, deixam uma impressão de agradável contraste com tantos outros que já vi anteriormente em outras visitas de reportagem.

Perguntei a um dos serventes si me seria possível falar com o Diretor e entreguei o meu cartão.

Minutos depois era introduzido no seu gabinete, singelo, mas sóbrio, tendo um bellissimo lustre de prata que fôra do Barão de Penedo, enquanto nosso Ministro em Londres.

O Diretor, Dr. Alcindo de Azevedo Sodré, recebeu-me com um amplo sorriso de simpatia que o caracteriza e que vi ser esboçado sempre, ainda mesmo em tratando com o funcionário mais humilde do Museu. E ouvi depois, a declaração de vários funcionários que o qualificavam expressivamente: — “êle é um amigo dos seus auxiliares”.

Ao dizer-lhe o motivo da minha visita imediatamente chamou alguns de seus colaboradores, os conservadores, e os apresentou, recomendando-me aos seus cuidados. São êles: — Sr. Alfredo Teodoro Rusins, Srta. Haydée D. Tommaso Bastos, e Srs. Paulo Olinto de Oliveira e Mário José da Silva Cruz; o ex-Diretor, durante o afastamento do Dr. Sodré enquanto fôra Prefeito Municipal de Petrópolis, Sr. Luís Afonso d'Escagnolle, o Pesquisador Especializado, Sr. Lourenço Luís Lacombe; e o Chefe da Portaria, Sr. Otávio Simões.

Todos davam a impressão de formar uma grande família, pela maneira franca e alegre com que se tratavam na frente do Diretor e, mais tarde, quando percorriam comigo as salas do Museu.

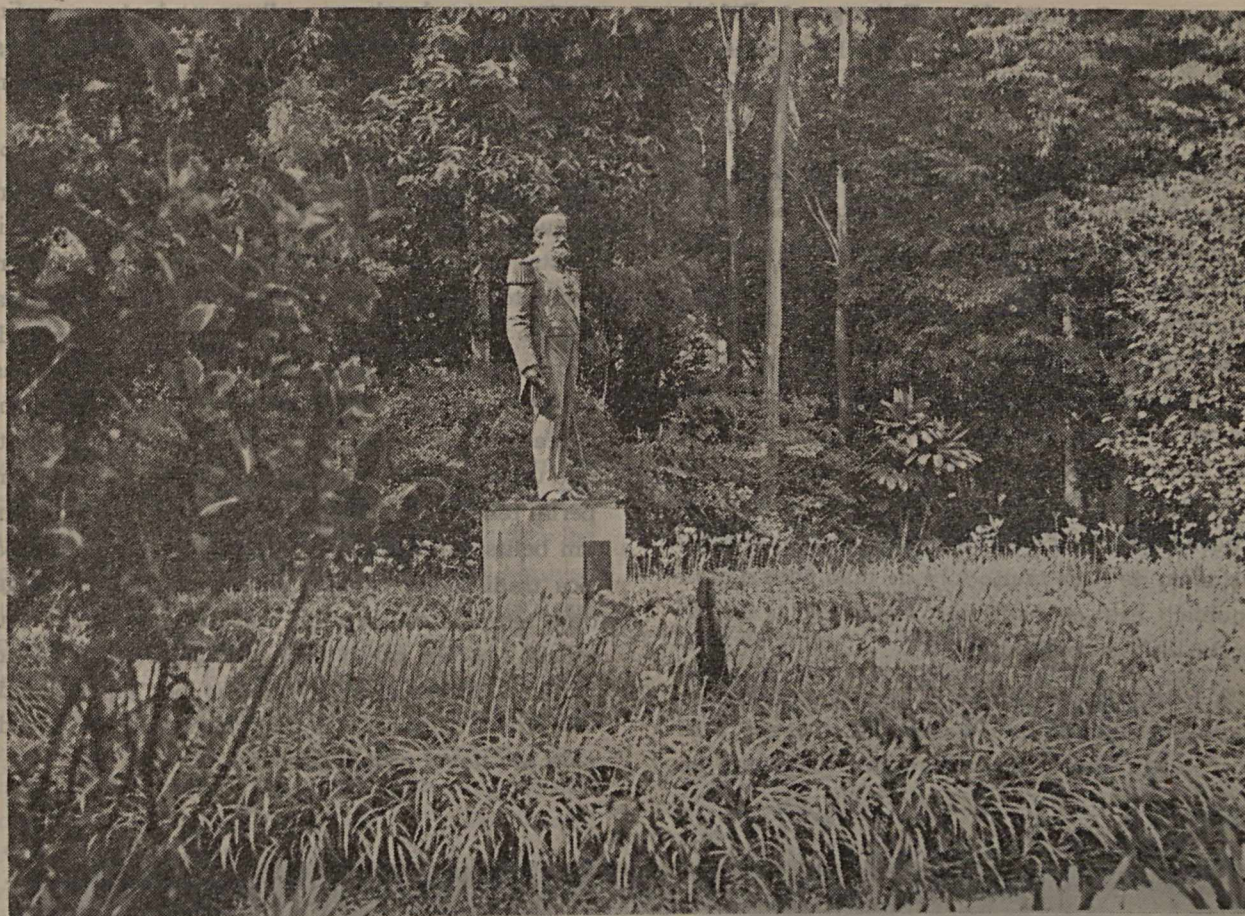
Antes, porém, enquanto entretinha conversação sobre aspectos técnicos da origem, da organização, dos trabalhos e das perspectivas da Casa, serviam-nos um café saborosíssimo perguntando eu, na minha irreverência de reporter, se acaso êsse não era ainda “imperial”.

E' curioso sentir-se o contraste aí. O Museu Imperial transpira o ambiente de uma verdadeira democracia em todos os gestos, atitudes e palavras de todos os seus funcionários, do Diretor ao servente.

Antes de percorrermos a Casa, fiz uma verdadeira “blitz” de perguntas, a fim de ver a eficiência da organização interna do Museu e surpreendi-me com a presteza com que me foram dadas as respostas e informações. A Secretaria tem todos os elementos bem organizados, em pastas e fichários que, de consulta fácil e rápida, surgiam sem sequer quebrar o fio da nossa palestra.



Vista do edifício do Museu Imperial



Um recanto do parque do Museu Imperial

Já havia escrito as minhas perguntas com antecipação a fim de evitar delongas, mas com admiração vi com que presteza o Dr. Sodré atendia a quantos o procuravam, seja por telefone, seja pessoalmente, sem perder o fio da nossa conversação, e a tudo ele imprimia o seu típico bom humor aliado a um grande cabedal de conhecimentos históricos e técnicos, e quando algum assunto requeria maiores esclarecimentos consultava os conservadores num tom de familiaridade que me causou surpresa.

Lembrei-me logo da parte da disciplina do Museu e receioso de magoar ou de exceder-me com uma pergunta menos discreta, aventurei-me: — “Dr. Sodré, que tal a disciplina entre os funcionários de Museu Imperial? Tem havido casos de punições por abusos?” Ao que ele solícito e sem pestanejar replicou: — “Sim, houve alguns poucos casos de advertência, repreensão e mesmo suspensão, mas são tão raros que praticamente diria que eles não existem. O culposo por si mesmo reconhe-

ce que faltou à devida cortezia para com os seus colegas e imediatamente procura dar provas de sua boa conduta a seguir”.

— “Qual a razão da instalação do M. I. neste local e não no Rio de Janeiro, sede da Corte?”

— “Sendo a Fazenda do Córrego Sêco propriedade particular do Imperador, mandou esse edificar nela uma casa de campo, e a 16 de março de 1843 decretou que fôsse aí fundada uma cidade. Assim sendo, verificou-se que a instalação de um Museu Imperial ficaria ideal na única residência edificada especialmente para esse fim para um Chefe de Estado no Brasil, pois as demais tôdas foram, e ainda são, casas adaptadas, como o Palácio de São Cristóvão, Paço da Cidade e Fazenda de Santa Cruz, tôdas já existentes anteriormente e que apenas sofreram aumentos e passaram por vários reformas, adaptações e melhoramentos. E ainda na República repete-se o mesmo fato. O Palácio Guanabara foi a residência da Princesa Isabel e chamava-se Palácio Isabel; o Palácio do Catete

pertencera ao Conde de Nova Friburgo, e o Palácio Rio Negro, residência de verão dos Presidentes da República aqui em Petrópolis, também pertencera ao barão dêsse nome.

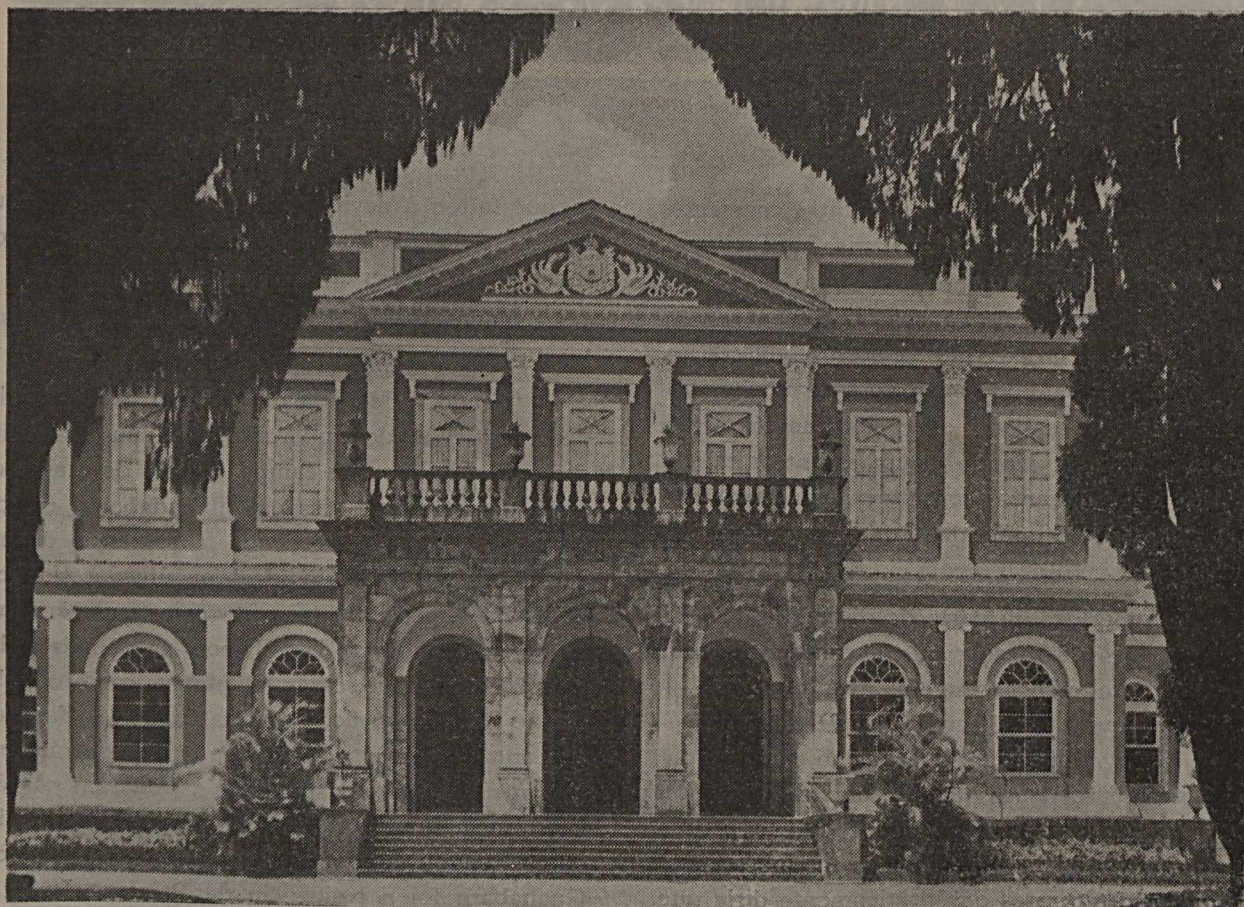
Tendo sido a cidade de Petrópolis fundada pelo Imperador em terras de sua propriedade particular, e o Palácio construído por ordem e às expensas particulares dêle, aliado ao fato de aqui, na Catedral, repousarem seus restos mortais, e ao interesse turístico que representa a cidade, não poderia haver local mais apropriado para a instalação do Museu Imperial. No Rio de Janeiro o Palácio de São Cristóvão já está ocupado pelo Museu Nacional; o Palácio do Paço da Cidade, pelo Departamento Nacional dos Correios e Telégrafos, e a Fazenda de Santa Cruz, além de ficar muito fora de mão para o grande público, está ocupada por dependências do Ministério da Aeronáutica.

Em Petrópolis, D. Pedro II passou os dias mais tranquilos e felizes de seu reinado, entregue a estudo e meditação. Não poderíamos realmente en-

contrar outro local que melhor se adaptasse ao fim a que se destina e que melhor caracterizasse a pessoa do Imperador. Foi ainda aqui que o surpreendeu a República.”

— “Quando surgiu a idéia da criação do M.I.?”

“Alguns anos antes a 1940 eu havia formado um pequeno Museu Histórico Municipal no Palácio Cristal”, diz o Dr. Sodré, “mas sempre com o pensamento voltado para o Palácio Imperial e seu majestoso parque, que vinham servindo como sede do Colégio São Vicente de Paulo, dos padres Premonstratenses. A idéia foi tomando vulto quando, como vereador da Câmara Municipal, tive conhecimento que um dos administradores da então Fazenda Imperial tencionava lotear o parque, destruindo, assim, um belíssimo monumento da melhor e mais simpática tradição da cidade. O projeto fôra embargado a tempo e o único lote vendido, com certa relutância e a um preço bastante majorado, fôra novamente incorporado ao parque por aquisição do Governo Federal, antes que chegasse a ser tocado pelo seu novel proprietário.



Fachada central do Museu Imperial

(Decreto n.º 17.578, de 12 de janeiro de 1945, publicado no dia seguinte no D.O.):

“O Presidente da República,

Decreta: —

Art. 1. E' declarado de utilidade pública, para desapropriação, nos termos do art. 5, letra k, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, o terreno com área de 1.100 m², testada de 22 metros para a Avenida Sete de Setembro e 50 metros para a Praça Pedro II, inclusive pequeno trecho confinando com outro imóvel, situado em Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro

Em dias de verão do ano de 1939, o então Presidente da República, Dr. Getúlio Vargas, num de seus passeios habituais pela cidade dirigiu-se ao Palácio Cristal e lá teve oportunidade de sugerir-lhe do interesse de se criar o Museu Imperial aproveitando-se o imóvel existente, e lembrando que a sua aquisição, pelo Governo, para aquêle fim, talvez não fôsse difícil. Sua Excelência julgou a idéia oportuna, levando em conta o interesse cultural da preservação das nossas tradições e dos elementos materiais ainda existentes, e não tardou muito quando, a 29 de março de 1940, assinou o Decreto-lei n.º 2.096, publicado no D.O. do dia seguinte, criando o Museu Imperial com séde na antiga residência de D. Pedro II, na cidade de Petrópolis.

Já em 1938 eu me havia interessado junto ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional para proceder ao tombamento do Palácio Imperial como monumento histórico nacional”.

E o Dr. Sodré tomando do vol. I do Anuário do M.I. abriu-o à página 317 de onde transcrevi o seguinte noticiário: —

“Até 1938, o antigo Palácio Imperial de Petrópolis permanecia como simples propriedade particular, alugado a um educandário, quando foi então requerido o seu tombamento como monumento histórico nacional.

Assim, por ofício n. 1, de 31 de Maio de 1938, o diretor do Museu Histórico Municipal de Petrópolis, dirigia-se nêsse sentido ao Dr. Rodrigo Melo Franco de Andrade e a 20 de Junho do mesmo ano obtinha a seguinte resposta, por ofício n. 209:

“Tenho a honra de levar ao vosso conhecimento que o Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em sessão realizada no dia 14 do corrente, deliberou deferir o vosso requerimento no sentido de ser inscrito no Livro do Tombo a que se refere o art. 4.º, n. 2, do Decreto-lei n. 25, de 30 de Novembro de 1937, o edificio do antigo Pa-

lácio Imperial dessa cidade, de propriedade da Companhia Imobiliária de Petrópolis S. A., à qual foi expedida a necessária notificação, para os fins de direito”.

E no Diário Oficial, de 13 de Julho de 1938, página 13.929, era publicada a ata da 2.ª sessão ordinária do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, realizada no dia 14 de Junho do referido ano, com o seguinte registro:

“Processo n. 166-T — Monumento: Palácio Imperial de Petrópolis — Proprietária, Companhia Imobiliária de Petrópolis, Relator, Afonso Arinos de Melo Franco. Resolução:

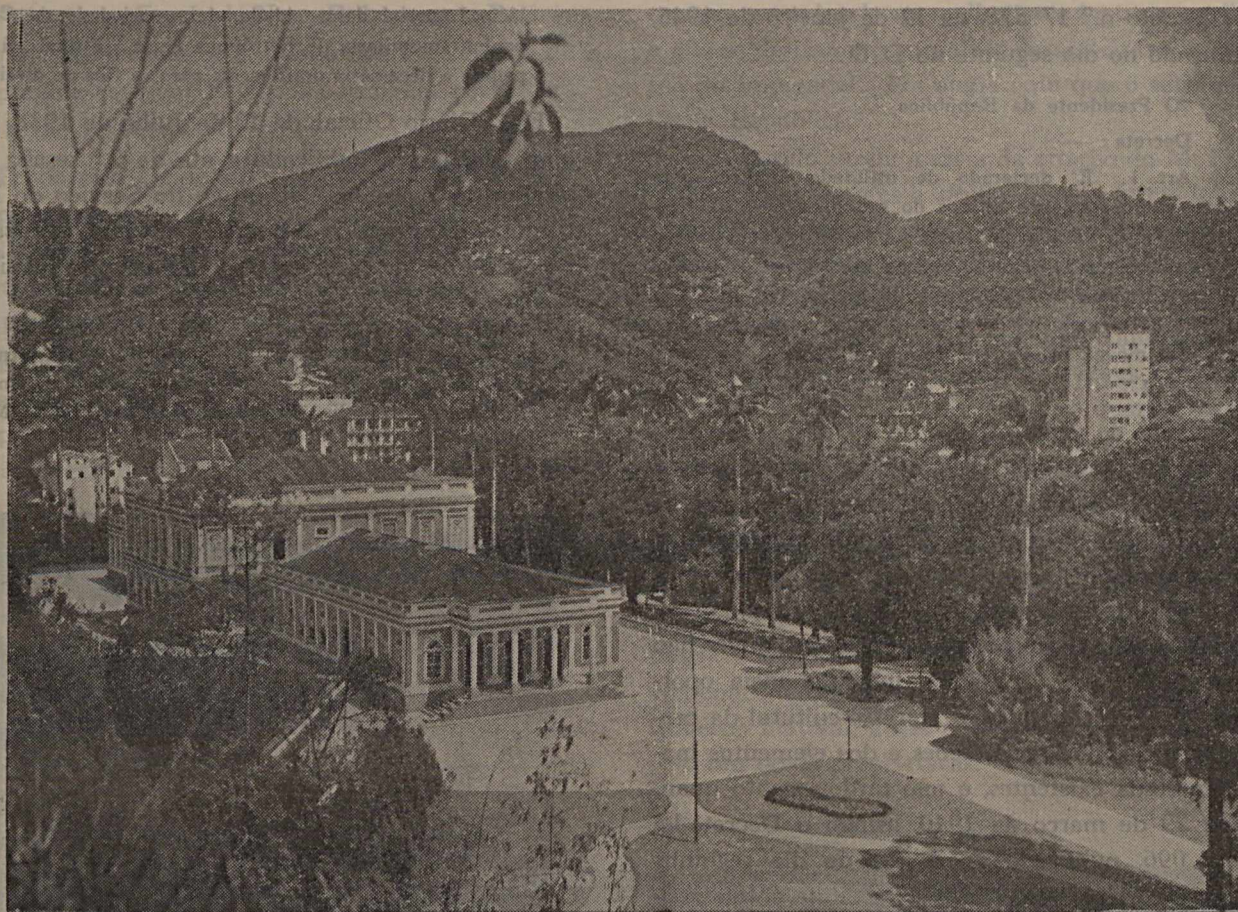


Vista lateral da fachada do Museu

— O Conselho resolveu, unanimemente, conhecer do requerimento do diretor do Museu Histórico de Petrópolis, no sentido do tombamento do edificio do antigo Palácio Imperial daquela cidade e indicar ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional que notifique essa deliberação ao proprietário do imóvel, para os fins de direito.”

— “Como foi realizada a aquisição do imóvel?”

“Encontrando-se o imóvel na jurisdição do Estado do Rio de Janeiro era necessário que sua aquisição se processasse pelo Governo Estadual. Este,



O Museu Imperial visto por traz, do Monte Real

de pleno acôrdo com a excelência de idéia, assim o fez”.

E transcrevi do mesmo vol. I do Anuário do M.I., págs. 318-322 o que se segue : —

“A AQUISIÇÃO DO IMÓVEL

Deliberação comum, do presidente Getúlio Vargas e do interventor Amaral Peixoto, instalarem no antigo Palácio um condigno museu nacional, e estabelecido entre os dois o *modus faciendi*, o comte. Amaral Peixoto deu instruções ao Secretário de Finanças do Estado do Rio, Dr. Rezende Silva, para entabular negociações com o proprietário do imóvel, relativamente à sua aquisição, por parte do Estado.

Logo a seguir, o Dr. Rezende Silva recebia a seguinte comunicação :

“Petrópolis, 24 de Setembro de 1938.

Exmo. Sr. Secretário de Finanças. — Niterói.

Na qualidade de Diretor-Presidente da Companhia Imobiliária de Petrópolis, sucessora da intitulada “Im-

perial Fazenda de Petrópolis”, levo ao conhecimento de V. Ex. que por diversas vezes fui procurado pelos Srs. Dr. Alcindo de Azevedo Sodré e Carlos de Magalhães Bastos que em nome do Sr. Interventor vieram indagar em que condições a Companhia aforaria o edifício do antigo Palácio Imperial e respectivo parque, para nêle ser instalado o Museu Histórico destinado a reunir tudo aquilo que pudesse recordar a grande figura do Imperador o Senhor Dom Pedro Segundo, de gloriosa memória.

Respondi a tão ilustrados emissários que em princípio a Companhia não desejava aforar o aludido imóvel, mas que tendo em vista as circunstâncias especialíssimas do destino que lhe seria dado, abriria de bom grado uma exceção em seu propósito; interrogado acêrca do preço, respondi que se poderia tomar por base inicial o valor de pequeno lote aforado há uns sete anos em comparação com a área total do parque, porque, quanto ao edifício, carecia de elementos para uma pronta resposta.

Pelo método apontado, o valor do parque seria de 1330 contos de réis, mais ou menos e dada a amplitude do edifício, poderia-se estimar o total em cerca de 2 mil contos.

Reduzindo a escrito, para ulterior deliberação do Exmo. Sr. Interventor, o ocorrido nas aludidas con-

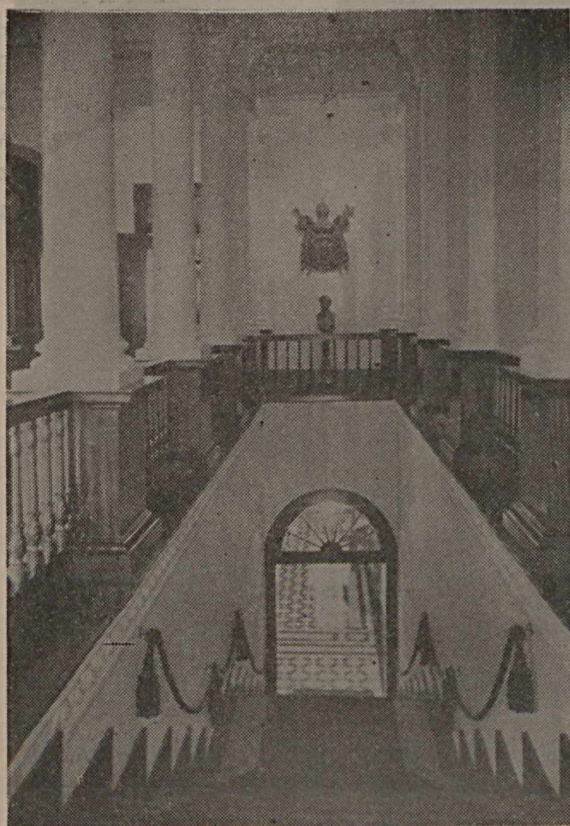
ferências, tenho o prazer de aguardar as ordens de V. Ex. para solicitar oportunamente dos Srs. Acionistas da Companhia a precisa autorização para fazer o aforamento, dentro das bases que forem assentes com V. Ex. e sem mais tenho a subida honra de apresentar à V. Ex. as minhas mais distintas saudações.

— Américo Mendes de Oliveira Castro".

E a aquisição do imóvel tomaria corpo com a assinatura dos seguintes atos oficiais:

DECRETO N. 684, DE 3 DE FEVEREIRO DE 1939

O Interventor Federal no Estado do Rio de Janeiro, usando da atribuição que lhe confere o Artigo 181 da Constituição da República,



Escada que leva ao sobrado do Museu Imperial

DECRETA :

Art. 1.º Fica autorizada a aquisição do imóvel denominado "Parque Imperial", sito à rua 7 de Setembro, na cidade de Petrópolis, com a superfície aproximada de 22,260 m².

Parágrafo único. A Diretoria do Domínio providenciará, em tempo útil, o levantamento da planta do referido imóvel.

Art. 2.º O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O Secretário de Estado das Finanças assim o tenha entendido e faça executar.

Palácio do Governo, em Niterói, Fevereiro de 1939.

(aa) Ernani do Amaral.

J. Resende Silva.

DECRETO-LEI N. 44, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1939

O Interventor Federal no Estado do Rio de Janeiro, na conformidade do disposto no Art. 6.º, n. IV do Decreto-lei n. 1.202 de 8 de Abril de 1939.

Considerando que o Governo Federal resolveu instalar o "Museu Imperial" na cidade de Petrópolis, onde teve histórica residência a antiga Família Imperial do Brasil;

Considerando que é de propriedade do Estado, disponível no momento, o imóvel denominado "Parque Imperial", na cidade de Petrópolis, onde bem localizado ficará o referido Museu Imperial;

Considerando que o Estado foi autorizado a doar à União o imóvel denominado "Parque Imperial", na cidade de Petrópolis;

DECRETA :

Art. 1.º O Estado transferirá do seu patrimônio para o da União, por escritura pública de doação, o imóvel de sua propriedade, denominado "Parque Imperial", situado na avenida 7 de Setembro, na cidade de Petrópolis, com a área já demarcada, de 22,330 m², 8465, bem como todas as benfeitorias ali existentes, inclusive a antiga residência da Família Imperial.

Parágrafo único. A doação será feita para que seja instalado no imóvel o "Museu Imperial", revertendo ao patrimônio do doador o imóvel com todas benfeitorias assim as já existentes como as que acresçam de futuro, desde que não mais se torne necessário aos fins a que se destina.

Art. 2.º Revogam-se as disposições em contrário.

O Secretário de Estado das Finanças assim o tenha entendido e faça executar.

Palácio do Governo, em Niterói, 27 de novembro de 1939.

(aa) Ernani do Amaral.

Walfredo Martins.

A CRIAÇÃO DO MUSEU IMPERIAL

O Diário Oficial, de 30 de Março de 1940, publicava o seguinte :

DECRETO-LEI N. 2.096 DE 29 DE MARÇO DE 1940

Cria, na Cidade de Petrópolis, o Museu Imperial,

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição,

DECRETA :

Art. 1.º Fica criado o Museu Imperial, na cidade de Petrópolis.

Art. 2.º O Museu Imperial terá por finalidades :

a) recolher, ordenar e expor objetos de valor histórico ou artístico referentes a fatos e vultos dos reinados de D. Pedro I e, notadamente, de D. Pedro II;

b) colecionar e expor objetos que constituam documentos expressivos da formação histórica do Estado do Rio de Janeiro e, especialmente, da cidade de Petrópolis;

c) realizar pesquisas, conferências e publicações sobre os assuntos da história nacional em geral e de modo especial sobre os acontecimentos e as figuras do período imperial, assim como da história do Estado do Rio de Janeiro e, particularmente da cidade de Petrópolis.

Art. 3.º O Museu Imperial será instalado no antigo Palácio Imperial, na cidade de Petrópolis.

Art. 4.º Ficam criados, no quadro I do Ministério da Educação e Saúde, um cargo em comissão, padrão L, de diretor, e um cargo, padrão K, de Secretário do Museu Imperial.

Art. 5.º Os serviços do Museu Imperial serão executados por funcionários do Quadro I do Ministério da Educação e Saúde e por pessoal extranumerário, admitido na forma da legislação em vigor.

Art. 6.º Fica aberto ao Ministério da Educação e Saúde o crédito especial de 168:400\$000 (cento e sessenta e oito contos e quatrocentos mil réis), para atender, no corrente exercício, às despesas de manutenção do Museu Imperial, sendo 50:400\$0 (cincoenta contos e quatrocentos mil réis) para as despesas com o provimento dos cargos criados por este decreto-lei, 18:000\$0 (dezoito contos de réis) para as despesas com pessoal extranumerário e 100:000\$0 (cem contos de réis) para as despesas de material, conforme a discriminação a ser decretada.

Art. 7.º Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 29 de Março de 1940, 119.º da Independência e 52.º da República.

GETÚLIO VARGAS.

Gustavo Capanema.

A. de Souza Costa."

"Com a enorme valorização dos terrenos e imóveis na cidade de Petrópolis nos últimos cinco anos, parece hoje irrisória a quantia paga pelos mesmos em 1939 quando, deduzidas diversas cobranças a fazer à Cia. Imobiliária de Petrópolis,

ficou muito aquém dos Cr\$ 2.000.000,00 o que hoje representa no mínimo cinco vezes mais.

Muitas outras vezes o M.I. teve oportunidades de fazer aquisições grandemente vantajosas tendo nascido sob um signo tão favorável, e que hoje possivelmente se tornariam praticamente impossíveis pela enorme valorização que têm tido os objetos históricos".

— "Houve necessidade de obras de maior vulto no edifício para adaptá-lo às exigências do M.I.?"

"Sim. Ocupado que foi durante 48 anos por dois estabelecimentos de ensino — de 1892-1908, pelo Colégio Sion, e de 1908-1940, pelo Colégio São Vi-



Corredor da ala esquerda, vendo-se ao fundo o Museu Imperial

cente, bem se pode calcular as modificações introduzidas no edifício, pondo abaixo várias paredes para instalar salas de aula, e o desgaste natural durante tantos anos que sofreu o seu soalho primitivo. Foi mesmo necessário substituí-lo inteiramente na ala direita do Palácio. Externamente ainda está em vias de conclusão a dependência que abrigará três amplos salões de exposição, o do Soldado do Império, o dedicado à Cidade de Petrópolis para o qual serão levadas as peças do antigo Museu

Municipal de Petrópolis, e o salão de Viaturas. Para 1947 esperamos ter tôdas as obras inteiramente concluídas e talvez mesmo todos os salões já abertos à visitação pública”.

— “Qual a procedência das peças expostas uma vez que em Petrópolis quase nada existia?”

— “Muitas foram as procedências, seja por transferência, por doação, por permuta ou por aquisição.

As transferências mais importantes foram de peças que vieram do Palácio do Ministério das Relações Exteriores, onde o Barão do Rio Branco havia recolhido um excelente conjunto de peças históricas da monarquia; do Palácio do Catete; do Tesouro Nacional e da Casa da Moeda — as duas coroas e o cetro grande; ;— da Prefeitura do Distrito Federal, por cujo intermédio, ao adquirir o Parque da Cidade de propriedade do Sr. Guilherme Guinle, veio transferido para aqui um notável acervo de objetos imperiais que se encontravam lá, bem como no Museu da Cidade, da mesma Prefeitura, e de sua Tesouraria; do Museu Histórico Nacio-

nal; da Biblioteca Nacional; da Escola e do Museu Nacional de Belas Artes; do Museu Nacional; do Ministério da Guerra; e de outras procedências.

A lista dos doadores sobe a muitas centenas entre os quais, devido ao volume e importância das doações feitas, poderia citar os nomes do Dr. Pedro de Paranaguá, Sr. Vasco Lima, Exm.^a Snr.^a Viúva Lineu de Paula Machado, e outros.

As permutas foram realizadas, principalmente na nossa coleção de porcelanas brazonadas, com muitos dos colecionadores particulares e com o Museu Histórico Nacional por peças em duplicata de propriedade do M.I. por outras de que o Museu não dispunha, e isso sempre na base de vantagem para a Casa.

As aquisições mais volumosas em seu conjunto foram: a coleção de louça brazonada do Dr. Carlos Frederico da Silva; parte da coleção adquirida pelo Governo Federal ao Dr. Djalma Fonseca Hermes; a coleção do Dr. Joaquim Catramby; e a das Snras. irmãs Figueiredo, filhas do pintor Aurélio Figueiredo, e sobrinhas do grande Pedro Américo.



Salão de Conferências do Museu Imperial



Dr. Alcindo de Azevedo Sodrés, Diretor do Museu Imperial, na sua mesa de trabalho

Tôdas as peças antes de serem expostas são examinadas quanto à ausência de cupim, são restauradas se necessário, fichadas, catalogadas e avaliadas ao preço médio na data quando isso é feito”.

— “A reestruturação do M.I. decretada há pouco veio alterar basicamente o andamento dos serviços do mesmo?”

“Não. O decreto-lei n.º 9.190 de 22 de abril do corrente ano (1946), publicado no D.O. a 24 do mesmo mês, veio atender às necessidades do M.I. no sentido de dar-lhe a elasticidade necessária para o seu franco desenvolvimento dentro da experiência do tempo em que está funcionando, pois o regimento anterior fôra feito “in ausente” na mesma data da criação do M.I. e antes mesmo de ser designado o Diretor, portanto à revelia de todo e qualquer funcionário que veio depois servir aqui e tinha de sentir-se restringido pela inadaptação do regimento primeiro às reais necessidades da Repartição. O atual regimento, mesmo que não atinja o programa ideal de um museu mo-

derno, parece ser excelente dentro das circunstâncias ambientes e das necessidades que ainda não pudemos contornar”.

— “Quais as normas adotadas pelo M.I. a fim de enquadrá-lo entre os museus tènicamente modernos, uma vez que êle é de criação recente?”

“Em primeiro lugar, o público é o legítimo dono da Instituição e tudo é feito para facilitá-lo, para atendê-lo e para causar-lhe boa impressão através da arrumação e conservação esmerada que procuramos dar às nossas coleções. Parodiando, procuramos realizar a frase em que se anuncia que “o freguês tem sempre a razão”.

Não utilizamos das antipáticas e antiquadas placas de “E’ proibido tocar”, “E’ proibido fumar”, “E’ proibido pisar na grama”, “E’ proibido colher flores”, etc.

Nas salas onde há cordão de isolamento êste só existe como proteção aos tapetes que cobrem o soalho e que são autênticos Aubusson do século passa-

do. Nas demais salas, onde não há tapetes, o curso é livre.

Recompondo a maior parte das salas como se fôra de uso atual ainda, imprimindo-lhes o cunho de reconstituição de ambientes, zelamos ciosamente pelo asseio e ordem, como se diariamente recebêssemos visitantes ilustres em nossa residência particular, pois cremos que o nosso povo já está bastante evoluído para sentir que um museu não é um depósito de objetos velhos, franqueado ao público, empoeirados e cheios de cupim. Existem outros detalhes, tais como vitrinas especiais, que não podemos realizar prontamente devido a dificuldades técnicas do momento e seu alto custo aguardando por ocasião mais oportuna”.

— “Está correspondendo à expectativa dos moldes técnicos a aplicação dos conceitos modernos de museu em relação ao nosso ambiente?”

“Perfeitamente. Dispensamos ao nosso povo a consideração que merece um público culto e educado e não temos queixas por abusos ou por não corresponder êsse à nossa confiança. E podemos observá-lo bem no fato de que os objetos expostos abertamente não têm sofrido por isso, pois nosso povo sabe reconhecer o lugar onde se encontra e o tratamento que lhe dispensamos para respeitar e observar os objetos expostos em vez de querer danificá-los. Se alguém se senta numa poltrona que foi do imperador, ou se toca na espineta que veio na Corte de D. João VI, é mais pelo desejo de poder afirmar que já se sentou numa cadeira imperial ou que já dedilhou num cravo do século XVIII, e não pelo espírito de querer abusar dos objetos apresentados. Estamos plenamente satisfeitos com o nosso povo”.

— “Qual é a relação que o M.I. mantém com a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional?”

“A mais íntima possível. Agrada-nos trabalhar de comum acôrdo com o órgão máximo na proteção dos bens culturais do Brasil. E não temos de que nos arrepender disto. A sua colaboração direta nas obras de restauração do Palácio, na de outras obras de construções e na do Parque foi-nos e ainda está sendo inestimável. E oxalá nunca nos falte! Em todo e por tudo só vemos vantagens técnicas e morais em manter relações cada vez mais estreitas com a D. P. H. A. N.”

— “Qual o contacto que existe entre o M.I. e os demais museus federais e outros?”

“Apenas um contacto formal. Ainda nos falta, no ambiente nacional, uma vinculação estreita entre os museus, algum boletim coletivo, alguma entidade que forme uma grande família dos que se dedicam a assuntos de museologia. Existe, na verdade, o Instituto Brasileiro de História da Arte, que tem reunido no seu seio quase todos os conservadores do Distrito Federal e do Museu Imperial, além de diversos outros talentos conhecedores do assunto. Mas a sua atividade é independente, inteiramente desligada dos museus como instituições patrocinadoras. Sempre que há alguma consulta a fazer, o que observamos é a ligação individual de amizade que une os conservadores e esporadicamente a correspondência oficial entre os Diretores. Mas fora disso nada de especial pode ser observado. Até pelo contrário. Geralmente, os museus se olham com certo retraimento pois receiam que um ou outro museu possa vir a pedir-lhe a cessão de algum objeto. Êsse ciúme é natural que exista em museus particulares, resultados do amor de colecionar antiguidades de alguns indivíduos, mas não em museus oficiais. Vêzes há onde o próprio público nos pergunta porque determinadas peças não são trazidas de outros museus para aqui, por ser êste o lugar ideal para elas pela natureza expressiva do período imperial dentro do ambiente que estamos formando.

De nossa parte, posso afirmar com tóda a sinceridade, tal espírito foi banido desde o início e a prova do que afirmo é que, em 1941, o M.I. de iniciativa espontânea mandou a Sabará, Minas Gerais, nove cadeiras antigas com espaldar de couro tendo gravadas as armas da cidade para o futuro Museu do Ouro, que somente agora, dia 16 de maio foi inaugurado na mesma Casa da Câmara Municipal primitiva. Êste mesmo espírito observámos da parte do Museu Histórico Nacional, cedendo-nos 14 peças, do Museu Nacional de Belas Artes que nos cedeu 15 peças, do Museu Nacional, cedendo-nos 11 e do Museu da Cidade, do Distrito Federal, de onde saíram 6 peças.

Contudo, esperamos que em dias futuros concretise mais enfaticamente êste espírito de colaboração entre os museus.”

— “Existe algum contacto do M.I. com museus estrangeiros?”

— “Atualmente só mantemos a permuta de publicações com alguns dos museus norte-americanos e argentinos. Esperamos futuramente manter relações mais íntimas com outros, com a normalização dos transportes e com a nomeação dos “membros correspondentes do M.I.” que foi autorizada pelo novo regimento do nosso Museu”.

— “Qual a situação econômica do M.I. diante do plano de economia nacional recomendado e adotado pelo Governo?”

“Só a parte de aquisição ficou afetada dentro desse plano. As demais despesas decorrentes normalmente com a manutenção do Museu e aprovadas em orçamento nacional nada sofreram, salvo a nomeação de alguns servidores para substituir outros demissionários. Assim, o M.I. fez a sua quota de sacrifícios para atender ao plano de economia nacional quando lhe foi suprimida a verba de Cr\$ 686.643,00 destinada em orçamento deste ano para a aquisição da valiosíssima coleção de moedas, medalhas e condecorações do período imperial, ao todo 2.243 peças, de propriedade do Dr. Mário Góes de Vasconcelos e que já estava em entendimentos durante mais de três anos, tendo sido avaliada por duas comissões designadas pelo Governo. Foi pena o Museu não receber esta coleção agora, pois no futuro poderá ela ser vendida a particulares ou ser desdobrada, e assim talvez nunca mais consigamos obter peças raras, algumas únicas, que tanto enriqueceriam as nossas demais coleções. Mas concordamos plenamente com a quota de sacrifícios que nos tocou na economia nacional”.

— “Quais são as seções do M.I. e qual a sua importância do ponto de vista do interesse técnico, histórico e cultural?”

— “O M.I. atualmente se divide em três Divisões e um Serviço Auxiliar. As Divisões são: I — Monarquia Brasileira, subdividindo-se em duas Seções agrupando atividades tecnicamente mais facilmente executáveis, tais como: a) Seção de Brasil-Reino e Brasil-Império; b) Seção de Porcelanas e Cristais brasonados; Cidade de Petrópolis e Viaturas. II — Ourivesaria, compreendendo: a) Seção de Jóias, Miniaturas e Prataria; b) Condecorações, Medalhística e Numismática Imperial; III — Documentação Histórica, abrangendo: a) Biblioteca, Filatelia, Mapoteca, Estampas, b) Arquivo, Documentação Fotográfica, Publicações e Intercâmbio Cultural; IV — O Serviço Auxiliar com-

preende: a) Seção de Administração; b) Portaria, c) Vigilância, d) Oficina de Restaurações, e) Depósito, f) Gabinete Fotográfico, g) Parque.

Esta divisão de trabalhos realizados aqui é o resultado de experiências de alguns anos e que — vimos — atende melhor às nossas necessidades internas. Quanto à parte relativa à organização interna, é vasada nos moldes mais rigorosos de técnica moderna, seja na parte de técnica de museus, a cargo de conservadores aprovados todos em concursos de provas e títulos realizados pelo DASP, como também na parte relativa à Divisão de Documentação Histórica e à Seção Administrativa. Tendo o M. I. iniciado a sua existência em plena época de renovação de sistemas técnicos foi-nos fácil enquadrar a nossa repartição nesses moldes desde os seus primeiros dias de existência e plenamente satisfeitas as necessidades nos anos de sua existência.

Há fichas técnicas modernas tanto nas duas Divisões Históricas, todas com fotografias dos objetos, descrição, dimensões, procedência, avaliação, e histórico individual da peça em aprêço, como também na Divisão de Documentos e no Serviço Administrativo, a primeira com um excelente fichário das obras, autores e assuntos, bem como do movimento de expedição do nosso Anuário e das permutas de outras publicações, e a segunda, com um completo fichário de todo o movimento da Secretaria e da visitação, como ainda com a ficha individual completa de cada funcionário, de modo a podermos ter qualquer informação em todos os setores de nossas atividades em alguns minutos apenas”.

— “Qual o patrimônio atual do M.I. e que perspectivas tem para novas aquisições?”

“No meu relatório anual a o Sr. Ministro da Educação e Saúde, referente ao ano de 1945, mencionei os seguintes dados extraídos do inventário procedido anualmente do movimento de material entrado no M.I. até o fim do ano passado: — em 31 de dezembro de 1945 o número de registro do inventário do material entrado no M.I. alcançou a cifra de 8.639 objetos, contado desde a criação do M.I. até àquela data, atingindo esses a quantia de Cr\$ 13.960.846,66 (treze milhões, novecentos e sessenta mil, oitocentos e quarenta e seis cruzeiros e sessenta e seis centavos).

E' preciso notar que essa quantia está muito abaixo dos valores atuais de quase totalidade dos

objetos cuja avaliação fôra feita na data de sua entrada no museu, aos preços médios na época, dos quais a maioria tem sofrido uma alta incrivelmente brusca atingindo até a proporções que excedem de 2.000 %, fato facilmente verificável em relação às porcelanas brazonadas que, atualmente chegam a ultrapassar Cr\$ 10.000,00 por peça quando o M.I. tem muitas delas adquiridas ainda ao preço de Cr\$ 500,00, Cr\$ 800,00 ou Cr\$ 1.000,00.

Desta forma, sem receio de exagerar, avaliando a grosso modo pelo que isso representaria atualmente baseado nos preços correntes, imóvel e acervo reunido nêlo, poderia dar uma base de Cr\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de cruzeiros).

Quanto às novas aquisições por compra, transferência ou doação, há inúmeras em vista, mas é preferível não tocar no assunto porque nem sempre as previsões muito otimistas se realizam conforme o nosso desejo".

— "Executa o M.I. alguns planos de atividades especiais? Quais?"

"O M.I. tem promovido inúmeras conferências, bem como cedido o seu salão de conferências para o Instituto Histórico de Petrópolis e à Prefeitura Municipal.

— Assim, desde a sua inauguração já foram realizadas as seguinte: *Patrocinadas pelo M.I.:*

"Arte Gótica" — Dr. Ovídio Cunha.

"Petrópolis de outrora" — Frei Estanisláu Schaette.

"Imperatriz Amélia" — Dr. Afrânio Peixoto.

"Barão do Rio Branco" — Dr. Leví Carneiro.

"O Marquês do Paraná no Rio da Prata" — Dr. Leão Teixeira Filho.

"Condessa de Itapagipe e outros retratos" — Dr. Pedro Calmon.

"Aspectos da Cultura Chinesa" — Frei João Baptista Kao-se-tien.

Patrocinadas pelo Instituto Histórico de Petrópolis:

"Centenário da Fundação de Petrópolis" — Dr. Pedro Calmon.

"Casamento de D. Pedro II" — Alfredo Teodoro Rusins.

"Primeira viagem de D. Pedro II à Inglaterra" — Sr. Francisco Marques dos Santos.

"A Condessa de Barral" — Dr. Américo Jacobina Lacombe.

"Variações em torno da dôr" — Ministro Goulart de O'liveira.

"Hermogênio Pereira da Silva" — Dr. Sá Earp Neto.

"D. Pedro II na pacificação do Rio Grande do Sul" — Dr. Alcindo Sodré.

"O Major Sérgio Marcondes de Andrade" — Dr. Leão Teixeira Filho.

"O Chanceler da Paz" — Dr. Rangel Pestana.

Sessão solene em homenagem aos Bispos Brasileiros, por ocasião do Congresso Eucarístico em Petrópolis, sendo orador o Dr. Mário Aloísio Cardoso de Miranda.

Patrocinadas pela Prefeitura Municipal de Petrópolis, em língua francesa: —

"La Littérature française — Verlaine" — Prof. Michel Simon.

"Contes d'Enfants — Contes primitifs" — Prof. Alberto Childe.

"Le prêtre dans le roman français moderne" — Pe. Secondi.

Além disso, o salão foi cedido para a reunião da fundação da Sociedade Filatélica e Numismática de Petrópolis e para sessões solenes de recepção de novos acadêmicos da Academia Petropolitana de Letras.

— O M.I. mantém todos os anos um curso interno para a preparação intelectual do seu grupo de zeladores, função essa que tem por finalidade especial guiar o público nas salas de exposição.

— O serviço de permuta de publicações do M.I. com outras instituições culturais está crescendo dia a dia e esperamos manter um contacto mais regular com as do estrangeiro, assim que haja maior regularidade de meios de comunicação, especialmente com a Europa.

— Pelo novo regimento o M.I. terá "Membros Correspondentes" dentro e fora do país, designados pelo Diretor, a fim de estreitar os laços de intercâmbio cultural fora de sua sede.

— O Secretário do M.I., Sr. Alfredo Teodoro Rusins, durante os quatro anos que está aqui, já realizou 8 viagens em nome do M.I., sete dentro do país, de norte a sul, e uma ao exterior, estudando a organização dos museus latino americanos e o intercâmbio cultural nesta esfera de atividades tôda a América do Sul, sendo que quase a totalidade dessas viagens fôra feita a expensas próprias e redundaram em apreciável acréscimo do patrimônio do museu por doações recebidas nelas que vão para mais de Cr\$ 150.000,00 e num contacto direto dum funcionário do museu com outros museus, bibliotecas, colecionadores de antiguidades e historiadores.

— O M.I. ainda participou em algumas exposições fora da sua sede. Em março de 1943, na "Exposição Iconográfica do Centenário de Petrópolis" no Grupo Escolar D. Pedro II, em Petrópolis, com alguns quadros; nas exposições de "Leques" e "Miniaturas" promovidas pelo Museu Nacional de Belas Artes, no Rio, respectivamente em dezembro de 1944 e novembro de 1945; e comemorando o 1.º Centenário da Colonização Alemã em Petrópolis, realizou na sua sede, nos meses de junho e julho de 1945, uma exposição retrospectiva.

— Aos sábados, à tarde, durante o verão costuma reunir-se na sala de leituras da Biblioteca do M.I. um grupo seletivo de intelectuais nacionais e estrangeiros que vêm passar os fins de semana em Petrópolis e realizam "Tertúlias Históricas", muito interessantes, e sempre bem concorridas, não obstante seu caráter privado, e denominadas, com muito espírito, pelos seus componentes de "Léro-léro".

— "Edita o M.I. alguma publicação? qual?"

— "Presentemente temo-nos limitado à publicação do Anuário do Museu Imperial, do qual já saíram 3 volumes e o 4.º já está em vias de ser ultimado. Futuramente, é nosso pensamento, publicar monografias especializadas sobre as coleções, o catálogo e postais com vistas do museu.

O Anuário é uma publicação de grande formato, impresso em papel couché, com ilustrações, muitas delas a cores, tratando de assuntos vários, relativos às finalidades do museu e escritos pelos funcionários do mesmo e por historiadores de reconhecida autoridade.

Assim, o primeiro volume, com 334 páginas contém, além do Prefácio e o Noticiário, esse último no fim, os seguintes artigos:

"Dom Pedro II em Petrópolis" — Dr. Alcindo Sodré.

"Nobreza brasileira" — Dr. Américo Jacobina Lacombe.

"O Leilão do Paço de São Cristóvão" — Sr. Francisco Marques dos Santos.

O segundo volume, com 300 páginas, consta dos seguintes trabalhos, também além do Prefácio e do Noticiário: —

"Pedro II — Aspectos de sua personalidade" — Dr. Wanderley Pinho.

"D. João VI, a transmigração da família real portuguesa e a colonização do Brasil no jornal "O Conciliador do Reino Unido", do Visconde de Cairú (1821)" — Dr. Hélio Viana.

"As duas últimas festas da Monarquia — Bodas de Prata de suas Altezas Imperiais — O Baile da Ilha Fiscal — Memórias (inéditas) do engenheiro Adolfo José del Vecchio, construtor da Ilha Fiscal" — Sr. Francisco Marques dos Santos.

"A elevação de Petrópolis a Cidade" — Dr. Mesquita Pimentel.

"Imperatriz Amélia" — Dr. Alcindo Sodré.

"Uma cerimônia na Corte em 1864" — Sr. Lourenço Luís Lacombe.

"Louça da Companhia das Índias" — Sr. Alfredo Teodoro Rusins.

"O Paácio Imperial de Petrópolis" —

"Arquivo do Museu Imperial" —

O volume terceiro, com 264 páginas, apresenta: —

"Cartas do Barão de Taunay a Dom Pedro II" — Sr. Afonso de E. Taunay.

"A Mimá de Gobineau" — Dr. Afrânio Peixoto.

"Centenário dos primeiros selos do Brasil" — Dr. Roberto Thut.

"Varnhagem no Paraguai — Uma caçada de Antas em Petrópolis" — Dr. Clado Ribeiro de Lessa.

"Porcelanas da Casa de Bragança" — Gastão Penalva.

"Memorial do Rio de Janeiro" — Ferreira da Rosa.

"O Conde da Barca" — I. M. de Loreto, O. P.

"Dom Pedro II, Chefe de Estado" — Dr. Alcindo Sodré.

"Ligeiras Notas sobre Leques" — Srta. Nilza Botelho.

"Arquivo do Museu Imperial".

Continúa no próximo número.

DOCTRINA

Dos crimes contra a fé pública

OSCAR STEVENSON

Professor de Direito Penal na
Universidade do Brasil.

Sumário : *Da falsidade de títulos e outros papéis públicos — Falsificação de papéis públicos — Petrechos de falsificação — Da falsidade documental — Falsificação de sêlo ou sinal público — Falsificação de documento público — Falsificação de documento particular —*

DA FALSIDADE DE TÍTULOS E OUTROS PAPEIS PÚBLICOS

A téria contida no cap. II. De modo geral podemos usar as denominações "falsidade em a ou "falsidade documental" (tomando-se a palavra documento em significado muito amplo) em face dos diversos objetos, especificados no art. 293, e sobre os quais recai a falsificação.

Os documentos, conforme a divisão tradicional, repartem-se em :

- A) públicos;
- B) ou particulares.

Punem-se no capítulo segundo numerosos delitos de falsidade relativamente a documentos públicos. No cap. III, documentos públicos ou particulares.

Os documentos públicos podem ser :

- A) administrativos;
- B) ou forenses.

Administrativos os emanados da administração pública e necessários para o cumprimento de fins que lhes são inerentes. Devem provir de funcionários competentes e obedecer a formalidades legais.

Os forenses, por sua vez, repartem-se em :

- A) judiciais (ou de fôro judicial);

B) ou extra-judiciais (ou de fôro extra-judicial).

Como exemplos destes : escrituras públicas, conhecimentos de firmas, registro de nascimentos, etc..

Quanto aos primeiros, são todos os pertinentes ao procedimento em juízo : mandatos, contra-fés, termos, assentadas, portarias, alvarás, etc..

Genêricamente, os documentos têm o nome de instrumentos em a técnica do direito privado, no sentido de que se destinam a instruir os juizes. Note-se que no direito penal o vocábulo documento reveste aceção mais larga.

O fim do documento, como salienta De Marsico, é fixar a prova de alguma coisa. Os crimes de falsidade documental são crimes, em última análise, contra a prova, consoante Binding.

A tese é razoável no tocante ao documento, porém não satisfaz por inteiro na hipótese dos crimes contemplados no cap. I (moeda falsa).

Própriamente a matéria da falsidade documental está confinada no cap. III; é apenas em parte, no cap. II. Este diz mais com as falsidades de títulos e outros papéis públicos.

FALSIFICAÇÃO DE PAPEIS PÚBLICOS

20 — Art. 293 : "Falsificar, fabricando-os ou alterando-os :

I — sêlo postal, estampilha, papel selado ou qualquer papel de emissão legal, destinado à arrecadação de impôsto ou taxa;

II — papel de crédito público, que não seja moeda de curso legal;

III — vale postal;

IV — cautela de penhor, caderneta de depósito de caixa econômica ou de outro estabelecimento mantido por entidade de direito público;

V — talão, recibo, guia, alvará, ou qualquer outro documento relativo à arrecadação de rendas públicas ou a depósitos ou caução por que o poder público seja responsável;

VI — bilhete, passe ou conhecimento de empresa de transporte administrada pela União, por Estado ou por Município.

Pena: reclusão de 2 a 8 anos, e multa de Cr\$ 3.000,00 a Cr\$ 10.000,00.

§ 1.º Incorre na mesma pena quem usa qualquer dos papéis falsificados a que se refere este artigo.

§ 2.º suprimir em qualquer desses papéis quando legítimos, com o fim de torná-los novamente utilizáveis, carimbo ou sinal indicativo de sua inutilização.

Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 5.000,00.

§ 3.º Incorre na mesma pena quem usa, depois de alterado, qualquer dos papéis a que se refere o parágrafo anterior.

§ 4.º Quem usa ou restitui à circulação, embora recebido de boa-fé, qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem este artigo e o seu § 2.º, depois de conhecer a falsidade ou alteração, incorre na pena de detenção, de 6 meses a 2 anos, ou multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 5.000,00.

O elemento do crime definido no art. 293 reveste uma das suas formas: contrafação ou modificação consubstanciadoras da fabricação ou alteração.

Os ns. I, II, III e IV dispensam análise.

No n.º V, a palavra alvará. Compreende-se como tal o documento passado pela autoridade pública em favor de pessoa física ou jurídica para estabelecer uma autorização. Por exemplo, os alvarás da polícia para funcionamento de casas de diversões. Não se confundem com o alvará judicial, na hipótese versada.

No n.º VI: bilhete, passe, conhecimentos. Não é preciso que a empresa de transporte pertença à União, Estado ou Município. Se o poder público assume a administração de empresa privada, o indivíduo que falsificar um desses documentos terá cometido o crime definido pelo art. 293.

E na hipótese de entidade parastatal, como a E.F.C.B. ou o D.N.C.?

Não cabendo, à luz do nosso direito penal positivo, interpretação extensiva ou o suplemento

por analogia, visto como o disposto no art. 293 não se refere às autarquias, o delito será de estelionato ou o previsto no art. 298.

O § 1.º dispensa comentário: No caso do § 2.º requer-se o dolo específico: referência explícita ao fim do agente.

O § 4.º reprime a utilização por terceiro, com a má-fé mesmo superveniente. Se o receptor descobre posteriormente que o papel em mãos é falso e dêle usa ou o devolve à circulação, incorre na pena cominada no referido § 4.º Porque se valeu de falsidade anterior.

PETRECHOS DE FALSIFICAÇÃO

21 — Art. 294: “Fabricar, adquirir, fornecer, possuir, ou guardar, objeto especificamente destinado à falsificação de qualquer dos papéis referidos no artigo anterior:

Pena: reclusão, de 1 a 3 anos, e multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 5.000,00.

Hipótese equivalente à estudada no art. 291.

Art. 295: “Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena da sexta parte”.

Justifica-se a exasperação da penalidade pela ofensa concomitante aos interesses da pública administração como tal.

FALSIDADE DOCUMENTAL

22 — A matéria forma o corpo do cap. III. No n.º 19 retro se encontra a noção de documento e classificação a que este dá lugar.

23 — Na questão de falsidade importa firmar distinções:

A primeira é a da falsidade pessoal e real. Pessoal, a que se perfaz com a suposição de pessoa. Quer dizer há substituição de uma pessoa por outra, para enganar terceiro, ou melhor, para enganar o indivíduo que é lesado pela ação do autor. Por exemplo, na espécie prevista no art. 307: “Atribuir-se ou atribuir a terceiro falsa identidade para obter vantagens, em proveito próprio ou alheio, ou para causar dano a outrem”. E’ o caso também das figuras dos arts. 307, 308, 309 e 311. As demais hipóteses prefinidas pelo Código são de falsidade real.

24 — Outra distinção é entre falsidade material e falsidade ideológica, ou imaterial, moral, in-

telectual, interna (expressão esta adotada por Carnelutti, em oposto à falsidade material a que chama falsidade interna).

A falsidade material é aquela que recai sobre a materialidade de um documento, no tocante à sua feitura, à sua organização material. Donde falsidade quanto ao continente. Ao passo que a falsidade ideológica é a que recai sobre aquilo que se contém no documento, o seu conteúdo, a expressão do pensamento, caracteriza-se a falsidade externa, ou material.

Carrara e Nicolini contestam a possibilidade concreta da falsidade ideológica, qualificando-a de ficção.

Contra essa tese se puseram numerosos escritores como Garraud e Lanza. Hoje é questão pacífica, *jus receptum*, a realidade do falso ideológico. Aludimos à opinião superada de Carrara e Nicolini para realçar a importância do assunto e o carinho que despertou entre os autores o problema da falsidade ideológica.

25 — Antes da análise da falsidade documental, pelo aspecto falso, quer material quer ideológico, convém examinar algumas questões de relevância, atinentes à matéria.

Em primeiro lugar, a falsidade documental, a qual se circunscreve ao documento, não pode confundir-se com a simulação. A simulação consiste na convenção ou ato aparente que disfarça a real manifestação de vontade. Apresenta-se um fato como diverso do que é na realidade. Na falsidade, ao revés opera-se a substituição da verdade por mentira.

Aliás alguns penalistas asseveram que a característica da falsidade documental está na produção de um documento viciado em lugar do que deveria ser verdadeiro. Até certo ponto assiste razão aos que assim pensam, como Garraud: porém nem sempre é exato esse critério conceitual, pois não raro, como acontece há hipótese do artigo 305, a falsidade se consuma pela eliminação de um documento. Então a falsidade não significa simulação.

26 — Em segundo lugar deve acertar-se com justeza o momento consumativo do crime de falsificação de documento.

Quanto à falsidade material, pode ser executada em qualquer tempo, na ocasião da feitura do documento ou após. A saber, pelas rasuras, subs-

tituições de palavras, adicionamento de entrelinhas no contexto, mera alteração ou inteira contrafação.

Nesse tipo de falsidade, verifica-se o momento consumativo a qualquer tempo, logo que executada a ação material.

No que tange à falsidade ideológica, esta se consuma com a própria feitura do documento. Contemporaneamente. Por exemplo, quando as partes ditam ao tabelião os termos e cláusulas de uma escritura e o serventuário escreve coisas diferentes. Poderá haver falsidade ideológica tão só no ato de organizar-se, de elaborar-se o documento.

27 — Em terceiro lugar a valoração jurídico-penal da falsidade está em função da eficácia ou não do documento por ela viciado. Para existir delito importa que a falsidade recaia sobre o ato ou fato que se quer provar. Ora, tudo quanto seja condição para a prova de um documento que esteja ligado por nexo de necessidade ao valor probatório, e que seja falsificado, vai constituir o elemento material do delito mesmo. Se a parte, numa escritura pública, consegue fazer inscrever no contrato uma declaração inócua porque isso não influi sobre a validade do ato, não opera falsidade criminosa.

28 — Em quarto lugar, a falsidade ideológica em documento público pode ser praticada por particular? É pergunta pertinente. Certos autores, como Lombardi, discordam da possibilidade de delito em semelhante caso, porém o exemplo citado há pouco desmancha qualquer dúvida. Via de regra, entretanto, o particular tem apenas participação como co-autor de um agente funcionário público.

Este, quase sempre, é que pode praticar falsidade ideológica em documento público, no momento da feitura do mesmo documento público. Na maioria dos casos, pois, a falsidade ideológica em documento público tem lugar por obra de um oficial público, porque o elabora. Fora de questão que, agindo como co-autor, o particular possa vir a ser responsabilizado por falsidade ideológica em documento público.

29 — Em quinto lugar a falsidade ideológica em documento particular pode ser admitida? Outra proposição e outra dúvida que se suscitou. Penalistas em grande número o negam. Por exemplo, Lombardi, para o qual o delito configurável

é o de estelionato, pelo menos em algumas hipóteses.

Os penalistas Jorge Coll e Eusébio Gomez, que organizaram o projeto argentino de 1937, na exposição de motivos sustentam com tóda a procedência a tese da falsidade ideológica em documento particular, quando este se destina a servir de prova ou estabelecer uma relação jurídica. No mesmo sentido Tuozzi: verifica-se quando o agente, a quem se dita uma obrigação, escreve coisa diversa e consegue a firma do obrigado, que por confiança não leia o instrumento. O fato é muito configurável na prática. Evidentemente, falsidade ideológica, ou intelectual contemporânea à formação do documento. O problema está resolvido afirmativamente pelo art. 299 do Código Penal pátrio.

30 — Em último lugar, tratando-se da falsidade documental e de documento eivado de nulidade em que condição não se positiva a responsabilidade do agente?

Isso, quando à falsidade quer material, quer ideológica, em documento público ou em documento particular, cuja nulidade se possa argüir. Tomemos primeiro o caso do documento público, reproduzindo regras de Pessina e outros: a) Cumprir verificar se o documento público, mercê da falsidade, conserva pelo menos a força de documento particular. Onde, se não pode servir como tal, não é crime a falsidade. Porque destinado de valor. Mas, de um modo ou de outro, enquanto não reconhecida a nulidade do instrumento, o crime subsiste. Como acentua Brighetti, não importa que a nulidade seja absoluta ou relativa; a) Como segunda regra, se o oficial público não tem competência para realizar o ato e se este por isso mesmo, *prima facie*, carece de qualquer eficácia, não há falsidade penal. Notemos que se trata de incompetência absoluta; c) Outra regra: sendo nulo o conteúdo do documento por não observada formalidade essencial a falsificação deixa de ser criminosa. Assim não há delito de falsidade em testamento cerrado, por si próprio inoperante devido à falta dos requisitos essenciais exigidos pelo art. 1638 do Código Civil. Carece de criminalidade a falsidade em obrigação privada sem requisito essencial, pois a obrigação, como sublinha Guzzardi, não é capaz de tornar certa a sua existência, não podendo constituir prova o meio informe por que se oferece. Cumpre ter pre-

sente o nexo intercedente entre o vício do documento e o objeto da tutela jurídica, porque na hipótese negativa inexistente crime de falsidade; e também a natureza sanável ou insanável do vício, pois no primeiro caso a falsidade ocorrida assume o caráter de delito. E' a ponderação de Brichetti.

A matéria é árdua. Pode-se firmar, de modo geral, o princípio de que a falsidade para ofender a fé pública deve recair sobre os elementos essenciais de um documento; quer dizer, sobre aquelas partes do documento que são exigidas para a prova, que são substanciais para a validade da relação jurídica. Incidindo em partes secundárias, o valor da falsidade se esmaece. Velho o ensinamento: *non punitur falsitas in scriptura quae non nocuit sed non erat apta nocere*. E' a irrelevância jurídico-penal do falso inócuo e inútil, tema discutido no n.º 4, por outro aspecto.

31 — Carnelutti versou o assunto em monografia publicada em 1935 e que se encontra referida em um trabalho de Tolomei, o qual não se afina em alguns pontos com aquele penalista. Ambos focalizam o problema da suposição, em boa-fé, da inocuidade do elemento falso, como causa eliminadora do dolo. Partindo da distinção entre a parte interna e a parte externa do documento (falsidade interna, ou ideológica, e falsidade externa, ou material), Carnelutti reconhece semelhante causa de exclusão da culpa uma vez que se trata de falsidade ideológica, entendendo que tóda falsificação no revestimento externo de um documento, na sua parte material, é ofensiva da norma e do bem jurídico, a fé pública. Tolomei refuta-o com acerto: em qualquer caso a boa-fé exclui o dolo, porque a boa-fé, de ser inócua a falsidade produzida, nesse caso significa erro de fato, erro quanto ao fato constitutivo do delito. Conclusão perfeita.

FALSIDADE DO SÊLO OU SINAL PÚBLICO

32 — Art. 296: "Falsificar, fabricando-os ou alterando-os:

I — sêlo público destinado a autenticar atos oficiais da União, de Estado ou de Município;

II — sêlo ou sinal atribuído por lei a entidade de direito público, ou a autoridade, ou sinal público de tabelião:

Pena — reclusão, de 2 a 6 anos, e multa de Cr\$ 1.000,00 a 10.000,00.

§ 1.º Incorre nas mesmas penas :

I — quem faz uso do sêlo ou sinal falsificado;

II — quem utiliza indevidamente o sêlo ou sinal verdadeiro em prejuízo de outrem ou em proveito próprio ou alheio.

§ 2.º se o agente “é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena da sexta parte”.

O crime reside na falsificação e o elemento transitivo se acha designado por duas modalidades de ação : falsificar ou alterar.

As coisas em que recai o crime são as apontadas nos incisos I e II.

O sêlo é uma peça de metal destinado a autenticar certos atos. Distingue-se o grande do pequeno sêlo : aquele, reproduzido sobre lacre e este, feito por impressão, calcado sobre o papel, sendo em relevo. O indivíduo que falsificar um sêlo da União, do Estado ou do Município ou que se utilizar de sêlo ou sinal público falsificado terá cometido este crime.

Se o agente falsifica sêlo da União, do Estado ou do Município ou sinal público de tabelião, por exemplo, perpetra o crime descrito no art. 296; se ao depois se utiliza da coisa falsa, também o crime previsto no n.º I do § 1.º: concurso real. Se houver unidade de comportamento, ocorrerá crime complexo, dado que o comportamento lese duas vezes o bem jurídico, a fé pública, concurso formal, conforme o art. 51, § 1.º

Na hipótese do inc. II do mesmo § 1.º, é necessário que o sujeito ativo, utilizando-se de sêlo ou sinal público verdadeiro, colime vantagem própria ou alheia, ou o faça em prejuízo de outrem. “Indevidamente” — reclamo à ilicitude especial. Soante ao § 2.º, se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena ascende da sexta parte. E’ óbvio, porque nessa hipótese o funcionário público não somente ofende a fé pública, mas ainda a boa ordem administrativa. Por consequência, dois bens jurídicos ofendidos, o que explica a exasperação da pena.

FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO

33 — Art. 297 : “Falsificar, em todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro :

Pena : reclusão, de 2 a 5 anos, e multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 10.000,00.

§ 1.º Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena da sexta parte.

§ 2.º Para os efeitos penais equiparam-se a documento público o emanado de entidade paraestatal, o título ao portador ou transmissível por endosso, as ações de sociedade comercial, os livros mercantis e o testamento particular” .

O crime insculpido no art. 297 é da falsidade material em documento público. O sujeito ativo pode ser funcionário público ou um particular. Consuma-se o delito quando o agente falsifica, no todo ou em parte, o documento. A boa-fé exclui o dolo. Dolo genérico.

A redação do art. 297 é um pouco defeituosa, como se vê pelo confronto com os arts. 289 (falsificar, fabricando-a ou alterando-a), 293 e 296. O crime é de falsificar e os dois modos pelos quais se falsifica são o fabricar e o alterar. O crime de falsidade, segundo o art. 297, tem duas maneiras de ser, uma a falsificação, outra a alteração. Nesse dispositivo o legislador deveria dar à ação, tomada de modo genérico, a denominação de falsificar, pois o falsificar compreende o fabricar e o alterar.

A pena é de reclusão de 2 a 6 anos, e multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 10.000,00.

No § 1.º se declara que, se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte. Evidente o porque.

No § 2.º enumeram-se as espécies de documento, assimilados aos documentos públicos. Por exemplo, todos os emanados de entidade paraestatal, assim a Caixa Econômica, a Central do Brasil, o D.N.C..

Ora, é imprescindível que essas entidades, criadas muitas vezes por desmembramento da administração pública, e a gerir patrimônio público, sejam cercadas de garantias para que possam realizar os fins próprios.

Por isso mesmo os seus funcionários são equiparados aos funcionários públicos para os efeitos penais (art. 327). A defesa das autarquias se torna mais completa desde que os documentos e atos deles emanados adquirem para os efeitos pe-

nais a validade dos documentos públicos, qual determina o § 2.º

Também os títulos ao portador ou transmissíveis por endosso, porque giram em circulação fiduciária, merecem proteção: as falsidades desses títulos são parificadas às falsidades dos documentos públicos. Do contrário, meros estelionatos. Devido à sua circulação fiduciária, que a lei lhes faculta, se revestem de fé pública. Asseguram-se por tal via interesse do crédito mercantil e da economia.

Título ao portador ou transmissível por endosso pode ser letra de câmbio ou nota promissória, até o próprio cheque ao portador ou endossado. Dado que um indivíduo aceite uma letra de câmbio em favor de determinada pessoa; se o titular, o sacador dessa letra de câmbio a endossa, pode ela passar por mais endossos e circular legitimamente. Por igual o cheque, sempre transmissível por endosso, pôsto que em efêmera vida fiduciária.

Devem-se garantir tais relações privadas, de tal modo que todos aqueles que entram em relações dessa natureza estejam seguros quanto às condições de confiança do documento em si. A falsidade ideológica ou material em títulos como os

apontados importará a mesma consequência penal da falsificação de documento público, ex vi do § 2.º

E' curial que o mesmo deve suceder nas duas hipóteses seguintes do citado § 2.º, porque a alma do comércio é a confiança.

O testamento particular tem por si a garantia da fé pública, da sua validade, da sua genuidade. Quem o falsifica não está simplesmente lesando os interesses dos herdeiros e legatários, mas também a fé pública.

34 — No concernente à falsidade material de documento particular, definida no art. 298, andou bem o legislador em situá-la entre os crimes contra a fé pública. Não tinha razão Carrara ao conceituar o delito como ofensivo da propriedade. Na hipótese o legislador procurou garantir, em condições de confiança, as relações particulares. Trata-se de aspecto particularizado da fé pública. Na expressão de Manzini, fé pública entendida como fenômeno permanente, costume social, manifestação particular da moralidade pública e não fato meramente individual ou contingente.

(Continúa no próximo n.º).

PARECERES

RECURSO — PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO — DISTINÇÃO

Pedido de reconsideração e recurso se devem considerar remédios distintos de que a parte poderá usar — *facultativamente* — em qualquer grau da escala hierárquica, ora de um, ora de outro, como lhe aprouver e quando for caso.

— Interpretação do art. 221 do E.F.

Proc. 2.389-45

M. J. N. I.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

1. Um funcionário do D.F.S.P. sofreu pena de suspensão, aplicada pelo Diretor Geral. Solicitou, sem êxito, reconsideração deste ato. Recorreu então para o Sr. Chefe de Polícia que, dando provimento, em parte, ao recurso, converteu a penalidade em *repreensão*. Não se conformando com esta decisão, pediu sua reconsideração.

2. Antes de examinar o pedido, o Sr. Chefe de Polícia suscitou uma preliminar qual seja a de saber

“Se cabe pedido de reconsideração em decisão de recurso, ou se da decisão do recurso só cabe recurso à autoridade superior”.

3. A matéria está regulada no art. 221 do E.F.

“Pedir reconsideração e recorrer” são vias distintas, facultadas ao funcionário que quizer “requerer ou representar”; são modalidades diversas do exercício “do direito de petição” (art. 221).

As características que extremam o pedido de reconsideração do recurso, segundo o dispositivo citado, são as seguintes:

a) o pedido de reconsideração será sempre dirigido à autoridade que tiver expedido o ato ou proferido a decisão (II);

— o recurso será dirigido à autoridade a que estiver imediatamente subordinada a que tenha expedido o ato ou proferido a decisão, e, sucessivamente, na escala ascendente, às demais autoridades (VI);

b) o pedido de reconsideração só será cabível quando contiver novos argumentos (II);

— só caberá recurso do pedido de reconsideração desatendido, ou não decidido no prazo legal (V);

- c) o pedido de reconsideração deverá ser decidido dentro de oito dias (IV);

— a decisão final dos recursos deverá ser dada dentro de 120 dias (§ 1.º);

- d) nenhum pedido de reconsideração poderá ser renovado (III);

— nenhum recurso poderá ser encaminhado mais de uma vez à mesma autoridade (VIII);

4. Como se vê, o pedido de reconsideração opera na escala horizontal e o recurso na vertical. São inconfundíveis na linguagem da lei, apesar de visarem o mesmo fim, que é a revisão do ato recorrido, ora pleiteada da própria autoridade prolatora, ora da imediatamente superior.

5. Convém salientar que, para pedir reconsideração, se exigem “novos argumentos”, o que não ocorre para a interposição do recurso.

No primeiro caso, pede o funcionário um reexame da matéria, fundado em motivos não invocados que, comunicados à autoridade que praticou o ato, poderão influir no seu entendimento.

No segundo, esta exigência não é prevista; o recorrente poderá repetir os argumentos já expendidos, não precisa de aditar novos.

A razão é simples. Supõe a lei que os argumentos conhecidos tenham sido examinados e influído na decisão, e não é provável que o mesmo intérprete se renda, afinal, a motivos de que teve ciência e de cujo valor já aquilatarou. Isto no caso de pedido de reconsideração.

A autoridade superior, para a qual se recorre, ainda não se pronunciou sobre a validade dos “argumentos” iniciais; não está comprometida com esta ou aquela interpretação. Pode e deve dar às alegações do recorrente, com isenção e liberdade de crítica, o valor que merecerem.

6. Da exigência de “novos argumentos” para pedir reconsideração, uma consequência se impõe, logicamente. É que, não os tendo para invocar, não deve usar deste remédio o requerente.

Como constranger a parte a usar de uma via, quando sabe ser ela incompetente? Por que obrigar a pedir reconsideração a quem não possui “novos argumentos”?

Neste caso, o que deve pedir é que a autoridade superior se pronuncie desde logo sobre o ato malsinado, dizendo de sua legalidade e de sua justiça, à vista dos elementos existentes, já que novos não pode oferecer.

A exposição de motivos do D.A.S.P., n.º 563, de 8 de maio de 1940 (D.O. de 20-5-40; “Jurisprudência Administrativa”, vol. IV, p. 454), deu ao n.º V do art. 221 uma extensão que ele não comporta, como procurarei demonstrar.

Quando a lei diz que o pedido de reconsideração “será sempre dirigido à autoridade que tiver expedido o ato ou proferido a decisão”, o seu propósito é impedir que o seja a outra autoridade.

Pela mesma razão, no caso de recurso, indica qual a autoridade a que deverá ser dirigido.

Num caso a expressão é:

“será sempre dirigido à autoridade” (II); e noutro:

“será dirigido à autoridade” (VI).

O uso do advérbio *sempre* na redação do item II e sua omissão no item VI, não pode, a meu ver, dar em consequência a distinção de que o *pedido de reconsideração* é obrigatório e o *recurso* não.

Num e noutro caso, ao indicar a autoridade competente para conhecer do requerimento, a lei supõe que o interessado já tenha optado por uma das vias que a lei lhe confere, pelo pedido de reconsideração ou pelo recurso. Se puder alegar “novos argumentos”, pedirá reconsideração; caso contrário, recorrerá.

“Só caberá recurso do pedido de reconsideração desatendido ou não decidido no prazo legal”, diz a lei: O que se deve entender neste caso é que a parte não pode recorrer quando foi *atendida*, quando a decisão lhe foi favorável.

O pedido de reconsideração não decidido no prazo é então considerado como não *atenvido*.

É evidente que só do pedido de reconsideração não atendido ou não despachado no prazo legal se pode recorrer (V) porque, caso contrário, não haveria legítimo interesse para levar ao conhecimento da autoridade superior uma questão já solucionada em favor do postulante. Daí, não se pode inferir que o pedido de reconsideração seja obrigatório como se tem entendido.

7. Há ainda outro argumento, tirado do parágrafo único do art. 222, que leva à mesma conclusão. Ali se diz que os pedidos de reconsideração, *quando cabíveis*, interrompem a prescrição.

Ora, se o pedido não contiver o requisito legal dos “novos argumentos”, não é cabível e como tal não interrompe a prescrição.

Obrigar, portanto, o funcionário a deixar de usar de um remédio *cabível* para socorrer-se de outro que sabe *incabível*, importa em frustrar, em seu prejuízo, uma possibilidade de interrupção à prescrição.

8. Parece-me, portanto, merecedora de revisão a interpretação firmada na referida exposição de motivos.

Aliás, toda a controvérsia em torno do assunto, de que o processo dá notícia, provém, a meu ver, desse entendimento inadequado.

9. Pedido de reconsideração e recurso se devem considerar remédios distintos de que a parte poderá usar — *facultativamente* — em qualquer grau da escala hierárquica, ora de um, ora de outro, como lhe aprouver e quando fôr caso.

Nestes termos se deve responder à consulta formulada pelo Sr. Chefe de Polícia, revista a minuta de exposição em anexo.

É o que me parece.

S.M.J.

Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.
D.F., 18-V-45.

JULGADOS.

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

CERTIDÃO DE PARECERES EMITIDOS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS — REQUISIÇÃO JUDICIAL

— *Estão compreendidos os pareceres técnicos entre os elementos, constantes de processos administrativos, que podem ser fornecidos por cópia aos juizes sempre que julgarem indispensáveis à instrução da causa.*

— *Interpretação do art. 224 do Cód. Proc. Civil.*

— *Idem, Decreto-lei 4.530, de 30-7-1942.*

— *Idem, Lei n.º 2.844, de 7-1-1937 do Estado de São Paulo.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DE SÃO PAULO

Fazenda do Estado versus Dr. Juiz de Direito da Vara Privativa dos Feitos da Fazenda Estadual.

N.º 3.536 — Relator: Sr. Desembargador Macedo Vieira.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 3.536, de São Paulo, entre partes, impetrante Fazenda Estadual e impetrado o Juízo Privativo dos Feitos da Fazenda Estadual.

I — A Cia. Comercial Brasiltrading intentou, pela Vara Privativa dos Feitos da Fazenda Estadual, ação ordinária para haver da ré o saldo resultante do fornecimento de 67 quilômetros de trilhos e acessórios à Estrada de Ferro Sorocabana. O respectivo juiz, atendendo a requerimento da autora, requisitou da Secretaria da Viação e Obras Públicas e diretoria da aludida estrada de ferro certidões referentes a peças do processo administrativo em que era interessada a autora, ou sejam de ofício do Secretário da Viação e Obras Públicas dirigido ao Interventor no Estado e pareceres da consultoria a respeito. O Secretário da Viação, respondendo ao juiz, disse que não podia fornecer as certidões por força do art. 14 da lei estadual n.º 2.844, de 7 de janeiro de 1937. O juiz reiterou a requisição e marcou o prazo de dez dias para o fornecimento das certidões.

Julgando-se ameaçada da prática de ato ilegal por parte do juiz, ajuizou a Fazenda o presente mandado de segurança. O magistrado prestou as informações constantes de f.s. (*)

(*) Foram estas as informações prestadas pelo juiz:

Exmo. Sr. Desembargador Relator.

Com referência ao ofício de 26 do corrente, em que V. Ex. solicita informações relativas a um mandado de

II — A medida requerida funda-se nos arts. 224 do Código de Processo e 14 da citada lei n.º 2.844. O primeiro dispositivo diz o seguinte:

“O juiz, a requerimento ou *ex officio*, poderá requisitar a repartições públicas ou estabelecimentos de caráter público as certidões necessárias a prova das alegações das partes”.

E o segundo soa:

“Não serão fornecidos às partes os pareceres que, para orientação da administração estadual, emitirem os seus órgãos informativos”.

Entende a impetrante que os pareceres emitidos pelos seus consultores, não sendo fatos da causa, suscetíveis de

segurança requerido pela Procuradoria Judicial da Fazenda do Estado, pelo fato de ter este juízo requisitado certidões de pareceres emitidos em processos administrativos em que é interessada a Cia. Comercial Brasiltrading, cumpre-me informar o seguinte:

Em dezembro de 1943 a Cia. Comercial Brasiltrading propôs perante este juízo contra a Fazenda do Estado, proprietária da Estrada de Ferro Sorocabana, uma ação ordinária, para o fim de obter o pagamento de saldos a que se julga com direito, e conseqüente de contratos feitos com a Estrada mencionada para fornecimento à mesma de 67 quilômetros de trilhos e respectivos acessórios. A respeito, em processos administrativos levados a efeito na Sorocabana e na Secretaria da Viação, foram emitidos pareceres favoráveis à autora conforme esta declara em sua inicial, onde protestou requerer certidões dos mesmos e de outros documentos.

A fls. dos autos, consta uma petição da autora, despachada em 27 de janeiro de 1944, pedindo fossem solicitadas da Estrada de Ferro Sorocabana e Secretaria da Viação certidões de vários documentos, dentre eles os pareceres referidos. Expedidos os ofícios requisitórios em data de 31, somente foram respondidos, pela Sorocabana, em 24 de maio e o da Secretaria da Viação, em 16 de junho, ambos informados a impossibilidade do fornecimento de certidões dos pareceres, em vista do disposto em o art. 14 da lei estadual n.º 2.844, de 7 de janeiro de 1937.

Insistindo este juízo em seu pedido, a 29 de setembro voltou o Dr. Secretário da Viação, com sua negativa, enviando como fundamento um parecer do 1.º Sub-procurador Judicial, do qual junto uma cópia.

Penso não ter procedência o ponto de vista em que se firmou a Fazenda, para não fornecer certidões de pareceres. O art. 14 da lei 2.844 veda o fornecimento de pareceres às partes, e não ao juízo, sendo certo que o art. 224 do Código de Processo, lei federal, posterior àquele decreto e obrigatória para todo o País, permite a requisição das repartições públicas, de certidões de documentos necessários à prova das alegações das partes. E, neste ponto, cumpre observar que somente ao juiz da causa é dado

prova, não podem ser fornecidos para instrução do processo em curso no juízo requerido.

Observa o juiz, em suas informações, que a sua requisição funda-se no art. 224 citado do Código de Processo e no art. 1.º, parágrafo único do decreto-lei federal número 4.530, de 30 de julho de 1942.

III — O mandato de segurança é indeferido. O art. 319 do Código de Processo diz que dar-se-á mandado de segurança para defesa de direito certo e incontestável ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade.

Ora, o ato incriminado do Juízo dos Feitos da Fazenda Estadual não se pode dizer inconstitucional ou ilegal. Primeiramente, o art. 224 do Código de Processo autoriza o juiz requisitar de repartições públicas certidões necessárias à prova das alegações das partes. O art. 14 da lei estadual n.º 2.844, citada pela impetrante, proíbe sejam for-

aquilatar das vantagens ou necessidade de certos documentos ou pareceres, para a perfeita elucidação do feito.

Ademais, o disposto em o decreto estadual referido não mais prevalece em face do decreto-lei federal n.º 4.530, de 30 de julho de 1942. Este decreto, vedando pelo seu art. 1.º a remessa de processos administrativos ao juízo permite em seu parágrafo único, aos juízes, requisitar às autoridades competentes cópias dos elementos constantes desses processos.

Como se vê, nenhuma distinção fez essa lei entre documentos propriamente e pareceres, permitindo a requisição de elementos, e os pareceres não deixam de ser elementos constitutivos de um processo administrativo.

Requisitando certidões dos pareceres, este juízo agiu dentro de sua competência e de acordo com a lei.

Permita-me V.Ex. observar que a concessão do presente mandado virá não só dificultar, mas, mesmo, em muitos casos, tornar impossível o bom julgamento de feitos afetos a este juízo. Não é raro despacho "indeferido, de acordo com o parecer". — Vindo as partes a juízo discutir seus direitos, como aquilatar do acerto ou não do indeferimento, se não for permitido o conhecimento do parecer que lhe serviu de fundamento?

Isto importaria no cerceamento do direito das partes. A Fazenda Pública já conta com muitos privilégios e além desses se arroga a outros ilegais, não só na demora como na recusa de fornecimento de certidões solicitadas pelas partes, esquecendo-se seus representantes que, muitas das vezes, o fornecimento de pareceres vem elucidar o juízo sobre pontos, que podem redundar numa decisão favorável à própria Fazenda.

A missão do Poder Público deve ser a de facultar o facilitar aos juízes os meios para a distribuição da Justiça.

São estas as informações que me cumpre prestar a V. Ex. a quem muito considero.

São Paulo, 30 de janeiro de 1945.

Clovis de Moraes Barros.

necidos às partes os pareceres emitidos pelos órgãos informativos da administração.

A proibição não se estende aos juízes. E o juiz requerido informa que tem necessidade, para a instrução da ação em andamento, em sua Vara, das certidões requisitadas.

Acresce que o art. 1.º, parágrafo único, do decreto n.º 4.530, de 30 de julho de 1942, dispõe que os juízes, sempre que julgarem indispensáveis à instrução da causa, poderão requisitar às autoridades competentes cópias dos elementos constantes dos processos administrativos.

Ora, como adverte o juiz, parecer não deixa de ser elemento dum processo administrativo.

Não se argumente com o julgado do Egrégio Supremo Tribunal Federal, publicado na "Revista dos Tribunais", 111/742. O acórdão baseou-se no art. 113, n.º 35, da Constituição Federal de 1934. A atual Carta, de 1937, não dispõe expressamente a este respeito, entendendo que o caso deveria ser regulado por lei ordinária.

Assim, o presente caso não é perfeitamente idêntico ou igual ao julgado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal.

IV — À vista do exposto, acordam os juízes do Tribunal de Apelação, pela sua Quarta Câmara Civil, por maioria de votos, denegar a segurança impetrada, pagar as custas pela impetrante.

São Paulo, 8 de março de 1945 — THEODOMIRO DIAS, pres. com a seguinte declaração de voto:

1 — Em ação que a Cia. Comercial Brasiltrading move à Fazenda do Estado, o juiz, a requerimento da autora, oficiou ao Secretário da Viação requisitando cópia de certo ofício que o mesmo Secretário da Viação dirigira ao Interventor Federal, acerca da abertura de um crédito com que se relacionava o litígio, e bem assim de vários pareceres emitidos no processo administrativo referente ao pagamento ora exigido judicialmente.

Essa requisição, ao depois reiterada, não foi atendida pelo Secretário, sob invocação do art. 14 da lei estadual 2.844, de 7 de janeiro de 1937. E como o juiz insistisse, com apoio no art. 224 do Código de Processo, fixando o prazo de 10 dias para o fornecimento das cópias ou certidões, impetrou a Fazenda mandado de segurança. Em seu julgamento, na última assentada, verificou-se empate.

2 — Dispunha a Constituição de 1934, no art. 113, n.º 35: "A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para o esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva".

Ainda sob o regime da Constituição de 1934, foi pelo Estado promulgada a lei 2.844, de 7 de janeiro de 1937, em que se apegava a impetrante, e que, no art. 14, prescreve que — "não serão fornecidas às partes os pareceres que, para orientação da administração estadual, emitirem os seus órgãos informativos". Norma que, com a amplitude

em que está redigida, entra em conflito com o aludido texto constitucional.

3 — A Carta de 1937 não contém regra idêntica à da Constituição de 1934.

Determinou, todavia, o Código de Processo que o juiz, a requerimento, ou "ex-officio", poderá requisitar a repartições públicas ou estabelecimentos de caráter público as certidões necessárias à prova das alegações das partes. E acrescentou, em parágrafo único: "Se, dentro do prazo fixado, não fôr atendida a requisição, nem justificada a impossibilidade do seu cumprimento, o juiz representará à autoridade competente contra o funcionário responsável".

Em comentário a essa prescrição legal, pondera Jorge Americano: "No caso de não ser interessada a administração e de não lhe convir trazer a público o seu ato interno, ela assim comunicará ao juiz requisitante, expondo os motivos. E a impossibilidade de que fala o art. 224 parágrafo único não é só a força maior, senão também a impossibilidade jurídica, isto é a violação de normas administrativas, ou grave inconveniência para o interesse público".

Amolda-se de tal jeito o texto da lei processual ao que dispunha o Estatuto Político de 1934, mantendo-se ininterrupta a tradição.

Estudando o citado art. 224 do Código de Processo, transcreve Pedro Batista Martins o art. 555 do Código de Processo Civil português, que soa: "Pode o tribunal, por sua iniciativa ou mediante sugestão de qualquer das partes requisitar informações, pareceres técnicos, documentos, plantas, fotografias, desenhos ou objetos que considere necessários para esclarecimento da verdade. A requisição pode ser feita a quaisquer estações fiscais, às partes ou a terceiros. § 1.º — As estações fiscais são obrigadas a satisfazer a requisição salvo se disser respeito a matéria confidencial ou reservada, ou a processo que esteja em segredo de justiça".

Observa, a seguir, o invocado comentador: "A matéria de que trata o art. 224 é indissimulavelmente das mais graves do direito processual. Ao dever de colaborar com a administração da justiça não seria razoável que se subtraíssem as repartições públicas, principalmente num regime em que esse mesmo dever se estende a terceiros, ainda quando estranhos à relação processual. Por isso mesmo a lei outorgou expressamente ao juiz a faculdade de requisitar a qualquer dos departamentos da administração pública, inclusive as entidades parastatais, as certidões necessárias à prova das alegações das partes litigantes. Nessa parte, aliás, o Código não inovou no direito anterior, pois que a fonte da disposição é o art. 26 do decreto 4.743, de 31 de outubro de 1923".

Diz ainda: "Mas em assunto de tão alta relevância não era natural que se deixasse de atender aos superiores interesses da administração pública, que podem, em certos casos, por considerações de ordem econômica, política ou moral, recomendar sigilo em torno da matéria que constitua objeto da informação pedida".

Essa, pois, é a única restrição ao dever que corre à administração pública de colaborar na obra de distribuição da justiça.

3 — Posteriormente ao Código de Processo, foi expedido o decreto-lei n. 4.530, de 30 de julho de 1942, o qual depois de proibir, no art. 1.º, a remessa de processos administrativos a juízo, ajuntou, em seu parágrafo único: "Os juízes, sempre que julgarem indispensáveis à instrução da causa, poderão requisitar às autoridades competentes cópias dos elementos constantes desses processos".

Que elementos? De todos, sem dúvida, pois que a lei não faz restrição. Inclusive, portanto, informações e pareceres que, juntamente com outros elementos, integram o processo. A informações e pareceres técnicos faz referência expressa o transcrito dispositivo da lei processual portuguesa, com a qual a nossa em muitos tratos convizinha.

Dir-se-á que não é razoável que os que litigam com a administração pública colham vantagens de pareceres contra esta emitidos por seus funcionários, o que a colocaria em situação de inferioridade em relação aos demais litigantes.

A objeção não tem consistência. Se os pareceres forem justos e contra eles procedeu a administração pública, manda a justiça sejam aproveitados pelo juiz, que lhes apreciará a valia, ao proferir o seu julgamento, assim melhor esclarecido. Se, ao inverso, os pareceres não tiverem assento na lei e nos fatos, o juiz, ponderado e culto, saberá naturalmente desprezá-los. O que convém é que se subministrem à justiça a todos os elementos indispensáveis à consecução de sua alta finalidade.

Os próprios particulares, partes ou terceiros no pleito, não podem furtar-se, em ocorrendo os requisitos legais, a exhibir documentos que tenham em seu poder, necessários à dilucidação da contravérsia (Código de Processo, artigos 216, 217, 218 e 220).

Muitos menos poderá fazê-lo a administração pública, máxime quando, como na espécie, é parte na contenda. Se, com efeito, se compreende nas funções precípua do Estado a administração da justiça, não se concebe que o Poder Executivo, ao invés de prestar ao Judiciário a sua colaboração, lhe oponha obstáculos, denegando a exibição de elementos de que carece o julgador, para cimentar o seu convencimento. A sua recusa só se justificaria em ocorrendo razões de ordem superior que obriguem a administração pública a manter os altos interesses da coletividade, diante dos quais devem ceder os interesses dos particulares.

Ora, na espécie, a impetrante não invoca sequer razões dessa natureza, que aconselhassem segredo em torno dos elementos requisitados pelo juiz, através de certidões. Não lhe cabe a segurança que pretende, para manter-se em uma recusa que a lei não autoriza e que, por isso mesmo, não pode constituir direito certo e incontestável, benemérito do ampáro legal. MACEDO VIEIRA, relator — PINTO DO AMARAL, vencido. Concedia o mandado, atendendo às razões da impetrante. — MEIRELLES DOS SANTOS — CUNHA CINTRA, vencido, com a seguinte declaração de voto.

Contra a Fazenda do Estado foi pela Cia. Comercial Brasiltrading intentada ação para cobrança de um saldo relativo a fornecimento de trilhos e acessórios à Estrada de Ferro Sorocabana.

O juiz dos Feitos da Fazenda requisitou da Secretaria da Viação e Obras Públicas, nos termos do art. 224 do Código de Processo, certidões de peças existentes no arquivo, entre as quais as de pareceres da Consultadoria Jurídica da Sorocabana, da Secretaria da Viação e da Subprocuradoria.

Respondeu o Secretário da Viação dizendo não ser possível, à vista do disposto no art. 14 do decreto 2.844, ser atendida a requisição.

Esse art. 14 diz o seguinte:

"Não serão fornecidas às partes os pareceres que, para orientação da administração estadual, emitirem os seus órgãos informativos".

O juiz não aceitou a escusa da Secretaria e reiterou a requisição.

Novas explicações e o juiz insistiu em seu ponto de vista, marcando prazo com a cominação do art. 224 do Código de Processo para o fornecimento das certidões.

Veio então a Fazenda com o presente mandado de segurança.

O juiz diz em suas informações que improcedem as alegações da Fazenda relativas ao art. 14 do decreto 2.844. Esse artigo, afirma, veda o fornecimento de pareceres às partes e não ao juízo, sendo que a este é que compete aquilatar as vantagens ou necessidade de documentos ou pareceres para a perfeita elucidação do feito.

Acresce que o decreto citado é anterior ao Código de Processo. Prossegue dizendo que há ainda a ser tido em consideração que a superveniência do decreto 4.530, de 30 de julho de 1942, que vedou a remessa a juízo de processos administrativos, ficou perfeitamente esclarecido (parágrafo único do art. 1.º) poderem os juizes requisitar cópias dos elementos constantes desses processos.

A Fazenda em sua petição diz que não há incompatibilidade entre o art. 14 do decreto 2.844 e o art. 224 do Código de Processo e que adotado o princípio do art. 2.º, § 1.º, do decreto 4.657, não deve o dispositivo do decreto 2.844 ser considerado revogado.

Para o exame da causa e sua solução devem, a meu ver, ser desde logo postas à margem duas ponderações do juiz: a de que no caso se trata não de pedido da parte e sim de requisição judicial, e a de que ao juiz é que compete aquilatar a vantagem, conveniência ou necessidade da requisição.

O juiz é, em verdade, quem está requisitando as certidões ou cópias. E' preciso, porém, que se atenda a que se isso ocorre é porque a parte pediu fôsse feita essa requisição.

É certo, e não pode ser pôsto em dúvida, que o juiz é competente para aquilatar a necessidade ou conveniência da requisição. Examina êle o pedido e se entende que é desnecessária a requisição, deverá desde logo recusá-la.

Antes, porém, de resolver se deve ou não fazer a requisição, deverá verificar se ela é ou não possível, se é legal. Assim a atribuição de aquilatar a necessidade ou conveniência ficará subordinada à verificação da legalidade da requisição. Que importa que se entenda conveniente

a requisição se ela estiver em condições de ser considerada ilegal?

Resume-se, assim, a solução do presente caso na verificação de ser ou não legal a requisição da cópia de pareceres jurídicos existentes em repartições administrativas do Estado.

Convém desde logo ser enfrentada e resolvida uma hipótese de possível e freqüente realização e que foi, aliás, abordada na informação do juiz. E' a de ser, em determinado despacho, dito que esta ou aquela pretensão é atendida ou indeferida em conformidade de tal parecer. Evidente que nessa hipótese o parecer é incorporado ao despacho e que assim, por êsse motivo, afastadas outras considerações, não poderá ser impedido o fornecimento do parecer.

Convém anida ser tido em consideração que o disposto no art. 1.º, parágrafo único do decreto 4.530 deve ser havido como simples interpretação do art. 224 do Código de Processo.

A questão a ser resolvida é, portanto, a seguinte: Parecer jurídico deve ser considerado um dos elementos a que se refere o parágrafo único do art. 1.º do decreto 4.530?

O Estado deve comparecer em juízo nas mesmas condições que o particular. Evidente, porém, que certas circunstâncias especiais devem modificar e modificam essa posição, criando para o Estado vantagens como, por exemplo, dilatação de prazos, ações especiais para a cobrança de débitos fiscais, etc.

Ao lado dessas vantagens, e para que o Estado não fique em situação excepcionalmente privilegiada, surgem dispositivos especiais destinados a conservá-lo no mesmo pé de igualdade que o simples particular.

O dispositivo do art. 224 do Código de Processo, interpretado ou modificado pelo art. 1.º do decreto 4.530, é um desses.

Assim, como o particular não pode em certos casos negar a apresentação de seus livros e documentos, não pode o Estado impedir que seus livros, papeis e arquivos escapem aos exames judiciais.

Devem êsses exames obedecer a umas tantas regras e preceitos que salvaguardem direitos que ao Estado, como a qualquer particular, não podem ser negados.

Assim é que me parece de todo jurídico e não em conflito com o dispositivo do Código de Processo o preceituado no art. 14 da lei 2.844: não serem fornecidas às partes cópias dos pareceres que, para orientação da administração, emitirem os seus órgãos informativos.

Há determinada pretensão da parte que veio a juízo: a, por exemplo, de certo recebimento, como no caso presente.

A administração entende que, para solucioná-la devem ser ouvidos seus órgãos consultivos, as procuradorias judiciais. Tais pareceres não devem ser fornecidos às partes. O fornecimento importaria na violação de um segredo que o Estado, assim como o particular tem o direito de considerar intangível.

Se o particular não pode em juízo ser coagido a dizer que obteve de seus advogados tais e tais pareceres, alguns

dos quais, provavelmente contrários a seus interesses, porque deverá o Estado ser colocado em posição inferior e vir trazer a público as opiniões dos profissionais que o orientarem para que fôsse obtida determinada diretriz ou seguida esta ou aquela atuação judiciária?

Como obrigar-se o Estado a vir tornar públicas as discussões que em seus departamentos tiveram lugar unicamente para o esclarecimento de uma situação jurídica ou para ser adotada determinada orientação ou resolução?

A parte com quem o Estado demanda tem o direito de exigir o esclarecimento de fatos apreciados e examinados em processos administrativos.

Não pode o Estado evitar êsse esclarecimento. Deve, para tal fim, fornecer, em conformidade do preceito legal, todos os elementos contidos nesses processos. Não, porém, os pareceres que ao que me parece, não constituem os fatos acima referidos.

Evidente que a parte contrária, solicitada, recusar-se-ia e com razão, a trazer a juízo os pareceres de advogados e técnicos que obteve antes de propor a ação ou de apresentar a defesa.

Êsses pareceres obtidos pela parte contrária estão nas mesmas condições que as informações das consultorias.

O direito invocado pela Fazenda de negar o fornecimento de pareceres jurídicos de seus órgãos consultivos pareceu-me, pelo exposto, certo e incontestável, e meu voto foi, em consequência, pela concessão do mandado de segurança.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CONCURSO — NOMEAÇÃO

— O concurso não estabelece direito subjetivo à nomeação.

JUÍZO DE DIREITO DA 1.^a VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

SENTENÇA

Ação ordinária:

A. — Dr. Paulo Pinheiro de Barros. — R. — Prefeitura do Distrito Federal.

Vistos:

O Dr. Paulo Pinheiro de Barros, brasileiro, casado, médico, residente nesta cidade, propõe esta ação contra a Prefeitura do Distrito Federal, alegando: que, em 9 de agosto de 1939, foi publicado no *Diário Oficial* edital de concurso para médicos subassistentes de Clínica Ginecológica da Secretaria Geral de Saúde e Assistência, nêles cons-

tando que a inscrição se destinava a concurso para preenchimento de duas vagas do cargo em questão (fls. 8); que se inscreveu ao referido concurso, que estava em pleno andamento, quando, em 20 de janeiro de 1940, entrou em vigor o Decreto-lei n.º 1.944, que reajustou o quadro e vencimentos dos funcionários da Prefeitura, estabelecendo o seu art. 9.º, Parágrafo único, que não seriam feitas novas nomeações ou promoção para cargos de quadros com excedentes; que na classe de médicos especializados de clínica ginecológica não havia excedentes, nas duas vagas, tanto assim que prosseguiu o concurso, em que o suplicante foi classificado em 1.º lugar; que aguardava sua nomeação, quando foi surpreendido com a notícia de que, em face daquele dispositivo, teria o concurso ficado prejudicado; que, entretanto, tal não corria, porque não só se tratava de preenchimento de cargos especializados, que não teriam sido preenchidos como também na vigência daquele decreto-lei o concurso prosseguira, publicando-se o respectivo resultado em plena vigência dêsse decreto; que, aliás, tal dispositivo não podia atingir o direito adquirido do suplicante, até porque o concurso se realizou depois de publicado; que o aludido dispositivo assegura aos ocupantes de cargos excedentes o efetivo exercício até definitivo aproveitamento; que as vagas para que fôra aberto o concurso não foram preenchidas; que fez um protesto judicial para perpetuidade dos seus direitos; que é indiscutível o seu direito ao provimento do cargo de médico subassistente; que, não havendo o suplicado cumprido a obrigação que lhe assistiam em relação ao suplicado, tem êste direito ao ressarcimento de todos os prejuízos decorrentes, tais como pagamento de vencimentos e reconhecimento das vantagens do cargo, e honorários de advogado.

Contestou a Prefeitura (fls. 23), alegando: que, ao contrário do que sustenta o auto, havia, na época em que foi publicado o Decreto-lei n.º 1.944, 225 excedentes do quadro permanente da classe médica; que o próprio autor confessa não haver a Prefeitura preenchido, até a presente data as duas vagas de médico assistente de clínica ginecológica, donde se infere a denúncia de prejuízo para êle; que, admitido, para argumentar, o direito do autor à nomeação, a procedência de sua demanda dependeria de haver sido nomeado para o cargo, outro concorrente, fato que se não verificou; que, ainda que os nomeasse, não teria causado prejuízo ao autor, porque não está adstrito à ordem de classificação em concurso.

Ordenou o eminente Juiz titular, no despacho saneador, que a ré fornecesse relação nominal dos atuais ocupantes de cargos de subassistente de clínica ginecológica, respectiva classe de vencimentos e data das nomeações.

Prestou informações sobre a transformação dos médicos subassistentes em médicos classe 91 o Prontuário Municipal (fls. 20), remetendo a lista dos respectivos ocupantes.

O Departamento do Pessoal da ré, a fls. 37 abundou nos mesmos esclarecimentos.

A fls. 44-v, mostrando mais uma vez, o zelo com que administra justiça, e douto juiz titular ordenou que se oficiasse às Secretarias de Assistência e de Administração, para que informassem se algum dos médicos antigos sub-assistente tinha sido reajustado em médico das classe 92, ou se ficaram todos na classe 91, respondendo o Dr Secretário Geral de Administração, a fls. 47, que todos haviam sido convertidos em médicos classe 91.

Na audiência de instrução e julgamento, ocorreu o que consta do respectivo termo.

Tudo visto e examinado :

A questão a resolver é a seguinte : — tem o candidato classificado em concurso direito de exigir que a administração o nomeie e, subsidiariamente, de pedir por danos e danos pela não nomeação, ainda que não tenham sido preenchidos nenhum dos cargos a que concorreu ?

A questão, parece-nos, é nova neste fóro, todavia, tem sido abundantemente tratado pelos autores e foi, há pouco tempo, objeto de rumoroso pleito, em São Paulo. Nada menos de dez de nossos grandes entendedores de direito administrativo opinaram no sentido de que a valorização do concurso não estabelece nenhum direito adquirido. Apoiavam-se, por sua vez, em mestres da melhor estatura, tais como: Hauriou: “Em princípio, a escolha do funcionário é discrecionária, da parte da autoridade administrativa; esse poder discrecionário pode, entretanto, ser regulado (lié) pela lei (como, por exemplo para, os sub-oficiais reengajados ou mutilados); e o pode ser também, pela própria administração, se organizou um concurso para orientar sua escolha, no ingresso de uma carreira; é obrigado a respeitar os resultados do concurso, no sentido que não pode nomear os candidatos classificados (admis) e na ordem da classificação, porque a classificação (l'admission) no concurso nunca é mais do que certificado de aptidão à nomeação.

“As nomeações... não devem ser efetuadas senão no interesse do serviço. E são feitas no interesse dos funcionários, ocorre desvio de poder... (Maurece Hauriou, Précis elem. de Administratif, 1938, pág. 78).

Jellineck: Se a lei, para grande parte de empregos, exige prova especial de capacidade exibida em público exame, aquele que prova haver passado o exame estatal, não adquire com isso nenhuma pretensão jurídica ao emprego (*non acquista con ciò una pretesa giurídica quale che sia all'impiego*). Ainda quando certos cargos sejam reservados expressamente a determinada categoria de pessoas, das respectivas normas legais não decorre para os indivíduos nenhum direito de tal feição...” (Sistema dei diritti pubblici subietivi, pág. 195), acrescentando que a qualificação ativa para o emprego só surge com o contrato ou com lei que obrigue a nomear.

D'Aléssio, ensinando que a finalidade do concurso é de molde a excluir o estabelecimento de direito objetivo para os vários participantes, é positivo, na opinião de que a

administração não é obrigada a nomear, se a lei o não impõe (Instituzioni di diritto amministrativo italiano, volume 1, ns. 280 e 318).

Patroziello, não é menos incisivo, quando doutrina que, na ausência de dispositivo expresso que obrigue a nomeação ou promoção, o direito do candidato vencedor se limita à faculdade de impedir a nomeação do concorrente menos favorecido (Prim. trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol. 2, pág. CCXIV), jêze, Cino Vitta, Roger Bonnard, Marcel Waline, escrevendo sobre direito a promoção, por parte do funcionário, estabelecem, uniformemente, que a administração tem poder discriminário quanto ao preenchimento de vagas, que faz como e quando quer. E a promoção nada mais é que a nomeação para emprego superior no quadro do pessoal.

Entre os pareceres elaborados por ocasião da discussão de caso idêntico, julgado no tribunal paulista, sobressai o do eminente publicista Guimarães Menegale, que assim se externou: “Não é admissível um direito do funcionário a que se preencha a vaga. Aí, a apreciação da oportunidade do preenchimento do cargo vacante, do ponto de vista do interesse geral ou administrativo, pertence ao poder discriminário da Administração Pública”.

O mesmo autor, seguindo, aliás, na esteira dos mais reputados doutores italianos e franceses, mostra, concludentemente, que existindo duas leis em conflito, uma ao tempo da vacância do cargo e outra ao tempo do preenchimento, é a segunda que se aplica: “Se fôsse de reconhecer ao funcionário o direito de exigir o preenchimento de vagas ou, por outro, se a vacância do cargo constituísse a condição preestabelecida cuja verificação lhe outorgasse o direito à promoção, ou representasse o ato ou fato jurídico determinante da constituição da situação jurídica do acesso ao cargo, *tollitur questio*: aplicar-se-ia a lei antiga, porque a lei nova teria efeito *ed nunc*.

Tal, porém, não se admite. Aplicar-se-á, pois, a lei atual, a menos que ela própria declare eficaz, quanto a esse ponto a lei anterior”.

Bielsa, por sua vez, só reconhece, nesse particular, o direito de não ser preterido.

São nesse sentido os pareceres de Francisco Campos, Antônio de Moraes, Miranda Valverde, Mendes Pimentel, Mário Mazagão, Costa Manso, Levi Carneiro, Matos Vasconcelos, Carvalho Mourão, Júlio César de Faria e Carlos Maximiliano, enfeixados na publicação “Promoção por sentença”, editada pela Prefeitura de São Paulo.

Assim, em resumo, estabelecido que o concurso não estabelece direito subjetivo à nomeação; que a única hipótese em que esse direito se configura, a saber, a nomeação de concorrente pior classificado, não se verificou na espécie; que a lei nova que altera o acesso à vagas tem aplicação contra a expectativa de direitos do candidato classificado, tudo na conformidade das lições acima recordadas, julgo improcedente a ação, condenando o Autor nas custas. P. R..

Erasto da Silveira Fortes.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

A importância da documentação orçamentária

JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS

NÊSTES últimos tempos os progressos relativos aos conhecimentos orçamentários têm tido o seu ritmo evolutivo sobremodo acelerado. Não obstante, não passa de consumado truísmo a afirmação de que, neste setor dos domínios financeiros, muitas coisas ainda terão que ser feitas até que atinjamos um estágio satisfatório de aperfeiçoamento, máxime nos países onde as instituições políticas e a educação do pensamento das massas ainda constitue um problema de difícil solução.

Esta grande realidade se revela em toda sua magnitude toda vez que temos oportunidade de constatar que do aprimoramento e consolidação das primeiras, mormente da projeção de seu prestígio, e do preparo e conseqüente discernimento das últimas, dependem, em alto grau, a estabilidade das conquistas orçamentárias em seu aspecto substancial, obtidas, como se sabe, através de ingentes sacrifícios e da renovação de métodos e processos e da substituição de velhos conceitos.

Assim é que onde quer que exista um país organizado, com certa dosagem de respeito pela opinião pública e um certo grau de decência e responsabilidade no exercício do poder público, jamais o orçamento será elaborado à base de tabelas estatísticas destituídas de conteúdo e de precisas definições.

Na atualidade, as expressões monetárias consignadas no documento orçamentário, quer se refiram ao setor da despesa quer digam respeito ao da receita têm sentido definido. Além disso, ao serem inscritas no documento em aprêço se conformam às prescrições das normas, se adaptam e se amoldam aos métodos e critérios, cuja presença visa, precisamente, remover os anacrônicos empirismos e prevenir as práticas absoletas do arbítrio e dos improvisos das falazes intuições.

Nos países civilizados, no entanto, já pertencem ao patrimônio da história as épocas em que o orça-

mento constituía apenas uma formalidade sem importância na vida administrativa do Estado. Pertence igualmente a um longínquo passado o império das práticas orçamentárias destituídas de conteúdo objetivo, divorciadas das realidades, alheias à contundência dos problemas. Na base de tais práticas os orçamentos atravessavam os exercícios financeiros para que eram aprovados, à maneira como os indivíduos saem à passeio, isto é, sem destino, sem rumo fixo, desprovido de planos e objetivos, e, pois, expostos à instantaneidade das decisões, que raramente logram consultar os interesses superiores de bem estar, prioridade, economia e oportunidade. Decididamente já vão bem longe esses tempos, inclusive os que imediatamente lhe seguiram, fase em que, o orçamento, não obstante ligeiramente melhorado, ainda não perdera a feição de efetivo enfileiramento de "palpites" sofrivelmente informados, de simples enumeração de gastos, logicamente tão inexpressivos quanto os resultados da previsão da receita. Em uma palavra: tratava-se de orçamentos que nada mais traduziam senão simples relação de receitas e despesas. O processamento de sua elaboração se realizava na base de tabelas contendo dados estatísticos representando despesas e receitas correspondentes a um determinado número de anos. Acresce salientar que estas estatísticas eram os únicos recursos informativos de que se valiam os elaboradores orçamentários e os únicos elementos capazes de emprestar ao orçamento um ligeiro cunho de racionalização.

No momento, porém, que se tenha em vista a elaboração de um orçamento para atender às necessidades de um país com a economia em franco estado de transformação, já não é mais admissível o emprêgo de documentação exclusivamente financeira. A proporção que o orçamento começa a evo-

luir, apresentando uma iniludível ordenação de propósitos, nos termos de um seguro planejamento, emerge para os seus elaboradores novas necessidades, muitas das quais eles só conseguem atender utilizando os recursos de uma abundante documentação econômica, à base da qual possam dar cabal desempenho às suas tarefas avaliativas.

Não vai nisso, todavia, o menor menosprezo pelo evidente valor dos informes puramente financeiros; mesmo porque, qualquer gesto esboçado no sentido de subestimá-los seria recebido com justas e inevitáveis restrições, dada a valia de sua utilidade como elementos básicos para as finalidades de previsão e controle. O certo porém é que, a nossa experiência com o manêjo desta categoria de informes já nos fez compreender que com o seu concurso exclusivo raramente atinjimos os objetivos desejados. Eles carecem de informes complementares geralmente fornecidos por uma outra espécie de documentação, cujos registros se encontram inseridos na memória de cada funcionário integrante da equipe operatória. Trata-se de um tipo singularíssimo de documentação, dificilmente definível, mas que, por se encontrar integrado no patrimônio cultural de cada servidor é freqüentemente designada por documentação invisível. Esta documentação de incontestável valor é obtida através de leituras as mais variadas, e, muitas vezes resulta de observações diretas dos fenômenos. O fato é que ela tem se impôsto decisivamente na correção de erros que a simples utilização das estatísticas financeiras, na certa, conduziria os operadores a perpetrar.

Em face disso, e tendo em vista, sobretudo as transformações por que tem passado o conceito de orçamento, conceito que na hora presente reúne numa síntese admirável o sentido dinâmico e o próprio destino da administração hodierna, por tudo isso, repetimos, seria absurdo pensar-se nos trâmites de sua elaboração sem se ter em vista u'a mais vasta amplitude documental, expressa em elementos informativos diversificados, capazes de proporcionarem uma sólida base de ação, de elevado teor qualitativo, e pois, de incontestável idoneidade.

Assim, para que o orçamento logre se afirmar, na prática, como um verdadeiro plano de trabalho expresso em termos monetários, para que possa ser tido como um efetivo plano de ação gerencial, um eficiente instrumento de administração e, em suma, possa se ajustar ao espírito daquela esplên-

dida definição do Presidente Roosevelt (1) — um documento que exprime em termos de dinheiro o que o Governo faz para o povo e o com que o povo contribue para o Governo — para que possa ser tudo isso e algo mais, torna-se mister que tudo se empreenda no sentido de assegurar aos trabalhos de sua elaboração o concurso de uma documentação ampla e variada.

Por outro lado, é preciso não perder de vista, na hierarquização dos informes documentais, o ponto de partida que é, precisamente, os informes de natureza política, alusivos aos propósitos governamentais. E' excusado relembrar que eles imprimem rumos a tôdas as realizações, condicionando-as ao império do pensamento governamental. Constituem, por assim dizer, a palavra de ordem, condensam as diretrizes substantivas que, em alguns países, como os Estados Unidos da América do Norte, chegam a envolver a totalidade das atividades nacionais (2). Não há dúvida que êste aspecto do problema é de importância capital para o sucesso do chamado instrumento de administração, pois a posse de seu conhecimento concorre para enlargar consideravelmente o ângulo visual dos equacionadores dos problemas administrativos do país, para dar-lhes uma perspectiva mais nítida e proporcionar-lhes uma visão mais segura do conjunto das necessidades nacionais, para a solução das quais terão que agir, tendo em vista o critério de hierarquização e prioridades contidas nos aludidos informes.

Outro ponto não menos importante é que se relaciona com a organização e métodos de trabalho do Governo. A experiência nos tem ensinado que os países que não consagram a êstes aspectos a devida atenção passam pelo dissabor de verificar que a totalidade de seus esforços se exercem no vácuo, em detrimento da elaboração do plano de trabalho. E não é só. Organização defeituosa e métodos de trabalhos condenáveis bastam, para comprometer todo o processo de elaboração orçamentária.

Ainda de referência a tais informes, no que concerne às condições da base física, para a qual o orçamento é preparado, sabe-se que eles devem ser

(1) *Mensagem Orçamentária* de 3-1-1940, artigo de Catheryn Seckler — Hudson, in *Separata da Revista do Serviço Público*, Ano VIII, Vol. III, n. 3, pág. 36.

(2) RICHARD LEWINSON — "*Orçamento governamental e orçamento nacional*", in *Revista do Serviço Público*, Ano VIII — Vol. IV — n. 3, dezembro de 1945 — páginas 27 e segs.

múltiplos e precisos. Nêste particular, são de incalculável valor os resultados oriundos dos inquéritos econômicos, as observações dos relatórios, os levantamentos censitários, as monografias, a legislação, e, em síntese, a disponibilidade de uma bibliografia especializada, de cujas páginas os servidores públicos possam extrair os conhecimentos teóricos de que tanto carecem para poderem contribuir para a perfectibilidade do sistema orçamentário.

Devemos ainda enumerar como partes integrantes dessa indispensável documentação os conhecimentos sôbre a extensão e norte da política governamental, entendido o primeiro termo na acepção de síntese numérica de tôdas as palpitações da vida coletiva de dadas regiões do país, assim como a sua medida exata e as informações sôbre a jurisdição do governo. Vê-se, pois, que essa documentação ideal representa a síntese de toda a atividade do Governo, por êle próprio exercida. Não compreende apenas aspectos da legislação tributária, não exige sômente a contribuição das estatísticas financeira, econômica ou atuarial, mas faz questão de englobar tudo que direta ou indiretamente se reporte às políticas em vias de execução ou as que se encontram em estado de elaboração.

Eis, pois, a documentação de sentido superior, destinada a exercer as mais salutaras influências, a produzir os melhores efeitos no espírito daqueles sôbre cujos ombros recaem as pesadas responsabilidades de elaborar um orçamento que se afirme, pragmaticamente, como um eficiente plano de trabalho da empresa governamental.

No setor da receita a influência da documentação disponível tem se afirmado de modo satisfatório. Basta observar que o erro percentual de nossas previsões, a partir do ano marco — 1938 — é perfeitamente aceitável, do ponto de vista técnico. Note-se que as informações utilizadas foram apenas boas estatísticas financeiras, e, sobretudo, a documentação personalíssima dos elaboradores. O fato é que, antes da data mencionada, o erro das previsões ascendia, por vezes, até 40% e, freqüentemente, mais de 20%. E isso porque a praxe generalizada para a avaliação da receita prescrevia a média da arrecadação efetiva, nos três últimos exer-

cícios financeiros encerrados, como o método mais adequado.

No que se refere ao setor da despesa, ou seja, quanto às necessidades orçamentárias para o futuro, observamos que a documentação para a elaboração orçamentária nem sempre constituiu preocupação de parte da maioria dos administradores do passado. No entanto, de acôrdo com a abalizada opinião de Harley Lutz “o planejamento e o contrôle das despesas públicas exigem pesquisas contínuas acerca de problemas de govêrno, custo dos serviços públicos e eficiência alcançada na execução dêsses serviços. O órgão do orçamento deve ter uma divisão devotada à coleta permanente de fatos, como base da formulação do programa da despesa” (3).

A prática de se elaborar o orçamento da despesa na base dos gastos dos anos anteriores não deve ser considerada operação realizada à vista de documentação eficiente. Êstes gastos podem servir como elementos subsidiários, como pontos de referência. No entanto, para que as estimativas das despesas adquiram consistência e possam apresentar resultados mais reais devem se basear, como ensina Harley Lutz, em padrões de serviços e preços de custos e não simplesmente nos gastos dos anos anteriores. Tais gastos não podem indicar as falhas da administração, mas podem, por outro lado, contribuir para a repetição indefinida de erros, assim trate-se de organização defeituosa. O que equivale dizer: que os elaboradores do órgão central orçamentário da despesa devem dispor de uma documentação que os habilitem a julgar da eficiência dos planos de trabalho submetidos à sua revisão, pelas diversas repartições (4).

Em conclusão, como aludimos de início, a documentação, quer para a receita quer para despesa não deve ficar restrita aos dados estatísticos. Os relatórios, inquéritos, estudos, monografias, legislação e uma seleta bibliografia, não devem ser ignorados por quem detem a responsabilidade de dar cabal desempenho à tarefa complexa da elaboração orçamentária.

(3) *Public Finance* — D. Appleton Century C.^o — N.

(4) *Op. cit.* — págs. 372 e segs.
York, 1936 — pág. 189.

ORGANIZAÇÃO

O condicionamento da importância das estruturas de organização

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

ENTRE os múltiplos conceitos, divergentes ou complementares, de organização, há um, muito simples, que a considera uma das formas de coordenação de esforços humanos para a realização de objetivos determinados.

Adotando êsse conceito, que é bem satisfatório quando se tem em vista a atividade de ante-preparação do processo do trabalho, vamos procurar reconhecer o grau de importância relativa dos dois principais elementos de uma empresa qualquer: a distribuição de funções ou delineamento da estrutura e o recrutamento, em largo sentido, dos indivíduos que devem exercê-las.

Para isso, acentuemos, de comêço, a indiscutível e estreita interrelação dêsses dois elementos com que tem de se haver a atividade organizadora.

Na realidade, a matéria prima essencial, para qualquer tentame à face da Terra, não são os materiais que a natureza prodigaliza, nem os equipamentos que o homem tem logrado construir: é, sim, o próprio homem, assim por sua energia física e pela intelectual e moral, pois os fatos irreduzíveis da atividade realizadora são a criação ideal do trabalho e sua posterior corporificação, se assim se pode dizer, cujos fundamentos repousam, por inteiro, nos atributos humanos. Materiais e equipamentos são coisas passivas que, na medida do alcance da técnica, se põem a operar pela maneira desejada, são realidades plasmáveis à vontade do homem e, por isso, ao participarem da atividade realizadora, dependem dêste, que, sendo a causa próxima, do trabalho consciente, por lhe ser o principal beneficiário dos efeitos, é eminentemente ativo.

A identificação ou distribuição de funções, não importa quais sejam, terá de decorrer menos, portanto, do que há a fazer, em si mesmo, do que das qualidades do material humano utilizável.

Um corolário disso é que, sem apêlo, a organização há de ser feita em tórno de pessoas, com refe-

rência a pessoas, vale dizer que, para resultados práticos, não pode haver organização divorciada da natureza humana, ou ainda, que o propósito, a seqüência ordenada das etapas, a aproximação de setores semelhantes quanto ao processo que devem utilizar, o aperfeiçoamento dos recursos, em suma, a colimação e a persecução da meta organizacional têm de estar em função das personalidades humanas envolvidas.

Daí a conveniência de se não olvidar o truísmo de que a negação do elemento humano acarreta, inelutavelmente, a negação de tudo o mais. Por outro lado, sente-se logo que qualquer existente grupo organizado de trabalho é um convênio de todos os homens a seu serviço.

Essa reconhecida importância do elemento humano, em qualquer empresa, põe o problema das relações humanas num plano de domínio sôbre todos os demais campos de interesse da atividade organizadora.

Mas o homem é o produto de numerosos fatores biológicos e sociais, o que parece tornar demasiado difícil, se não impossível, encontrar-se a solução perfeita ou integral daquele problema de relações.

Teòricamente, assim é, com efeito. Contudo, não há motivo para descoroamento e perplexidade em face dessa pouco amável certeza, desde que se pode ter em mente e explorar, até suas últimas conseqüências, a idéia de que o trabalho deriva de um convênio, que não carece de ser formal, isto é, que o trabalho se situa nos mais altos degraus da escala das conquistas humanas.

A idéia renega, òbviamente, e atira-a para o acervo do primitivismo social, a concepção do trabalho como sendo, necessariamente, pena ou imposição aviltante.

De fato, dizer-se que o trabalho é convênio significa identificá-lo com um consenso de vontades livres e tal caráter merece o maior realce, a ser-

lhe dado por todos os meios e em tôdas as oportunidades.

Tem-se aí, então, a chave do problema das relações humanas no trabalho: a qualidade precípua a descobrir e conservar no trabalhador é a boa vontade.

Lembre-se que havendo homens de boa vontade não há impossíveis, bem como que, ao impacto da boa vontade, todos os obstáculos, até os que tenham as proporções do Everest, são removidos do caminho. Observe-se, também, que, ao contrário, a minguagem ou falta de boa vontade, mal insidioso, na sua dupla feição de causa e efeito do embotamento da inteligência e do senso de responsabilidade, é a pior barreira que se possa encontrar na trajetória de uma realização.

Coincide com êsse ponto de vista o que nos dizia, há tempos, um organizador profissional: "Muitas empresas fracassam porque, ao organizá-las, se teve sobretudo em mira a forma externa de agrupamento das unidades operantes, sem penetrar, até a profundidade devida, a questão capital do estabelecimento do ânimo de cooperação nessas unidades".

Para reconhecer-se quão verdadeira é a observação, basta imaginar-se qual seria a sorte de uma empresa carinhosamente instalada, quanto à parte material, e assente num plano cuidadoso de distribuição de atividades, se não conseguisse reunir, para seus objetivos, homens dispostos a tirar partido de tôdas as suas preciosas características.

Mas, voltando à apreciação do papel que a boa vontade e o espírito de cooperação desempenham em qualquer empreendimento coletivo, notemos que, por essa circunstância, a organização do trabalho, racional ou empírica, tem para fulcro a administração de pessoal, ou uma parte desta, que, por seu turno, é a fonte, cristalina ou turva, cujas águas se dividem, ao descer o declive, pelos vários canais das especializações.

Entretanto, a administração de pessoal aqui considerada não é apenas, como talvez se quisesse supor, o conjunto de atividades rotineiras que nos habituamos a designar por essa denominação e se adstringe aos encargos de recrutamento, seleção, treinamento, fixação de vantagens e garantias e análogos: é, ainda e principalmente, o comércio diuturno de idéias e sentimentos entre subordinados e subordinantes, é a construção de um sistema

de concessões recíprocas — concessões impessoais, seria desnecessário dizê-lo, emanadas do respeito de cada um por outrem e por si mesmo — um sistema de concessões recíprocas, dizíamos, entre os que transmitem e os que recebem orientação.

E' fácil, aliás, demonstrar que a existência desse sistema implica, ou pelo menos requer instantaneamente, a verificação das demais condições para uma boa administração de pessoal, sendo porém muito problemática a veracidade da afirmação inversa.

Uma tese espontânea vai-se delineando como resultando da análise anterior: a de que a primeira e maior preocupação do administrador cinge-se a esclarecer quais as disposições interiores de quem se propõe ao trabalho ou, o que é o mesmo, a fazer escrupulosas incursões nos domínios da psique dos pretendentes a emprêgo. O critério básico de escolha do pessoal seria, neste caso, semelhantemente ao que tem sido a sanidade física, a posse, pelo escolhido, dum elevado espírito de cooperação, de docilidade sadia, isto é, receptiva mas sem subserviência.

Da explanação decorre, do mesmo modo, que a procura da eficiência — objetivo da organização racional do trabalho — repousaria antes sobre um fundamento moral do que técnico, pelo menos na extensão em que não possa ou deva haver recurso à mecanização e ao automatismo.

Ora, perguntar-se-á, se o êxito das empresas depende, dessa maneira quase exclusiva, da varinha mágica de uma seleção inicial de pessoas, à base de qualidades morais, não serão inúteis a análise e o grupamento de funções, a preparação dos ambientes de trabalho e do instrumental e quejandas coisas?

A resposta é um não categórico, pois que a seleção preconizada — atente-se bem — constitui tão só a aquisição do pessoal. O tratamento e aproveitamento ulterior desse pessoal permanecem úteis e necessários, tanto quanto todos os aspectos de estudo do trabalho.

Estamos em face de um caso em que a superestrutura do edifício não se apresenta como simples ampliação da base, mas importa sublinhar com tinta forte que, no caso, em analogia com o que ocorre na construção civil, a natureza da base condiciona, de maneira tirânica, a estabilidade da superestrutura.

O valor do verdadeiro processo organizatório, agora tomado em sua mais ampla generalidade, persiste sem diminuição alguma, e quiçá aumentado, quando os valores humanos a utilizar possuem, dentre suas melhores qualidades, positivas disposições para aproveitar, em benefício de todos e no seu próprio, as diretrizes racionais que lhe forem traçadas.

A ação do organizador há de presumir que a primeira das matérias primas com que ele vai lidar é essencialmente boa.

Não cause espécie, todavia, dizer-se que, na opção por uma de duas empresas equivalentes, uma das quais dotada de admirável organização estática, mas desprovida de um corpo social penetrado de amor por ela, e a outra marcada por falta de assistência da organização racional, mas detentora de pessoal cômico de suas responsabilidades dentro dos quadros da existência coletiva e, por isso, imbuído ao respectivo instrumento de trabalho e produção, o bom senso mandaria escolher sem hesitação esta última.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

O recrutamento de servidores para os Territórios Federais

ERMELINDO BORSATTO

EMPENHADO no soerguimento econômico e social da nossa faixa de fronteiras, não só como imperativo da defesa nacional mas, e principalmente, como decorrência da necessidade de explorar e trazer ao conhecimento da civilização o mundo desconhecido que possuímos dentro do próprio país, o atual Governo, seguindo, aliás, a sábia política de subdivisão das grandes áreas iniciada pelo anterior, vem não só perseverando na orientação antiga sobre o assunto, mas reforçando, em todos os casos, a assistência que desde a sua criação vem sendo prestada pela União aos Territórios Federais.

Testemunham essa afirmativa as providências adotadas com relação a essas unidades administrativas, que, em geral, vêm sendo excluídas de quase todas as medidas restritivas adotadas no sentido de comprimir as despesas públicas.

Ainda recentemente, foi expedida pela Secretaria da Presidência da República, a circular 14/46, de 16 de junho de 1946, recomendando providências no sentido de que tenham preferência, em todos os órgãos da administração, o estudo e a solução dos problemas dos Territórios Federais, ao mesmo tempo que enumera as "aspirações da população dos Territórios Federais".

Entre elas, figuram as seguintes :

"Possibilidade de escola primária a todos os núcleos onde existam mais de quinze crianças, etc.

"Instalação de postos de fomento agro-pecuário nas sedes dos municípios, dotados de técnicos especializados e planteis, sementeiras e equipamentos mecânicos, a fim de assistirem os pequenos agricultores, etc. ..."

Sem embargo da satisfação com que recebemos essa medida, temos a impressão de que muito escassos serão os resultados obtidos, pelo fato de clareza meridiana que se observa atualmente: — inexistência do pessoal indispensável à consecussão de qualquer objetivo.

Pode parecer afoita essa afirmativa, mas, se considerarmos as dificuldades encontradas pela Administração do Território de Iguaçu, na obtenção de servidores qualificados para exercer os cargos criados no seu Quadro de Funcionários, teremos uma pequena amostra do que vem ocorrendo com os demais. Em geral os vencimentos são elevados, desde que foram criados nos Quadros dos Territórios cargos com os padrões de vencimentos do Serviço Público Federal e para eles não faltam candidatos nos próprios locais. Ocorre, porém, que dado o baixo nível de instrução das populações, dificilmente poderá a Administração lançar mão do

elemento humano que compõe a população dos Territórios.

Assim, só há o recurso de procurar nos Serviços Públicos Federal e Estaduais os elementos já treinados e indispensáveis, o que vêm fazendo todos os Territórios, com poucos resultados, aliás, uma vez que são reduzidos os servidores públicos desejosos de enfrentar o desconforto daquelas regiões e o alto nível do custo de vida, mercê dos salários e vencimentos inflacionários que são pagos aos servidores dos Territórios.

Realmente, não obstante os vencimentos elevados que oferece, a Administração do Território de Iguaçu não consegue obter elementos que lá queiram servir. E esse é o mais próximo, o mais adiantado e o de maiores facilidades de comunicação.

Que dizer com relação aos demais, isolados pela distância imensa que os separa dos centros civilizados e pelas atuais deficiências de meios de comunicação?

Aliás, foi prevendo essas dificuldades que o D.A.S.P., colaborando na organização dos Quadros dos Territórios, propôs a criação de cargos de elevado padrão de vencimento, além de facilitar a cessão de elementos do Serviço Público Federal para exercer cargos e funções nos Territórios.

Mas, parece que infelizmente pouco resultado vêm produzindo tôdas essas medidas, porque, a nosso ver, a política de pessoal destinado aos Territórios partiu de um princípio errôneo, uma vez que não procurou atender às características daquelas regiões, mantendo os princípios que orientam a nossa Administração de Pessoal.

E isso por uma razão muito simples. Na organização dos Territórios e na dos Quadros de pessoal

não se levou em conta a possível aversão dos futuros servidores à perspectiva de permanecerem indefinidamente naquelas regiões, absolutamente diversas das que lhes são o "habitat" comum e das quais talvez nunca se tenham afastado.

Realmente pouco sedutora parece, não obstante os elevados vencimentos oferecidos, a perspectiva de radicar-se definitivamente naquelas regiões.

Por que não permitir, então, que aos funcionários dos Territórios fôsse assegurado o regresso, depois de um determinado período, aos pontos de partida ou a outro que desejassem?

Isso, aliás, seria a simples aplicação ao pessoal dos Territórios, de dispositivos que hoje regulam a carreira diplomática.

Outra providência que poderia ser adotada, com possibilidade de êxito, é a de contratar servidores para o exercício de funções nos Territórios. Para tanto seria bastante alterar alguns dispositivos da atual legislação do pessoal, para o fim de assegurar aos servidores, terminado o prazo de contrato, o regresso à sua anterior situação funcional.

Essas duas providências, aliadas ao que já se tem feito no mesmo sentido, seriam suficientes, a nosso ver, para contornar as atuais dificuldades, uma vez que, assegurado o direito de regressar depois de um determinado período de trabalho prestado nos Territórios, as mesmas não subsistiriam.

O assunto, todavia comporta maiores considerações e é possível que voltemos à sua apreciação, dado o interesse que o Governo encontra numa solução rápida do problema que constitui o recrutamento de servidores habilitados para os Territórios Federais.

Notas para o funcionário

AJUDA DE CUSTO — CONCESSÃO

812

A fim de evitar as dúvidas constantemente suscitadas sobre o montante das ajudas de custo concedidas nos casos de designação para função gratificada e de nomeação para cargo em comissão, o Ministério da Fazenda propôs diversas medidas que, devidamente consideradas, deram margem a

longa exposição de motivos do D.A.S.P. sobre o assunto.

O Senhor Presidente da República, aprovando a exposição de motivos do D.A.S.P., condicionou a concessão de ajudas de custo ao limite do crédito próprio consignado no orçamento.

Foi a seguinte a exposição do D.A.S.P. :

"N.º 361 — De 13 de maio de 1946 — O Ministério da Fazenda, salientando a conveniência de ser firmado critério

uniforme para a concessão de ajuda de custo, nos casos de designação para função gratificada e de nomeação para cargo em comissão, propõe:

a) que o funcionário, designado para função gratificada ou nomeado para cargo em comissão poderá, após a posse, ter a sua ajuda de custo arbitrada, tendo em vista o respectivo vencimento, acrescido da gratificação de função, ou, se fôr o caso, o vencimento do cargo em comissão;

b) que, igualmente, o funcionário dispensado da função gratificada ou exonerado do cargo em comissão, a pedido ou não, poderá ter a sua ajuda de custo arbitrada, tendo em vista o respectivo vencimento acrescido da gratificação de função de que, até então, foi ocupante, ou o vencimento do cargo em comissão.

2. Justificando a proposta, salientou o Ministério:

a) que, de acordo com o art. 137 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39, "será concedida ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede";

b) que surgiram dúvidas quanto aos casos de designação para função gratificada e de nomeação para cargo em comissão, quanto à base para arbitramento dessa vantagem: se o vencimento do cargo efetivo do funcionário, ou se esse vencimento acrescido da gratificação da função, ou ainda, no caso de cargo em comissão, se o vencimento desse cargo em comissão;

c) que, quanto ao exercício de função gratificada, o art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.049, de 7-12-42, dirimiu as dúvidas, mandando acrescer a gratificação de função ao vencimento do cargo, "para efeito exclusivo da concessão de ajuda de custo";

d) que perduraram, todavia, as dúvidas no caso de exercício de cargo em comissão, e ainda mais, por uma estreita interpretação do dispositivo legal indicado, se a ajuda de custo só deveria ser dada por ocasião da nomeação ou se também quando da exoneração, desde que implique em deslocamento do funcionário para nova sede.

3. O Estatuto dos Funcionários dispõe, no tocante a ajuda de custo:

a) que,

"a juízo da administração, será concedida ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede" (artigo 137);

b) que a ajuda de custo será arbitrada pelo chefe da repartição ou serviço em que se encontrar lotado o funcionário (art. 138);

c) que, salvo no caso de serviço ou estudo no estrangeiro, a ajuda de custo não poderá exceder a importância correspondente a três meses do vencimento (§ 1.º do artigo 138);

d) que

"a ajuda de custo será paga ao funcionário, metade, adiantadamente, no local da repartição ou serviço de que foi desligado e o restante após haver entrado em exercício na nova repartição ou serviço", (art. 139);

e) que não será concedida ajuda de custo

"ao que fôr transferido ou removido a pedido, ou por permuta" (item III do art. 140);

f) que

"dentro do período de dois anos o funcionário obrigado a mudar de sede poderá receber, apenas, um terço da ajuda de custo que lhe caberia" (parágrafo único do art. 140);

g) que restituirá a ajuda de custo, que tiver recebido, "o funcionário que não seguir para a nova sede dentro dos prazos fixados nos regimentos ou pelas autoridades competentes" (item I do art. 142).

4. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 5.049, de 7-9-42, determinou que

"a importância da gratificação de função será acrescida ao vencimento ou remuneração do respectivo ocupante para efeito exclusivo da concessão de ajuda de custo" (art. 1.º).

5. Pronunciando-se sobre dúvidas acerca dos dispositivos legais transcritos, o D.A.S.P. teve oportunidade de adotar os seguintes entendimentos, que adiante irá modificar:

a) que o funcionário, dispensado de função gratificada dentro do período de dois anos, terá a ajuda de custo a que alude o parágrafo único do art. 140 do Estatuto e, além desse prazo, por extensão, a que lhe seria concedida se fôsse designado (ofício 46, de 10-10-40, ao Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda);

b) que, quando o funcionário, exonerado de cargo em comissão, fôr obrigado a mudar de sede, deve ser aplicada, por analogia, a decisão do seu antigo Conselho Deliberativo, segundo a qual o funcionário, dispensado de função gratificada dentro do período de dois anos, terá a ajuda de custo a que alude o parágrafo único do art. 140 do E.F. (um terço) e, além desse prazo, por extensão, a que seria concedida se fôsse designado (parecer de 5-12-42, no processo n.º 9.956-42);

c) que o funcionário, designado para função gratificada ou dispensado, poderá receber ajuda de custo, arbitrada, porém, na base do vencimento sem acréscimo da gratificação de função, tendo em vista, porém, em qualquer caso, a mudança da sede (Desp. de 9-11-43, no proc. n.º 17.143-43 — D. O. de 13-11-43);

d) que somente após o exercício da respectiva função poderá o interessado beneficiar-se com o disposto no Decreto-lei n.º 5.049, de 1942, que manda computar a gratificação respectiva na concessão da ajuda de custo (Circular 34, de 11-9-43 — D. O. de 15-9-43);

e) que o ato de designação para o exercício de função gratificada, por si só, não dá a qualidade de ocupante de função ao funcionário designado, o que somente ocorre com

a posse e o exercício; contrariamente, porém, o ato que dispensar o mesmo funcionário do exercício da função gratificada é bastante para retirar-lhe essa mesma qualidade; assim, somente durante o período em que o funcionário fôr ocupante de função gratificada poderá perceber ajuda de custo acrescida da gratificação de função (Proc. 13.232, de 1945 — D. O. de 30-7-45);

f) que o funcionário, uma vez dispensado da função gratificada, fica exonerado não somente dos respectivos deveres e encargos, como também das vantagens correspondentes, não se lhe podendo aplicar, sem desrespeito à lei, o regime estabelecido para uma categoria especial de servidores, à qual já não mais pertence (Proc. n.º 15.653-45 — D. O. de 11-3-46); e

g) que, aplicando-se, por extensão, ao funcionário, dispensado de função gratificada ou exonerado de cargo em comissão, o disposto no art. 137 do Estatuto aludido em paralelo com o funcionário transferido ou removido, também por extensão a ele se deverá aplicar o disposto no item III do art. 140, que veda esse pagamento no caso de ser o ato expedido a pedido e que, assim, não será concedida ajuda de custo ao funcionário exonerado ou dispensado a pedido, do cargo em comissão ou de função gratificada (Proc. n.º 13.623-45 — D.O. de 30-7-45).

6. Reexaminando o assunto, o D.A.S.P. concorda com a proposta do Ministério da Fazenda, após ouvir a opinião de seu assessor jurídico, cujo parecer, longamente fundamentado, se acha anexo a presente Exposição de Motivos.

7. Designado para função gratificada ou nomeado para cargo em comissão, o funcionário deverá ter a sua ajuda de custo arbitrada tendo em vista o respectivo vencimento, acrescido da importância relativa à gratificação de função, ou, se fôr o caso, o vencimento do cargo em comissão. Escolhido para desempenhar função ou cargo de maiores responsabilidades, obrigado a deslocar-se em virtude dessa escolha, forçado a adaptar-se às exigências da nova situação funcional, será de justiça calcular a ajuda de custo do servidor, como o permite a lei (art. 138, § 1.º, do E.F. e Decreto-lei n.º 5.049, de 7-9-42), na base da retribuição correspondente ao cargo ou função de cujo provimento decorre a mudança de sede.

8. Dispensado da função gratificada ou exonerado do cargo em comissão, a pedido ou não, poderá o funcionário ter a sua ajuda de custo arbitrada, tendo em vista o respectivo vencimento acrescido da importância relativa à gratificação da função de que, até então, foi ocupante, ou o vencimento do cargo em comissão.

9. Em conclusão, o D.A.S.P. adota os seguintes entendimentos:

a) que, nesse caso, a mudança de sede é decorrente do exercício do cargo ou função que desempenhava o funcionário e, por esse motivo, a ajuda de custo deverá basear-se na retribuição correspondente; de outro modo, com o entendimento que vinha sendo adotado, haveria dificuldade, por exemplo, em calcular-se a ajuda de custo de um militar, obrigado a mudar de sede, exonerado de cargo civil em comissão, o que tantas vezes tem ocorrido;

b) que o fato de a exoneração ou dispensa processar-se a pedido, de lugares de confiança, não deve constituir im-

pedimento à concessão da ajuda de custo, pois não há disposição legal em contrário, não tendo mesmo o Estatuto previsto, expressamente, a concessão da ajuda de custo nos casos de dispensa ou exoneração, quer se processem a pedido ou não. É razoável, porém, que se continue a conceder a ajuda de custo em tais circunstâncias, quando qualquer desses atos importe em mudança de sede pela obrigação, que resulta para o funcionário, de se apresentar na repartição em que está lotado.

10. Esta orientação, aliás, já vem sendo adotada no serviço público com relação aos embaixadores em comissão, mesmo não pertencentes à carreira de Diplomata, conselheiros comerciais e funcionários diplomáticos e consulares, quando exonerados do exercício de suas funções no exterior, de acordo com o que está previsto no parágrafo único do art. 9.º do Decreto n.º 18.147, de 23 de março de 1945, e Decreto-lei n.º 7.410, da mesma data.

11. Nestas condições, o D.A.S.P. sugere sejam adotados os entendimentos acima, que se conformam com o parecer do Ministério da Fazenda.

Aprovado, respeitando-se, sempre, o limite do crédito próprio no arbitramento da ajuda de custo."

Em 9-6-46. — E. DUTRA.

(Publicado no *Diário Oficial* de 13-6-46, pág. 8.326).

AUXÍLIO FUNERAL PARA AS FAMÍLIAS DOS EXTRANUMERÁRIOS

813

No sentido de preencher sensível lacuna da nossa legislação de pessoal, o D.A.S.P. tomou a iniciativa de propor ao Sr. Presidente da República a extensão às famílias dos extranumerários do auxílio concedido às dos funcionários no caso de morte. O senhor Presidente da República aprovou a E.M. do D.A.S.P., assinando o Decreto-lei n.º 9.400, de 21 de junho de 1946.

Foi a seguinte a exposição do D.A.S.P. que encaminhou o projeto que se tornou o referido Decreto-lei:

"N.º 451 — Em 14-6-1946 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

O artigo 186 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de Outubro de 1939 que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, preceve, *verbis*:

"A família do funcionário falecido será concedida, a título de funeral, importância correspondente a um mês de vencimentos ou remuneração".

2. Posteriormente, e por se afigurar justa a medida, conforme expôs este Departamento na E.M., n.º 1.431, de 31 de maio de 1944, foi assinado o Decreto-lei n.º 6.561,

de 6 de Julho de 1944, que tornou extensiva à família dos funcionários inativos da União a concessão desse benefício.

3. Uma categoria, porém, de servidores do Estado, e por todos os títulos merecedora de igual tratamento foi, entretanto, esquecida: a dos extranumerários.

4. Se os primeiros merecem, por justo título, a concessão desse prêmio e aos inativos também se reconheceu direito a esse benefício, não há por que negar à família dos extranumerários da União o auxílio para funeral.

5. Examinando o assunto, no sentido de tornar efetiva a extensão desse benefício à família desses servidores, verificou este Departamento:

a) que nenhuma dificuldade oferece a realização desse objetivo, quanto aos contratados e mensalistas, visto que percebem os mesmos salário mensal fixo;

b) que, no tocante aos diaristas e tarefeiros, o auxílio para funeral corresponderá à importância igual a vinte e cinco diárias, se pago à família dos primeiros, e ao salário médio dos três últimos meses, se se destinar o benefício à família de extranumerário tarefeiro; e

c) que não é a medida onerosa ao Tesouro Nacional, visto que, verificada a vacância, não poderá a função ser preenchida, senão trinta dias após o falecimento do extranumerário.

6. Nestas condições, este Departamento elaborou e tem a honra de submeter ao exame e à aprovação de V. Ex.^a o anexo projeto de decreto-lei, que, estendendo a medida aos extranumerários da União, estabelece uniformidade de tratamento no que diz respeito à concessão do benefício em apêço, princípio que deve orientar a proteção do Estado aos seus servidores e às respectivas famílias.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.^a os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio Mindêllo Balthar* — Diretor Geral.

Assinado o Decreto-lei n.º 9.400, de 21 de junho de 1946".

(Publicado no *Diário Oficial* de 24-6-46 — pág. 9.417).

DECRETO-LEI N.º 9.400, DE 21 DE JUNHO DE 1946

Dispõe sobre a concessão de auxílio para funeral à família dos extranumerários da União.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Ao cônjuge ou, na falta deste, a qualquer das pessoas que constem do assentamento individual do extranumerário falecido será concedida, a título de funeral, importância correspondente:

- a) ao salário mensal, se se tratar de contratado ou mensalista;
- b) ao total de vinte e cinco diárias, se diarista; e
- c) à média dos salários relativos aos três últimos meses, se se tratar de tarefeiro.

Parágrafo único. A despesa decorrente será atendida pela dotação própria da função, não podendo, por esse motivo, ser admitido extranumerário para preenchê-la antes de decorridos trinta dias do falecimento do respectivo ocupante.

Art. 2.º O mesmo auxílio será concedido quando o servidor estiver na inatividade, devendo a importância, neste caso, corresponder à mensalidade dos respectivos proventos.

Parágrafo único. A despesa com o auxílio a que se refere o presente artigo, será atendida com os recursos por onde vierem sendo pagos os respectivos proventos.

Art. 3.º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 21 de Junho de 1946; 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA

Carlos Coimbra da Luz

Jorge Dodsworth Martins

P. Góis Monteiro

João Neves da Fontoura

Gastão Vidigal

Luís Augusto da Silva Vieira

Netto Campelo Júnior

Ernesto de Souza Campos

Octacílio Negrão de Lima

Armando Trompowsky."

(Publicado no *Diário Oficial* de 24-6-46 — pág. 9.409).

CONCESSÃO DE SALÁRIO-FAMÍLIA A SERVIDORES CONVOCADOS

814

A instituição do salário-família, pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1944, foi mais um passo avante na solução do problema da assistência social aos servidores do Estado.

Essa medida, porém, visou principalmente compensar a diferença de remuneração entre civis e militares uma vez que a estes o aumento concedido fôra sensivelmente superior ao daqueles.

Assim, de uma só vez obtinham-se dois resultados bastante satisfatórios. Protegia-se as famílias numerosas, geralmente as de menores recursos, e se compensava a flagrante desigualdade de tratamento então verificada.

Em conseqüência, o salário-família passou a constituir prerrogativa dos servidores civis, quando o lógico seria torná-lo extensivo a todos os servidores do Estado...

Sobre a percepção do salário-família por servidor civil convocado para o serviço militar, a Divisão de Pessoal do D.A.S.P. esclareceu recentemente que, havendo a opção pelos vencimentos militares, não deverá ser pago ao servidor o salário-família.

Foi o seguinte o parecer da D.P. do D.A.S.P. no processo n.º 4 458/46, publicado no *Diário Oficial* de 22 de junho de 1946 — pág. 9 362 :

“Processo n.º 4.458-46 — Esclarecimentos sobre salário-família — João Pedro Martins Olivares, Oficial Administrativo, I, do I.P.A.S.E., pleiteia o pagamento do salário-família correspondente ao tempo em que esteve convocado para o serviço ativo do Exército.

2. Preliminarmente, cumpre notar que anterior pedido fôra indeferido pela Direção dos Serviços Gerais daquele Instituto, tendo em vista os pareceres do Assistente Técnico e da Procuradoria.

3. Recorrendo, o peticionário obteve parecer favorável da atual Direção dos Serviços Gerais, tendo a Procuradoria mantido seu parecer denegatório anterior.

4. No exame do assunto, verificou esta D.P. :

a) que o salário-família, instituído pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1944, foi um dos meios conseguido pelo Estado, para concretizar a obra gigantesca de assistência social aos seus servidores;

b) que, assim, o art. 8.º do mencionado diploma legal refere-se especificamente aos servidores civis, aposentados e o pessoal em disponibilidade;

c) que, no estudo que procedeu à expedição daquele decreto-lei, tomou-se em devida consideração as situações familiares;

d) que a solução mais adequada foi a de seguir critérios diferentes para cada espécie, à vista da carência de dados relativos à composição das famílias dos militares;

e) que aos servidores civis foi concedido um aumento, acrescido do benefício do salário-família;

f) que, para os militares, houve a concessão de um aumento proporcional, superior aos dos civis, importando nêle, implicitamente, o salário-família;

g) que ao servidor, quando convocado para o serviço militar, é facultado:

“optar pelo vencimento do posto ou pelo vencimento, remuneração ou salário a que tiver direito como funcionário ou extranumerário (art. 1.º do Decreto-lei número 4.548, de 4-8-42, alterado pelo de n.º 4.644, de 2-9-42) ;

h) que o art. 12, do citado Decreto-lei n.º 5.976-44 estatui expressamente :

“Não será percebido o salário-família, nos casos em que o servidor ou inativo deixar de perceber o respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento”;

i) que, assim, tendo o requerente optado pelo vencimento militar, automaticamente excluiu-se da percepção do salário-família.

j) que, evidentemente, o art. 1.º do Decreto-lei número 4.548-42, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 4.644-42, que considerou o servidor convocado para o serviço ativo do Exército licenciado sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens, não poderia prever situação semelhante à

presente, porquanto o salário-família foi instituído posteriormente à sua expedição;

l) que, como se depreende de interpretação dos textos legais acima citados, a intenção dos mesmos foi assegurar ao servidor convocado os direitos e vantagens inerentes ao cargo ou função exercidos; e

m) que, à vista da opção feita, dar razão ao peticionário seria conceder-lhe duplamente o mesmo benefício: vencimento militar em que implicitamente o auxílio à família já está considerado, e o salário-família, prerrogativas do servidor civil.

5. À vista do exposto, esta D.P. opina pelo indeferimento do pedido, restituindo-se o presente processo ao I.P.A.S.E., para os devidos fins.

D.P., em 17 de Junho de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se o processo ao I.P.A.S.E.

Em 17 de Junho de 1946. — Abílio Mindello Balthar, Diretor Geral”.

O DECRETO-LEI N.º 145/37 E A CIRCULAR 5/46 DA S. P. R.

815

No sentido de proporcionar maior rapidez à supressão das carreiras extintas em que se encontram servidores amparados pelo Decreto-lei 145/37, o D.A.S.P. acaba de sugerir ao Presidente da República que o acesso dêsse pessoal não fique sujeito à proibição consignada na circular 5/46.

O Senhor Presidente da República aprovou a exposição do D.A.S.P., beneficiando dezenas de servidores que, assim, terão o acesso que por lei lhes é assegurado.

Foi a seguinte a exposição de motivos do D.A.S.P.:

“N.º 445, de 11 de junho de 1946. — Com a promulgação da Lei n.º 284, de 28-10-36, que instituiu a profissionalização do Serviço Público e considerou, como grupo unitário, de nosso sistema de classificação de cargos, a carreira, compreendida esta como o conjunto de cargos da mesma profissão, determinadas carreiras foram divididas e separadas, formando cada qual uma profissão distinta.

2. Assim se formaram as carreiras de Servente e Contínuo, Estatístico-Auxiliar e Estatístico, Escriturário e Oficial Administrativo.

3. Entretanto, a aplicação rigorosa dos dispositivos da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, viria prejudicar os legítimos interesses daqueles que, havendo ingressado na carreira antes de sua vigência, tinham o acesso assegurado às mais elevadas classes.

4. Fazia-se, pois, mister conciliar os interesses da administração, colimados por essa lei, com os dos funcionários públicos, nomeados antes de sua promulgação.

5. Nesse sentido, foi assinado o Decreto-lei n.º 145, de 29-12-37, que, reconhecendo os legítimos interesses dos que haviam ingressado no Serviço Público, anteriormente à mencionada Lei n.º 284, possibilitou-lhes o acesso à carreira principal, bastando, tão somente, que se submetessem a uma prova de habilitação, que se destinava, apenas, a classificar os que a prestassem, em ordem preferencial para nomeação.

6. Destarte, aos ocupantes das carreiras de Servente, Estatístico-auxiliar e Escrivão foi assegurado o direito de ingressar nas carreiras de Contínuo, Estatístico e Oficial Administrativo, uma vez satisfeita a exigência, a que alude o item anterior.

7. Entretanto, como a promoção do funcionário público só se pode efetuar dentro da carreira a que ele pertence, o ingresso do ocupante de carreira-auxiliar na carreira principal se processa mediante nomeação.

8. Acontece, porém, que a Circular n.º 5-46, da Secretaria da Presidência da República, no intuito salutar de comprimir as despesas de pessoal da União, sustou, até segunda ordem, as nomeações, admissões e readmissões de servidores do Estado.

9. A interpretação rigorosa dos dispositivos dessa circular, fatalmente, determina que se compreenda como sustadas, também, as nomeações dos funcionários beneficiados pelo Decreto-lei n.º 145, de 29-12-37.

10. Todavia, o ingresso desses funcionários na carreira principal, permitido por esse decreto-lei, embora se faça mediante nomeação, nada mais é do que uma promoção, uma vez que visa manter a continuidade da vida funcional daqueles que, ex-vi da Lei n.º 284, de 28-10-36, viram fracionada a sua carreira.

11. Demais, é preciso salientar que os funcionários beneficiados pelo mencionado Decreto-lei n.º 145, pertencem, na maioria, a carreiras extintas determinando, conseqüentemente, a vacância dos cargos de classe inicial das carreiras auxiliares, que logo são suprimidos.

12. Visando imprimir uniformidade ao processamento das nomeações desses funcionários, o art. 14 do Decreto-lei n.º 3.707, de 14-10-41, atribui a este Departamento a iniciativa do expediente respectivo.

13. Nestas condições o D.A.S.P. em face da competência que lhe confere o citado dispositivo legal, tendo em vista as circunstâncias que determinaram a expedição da mencionada Circular n.º 5-46 e considerando os legítimos interesses dos funcionários beneficiados pelo Decreto-lei n.º 145, de 1937, tem a honra de propor a V. Excia. seja isenta da proibição, consignada nessa circular, a nomeação desses funcionários, restituindo-se-lhe, posteriormente, esta exposição de motivos, para os devidos fins. — Aprovado.

Em 14-6-46. — E. DUTRA".

(Publicada no Diário Oficial de 27-6-46 — pág. 9.580).

PESSOAL CIVIL DOS ESTABELECIMENTOS MILITARES

816

Salientando que na forma do seu parecer no processo 2.439/46, não deve ser aplicada aos ser-

vidores civis a legislação militar, salvo nos casos expressamente previstos na parte final do § 1.º do art. 17 do Regulamento Disciplinar do Exército, a Divisão do Pessoal do D.A.S.P. sugeriu que as autoridades militares considerassem a viabilidade de modificar o art. 187, "in fine" do Estatuto dos Militares, que subordina os servidores civis às normas de serviço e à disciplina militar, a fim de evitar conflitos de direito, pois a própria Constituição vigente estabelece distinção entre servidores civis e militares.

Foi o seguinte o parecer da D.P. do D.A.S.P.:

"Processo n.º 20.650-45 — O Ministério da Guerra (M.G.), solicita o parecer do D.A.S.P. a respeito da proposta da Diretoria de Saúde do Exército (D.S.E.), no sentido de serem adotadas providências que permitam aos dentistas, extranumerários-mensalistas, em exercício nas unidades e estabelecimentos militares, que ainda não sejam oficiais da Reserva freqüentar o círculo de oficiais e com eles arrancar.

2. A respeito, informou a Secretaria Geral do mesmo Ministério (S.G.M.G.):

a) que os dentistas, quando acompanhassem o corpo de tropa em manobras ou em campanha, deviam gozar das vantagens asseguradas no artigo 5.º do Decreto-lei n.º 36, de 1-12-37 — diário de Cr\$ 30,00, além dos vencimentos — ou as do art. 43 do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 3.289, de 22-11-38 — alimentação;

b) que, todavia, no orçamento do Ministério não há dotação especial para custear essas despesas;

c) que, além disso, logo após o Decreto-lei n.º 36, de 1-12-37, foi expedido o Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38 que dispôs sobre o pessoal extranumerário da União e que, entre outras determinações, veda ao extranumerário a percepção de qualquer vantagem além do salário e do que expressamente a lei estabelecer, bem como a atribuição de gratificações de qualquer espécie em virtude de situações que cita:

d) que, também, a legislação vigente não autoriza a providência solicitada, à vista do art. 103 do Estatuto dos Funcionários, aplicável, por analogia, aos extranumerários;

e) que, ainda, tem sido divergente, no M.G., a orientação relativa à equiparação de civis a praças e oficiais e aplicação de penas disciplinares; e

f) que alguns dentistas, à vista dos salários que percebem, são considerados assemelhados a sargentos (Regulamento Disciplinar do Exército — Decreto n.º 8.835, de 23-2-42) e, assim, estão privados de freqüentar o círculo dos oficiais.

3. Examinando o assunto, entende a D.P.:

a) que, tendo os dentistas em questão, em face das normas vigentes, a situação regulada pela legislação específica relativa aos extranumerários da União, aplicando-se-lhes, por extensão, determinados dispositivos do Estatuto dos

Funcionários, poderão perceber apenas as vantagens legalmente previstas;

b) que, portanto, normalmente, não poderão ter alimentação por conta do Estado;

c) que, no entanto, quando os dentistas acompanharem o corpo de tropa em manobras ou em campanha, por dever legalmente estabelecido (entre outros dispositivos, o art. 26 do Regulamento do Serviço Odontológico do Exército), poder-se-á conceder-lhes diárias a título de indenização das despesas de alimentação e pousada, nos termos do Decreto-lei n.º 7.502, e do Decreto n.º 18.517, ambos de 30 de abril de 1945, visto ocorrer, no caso, o deslocamento da sede no desempenho das atribuições funcionais;

d) que, a respeito da equiparação mencionada pela S.G.M.G. (alínea e do item anterior), conforme exposição minuciosa do assunto e parecer desta D.P., no Processo n.º 2.439-46 (D.O. de 9-4-46, págs. 5.181-2), não deve ser aplicada aos servidores civis a legislação militar, salvo nos casos expressamente previstos na parte final do § 1.º do art. 17 do Regulamento Disciplinar do Exército;

e) que, na verdade, o referido parecer deixou de citar o art. 187, *in fine*, do Estatuto dos Militares (Decreto-lei n.º 3.864, de 24-11-41), que subordina os funcionários civis e pessoal extranumerário às normas de serviço e a disciplina militar;

f) que, por isso, é oportuno mencionar os esclarecimentos contidos nos itens 13 a 20 do mesmo parecer fundamentados nos arts. 156 e 160 da Constituição de onde se originaram os Estatutos dos Militares e dos Funcionários Civis da União, com preceitos distintos, dada também a distinção que a própria Constituição estabelece entre os servidores militares e civis;

g) que, assim, seria conveniente que as autoridades militares considerassem a viabilidade de se corrigir a mencionada disposição do Estatuto dos Militares, propondo providências que permitam lhe seja dada outra redação, a fim de evitar conflitos de direito;

h) que, para demonstrar, com segurança, o que se afirma, existe ainda o art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, baixado posteriormente ao Estatuto dos Militares, determinando, expressamente, que as disposições do E.F., referentes aos deveres e ação disciplinar, se aplicam ao extranumerário, sem fazer nenhuma ressalva para os que exercem suas funções nos Ministérios Militares; e

i) que, quanto a freqüentar o círculo de oficiais, em período normal, tratando-se de servidores civis a que se não aplicam as disposições relativas a militares, não há, parece, inconveniente algum; a matéria, contudo, é mais do interesse do Ministério consultante ao qual cabe, pois, resolver.

4. Com este parecer, poderá o processo ser restituído ao M.G.

D.P., em 25 de junho de 1946. — José Machado da Faria, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se o processo ao Ministério de origem.

Em 26 de junho de 1946. — Abílio Mindello Balthar, Diretor geral".

(Publicado no *Diário Oficial* de 27-6-46 — pág. 9.580).

PESSOAL PARA OS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS

817

No sentido de proporcionar maiores facilidades aos estabelecimentos industriais, que, em consequência das restrições impostas pela Circular 5/46, da Secretaria da Presidência da República, vêm encontrando sérios embaraços à boa marcha dos trabalhos respectivos, o D.A.S.P. propôs ao Senhor Presidente da República que não fôsse condicionada à aprovação de S. Ex.^a a admissão de servidores para as vagas que ocorreram ou que vierem a ocorrer nos estabelecimentos industriais da União após a expedição da Circular 5/46.

O Senhor Presidente aprovou o seguinte parecer do D.A.S.P., e, em consequência, tornou-se livre a admissão de pessoal naqueles estabelecimentos dentro dessas condições.

"Processo n.º 5.703-46 — Parecer número 554 — No anexo processo que V. Exa. submeteu à apreciação deste Departamento, o Ministério da Marinha solicitou autorização para, em caráter excepcional, promover a admissão de pessoal extranumerário, diarista e mensalista, a fim de atender às necessidades dos serviços.

2. Justificando o pedido, esclareceu aquêle Ministério:

a) que o número do pessoal civil de suas diversas repartições é o estritamente necessário para atender aos serviços normais;

b) que, assim, a falta de alguns servidores acarreta consideráveis dificuldades à execução normal e eficiente das atividades, tanto nas repartições de caráter administrativo, como nos estabelecimentos industriais;

c) que nestes últimos, estaleiros e oficinas navais, o problema assume aspecto mais sério, em face dos prejuízos, inclusive de ordem econômica, decorrentes da paralização total ou parcial de determinados serviços por falta de pessoal para a sua execução;

d) que essa situação se vem agravando atualmente em quase tôdas as repartições e estabelecimentos da Marinha, em virtude da Circular n.º 5, de 1946, da S.P.R., que não permite, prontamente, o preenchimento das vagas existentes nas diversas tabelas numéricas; e

e) que o preenchimento das mesmas não implica em aumento de despesa, uma vez que há verba consignada para êsse fim.

2-A. Ao examinar o assunto, verificou este Departamento :

a) que, atendendo à necessidade de comprimir as despesas públicas, foi expedida a Circular n.º 5-46, da Secretaria da Presidência da República, no sentido de serem sustadas as nomeações em qualquer modalidade de extra-numerário ;

b) que até deliberação ulterior, tais atos só deverão processar-se a título excepcional, quando absolutamente imprescindíveis, mediante prévia autorização de V. Exa. ;

c) que, assim, a referida Circular não proibiu, totalmente, o preenchimento das vagas existentes, mas, apenas o condicionou a certos requisitos, tais como necessidade do serviço e prévia autorização de V. Exa. ;

d) que essa medida, recentemente determinada, trouxe, como resultado, a necessidade de uma melhor distribuição do pessoal disponível, isto é, a revisão geral da lotação numérica das repartições federais ;

e) que este Departamento, na Exposição de Motivos n.º 262, que Vossa Exa. houve por bem aprovar, em 6 de Junho de 1946, propôs a execução dessa medida, que se fará entre os órgãos de um mesmo serviço, em seguida, entre os serviços de um mesmo Ministério e, finalmente, caso se faça mister, entre os próprios Ministérios ;

f) que, de fato, se de um lado existem órgãos em dificuldades para manter os seus serviços com o número atual de servidores, outros há, entretanto, com excesso de pessoal ;

g) que, no presente processo, se trata de atividades relativas a repartições de caráter administrativo e a estabelecimentos industriais ;

h) que, em relação às primeiras, torna-se imprescindível a prévia autorização de V. Exa., em cada caso, para que se processe a admissão ;

i) que, todavia, os argumentos apresentados pelo Ministério da Marinha, em relação aos estabelecimentos industriais, constituem, no entender deste Departamento, razões que justificam a autorização pleiteada, atendendo à circunstância de que aquela medida de economia possa redundar em prejuízo para a própria administração ;

j) que essa providência, segundo alega o Ministério interessado, é tanto mais viável, quando pode ser executada sem qualquer acréscimo de despesa, uma vez que há verba consignada no orçamento em vigor para as referidas admissões.

3. Nestas condições, este Departamento é de parecer :

a) que, em referência às repartições de caráter administrativo, as admissões não se processem sem a prévia autorização de V. Exa., em cada caso ; e

b) que, em relação ao pessoal dos estabelecimentos industriais, cujos trabalhos não se podem paralisar sem graves prejuízos, para as vagas que se verificarem e se verificarem depois da Circular n.º 5-46, da S.P.R., seja autorizada a admissão na forma da legislação em vigor, independentemente de prévia autorização de V. Exa.

Rio de Janeiro, 25 de Junho de 1946.

De acordo com o item 3 deste parecer. Em 29 de Junho de 1946. — E. DUTRA."

RELOTAÇÃO GERAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

818

As restrições impostas pela Circular n.º 5/46, da Secretaria da Presidência da República, ao ingresso de novos servidores no Serviço Público, sem dúvida trariam dificuldades aos chefes de repartições e serviços, caso não fôsse previsto o ingresso em caráter excepcional, a juízo do Senhor Presidente da República.

Essa previsão, todavia, destinar-se-ia a produzir efeitos nulos ou pouco satisfatórios se não fôsse seguida da providência inadiável de redistribuir equitativamente os numerosos servidores públicos que prestam serviços à administração.

Nesse sentido, o D.A.S.P. sugeriu ao Senhor Presidente da República a relocação geral dos servidores públicos, o que foi aprovado por S. Ex.^a, de acordo com a seguinte exposição de motivos :

"N.º 262, de 29 de março de 1946. — A medida salutar recentemente determinada como um imperativo de restrição dos gastos públicos, no sentido de serem impedidas as nomeações, admissões e readmissões de servidores da União, traz como resultado a necessidade de algumas providências complementares, cuja adoção permitiria atender ao objetivo da economia visado, com um mínimo de efeitos desfavoráveis para o andamento e eficiência dos serviços públicos federais.

2. Entre as a'udidas providências adicionais, figura uma, imediata, traduzida na melhor distribuição do pessoal disponível.

3. De fato, se, de um lado, há repartições cujas atividades têm sido de muito incrementadas, tornando-se difícil a manutenção dos serviços com o número atual de servidores, de outro lado, existem órgãos com excesso de pessoal, de modo que um dever de racionalização e economia dos serviços impõe uma severa redução dos quadros respectivos.

4. Daí surge um problema de premente solução : o da revisão geral da lotação numérica das repartições federais.

5. Isso se faria, primeiramente, entre os órgãos de um mesmo serviço, em seguida, entre os serviços de um mesmo Ministério, e, finalmente, caso se faça mister, entre os próprios Ministérios.

6. Trata-se, não há dúvida, de uma tarefa de vulto, que precisa ser levada a cabo com estudos objetivos *in loco*, procedidos, dentro dos Ministérios, por elementos dos res-

pectivos órgãos de pessoal, assistidos por técnicos em organização.

7. Para dar normas de ação, orientar e coordenar os trabalhos ministeriais, bem como executar, diretamente, o que disser respeito às modificações de lotação afetando mais de um Ministério, ficaria incumbido o D.A.S.P. que, para esse fim, atuaria através de sua Divisão do Pessoal, com o concurso de elementos do Serviço de Racionalização Administrativa.

8. Assim, afetando-se o menos possível a boa marcha dos serviços públicos federais, restringir-se-ia realmente a um mínimo a necessidade do recurso excepcional às nomeações, admissões e readmissões de servidores.

9. Em virtude do exposto, o D.A.S.P. submete as sugestões contidas na presente exposição de motivos, em particular no tocante aos itens 4 a 7, respectivos. — Aprovado. Em 6-6-46. — E. DUTRA."

(Diário Oficial de 13-6-46, pág. 8.824).

RESTRIÇÕES À MOVIMENTAÇÃO DO PESSOAL

819

Visando proporcionar maior compressão nas despesas públicas, medida salutar posta em prática pelo Governo, foi expedida pela Secretaria da Presidência da República a seguinte Circular:

"CIRCULAR N.º 16/46 — EM 24 DE JUNHO DE 1946

Senhor Ministro:

O Senhor Presidente da República, tendo em vista a necessidade de comprimir as despesas públicas, determinou-me solicitar providências de Vossa Excelência no sentido de que:

a) sejam sustadas as transferências ou remoções *ex officio*, que importarem em despesas de transporte e vantagens;

b) seja proibido o afastamento de servidores, chefes e diretores de serviço e repartições, ou não, em objeto de serviço, salvo mediante autorização do Presidente da República, e proposta justificada do respectivo Ministro de Estado, com a indicação do motivo e prazo do afastamento e vantagens que auferirão;

c) somente seja concedido transporte por via aérea em casos excepcionais;

d) sejam sustadas as designações, de qualquer natureza e a qualquer título, para serviço fora da sede da repartição em que estiverem lotados os servidores, salvo mediante prévia autorização do Presidente da República e indicação do motivo e prazo do afastamento e vantagens que perceberão;

e) sejam mandados recolher às suas repartições, até 31 de julho de 1946, os servidores afastados, ressalvada a exceção da alínea anterior;

f) sejam evitadas a antecipação e a prorrogação, remuneradas, do período normal de trabalho, as quais, somente em casos excepcionais e respeitado o limite de crédito próprio, poderão ser autorizadas;

g) seja intensificada a fiscalização do "ponto" e da permanência do servidor na repartição, durante o expediente normal ou extraordinário;

h) sejam revistas as tabelas de gratificação de Gabinete, a fim de que os funcionários, empregados de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista ou anônima, de que participe o Estado, não percebam gratificação superior a um terço do respectivo vencimento, remuneração ou da importância que, mensalmente, recebam;

i) sejam excluídos do limite da alínea anterior os que não exerçam qualquer cargo ou função pública, de autarquias ou sociedades referidas;

j) seja revista, com urgência, a legislação, a fim de que, a partir de 1 de Julho de 1946, todas as designações para função gratificada, exceto a de secretário, e função permanente, de inspeção, fiscalização ou de qualquer natureza, sejam feitas por decreto, mediante proposta dos Ministros de Estado e indicação, em lista tríplice, do chefe do respectivo órgão central;

l) seja proibido destaque de verba, para aproveitamento em despesa não prevista no orçamento;

m) sejam submetidos à prévia autorização do Presidente da República os pagamentos à conta do crédito orçamentário destinado às despesas eventuais;

n) seja submetida, trimestralmente, a partir de 1 de Julho, à apreciação do Presidente da República, a demonstração das despesas feitas à conta de créditos orçamentários ou adicionais, destinados às despesas de caráter reservado, bem como a referente às despesas realizadas no primeiro semestre deste ano, e

o) sejam aplicados, com rigorosa economia e somente em despesas inadiáveis, os créditos de qualquer natureza, respeitados, quanto aos orçamentários, os respectivos duodécimos, cujos saldos não poderão ser utilizados. — Gabriel Monteiro da Silva, Secretário da Presidência.

Circular expedida a todos os Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República."

(Publicada no Diário Oficial de 26-7-46, pág. 9.158).

VANTAGEM AO SERVIDOR QUE "RESPONDE PELO EXPEDIENTE"

820

A designação para responder pelo expediente de determinada repartição não está compreendida entre as formas de provimento dos cargos públicos.

E' um recurso de que se vale a Administração para evitar que, em qualquer eventualidade, fique acéfala determinada repartição.

Dêse modo, não havendo "nomeação" para exercer o cargo, não poderá haver percepção das vantagens ao mesmo correspondentes.

Foi o que esclareceu a Divisão de Pessoal do D.A.S.P. em relação a pedido feito por servidor do Ministério da Guerra, que pretendia perceber a diferença de remuneração correspondente ao tempo em que "respondera pelo expediente" da Secretaria do Território de Fernando de Noronha, na ausência do respectivo titular, conforme o seguinte parecer no processo 3.924/46, publicado no *Diário Oficial* de 22 de junho de 1946, pág. 9.362:

"Processo n.º 3.924-46 — Antônio Casado de Araújo Cavalcânti Júnior pede pagamento de diferença de vencimentos.

O Senhor Secretário-Geral do Ministério da Guerra, solicitou a audiência do D.A.S.P., sobre o pedido formulado pelo extranumerário-mensalista Antônio Casado de Araújo Cavalcânti Júnior, no sentido de que lhe seja mandado pagar a diferença de vencimentos entre o salário da função de amanuense, referência XVII, que desempenha, e o cargo, em comissão, de Secretário, padrão P, do Território de Fernando de Noronha, durante o período em que esteve respondendo pelo expediente da Secretaria daquele Território.

2. Ao encaminhar o pedido, acentuou o Governador do Território, e Comandante da Guarnição de Fernando de Noronha:

a) que o requerente foi designado para responder pelo expediente da Secretaria do Território, em virtude do Secretário, Major I.E. Nadir Toledo Cabral estar no Recife, aguardando exoneração (Bol. Diário n.º 162, de 9-7-45);

b) que o D.O. de 2-7-45 publicou o decreto de exoneração daquele Secretário, ficando, assim, vago o mesmo cargo até 13-8-45, quando foi publicado no D.O. o decreto de nomeação do novo Secretário, Dr. Valdemar Conrado Veiga;

c) que, durante o período compreendido entre 2-7 e 13-8, de 1945, em que esteve vago o aludido cargo, foi a mesma função desempenhada pelo interessado; e

d) que, ainda nesse período, foi o mesmo designado pelo Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Fe-

deral, para exercer as funções de Juiz Preparador, que por força de lei, compete ao Secretário do Território (Bol. Diário n.º 190, de 8-8-45).

3. Examinando o assunto, a D.P. verificou e é de parecer:

a) que é expressamente vedado ao extranumerário perceber qualquer estipêndio além do respectivo salário, segundo dispõem os arts. 50 e 52, do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, *in verbis*;

"Art. 50 — O pessoal extranumerário não poderá perceber qualquer estipêndio além dos salários tabelados e do que fôr expressamente estabelecido em lei, observadas sempre as normas fixadas na presente lei".

"Art. 52 — A designação de um extranumerário para executar trabalhos correlatos com o da função que exerce não lhe dá direito a maior salário, sendo vedado o comissionamento com remuneração aditiva";

b) que, além disso, ainda que se tratasse de funcionário, nenhum direito lhe assistiria, ao que pleiteia, uma vez que, foi, apenas, designado para *responder pelo expediente* da Secretaria do Território de Fernando de Noronha (T.F.N.) e não *nomeado por decreto* (ato indispensável) para exercer o cargo em comissão de Secretário, padrão P, daquele Território;

c) que, acontece, ainda, ser vedada pela legislação vigente, a acumulação de cargos e funções, e, assim, caso houvesse sido feita a nomeação do interessado, mesmo interinamente, para aquele cargo, teria de, forçosamente, ser dispensado da função de extranumerário, passando a perceber somente pelo cargo em comissão, perdendo, conseqüentemente, a qualidade de extranumerário-mensalista;

d) que, quanto ao fato de lhe haverem sido atribuídas as funções de Juiz Preparador, decorreu êle, de estar o interessado respondendo pelo expediente da Secretaria do T. F. N., situação essa que foi confundida com o *exercício do cargo*, em comissão, padrão P, de Secretário daquele Território, não lhe sendo assegurado, portanto, nenhum direito a perceber a diferença de vencimentos pleiteada.

4. Com êste parecer, a D.P. opina por que seja o processo restituído ao Senhor Secretário-Geral do Ministério da Guerra.

D. P., em 15 de junho de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se o processo ao Ministério de origem.

Em 17 de junho de 1946. — Abílio Mindello Balthar, Diretor Geral".

SELEÇÃO

Recrutamento e seleção

BELMIRO SIQUEIRA

O ESTADO, como toda organização, para colimar seus fins, necessita de meios. Dentre esses meios, pela sua vital importância, sobreleva-se o elemento pessoal, o fator humano, o funcionalismo.

Por outro lado, podemos dizer que cada grupo, de per si, das atividades-meios, tem posição especial e parcela própria na realização das atividades-fins do Estado; nenhum, porém, pela sua influência sobre os demais e pela sua repercussão no todo, merece maiores cuidados e é digno de mais minuciosos estudos do que o grupo das atividades afetas à Administração de Pessoal.

Muito já se escreveu e mais já se disse a respeito da importância do elemento pessoal no funcionamento das empresas. Aliás, tal falta é plenamente justificável, pois ninguém ignora que do elemento humano depende, quase que por inteiro, o sucesso ou o fracasso de qualquer administração, pública ou particular.

Podem os governos traçar programas e esboçar planos de ação, e, continuamente, baixar e modificar leis. Todavia, tudo será em vão, em pura perda, utopicamente, se não tiverem à sua disposição um eficiente serviço civil, uma racionalizada maquinaria administrativa, um treinado exército de servidores. Para dizer do valor do Serviço Civil no Estado moderno, basta que nos lembremos da afirmação de HERMAN FINER:

“O Parlamento, o Gabinete e os Presidentes podem reinar, mas o Serviço Civil governa”.

E quando se fala em Serviço Civil fala-se em servidores públicos, refere-se àqueles que, mais diretamente, são os responsáveis pela espécie de serviços que o Governo presta à coletividade.

Sabemos que a formulação de políticas e o delineamento de rumos cabem, virtualmente, à alta administração, mas, que o executar as pri-

meiras e o palmilhar os segundos, ou sejam as fases principais, são tarefas atribuídas a servidores médios, à grande massa de modestos servidores.

Apoiando-nos em GRIFFITH, podemos dizer:

“Por importante que possam ser os legisladores, os juizes e mesmo o chefe titular do Estado, o destino deste depende, realmente, mais e mais, da presença, na administração pública, de uma adequada espécie de homens”.

O êxito das medidas governamentais repousa, principalmente, no pessoal encarregado de pô-las em prática, ou melhor, na qualidade dos servidores responsáveis pela execução das mesmas.

Ora, se o bom termo de qualquer empreendimento, público ou privado, é função, em última análise, da proficiência do pessoal encarregado da sua execução, infere-se que uma das preocupações máximas dos governos e dos administradores deverá ser a obtenção e a manutenção, para e em seus serviços, de elemento humano capaz.

Como poderá a Administração Pública conseguir e manter pessoal eficiente, com índice de produção igual ou acima de desejáveis padrões? Isso, para dar ao público aquilo a que ele tem direito... porque paga.

A resposta de todos os tratadistas ou a lição que se depreende de qualquer organização próspera, particular ou pública, grande ou pequena, nacional ou estrangeira, é: traçando e implantando uma científica Administração de Pessoal.

Perguntamos agora: Qual o ponto de partida para a adoção de uma sã política e para a implantação de um racional programa de Administração de Pessoal?

Depois de ler, reler e muito, indagar e pensar o assunto, acabamos por concluir que, ao lado de outras relevantes medidas e indispensáveis condições,

o sistema do mérito, a seleção técnica, o regime de concursos, a escolha dos melhores entre os bons e dos ótimos entre os melhores é a linha reta que temos a seguir e o caminho natural que temos a percorrer.

Sem melhor potencial humano, obtido e mantido por meio de seleção racional e de treinamento sistemático, os nossos governos, nas órbitas federal, estadual e municipal, não poderão prestar satisfatórios serviços públicos.

Pois bem, visando a realizar seus objetivos (atrair para o Serviço Público os melhores elementos e conservá-los nêles; granjear prestígio para o Serviço Público; implantar um moral sadio entre os servidores), a Administração de Pessoal tem que atacar determinados problemas (seleção, recrutamento, treinamento, classificação de cargos, remuneração, promoção, etc.), todos de particular e recíproca influência, havendo, contudo, dois de maior destaque nos resultados finais e que, por isso, devem ocupar um primeiro plano: a seleção — envolvendo o recrutamento — e o treinamento.

Na história de todos os modernos Serviços Cíveis, notamos que a seleção, compreendendo o recrutamento, tem sido o alicerce do estabelecimento da sólida e valiosa Administração de Pessoal existente em cada um dêles.

Consideremos a seleção. Em que matéria prima ela se efetiva? Na matéria prima, no pessoal que o recrutamento lhe apresenta. E disto, bem como do que se disse atrás, que concluímos? Simplesmente o seguinte: o recrutamento é problema merecedor da maior atenção porque é ponto de apoio da seleção que, por sua vez, é imprescindível à Administração Pública que, afinal, determina o bem-estar social da coletividade.

Depois da breve introdução a que acabamos de proceder e cuja finalidade foi ressaltar a importante posição do recrutamento na série de atividades que se destinam a dar ao Estado os instrumentos necessários à realização de seus fins, passemos a considerar, ligeiramente, algumas relações entre o recrutamento e a seleção.

O recrutamento — base de que a seleção científica não pode prescindir — merece mais atento trato e faz jus aos mais demorados estudos por parte do órgão encarregado de prover cargos e funções.

Podemos, sobre certo aspecto, definir o recrutamento como sendo a função de Pessoal que tem por objetivo motivar qualificados elementos a se candidatarem ao provimento de cargos ou funções.

Determinando o objetivo das atividades de recrutamento, MOSHER e KINGSLEY dizem:

“The goal of recruiting activities is the production of an adequate number of qualified applicants for employment”.

O recrutamento, criando, revelando, desenvolvendo ou mantendo bons mercados de trabalho, é fator decisivo nos resultados do processamento da seleção. Via de regra, de um recrutamento efetivo, resulta uma seleção efetiva e de um recrutamento falho, resulta uma seleção falha. O recrutamento é fase preparatória e responsável pelo produto da seleção.

Um recrutamento planejado pode, independentemente da precariedade dos métodos seletivos, determinar o fornecimento de qualificados elementos à agência de pessoal, enquanto que a seleção — em princípio — nada de bom pode dar, senão aquilo que o recrutamento lhe trouxer ao crivo. No material humano trazido pelo recrutamento é que a seleção se processa e, por isso, como consequência de um bom ou mal recrutamento, temos uma boa ou má seleção. Efetuada à base de um recrutamento empírico, a seleção é sempre cara em material, em tempo, em dinheiro e em resultados.

E' objetivo da seleção preencher as vagas dos quadros do funcionalismo público com pessoal completamente preparado para as necessidades dos mesmos. Raramente, porém, êste objetivo é alcançado, ou porque os métodos de seleção se mostram inoperantes ou porque o recrutamento foi negativo. Comumente se verifica a segunda hipótese, pois sabemos que o sucesso da seleção é corolário do sucesso do recrutamento. Se o recrutamento atrair mão de obra qualificada — e somente mão de obra qualificada — mesmo falhando os processos seletivos, que objetivam hierarquizar os indivíduos, ainda resta a certeza da qualificação profissional apurada pelos processos de recrutamento.

O recrutamento, quer para a empresa particular, quer para serviços públicos, se baseia nos mesmos princípios gerais. O Estado pode usar mais custosos e requintados processos de recrutamento e conseguir, para seus serviços, o pessoal mais credenciado

e indicado, porque é o maior e melhor empregador dentro da nação e dispõe de vastos recursos. No recrutamento para raríssimos cargos ou funções é que a empresa particular consegue ombrear com o Estado como comprador de trabalho.

Apesar de o recrutamento de pessoal para numerosos cargos e funções federais vir-se processando a contento, parece-nos que, para outra grande maioria de cargos e funções, tem sido êle rotineiro e empírico. A rigor, o que, em muitos casos, presenciámos é uma *corrida em massa*, não de candidatos qualificados e que apresentam condições mínimas de habilitação, e sim de pessoas bem intencionadas — não resta a menor dúvida — mas que são tão mal orientadas a ponto de se inscreverem, indiferentemente, num concurso de Técnico de Educação ou numa prova de Auxiliar de Escritório.

Recrutamento efetivo não é o recrutamento apenas quantitativo, que apresenta um grande total de *pescadores*, mas é recrutamento planejado que, além de apresentar quantidade, prima pela qualidade, isto é, apresenta elementos qualificados, a saber, pessoas que — segundo uma profissão comum são semelhantes e que — segundo a capacidade nessa mesma profissão — diferem e se hierarquizam.

O recrutamento, para ser efetivo, para fornecer resultados superiores, não deve ser um simples convite a candidatos, mas deve ser um fator preponde-

rante de motivação, um despertador do interesse, não de "qualquer um", e sim daqueles que, de fato, apresentam condições e que, com eficiência, poderão ocupar determinado cargo ou função necessitante de pessoal. Para se preencher uma vaga no Serviço Público não se deve selecionar o melhor candidato entre os mediócras e sim o ótimo entre os melhores.

É de todo interesse que os processos de seleção se apliquem antes a indivíduos já reconhecidos por satisfazerem a requisitos básicos, como capazes para o desempenho de certos cargos ou funções, do que entre candidatos surgidos de um recrutamento defeituoso, em que não houve limitações necessárias e, por isto, naturais.

Os órgãos de recrutamento têm, como tarefa primordial, descobrir e cultivar os melhores mercados de trabalho. Quando os mercados forem insuficientes, as atividades de recrutamento devem ser orientadas no sentido de ampliá-los, de desenvolver os, de torná-los ricos e à altura das necessidades dos serviços.

Embora haja, para o aproveitamento de muitos cargos e funções, mercados naturais, preexistentes, para outros tantos cargos e funções, mercados devem ser criados, orientados, dirigidos. O que é irracional, o que custa pesadamente aos órgãos de seleção, é querer realizar concursos ou provas para as quais não há pessoal qualificado.

Questões apresentadas na P. H. para Estatístico VII e VIII do S. E. P. do M. A.

As questões apresentadas na P.H. para Estatístico VII e VIII do S.E.P. do M.A. — foram as seguintes:

PARTE I

(ITEM A)

X MATEMÁTICA

Resolva as questões abaixo; faça os cálculos nas folhas em branco que acompanham a prova; coloque as respostas nos lugares indicados.

1.ª) Complete:

$$\frac{10}{19} + \frac{9}{19} \div \frac{27}{38} + \frac{1}{3} \times \frac{46}{19} = \dots$$

$$\frac{3}{5} \times \frac{4}{15} = \dots$$

$$1\frac{4}{5} + \frac{1}{5} \div \frac{3}{5} = \dots$$

$$0,325 \times 0,08 = \dots$$

$$£ \text{ --- } 8 \text{ --- } 15 \text{ --- } 7 \text{ --- } \dots \text{ (dinheiros)}$$

Reduzindo 53º,549' a graus, minutos e segundos, encontramos:

2.ª) Complete:

$$305 \text{ dm} = \dots \text{ km}$$

$$10 \text{ dag} = \dots \text{ cg}$$

$$0,015 \text{ m}^3 = \dots \text{ dal}$$

$$0,0421 \text{ ha} = \dots \text{ dm}^2$$

$$0,1 \text{ l} = \dots \text{ cl}$$

3.^a) Complete :

$$5^3 \times 5 \times 5^5 = 5^{\dots} \quad (4^3)^5 = 4^{\dots}$$

$$\left(\frac{3^2}{5^3}\right)^3 = \frac{\dots}{\dots}$$

A raiz quadrado de 11, a menos de 0,0,1, é igual

4.^a) Dividir 139,5 em partes inversamente proporcionais a

$$2, \frac{1}{3} \text{ e } \frac{3}{5}$$

5.^a) Se 51 operários executam uma determinada obra em 35 dias, em quantos dias 15 operários executarão a mesma obra?

6.^a) Complete :

$$1 \frac{3}{5} \% \text{ de } 15,5 = \dots$$

$$2,5 \% \text{ de } \dots = 0,045$$

$$\dots \% \text{ de } 9 = 1,35$$

(ITEM B)

GEOGRAFIA

Assinale as respostas certas das questões abaixo, colocando uma cruz (+) dentro dos parênteses que as precedem.

1.^a) O território de Guaporé foi desmembrado dos Estados :

- () Piauí
() Amazonas
() Pará
() M. Grosso
() M. Gerais
() Goiás

2.^a) Segue-se uma série de recursos vegetais correspondentes a uma lista de três Estados — Bahia; S. Paulo e Espírito Santo.

Assinale em cada uma destas listas o recurso econômico que cada um destes Estados apresenta em maior produção.

Bahia

- () trigo
() milho
() cacau
() café
() fumo

S. Paulo

- () oiticica
() algodão
() cana de açúcar
() borracha
() cacau

E. Santo

- () borracha

() castanha

() arroz

() café

() carvão

2.^a) Os recursos minerais de que o Estado de Minas Gerais ocupa a maior produção no Brasil são :

- () ferro
() manganês
() granito
() chumbo
() carvão
() quartzo

4.^a) Coloque nos parênteses que precedem os territórios abaixo, o número correspondente à região natural de que faz parte.

Territórios

- () Iguazú
() Amapá
() Ponta-Porã
() Rio Branco
() Fernando Noronha
() Acre

Regiões Naturais

- 1 — Norte
2 — Nordeste
3 — Leste
4 — Sul
5 — Centro-Oeste

5.^a) Coloque a letra A no parêntese que precede o Estado de maior número de bovinos — a letra B no parêntese que precede o Estado de maior número de caprinos.

- () Amazonas
() M. Gerais
() Ceará
() Bahia
() Pernambuco
() E. Santo

Preencha as lacunas das questões abaixo.

6.^a) Os dois Estados de maior produção de babaçu são :

- 1
2

de erva-mate são :

- 1
2

7.^a) Os dois Estados que apresentam maiores depósitos de salinas são :

- 1
2

8.^a) Cite três estradas de ferro que servem a região Sul do Brasil

- 1
2
3

9.^a) A estrada de ferro que serve os Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas é:

10.^a) A estrada de rodagem que comunica a cidade do Salvador à cidade de Fortaleza é

11.^a) Cite três companhias de navegação aérea do Brasil

1

2

3

12.^a) A companhia de navegação marítima de longo curso e cabotagem do Brasil é:

PARTE II

(ITEM A)

ESTATÍSTICA

Resolver as questões abaixo:

1.^a) Adotando o intervalo de classe 5, organizar uma distribuição de frequência dos seguintes valores:

0- 2- 2- 4- 4- 6- 6- 7- 7- 8- 8- 9- 9-10-11

12-13-15-17-19-20-20-21-22-23-25-27-30-30-32

33-34-35-36-36-37-38-39-42-43-44-46-47-48-49

2.^a) O ponto médio da classe 10-14,99 é....

3.^a) O intervalo total de uma distribuição é 60. Havendo 15 classe nessa distribuição, qual foi o intervalo de classe adotado? -

4.^a) Calcular a média, a mediana ou a moda da distribuição abaixo:

Idade (anos)	Indivíduos
4 — 4	10
5 — 9	15
10 — 14	25
15 — 19	30
20 — 24	15
25 — 29	5
	Resp.:
	100

5.^a) Foram negociados os seguintes títulos:

Títulos (Cr\$)	Quantidades
1.000	18
500	8
200	2

Qual o valor médio dos títulos negociados?

6.^a) Dada a seguinte série de salários diários (Cr\$):

5	10	12	20	22
5	10	12	20	24
6	12	13	20	25
7	12	13	21	30
7	12	17	21	55
9	12	18	21	70
10	12	19	22	90

pergunta-se:

a) qual o salário do indivíduo que está justamente no meio da série?

b) qual o salário onde há maior frequência de indivíduos?

7.^a) Determinar os relativos ou números índices simples da tabela abaixo. (Tomar 1936 para base).

Anos	Soma dos preços (Cr\$)	Relativos
1935	66,40	
1936	80,00	100
1937	90,00	
1938	97,50	
1939	100,00	

8.^a) Calcular os números índices aritméticos do quadro abaixo:

PREÇO, POR UNIDADE, DE ALGUNS GÊNEROS — 1930 a 1932

Gêneros	1930	1931	1932
A	1,00	1,20	1,50
B	1,20	1,40	1,50
C	0,80	1,00	1,00
D	2,50	2,30	2,00

Fonte: Dados Fictícios

9.^a) Assinalar, com um X, a resposta de cada uma das seguintes questões:

1. A definição:

"Amostra é uma coleção cujos elementos típicos (média aritmética, mediana, modo, desvio padrão, desvio médio, amplitude total, grau de assimetria, intensidade de achatamento, etc., etc.) são iguais aos do conjunto ou universo, dentro de certo intervalo de tolerância".

- está errada
- está parcialmente errada
- é aceitável
- não é aceitável

2. Quando os elementos típicos da amostra diferem significativamente dos elementos típicos do universo diz-se que a amostra é

- proporcional
- estratificada
- intencional
- adequada
- viciada

10.^a) Sublinhar a letra F ou a letra V para indicar a falsidade ou a veracidade de cada uma das seguintes proposições:

1. Tanto maior uma amostra tanto maior a sua representatividade.

F. V.

2. Tanto menor uma amostra tanto maior a sua representatividade.

F. V.

3. A amostra deve ser obtida de um grande grupo representativo, isto é, de uma grande parte do universo já reconhecida como representativa.

F. V.

4. A amostra deve ser obtida de um pequeno grupo representativo.

F. V.

5. A amostra deve ser constituída de elementos escolhidos minuciosamente, estudadamente.

F. V.

6. A amostra deve ser constituída de elementos escolhidos ao acaso.

F. V.

7. Na obtenção da amostra devem ser evitados os erros acidentais os fortuitos, porque os erros sistemáticos não podem ser evitados.

F. V.

8. Na obtenção da amostra devem ser evitados os erros sistemáticos, porque os erros acidentais não podem ser evitados.

F. V.

(ITEM B)

ESTATÍSTICA

- 1.^a) Examinar a tabela abaixo e^a de acôrdo com as normas prescritas pelo I.B.G.E., indicar seus defeitos.

Unidades Federadas	1939
Acre	4.727
Amazonas	5.631
Pará	4.500
Mato Grosso	1.235
Outros Estados	337
Soma	16.430

Produção brasileira de borracha.

- 2.^a) Organizar, de acôrdo com as normas que se adotam na apresentação da estatística brasileira, uma tabela ou quadro dos dados seguintes:

Em 1936, segundo o D.N.T., saíram do Brasil: alemães 2.428, argentino 13.379, brasileiros 3.615, espanhóis 908, ingleses 1.487, italianos 1.631, norte-americanos 1.703 e portugueses 5.022.

- 3.^a) Assinalar com um X, o complemento verdadeiro da afirmação:

1. Um — (traço) numa casa de uma tabela estatística indica que

..... não se tem o dado

..... o dado é provisório

..... se tem dúvida a respeito do dado
..... se não deve divulgar o dado
..... é zero o valor que cabe ali

2. Um 0 (zero) numa casa de um quadro estatístico indica que

..... não se tem o dado
..... o dado, à vista da unidade adotada, é muito pequeno
..... não se pode divulgar o dado
..... se tem dúvida a respeito do dado exato
..... que o fato não se verificou

- 4.^a) Sublinhar o F ou V para indicar a falsidade ou a veracidade das seguintes sentenças:

1. Relativamente às estatísticas administrativas, as normas do I.B.G.E., não devem e nem precisam ser obedecidas.

F. V.

2. As repartições públicas estaduais e municipais são obrigadas a obedecer as normas prescritas pelo I.B.G.E.

F. V.

3. O D.A.S.P. pode, independentemente do I.B.G.E., baixar normas referente ao perfeito levantamento das estatísticas do setor da administração pública.

F. V.

PARTE II

(ITEM C)

PORTUGUÊS

Redação

Um Estatístico dirige ao seu superior uma comunicação sobre assunto de serviço.

Assunto da Comunicação: Ligeira descrição do andamento do trabalho, seguida de um pedido de providências para que seja sanada a falha proveniente da falta de material.

Observe as seguintes instruções:

1. Use o tratamento de V. S.^a
2. Extensão mínima: 8 linhas.
3. E' permitido fazer rascunha.
4. Não assine nem cite seu nome ou outro qualquer.
5. Não será aceita a simples cópia de expressões usadas acima: faça redação própria.
6. Faça apenas o corpo da comunicação.

CHAVES DE CORREÇÃO

No próximo número será apresentada a chave de correção para as diversas questões da P.H., hoje transcrita.

APERFEIÇOAMENTO

Cursos de escolas de formação e aperfeiçoamento profissional

OSVALDO FETTERMANN

III

OCUPÁMO-NOS, na vez passada, dos Cursos mantidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, com a finalidade precípua, como então vimos, de proporcionar aos servidores do Estado os meios conducentes ao seu aperfeiçoamento, ou à especialização, em assuntos que dizem respeito à administração pública. De fato, esse promissor objetivo constitui uma esplêndida credencial para a tarefa que, em boa hora, o Governo encetou no desenvolvimento de sua política de pessoal. Com tal escopo, aqueles Cursos estão destinados a exercer papel de grande relevância na racionalização do nosso Serviço Público, já aprimorando o nível de cultura e do preparo profissional de seu pessoal administrativo, e técnico, já difundindo o conhecimento de assuntos que, até há pouco, eram como que privilégio de alguns estudiosos e diletantes. O bom êxito desse auspicioso programa de valorização do homem depende, todavia, da ocorrência oportuna e da conjugação harmoniosa de uma série de fatores de natureza diversa. No que diz respeito, por exemplo, ao elemento humano, o administrador deparará inúmeros obstáculos, oriundos quer da incompreensão do problema por alguns dos próprios interessados, quer, às vezes, do desnível intelectual, ou profissional, dos indivíduos integrantes de um mesmo grupo ou de uma mesma carreira. Não é de estranhar, portanto, que, por esse motivo, ou por quaisquer outros, cuja análise demandaria largueza de tempo, e talvez viesse a provocar a discussão de um rosário de questões, não se consiga, tão cedo, alcançar integralmente o propósito em vista. Isso, no entanto, ao nosos ver, não significará nenhum revés, nem deverá ser motivo para descrença no bom sucesso do empreendimento, pois é a marcha natural da própria tarefa, que, no comêço, é árdua, lenta e cheia de altos e baixos.

São aspectos, facetas do problema que merecem exame detido, exame que não cabe em notas despreziosas como estas, reservadas a fins bem singelos: enumeração dos objetivos dos demais cursos e escolas existentes no Serviço Público Federal. Assim, deixando êsse exame para outra oportunidade, entraremos, agora, no objeto desta exposição. E, fazendo-o, iniciaremos pelos

CURSOS DE APERFEIÇOAMENTO E ESPECIALIZAÇÃO (DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA)

Êsses Cursos têm o seu verdadeiro embrião no decreto-lei n.º 826, de 28 de outubro de 1938, que introduziu na lei n.º 549, de 20 de outubro de 1937, várias modificações, dentre as quais, por interessar ao assunto, assinalaremos a que deu nova redação ao art. 22 :

“Art. 22. Ficam criados cursos para divulgação, aperfeiçoamento e especialização de conhecimentos sobre viticultura e enologia destinados, respectivamente, a viti ou vinicultores, técnicos e agrônomos.

“Parágrafo único. Fica estabelecida uma gratificação de função de Cr\$ 9.600,00 anuais, para o funcionário que for designado para ministrar êsse cursos”.

Entretanto, essa idéia só ganhou vulto e vida meses depois, com o decreto-lei n.º 1.514, de 16 de agosto de 1939, que instituiu,

“no Ministério da Agricultura, de acôrdo com o previsto na lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, e no decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, cursos de aperfeiçoamento e de especialização indispensáveis ao ingresso nas carreiras especializadas integrantes do Quadro Único do referido Ministério” (artigo 1.º).

Para a consecução desse objetivo, o regulamento, expedido na mesma data, com o decreto n.º 4.530, em seu art. 3.º, dispunha que seriam administrados, na Escola Nacional de Agronomia, cursos de aperfeiçoamento e especialização correspondentes às seguintes carreiras especializadas:

- I — *Agônomo-biologista*;
- II — *Agrônomo-cafeicultor*;
- III — *Agrônomo-ecologista*;
- IV — *Agrônomo do ensino agrícola*;
- V — *Agrônomo do fomento agrícola*;
- VI — *Agrônomo-fitossanitarista*;
- VII — *Agrônomo-fruticultor*;
- VIII — *Agrônomo de plantas têxteis*;
- IX — *Agrônomo-silvicultor*;
- X — *Economista-rural*;
- XI — *Engenheiro-rural*;
- XII — *Enologista*;
- XIII — *Químico-agrícola*;
- XIV — *Técnico em caça e pesca*; e
- XV — *Zootecnista*.

Posteriormente, pelo decreto n.º 5.637, de 16 de maio de 1940, foi expedido o regulamento dos cursos que, com o mesmo fim, deveriam realizar-se na Escola Nacional de Veterinária, relativamente às seguintes carreiras:

- I — *Biologista*;
- II — *Inspetor dos produtos de origem animal*;
- III — *Técnico de caça e pesca*; e
- IV — *Veterinário-sanitarista*.

A duração de cada um de todos esses cursos era de 18 meses, com início em 1 de julho e término no dia 15 de dezembro do ano seguinte. E nêles se admitiam duas categorias de alunos: *regulares* e *ouvintes*.

Como *regulares* poderiam inscrever-se os funcionários das diversas classes das seguintes carreiras do Quadro Único do Ministério da Agricultura:

- I — *Agrônomo*;
- II — *Engenheiro*;
- III — *Químico*; e
- IV — *Veterinário*.

Como aluno *ouvinte*, sem prejuízo dos funcionários inscritos como alunos *regulares*, poderia

inscrever-se "qualquer candidato aos cursos ou disciplina dos cursos de aperfeiçoamento ou de especialização", que instruisse o pedido de inscrição com os seguintes documentos:

- I — carteira de identidade;
- II — prova de quitação com o serviço militar;
- III — atestado de vacina;
- IV — fôlha corrida;
- V — atestado de sanidade física e mental;
- VI — certificados de habilitação em cursos regulares; e
- VII — atestados de trabalhos que justifiquem a preferência do curso ou disciplina requerida.

Como ressalta dessa enumeração, os Cursos ganharam, com os dois regulamentos a que acima nos reportámos, uma certa amplitude. Todavia, determinados aspectos não foram atendidos; e, em razão disso, alguns meses depois, o Ministério da Agricultura apresentou uma proposta de reorganização que, aceita, se converteu no decreto-lei n.º 4.083, de 4 de fevereiro de 1942.

Em seu bôjo, esse diploma legal trouxe não só modificação no regímen escolar e didático dos Cursos, mas também inovações de sensível influência na vida administrativa de certos grupos de funcionários daquele Ministério.

De acôrdo com esse decreto-lei, e com o novo regulamento expedido com o decreto n.º 8.741, de 11 de fevereiro de 1942, as principais características dessa reorganização consistem no seguinte:

I — Os cursos "são indispensáveis aos ocupantes de cargos das carreiras gerais para ingresso nas carreiras especializadas integrantes do Quadro Único do Ministério da Agricultura, e serão ministrados normalmente a funcionários efetivos".

II — "Serão matriculados *ex officio*, nos cursos regulares relativos às respectivas carreiras, desde que ainda não possuam o certificado de habilitação correspondente, e dentro dos limites previstos no regimento, os ocupantes:

- a — dos cargos da classe final das carreiras gerais;
- b — de cargos de carreiras especializadas que hajam requerido transferência de carreira; e

- c — de cargos de carreiras especializadas que forem indicados, fundamentadamente, pelos diretores e chefes de serviço ao diretor do Pessoal”.

III — Fica permitida a “matrícula de funcionários técnicos estaduais e municipais, bem como a qualquer outro candidato, desde que satisfaçam as condições regulamentares e existam vagas”.

IV — Anualmente, serão conferidos “cinco prêmios de viagem ao estrangeiro a alunos que tenham obtido primeiro lugar nos diversos cursos, que demonstrem conhecimento suficiente da língua do país para onde se dirigirem e que satisfaçam as demais exigências que forem fixadas em regulamento”.

V — “Os Cursos terão um conselho técnico, que será constituído de quatro membros, designados pelo Ministro”, e com as seguintes atribuições :

- “a — estudar qualquer projeto de alteração do regime didático ou escolar dos Cursos;
- b — estudar e dar parecer sôbre as propostas de organização de cursos avulsos;
- c — fixar as normas a que devem obedecer os estágios previstos no regulamento;
- d — propor a designação de professores e assistentes;
- e — rever e coordenar os programas de ensino;
- f — sugerir aos poderes superiores, por intermédio do diretor, as providências necessárias ao aperfeiçoamento do ensino, podendo constituir comissões para estudo de qualquer problema que interesse à eficiência dos Cursos;
- g — aprovar os horários organizados pelo diretor;
- h — dar parecer sôbre qualquer assunto de ordem didática ou técnica que lhe for submetido pelo diretor;
- i — exercer as demais funções de sua competência em virtude de lei ou dêste regulamento ou por delegação de órgão superior; e

- j — fiscalizar, juntamente com o diretor, a fiel execução do regime didático e escolar, especialmente quanto à observância dos horários e programas e às atividades dos professores, assistente e alunos”.

Outros atos, baixados ulteriormente, completam ou retificam essas providências; e, se não fôsse o receio de tornar demasiadamente longa esta exposição, nós os transcreveríamos ou lhes reproduziríamos os principais tópicos. Assinalaremos, apenas, que, com a existência dos Cursos, passou, então, a figurar como requisito indispensável para ingresso nas carreiras especializadas a prova de conclusão do curso de aperfeiçoamento, ou de especialização, correspondente. Disso são exemplos :

I — O decreto-lei n.º 3.105, de 12 de março de 1941, que altera a carreira de Enologista;

II — O decreto-lei n.º 7.168, de 16 de dezembro de 1944, que altera a carreira de Técnico de Educação Rural, e estabelece, no artigo 2.º, o seguinte princípio :

“O ingresso na carreira far-se-á, mediante concurso para provimento dos cargos da classe inicial, até que haja funcionários habilitados em curso de aperfeiçoamento e especialização na forma da legislação vigente”.

III — O decreto-lei n.º 8.163, de 9 de janeiro de 1946, que altera carreiras no Quadro Permanente do Ministério da Agricultura, e estabelece o seguinte :

Art. 3.º A nomeação para a classe inicial das carreiras especializadas será feita à vista do certificado de aprovação nos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização correspondentes”.

E, por último :

IV — O decreto-lei n.º 8.695, de 16 de janeiro de 1946, que altera, igualmente, as mesmas carreiras, determina :

“Art. 3.º Atingida a classe final das carreiras gerais, a nomeação para a classe inicial das carreiras especializadas será feita à vista do certificado de aprovação nos Cursos de Aperfeiçoamento, Especialização e Extensão correspondente”.

EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Regime de financiamento

LUCÍLIO BRIGGS

A série de artigos que estão sendo apresentados sobre os assuntos relacionados com a Divisão de Edifícios Públicos, à guiza de notas elucidativas sobre as razões que motivaram a adoção do critério estabelecido pelos dispositivos legais atualmente em vigor, têm sido focalizados, separadamente, os dois grupos de atividades desempenhadas pela D.E.P.: os edifícios propriamente ditos e equipamentos.

Assim, no presente artigo, onde será focalizado o "Regime de financiamento", apenas serão observadas as peculiaridades e a evolução apresentada, nesse setor, com referência aos "equipamentos".

Em outro artigo, em relação às obras ou à construção de edifícios, serão indicadas as modificações verificadas na legislação e fixados alguns detalhes das alterações introduzidas que, pela sua importância, certamente passarão a constituir um marco de referência no processo evolutivo da administração pública brasileira.

Sem possibilidade de contestação, pode-se firmar que as medidas e os novos processos de trabalho introduzidos pelos dispositivos legais, que fixam o regime de financiamento para a aquisição e instalação do equipamento, tendo por objetivo o aparelhamento das repartições, — hoje em plena ação, — vieram permitir o rápido desenvolvimento e a efetivação imediata de grande número de realidades para o momento presente, por terem sido elaborados à sua concretização pela vigência de dispositivos realmente inconvenientes e inadequados para o momento presente, por terem sido elaborados em uma época em que eram restritas as atividades do Estado como "construtor".

Dêsse modo, serão observados alguns aspectos do financiamento, no que se relaciona à fase do programa de instalação e aparelhamento das repartições públicas, isto é, na obtenção dos equipa-

mentos necessários e imprecindíveis para que o edifício construído possa ser utilizado.

Antes, porém, será conveniente a apresentação das razões determinantes do estabelecimento de um plano e de um regime de financiamento.

E' sabido, que, para a realização de um empreendimento, assume particular importância o modo pelo qual os recursos financeiros podem ser utilizados para atender às despesas, sejam elas para a aquisição de materiais, instrumentos, etc., ou para o pagamento de salários, isto é, da mão de obra ou, ainda, para contratar serviços que devam ser executados por terceiros.

No caso da construção de edifícios ou de obras, de um modo geral, de maior relêvo é o assunto pela razão de que, observado o princípio básico de economia e eficiência, ao desenvolvimento contínuo da construção, desde o início até a instalação final dos serviços, perfeitamente equipados e aptos a funcionar, devem corresponder os recursos financeiros, em todas as fases, para satisfazer às despesas logo que sejam reclamados. A sua falta, embora momentânea, causando a interrupção ou a paralisação total irá, fatalmente, onerar o custo e dilatar o prazo para utilização da obra.

Essa a razão pela qual as obras e construções são executadas de acordo com um plano de trabalho previamente fixado para permitir, por sua vez, a previsão das épocas em que serão necessários os recursos financeiros.

Portanto, o plano e o regime para o financiamento de obras destinadas aos serviços públicos deverão atender aos determinantes indicados.

Entretanto, se esses requisitos podem ser atendidos, com relativa facilidade nas empresas particulares, o mesmo não acontece com relação aos empreendimentos do Governo.

Não se deduza, no entanto, que as dificuldades são observadas unicamente na administração pública brasileira, elas são verificadas e existem ou existiram, onde deva ser utilizado o dinheiro do Estado.

São essas peculiaridades de administração dos serviços públicos, que, com o progressivo trabalho de racionalização, vão sendo solucionados ou antes contornadas, num processo evolutivo de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho.

As modificações corretoras obedecem geralmente a um caminhar vagaroso pois, por mais vigorosos que sejam os impulsos ou as ações racionalizadoras, sofrem o retardamento inevitável pela falta de preparação do meio e por produzirem mudanças na rotina do trabalho, até então seguida.

No serviço público federal, até 1938, dotações destinadas ao financiamento da construção de edifícios e aquisição de equipamentos eram estabelecidas, unicamente no orçamento geral, na Verba 5. De 1939 até 1943, além de continuar em vigor a Verba 5 no orçamento geral, foi estabelecido como orçamento paralelo o "Plano Especial de Obras e Equipamentos". Somente a partir de 1944 é que foi eliminada a Verba 5 do orçamento geral, sendo todas as despesas relativas às obras e equipamentos incluídas no "Plano de Obras e Equipamento" para vigorar por 5 anos.

Na rápida resenha indicativa das etapas por que passou a dotação dos recursos destinados a atender às despesas com o aparelhamento dos serviços públicos, estão indicadas as três fases de evolução:

1 — a inicial, onde os recursos para a aquisição de equipamentos estavam incluídos na lei de meios ordinária, isto é, no orçamento cuja vigência estava adstrita ao exercício financeiro cujo prazo para aplicação coincida com o ano civil terminando, portanto, em 31 de dezembro;

2 — a segunda fase que vai de 1939 até 1943, período de experiência e tentativa de ajustamento das providências estabelecidas para melhorar a eficiência dos trabalhos no setor referente às "obras";

3 — finalmente, a terceira fase, iniciada em 1944, tendo como característica dominante um verdadeiro regime de financiamento que, em vez de ficar adstrito à vigência anual do exercício finan-

ceiro, acompanha o programa da execução das obras as quais poderão se prolongar por vários exercícios, sem interrupções.

Das modificações introduzidas resultaram benefícios de várias espécies, entre os quais:

a) permitiu, com a retirada do orçamento ordinário das despesas relativas às obras e equipamentos, melhor e mais rápido conhecimento para qualquer pessoa, mesmo estranha ao serviço público, dos gastos e das inversões em novos empreendimentos, deixando de confundir os gastos destinados a atender, unicamente à manutenção dos serviços já existentes e funcionando normalmente;

b) conseguiu que, ao contrário de como era geralmente feito, os equipamentos fossem observados e tratados como partes integrantes do projeto;

c) tornou possível a previsão e a aquisição dos equipamentos na ocasião oportuna para que a sua instalação pudesse ser feita quando a construção tivesse atingido a fase mais favorável e sem que se verificasse retardamento;

d) facilitou melhor apropriação das despesas realizadas com a aquisição de equipamentos, por ter sido adotada uma "Consignação" destinada exclusivamente a esta finalidade;

e) obrigou a um estudo mais cuidadoso na previsão dos equipamentos necessários, como elemento básico para elaboração de justificação das propostas orçamentárias.

As possibilidades de financiamento, de acordo com os antigos dispositivos legais estabelecidos pelo "Código de Contabilidade da União" eram, praticamente, duas:

- 1) — pelos créditos orçamentários;
- 2) — pelos créditos especiais.

De acordo com o princípio adotado da anualidade orçamentária, as dotações do orçamento ordinário têm a vigência do exercício financeiro que se compõe do ano financeiro, o qual coincide com o ano civil, e de um período adicional que vai de 1 de janeiro até 30 de abril do ano seguinte.

Entretanto, somente até 31 de dezembro poderão ser empenhadas as despesas sendo que, o período adicional é utilizado, apenas, para o processamento das contas.

Em vista, ainda, de dispositivos do Código de Contabilidade, para ser empenhada uma despesa, seria necessário ter sido realizado o fornecimento ou prestados os serviços.

Como os créditos orçamentários eram distribuídos quase sempre em março, ficava o administrador com um período útil de nove meses nos quais deveriam ser realizadas as concorrências, assinados os contratos, executados os trabalhos ou recebidos os materiais e empenhada a despesa.

Ora, principalmente no caso de obras para instalação ou aparelhamento de repartições especializadas, os equipamentos ficam ligados às obras ou à construção do edifício, por que necessitam: ou de tubulações especiais para água, eletricidade, etc.; ou de fundações especiais para a fixação dos equipamentos; ou de revestimentos especiais; enfim, trabalhos que somente poderão ser executados após terem chegado à obra os equipamentos em espécie.

Observe-se que a instalação do equipamento deverá ser feita quando o estado de desenvolvimento da obra for o mais conveniente, isto é, deverá aguardar a ocasião oportuna.

Deve-se lembrar, ainda, que os equipamentos, na maioria dos casos, são importados ou constituem artigos que não podem ser conseguidos para pronta entrega, devendo ser fabricados para que possam atender aos requisitos especiais indispensáveis em cada caso.

Nessas condições, como seria possível instalar e aparelhar convenientemente uma repartição?

Naturalmente, as circunstâncias apontadas ocasionavam, quase invariavelmente, a utilização de procedimentos ou "práticas administrativas" adotados pelos administradores mais audaciosos para que, desse modo, pudessem conseguir realizar os empreendimentos sobre os quais tinham responsabilidades e consistiam em declarar como já executados os trabalhos ou recebidos os materiais, embora algumas vezes não tivessem sido iniciadas nem recebidos, unicamente para não perder inutilmente a verba e evitar a paralisação dos trabalhos.

Assumindo a responsabilidade integral do ato ilegal cometido, em benefício dos serviços públicos, ficava o administrador sujeito à idoneidade do fornecedor, — que recebia o dinheiro antes de executar o contrato, — e correndo todos os riscos de uma situação vexatória que ocorreria fatalmente se o fornecedor não cumprisse o compromisso a que se obrigara.

Dêsse modo, a generalização de dispositivos legais, indiscutivelmente salutares e necessários em determinados casos, como meio de evitar o malbaratamento dos recursos financeiros do país, obrigava a prática de ilegalidades.

Quanto ao financiamento pelos créditos especiais, poderia permitir a redução apreciável dos inconvenientes indicados, pois de acordo com o Código de Contabilidade, a duração dos créditos poderia ser de vários exercícios.

Entretanto, o crédito especial, como um crédito adicional que realmente é, deverá destinar-se às despesas que, por qualquer motivo não tenham sido computadas no orçamento e, portanto, não deve ser utilizado como meio normal para financiamento.

Essa era a situação existente quando foi estabelecido o "Plano Especial de Obras e Equipamentos" que permitiu afastar algumas dificuldades mas, por outro lado, importou em reforçar dotações para o mesmo fim constantes do orçamento ordinário.

Ao findar a vigência do Plano Especial, em 1943, foi instituído, pelo decreto-lei n.º 6.144 de 29 de dezembro de 1943, o Plano de Obras e Equipamentos, para vigorar por cinco exercícios a partir de 1944.

No referido decreto foram estabelecidos diversos dispositivos possibilitando a utilização, por processo bastante simplificado, das quantias previstas no Plano, o que constituiu uma conquista decisiva para a racionalização administrativa, nesse setor, demonstrando a preocupação de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho como meio de obtenção de maior rendimento.

O D.A.S.P. e o regime de compressão das despesas públicas

Na Sessão da Assembléia Constituinte de 29 de maio último, o deputado Horácio Lafer, com grande proficiência, versou o problema da compressão das despesas públicas, salientando o papel que o D.A.S.P. deverá desempenhar neste sentido, como órgão de racionalização administrativa, à base de economia e eficiência.

Disse então aquele congressista :

— “Este programa e a sua execução devem ser entregues a um órgão técnico que poderia ser o “DASP”, para uma solução que o patriotismo aconselha. Convém lembrar que atravessamos um período onde as empresas particulares sofrem a falta de pessoal. Milhares de funcionários teriam aceito suas propostas vantajosas não fôsse o receio de perder a estabilidade e outros favores inerentes aos cargos públicos. Uma lei, bem estudada, poderia permitir que aqueles que são substituíveis por outros funcionários, sem aumento no quadro, se licenciassem com prejuízos dos vencimentos mas sem perda de qualquer outro direito, a fim de servirem em empresas particulares. O substituto que acumulasse o trabalho faria jús a uma gratificação. Reduzir o número, aumentar a eficiência, pagar bem, dispender com o pessoal máximo de 20 a 25 % do orçamento, eis o objetivo que o Brasil deve alcançar no capítulo do funcionalismo público”.

E mais :

“Como orientação básica sugerimos as seguintes normas:

a) proibição, a não ser em caráter excepcional devidamente verificado, de novas admissões, nomeações e readmissões ;

b) estudo de uma relotação geral, tirando excesso de servidores de órgãos folgados para outros, impedindo assim o aumento de pessoal ;

c) adaptação mediante cursos ou aprendizagem de funcionários não essenciais em certos setores para serviços em outros que o necessitem, evitando aumentos ;

d) racionalização dos serviços a fim de aumentar o rendimento do trabalho ;

e) revisão no que fôr oportuno e conveniente das reclassificações de carreiras e aumento de padrões de cargos ocorridos durante o governo do Presidente Linhares ;

f) incumbência a um órgão técnico como o “DASP” para a execução permanente do programa, evitando os abusos na quantidade, até enquadrar as despesas com o pessoal em uma margem justa e proporcional dentro do orçamento brasileiro ;

g) mecanização progressiva dos serviços a fim de economizar pessoal ;

h) estudo de uma lei que permita o licenciamento de funcionários que possam ser substituídos sem aumento de número, por outros funcionários com prejuízos dos vencimentos mas conservando os demais direitos e vantagens que possuem.

Como esquema de medidas de economia para o serviço público incluímos o quadro 6.”

A seguir transcrevemos o referido quadro, onde se salienta francamente o relevante papel que caberá ao D.A.S.P. na política de compressão das despesas públicas, propugnada pelo emente parlamentar :

QUADRO 6 SUGESTÕES DE MEDIDAS DE ECONOMIA PARA O SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Setor de aplicação	Tipo de aplicação no setor	Natureza da economia	Discriminação da medida	Modo de efetivá-la
1. Pessoal	1.1. Quantidade ...	1.11. Evitar aumento de despesas.	1.311. Impedimento, a não ser em caráter excepcional, de nomeações, admissões e readmissões.	Manutenção da Circular PR-546, completada com uma regulamentação adequada, para simplificar o trabalho do Presidente da República, definir a documentação a apresentar na justificativa dos casos excepcionais e evitar que se considerem como tal casos sem importância especial.
			1.112. Melhor aproveitamento do pessoal existente, mediante uma rotação geral, que tirará o excesso de servidores dos órgãos folgados para os órgãos em dificuldades, impedindo o aumento de pessoal destes últimos.	Restabelecimento da Seção de Lotação na Divisão de Pessoal do Departamento Administrativo do Serviço Público, extinta no Governo Linhares, a qual sendo convenientemente aparelhada, bem como contando com a colaboração dos órgãos de pessoal ministeriais e com a assistência de técnicos em organização, poderá sugerir a rotação geral sugerida.
	1.2. Qualidade	1.21. Aumentar o rendimento.	1.211. Seleção rigorosa.	Centralização da seleção na Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D. A. S. P., admitidos os casos por esta delegados e fiscalizados, mas nunca as descentralizações totais inauguradas no Governo Linhares.
			1.212. Aperfeiçoamento efetivo.	Orientação dos cursos de aperfeiçoamento em um sentido cada vez mais objetivo, dando vantagens aqueles que os fizerem, para incentivar a frequência respectiva e, conseqüentemente, ampliar os benefícios do aperfeiçoamento.
			1.213. Aplicação da readaptação.	Regulamentação do instituto de readaptação mediante estudos no Departamento Administrativo do Serviço Público.
	1.3. Custo unitário	1.31. Reduzir despesas atuais.	1.311. Revisão, no que for conveniente e oportuno, das reclassificações de carreiras e aumentos de padrões de cargos isolados ocorridos durante o Governo Linhares.	Cumprimento da Circular PR-46, tanto no que diz respeito aos Ministérios, como no que concerne ao D.A.S.P., tendo sempre a preocupação de uma compressão máxima das despesas.
2. Material	2.1. Quantidade ...	2.11. Reduzir despesas.	2.111. Verificação real das necessidades.	Para a efetivação dessas medidas indispensável se torna o restabelecimento das atribuições de estudo e orientação do material, que o D.A.S.P. possuía e foram retiradas no Governo Linhares; tal restabelecimento poderia ser feito sem aumento de despesas, transferindo-se a Divisão de Edifícios Públicos, dentro de sua estrutura atual, em Divisão de Obras e Material.
			2.112. Impedimento de desperdícios.	
	2.2. Qualidade	2.21. Aumentar a durabilidade.	2.214. Aplicação da recuperação.	
	2.3. Custo unitário	2.22. Aumentar o rendimento.	2.221. Especificações adequadas.	
		2.31. Reduzir despesas futuras.	2.311. Padronização.	
			2.312. Melhoria de métodos de aquisição.	
			2.313. Melhoria de métodos de distribuição e abastecimento.	Racionalização dos métodos de trabalho correspondentes e expedição de normas e recomendações a respeito.

(Vide Verso)

Setor de aplicação	Natureza da economia	Tipo de aplicação no setor	Discriminação da medida	Modo de efetivá-la
3. Organização	3.1. Conjunto	3.11. Reduzir despesas atuais.	Eliminação de paralelismos, duplicidades e antagonismos, quer quanto a atribuições regimentais, quer quanto a atividades efetivas de órgãos.	Para a efetivação dessas medidas conveniente se torna, de um lado, a criação, na Divisão de Orçamento e Organização do Departamento Administrativo do Serviço Público, para superintender o problema, de uma seção especial, que se poderia denominar Seção de Sistemização Administrativa; de outro lado, a transformação nos Ministérios, das Comissões de Eficiência, órgãos colegiais, em
	3.2. Unidades	3.21. Reduzir despesas atuais.	Supressão de órgãos, cujas atribuições regimentais, atividades efetivas ou custo de serviços não justifiquem as despesas com sua manutenção.	
		3.22. Reduzir despesas futuras.	Verificação constante do custo dos serviços para estudar sua redução.	
		3.23. Aumentar o rendimento.	Racionalização de métodos de trabalho.	Divisões de Organização, órgãos executivos, agindo sob responsabilidade individual.
	4.1. Conjunto	4.11. Reduzir despesas futuras imediatas.	Estabelecimento de uma classificação de prioridade, com adiamento das obras prescindíveis no momento.	Para a efetivação dessas medidas, necessária se torna a existência de um órgão de planejamento geral, pois só há um com atividades restringidas ao setor de edifícios públicos: é a Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. Talvez pudesse ser a própria Comissão de Planejamento Econômico.
4. Obras	4.2. Unidades	4.12. Reduzir despesas atuais e futuras.	Conjugação de obras em um mesmo local ou das que sejam complementares ou correlatas.	
		4.21. Reduzir despesas futuras.	Execução de certos tipos de obras remuneradoras mediante financiamento, consignando o orçamento da despesa, ao invés do montante da obra, o dos serviços do empréstimo corrente, compensado, aliás, total parcialmente, pela venda que entra no orçamento da receita.	
		4.22. Reduzir despesas futuras.	Elaboração de especificações de acordo com os materiais existentes em cada região.	Para a efetivação dessas medidas, preciso se faz a existência de dispositivos regulamentares, que forcem a iniciativa nesse sentido, pois o problema está inteiramente descentralizado, a não ser no setor de edifícios públicos, onde atua a Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. A este último poderia caber a elaboração desses dispositivos.
			4.221. Reduzir despesas futuras.	
			4.222. Reduzir despesas futuras.	
			4.223. Reduzir despesas futuras.	
			4.224. Reduzir despesas futuras.	
			4.225. Reduzir despesas futuras.	

2.º Congresso de Engenharia e Indústria

O Clube de Engenharia promoveu a reunião do II Congresso de Engenharia e Indústria, que se realizou nesta capital, em Janeiro do corrente ano.

As conclusões aprovadas mostram o patriotismo com o qual trabalharam os membros desse Congresso de técnicos, ao qual compareceram elementos de destaque na engenharia americana e de vários países sulamericanos.

Estudando-as, o leitor notará que o Congresso se preocupou bastante com a formação de técnicos nacionais, de institutos de tecnologia especializados e de planejamento das necessidades técnico-econômicas do país.

Nesta Revista, tem-se tratado de vários assuntos que encerram as conclusões gerais desse Congresso, as quais publicamos, dado o especial interesse que vem despertando na Constituinte, nos meios administrativos e técnicos do Governo.

RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO DE PLANEJAMENTO GERAL DO PAÍS:

"O II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria recomenda: Que se faça o planejamento geral do país, com o objetivo da organização nacional e da elevação dos padrões de vida material e cultural das populações brasileiras, como base econômica para efetivação da liberdade e o florescimento da iniciativa e da personalidade:

1. Que se realizem, num órgão central de estudos e planejamento, assessor do poder executivo, e através deste, do legislativo, e coordenador dos estudos e planejamentos realizados pelos órgãos secundários de planejamento, de âmbito seccional ou regional, estudos sistemáticos da estrutura dos recursos e condições do país, bem como das suas necessidades em face de padrões de vida predeterminados, e projetos escalonados de desenvolvimento nos vários setores funcionais, industriais (ramos de produção) e regionais;

2. Que, firmado pelos poderes legislativo e executivo os objetivos gerais para a expansão do país, seja esse órgão central de planejamento provido de recursos — pessoal e material —, prevendo-se, como regra, o regime de tempo integral, o contrato de técnicos estrangeiros e a preparação do pessoal nacional para o desempenho da sua missão dentro da mais rigorosa responsabilidade técnica;

3. Que o órgão central fomente o exercício da função planejadora, nos vários setores: funcionais (dos aspectos gerais da estrutura econômica e social), industriais (dos vários ramos da produção) geográficos (dos problemas gerais de geografia do Brasil e das suas regiões geo-econômicas);

4. Que os órgãos de planejamento provoquem a mais ampla colaboração pública para a sua tarefa, e contribuam, pela ampla divulgação dos seus estudos, adaptada aos vários níveis de instrução, para esclarecer a opinião pública e habituá-la ao debate dos problemas objetivos da construção do país;

5. Que, como tarefa inicial, os órgãos de planejamento realizem um levantamento das necessidades de pessoal técnico e científico, formulando um programa imediato de preparação de pessoal, e de imigração, não só para as suas tarefas específicas, mas também para a expansão econômica e a organização social do país;

6. Que, como tarefa também primordial, o órgão central de planejamento estude e proponha, com a colaboração dos órgãos secundários pertinentes, a reforma da administração pública, adotando as seguintes diretrizes;

1. Desenvolvimento e organização eficiente e coordenada dos órgãos de pesquisas, de administração, de consulta e deliberação, em questões técnicas, econômicas e social, aparelhando e prestigiando os órgãos regulares, eliminando as duplicações e articulando com aqueles os órgãos colegiados de consulta e deliberação;

2. Simplificação da administração pública, pela eliminação de repartições dispensáveis, em proveito do aparelhamento das essenciais, descentralização de competência para os Estados, redução do número de funcionários, em proveito de sua melhor seleção e remuneração, e racionalização das relações entre os servidores públicos e o público, com a eliminação ou simplificação de formalidades e exigências;

3. Difusão, entre os serviços e servidores públicos, de uma clara consciência dos problemas econômicos e sociais do país, revelados na sua pobreza, e no papel positivo e negativo da administração para a economia nacional.

4. Assistência para o aparelhamento do pessoal e organização dos serviços públicos estaduais e municipais;

— Que o órgão central trace um programa imediato de compra de equipamentos, coordenando os programas parciais neste particular, a fim de melhor e mais prontamente aproveitar as reservas de ouro e cambiais disponíveis, bem como as oportunidades que oferecem os países vendedores superindustrializados, para o mais rápido aparelhamento dos transportes e das indústrias;

7. Que o órgão central estude as condições econômico-financeiras, reveja a experiência nacional dos controles econômicos e trace um programa de emergência para combate à inflação;

8. Que o órgão central realize um amplo e minucioso levantamento dos recursos do país, coordenando e desenvolvendo os estudos realizados pelos órgãos secundários relativos aos aspectos funcionais, aos ramos de produção e às regiões;

9. Que os órgãos de planejamento tracem os programas de desenvolvimento, em três escalas.

1. Racionalização das funções de assistência do Estado, tendo em vista o vulto que necessariamente assumem num país novo;

2. Suprimento, pelo Estado, das omissões ou deficiências da iniciativa e do capital privados, nos empreendimentos necessários à expansão da produção;

3. Planificação da economia, no sentido de seleção, escalonamento e coordenação dos empreendimentos, e fixação de tempos, conforme fôr aconselhado pela experiência dos níveis anteriores do planejamento e pelas condições do país.

10. Que, na primeira escala, sejam considerados objetivos fundamentais:

I — revisão, coordenação e desenvolvimento dos programas de fomento econômico e benefício público;

II — simplificação e organização racional da administração pública, com o fim de torná-la menos onerosa e mais útil ao desenvolvimento econômico do país;

III — realização de pesquisas e estudos para obter e divulgar informações de caráter técnico e econômico;

IV — estudos de localização e zoneamento industrial;

V — convocação e fomento dos empreendimentos privados;

VI — elaboração e realização de um plano de viação geral adequado às necessidades e tendências do desenvolvimento econômico do país;

VII — promoção de uma política monetária e creditícia, tendo como eixo, o Banco Central; ou instituto que realize as suas funções, e, como instrumento, o manêjo do crédito seletivo que atenda também às peculiaridades regionais;

VIII — ajustamento da política fiscal, em qualquer dos seus aspectos, às necessidades da expansão econômica do país;

IX — adoção das medidas adequadas à defesa da economia nacional.

11. Que o Estado, na segunda escala complementar da primeira, no objetivo de suprir a deficiência ou emissão da iniciativa privada:

I — organize projetos de empreendimentos econômicos, para a iniciativa privada;

II — colabore, na forma conveniente, com o capital privado, suprimindo-lhe as deficiências ou reduzindo-lhes os riscos;

III — assuma, na fase experimental, os empreendimentos via de regra no domínio da indústria pesada, para, depois de superados os maiores riscos, oferecê-los ao capital privado;

IV — assuma, definitivamente, os empreendimentos, nos casos de manifesta incapacidade dos capitais privados, e nos de fundamental interesse nacional;

V — procure, em todos os casos, através de empreendimentos paralelos e complementares, acelerar o processo de recuperação dos investimentos feitos nos transportes e nas indústrias básicas;

VI — elimine os obstáculos à produção e à circulação das riquezas, resultantes do conflito entre as áreas econômicas controladas, entre si, e entre essas e as áreas econômicas não controladas;

VII — estude, de conformidade com as condições atingidas pelo país, a conveniência e os modos de aplicação dos processos de planejamento utilizáveis na terceira escala;

12. Que participem do corpo técnico dos órgãos de planejamento, além de outros especialistas, engenheiros, economistas e sociólogos.

13. Que se criem cargos de adidos técnicos, junto às representações diplomáticas do Brasil no exterior, em ligação com o órgão central de planejamento.

14. Que os órgãos de planejamento promovam as análises geográficas regionais, de modo a cobrirem em tempo útil, todo o território nacional.

15. Que sejam criados ou desenvolvidos os órgãos de estudos e planejamentos relativos às várias regiões geo-econômicas do país, com a assistência do órgão central e dos Estados ou territórios interessados.

16. Que, como princípio, seja evitada a dispersão dos recursos nacionais, procurando-se, ao contrário, concentrá-los nas áreas ou núcleos de produtividade mais elevada e mais pronta, levados em conta, porém, os imperativos da posse e do conhecimento do território.

17. Que sejam traçados, no mais breve prazo, os planos de desenvolvimento das regiões fronteiriças, procurando-se, para os programas conjuntos, a colaboração dos países vizinhos, dentro do espírito de reciprocidade, e a assistência técnica e financeira dos países superindustrializados do Continente, ou do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento.

18. Que os Governos dos Estados instituem comissões estaduais de planejamento, compostas de homens de alto saber e especialistas experimentados nos problemas da região, assistidas de técnicos nacionais e estrangeiros, nos limites das possibilidades do Estado e da cooperação da União.

19. Que as comissões estaduais de planejamento realizem, no âmbito estadual, tarefa semelhante à recomendada ao órgão nacional, cumprindo-lhes estudar e efetuar, gradativamente, a racionalização e desenvolvimento da função de assistência técnica e econômica do Estado aos empreendimentos privados, e o suprimento das deficiências da iniciativa e do capital privados.

20. Que os órgãos componentes do sistema estatístico brasileiro prosseguindo convenientemente coordenados nos programas que já vêm desenvolvendo, promovam uma revisão geral do conteúdo, dos fundamentos e dos processos de levantamento das estatísticas a seu cargo, de modo a adaptá-las às necessidades dos estudos concernentes à planificação geral do País.

21. Que esses órgãos, tomando em consideração as aludidas finalidades, instituem as novas estatísticas destinadas a atender à planificação em seus múltiplos aspectos.

22. Que, para desempenho das funções de direção ou orientação dos serviços de estatística, seja dada preferência a técnicos com a conveniente base matemática.

23. Que, em complemento às investigações de finalidade estatística, e como realização correlata, seja promovida a organização de um registro cadastral, mediante os convenientes trabalhos de prospecção e avaliação dos recursos do Brasil em potencial hidráulico e em matérias primas de origem extrativa, vegetal e mineral, contendo, em relação às respectivas ocorrências, os elementos informativos e descritivos essenciais à apreciação das condições de acesso e do valor econômico de cada uma delas.

24. Que, entre outros, sejam objeto de consideração, pelos órgãos competentes, o arrolamento cadastral, dos recursos naturais suscetíveis de imediata exploração, e o levantamento de estatísticas básicas da produção, sob todos os seus aspectos: do consumo, incluindo custo de vida e preços, do comércio local, interestadual e exterior, da tributação, renda nacional e balança de pagamentos internacionais.

25. Que seja estabelecido um regime de consulta entre os órgãos componentes do sistema estatístico oficial e os representantes autorizados das classes produtoras, no que concerne a planificação e execução de cadastros e inquéritos estatísticos.

26. Que, no regime de assistência recíproca assim estabelecido, as finalidades fiscal e estatística sejam atendidas por forma a não invalidar, em hipótese alguma, o caráter confidencial das declarações prestadas para fins de tabulação numérica.

27. Que, tendo em vista os subsídios da estatística internacional necessários à planificação geral do País, continue o Governo Brasileiro, a prestar seu inteiro apoio às iniciativas de âmbito continental ou intercontinental, orientadas no sentido de assegurar a comparabilidade de resultados tabulados em diferentes Países.

28. Que as organizações privadas adaptem, proporcionem o máximo de colaboração às entidades oficiais em matéria de prestação de informes destinados a cadastros e inquéritos da estatística permanente.

29. Que as organizações provadas adaptem, para esse fim, seus registros contábeis e administrativos às inda-

gações dos inquéritos de que sejam informantes originários, de modo a poderem fornecer, com exatidão e presteza, as declarações que lhes forem solicitadas.

30. Que os departamentos ou seções estatísticas de função definida e permanente nas organizações privadas se filiem, para o coordenação técnica de suas atividades, ao sistema dos serviços estatísticos oficiais, nos termos da legislação que reger a matéria.

31. Que considere de importância relevante a representação cartográfica do país.

32. Que, utilizando organismos oficiais existentes e ampliando-os, seja confiado a um órgão central diretor e executor todo o trabalho atinente à representação cartográfica do país, tomando como exemplo, dentro das nossas possibilidades, o "United States Coats and Geodetic Survey".

33. Que, entretanto, como medida de caráter urgente, sejam concedidas a órgão já existente e considerado adequado, atribuições legais, e elementos (materiais e pessoal), para a rápida obtenção de uma pré-carta, na escala de

1	1
500.000	200.000

numa 1.^a etapa, e na de — em

— Que se promovam com urgência os estudos e projetos da rede geodésica do país, para a escola e indicação do "datum" central a ser pleiteado como "datum" continental, na conformidade do item 25 das conclusões da II Reunião Panamericana de Consulta sobre Geografia e Cartografia.

34. Que se estabeleça um sistema de institutos de pesquisas, localizados nos vários centros regionais do país, tendo em vista favorecer o levantamento da estrutura dos seus recursos, na variedade das condições regionais, e a adaptação ou criação da tecnologia adequada ao seu melhor aproveitamento.

35. Que a educação geral, desde a primária, seja orientada no sentido de criar hábitos desses trabalhos, e uma mentalidade industrial, formada na consciência dos problemas do progresso econômico e social do nosso povo".

Serviços médicos e organização científica

No momento da inauguração oficial da turma de assistência médica do D.A.S.P., ocorrida em Junho do corrente, o Dr. José Palmério, um dos organizadores do serviço, teve oportunidade de pronunciar o presente discurso, que, por encerrar valiosas considerações a respeito da matéria, passamos a transcrever na íntegra:

"Ao celebrarmos modestamente e na intimidade a fundação deste pequeno serviço — "celebrar", parece o

térmo adequado — pois que, na realidade, não o estamos inaugurando, já que funciona, há seis meses — julguei não ser de todo descabido, na qualidade de médico há muito tempo afeito ao estudo do gênero de serviços que aqui nos foi confiado — trazer sobre o assunto algumas considerações, dignas, talvez de serem examinadas pelos amáveis ouvintes, entre os quais se encontram dirigentes e dirigidos.

Precisamente, entre uns e outros situa-se o clínico, servindo de mediador entre aqueles que acima de quaisquer considerações pessoais se vêm obrigados, por dever

de ofício, a colocar o interesse dos serviços a seu cargo, e os que são forçados, uma ou outra vez, cedendo ante os imperativos da inexorável condição humana, a falhas e impedimentos que perturbam o serviço.

Os médicos, pela consciência que cedo adquirem da importância do respeito às leis e seu regulamentos, para o bom funcionamento da maquinaria social, sabem que, perecendo a produção, decaindo a disciplina e o moral do serviço, ruem, inevitavelmente, os alicerces econômico-sociais em que se assenta a saúde de que são os vigilantes e responsáveis; sabem, também, que o trabalho mal organizado, é fonte de doenças e aflições, redundando, pois, numa atividade inútil ou contra-producente; sabem, finalmente, que os indivíduos, quando se encontram em certos estados fisiológicos ou psicológicos, até agora inevitáveis no curso da existência, mantidos em serviço, podem exercer uma influência negativa, portanto, indesejável.

Des'tarte, acabam formando uma consciência profissional e social bem esclarecida, graças à apreciação simultânea e equilibrada das duas mais importantes faces opostas dos problemas do trabalho; a do serviço, de um lado, e a do servidor de outro, sentem-se tão à vontade ao defender o serviço contra o servidor ineficiente, como no de defender o servidor contra o serviço inadequado. E, também, são levados a tentar humanizar o trabalho, dar flexibilidade aos regulamentos e maior compreensão humana aos seus executores ou dirigentes.

Nessa posição, às vezes delicada e quase sempre ingrata, encontram-se, principalmente, aqueles que opinam sobre pedidos de licenças, mudanças de trabalho ou de horários, antecipação de férias, de justificação de faltas, concessão de empréstimos, pedidos de aposentadoria, etc.

O atestado médico é, como se sabe, desde longos anos, em toda a parte, a porta aberta, a táboa de salvação dos servidores, a válvula por onde muitos procuram escapar a certas desagradáveis ou antipáticas compreensões regulamentares.

Falta ao juri?... um atestado médico! Preciso assistir um casamento? um atestado médico! Perdeu o trem?... um atestado médico! Quer fazer uma mudança? (isso no tempo em que se fazia mudança...) atestado médico! Os exemplos nos levariam longe!

Não podemos negar, pois, não hajam os médicos, de quando em vez, exercido uma influência perturbadora na administração. Por isso mesmo, na verdade, somos mais queridos e lisonjeados que administrativos ou juridicamente bem conceituados. E assim, se fisicamente a nossa profissão não deixa de ser algo perigosa — lidando com micróbios, venenos e toxinas — administrativamente o é também. Brincando com a mentira indulgente e humaníssima, brincamos com a indisciplina, o relaxamento e marginamos a fronteira da corrupção funcional.

Hão de compreender nossos ouvintes porque muitos médicos se interessam pelas Ciências Econômicas, pela Sociologia, pela Política e pela Administração.

Já dizia Sêneca que a Medicina e a Moral repousam sobre uma base comum, que é o conhecimento físico da natureza humana, ao que se pode acrescentar hoje que

também repousam sobre o conhecimento físico da natureza humana: a organização do trabalho, a administração e a política. É-nos agradável a propósito, repetir o luminoso conceito de Herman Finer: "governo é o sistema completo de descobrir e converter necessidades humanas em humanas satisfações". No contato diário com o que a vida tem de mais íntimo mas não menos essencial e efetivo, o médico é, naturalmente, levado a tentar converter essas necessidades em satisfações, e, assim, insensivelmente, aos poucos, vai passando da clínica propriamente dita, para a educação e para a higiene, para o estudo das condições alimentares e de habitação, de onde passa logicamente para o campo da economia e da produção, base do conforto e da saúde. A economia nos leva à sociologia e à política; a política nos conduz ao governo e à administração e, nesta, descendo às minúcias, vemo-nos às voltas com as leis, os estatutos, os regulamentos, que naturalmente desejamos então tornar humanos, flexíveis, compreensivos, e que, afinal, talvez por justo prêmio, também, poderão libertar-nos da função humana, sentimental, mas irregular, de ter que reparar ou atenuar defeitos de organização ou de leis com autênticas "mentiras" e falsas juras, mesmo quando ditas sob a proteção do latim, como no célebre e desacreditado "in fide gradus mei".

Mas é preciso que se diga que não é só isso e a justiça deve começar de casa. Temos que ouvir com paciência, já que estamos no latim, a célebre apóstrofe: "Medice, cura te ipsum"!

Pois se é bem certo que as falhas da organização do trabalho, as imperfeições dos regulamentos, as lacunas das atuais instituições de previdência e de assistência social — colocam os médicos na situação de ajeitadores de casos difíceis embora às vezes justos, à custa do infalível atestado gracioso, também é certo que nosso ofício não está isento de grandes falhas, nem nós, seus praticantes, imunes a grandes erros: erros de organização, erros de técnica e erros de conduta profissional.

Nesta casa, uma das ainda raras em que se cultiva a ciência da administração e organização do trabalho, creio que desembaraçadamente se poderá trazer (seja no sentido acadêmico da palavras (*discorrer*), ou no sentido médico (curar, corrigir) da reorganização indispensável da profissão médica.

Medicina bem organizada implica em equipes e equipamentos, material e pessoal, no caso, vultosos e a reclamar, por sua vez, clientela com o mínimo de concentração que justifique sua existência e a manutenção.

Essas condições só serão definitivamente obtidas quando, após os indispensáveis estudos e experiências, paciente e meticulosamente conduzidos, montarmos serviços médicos racionais sem a estreita limitação imposta pelos diferentes grupos profissionais ou departamentos de administração. Chama-se isto a unificação, centralização, racionalização, socialização, segundo o prisma por que fôr vista a mesma e única coisa, é, contudo, muito importante que ela, em hipótese alguma, continue dando lugar à idéia de futuros blocos únicos ou "centrais" médicas gigantescas, complicadas e burocráticas, com os doentes, deprimidos e angustiados fazendo filas em espirais, pelas esca-

das, corredores, pátios, atordoados pelo tilintar de campainhas, vozerio de alto-falantes, amontoadas em imensas enfermarias ou remetidos a oficinas cirúrgicas abarrotadas de mesas, e aparelhos operando em cadeia contínua...

A racionalização dos serviços médicos foge tanto da dispersão dos consultóriozinhos privados — montados anárquicamente nas povoações ao sabor do acaso ou ao livre jogo das competições individualistas do médico artesão ou funcionário de "cargo isolado", como também da superconcentração industrial desumana das grandes usinas e cidades, esta mesmo já condenada, hoje, na própria indústria e no urbanismo. Não cabe, pois, à ciência da organização a culpa de uma suposta e mal imaginada Medicina constituída de grandes "curadouros", burocratizada e "desumanizada".

Nada disso. As unidades terão o porte ditado pelos "óptima" de atendimento, de instalação, de staff, de clientela e, no seu conjunto, tratar-se-á mais de uma rede de serviços, um encadeamento funcional, do que uma fusão inorgânica, um simples conglomerado.

Por mais fascinante que fôsse ocuparmo-nos aqui da matéria — detalhes de organização interna dos diferentes estabelecimentos médicos conjugados numa cadeia única e, conseqüentemente das implicações de reestruturação de todos os atuais Serviços do País (civis, militares e paraestatais, etc.) — obra cujos estudos já se processam em vários países e dos quais, entre nós, já vêm participando, mesmo alguns dignos servidores do D.A.S.P., junto ao Instituto de Serviço Social do Brasil, é-nos impossível fazê-lo nos breves minutos que tomamos a vossa atenção, mas ao menos fica feita a conveniente ressalva de que como cultores da ciência administrativa não alimentamos a ilusão ou a veleidade de ser este novo setor do D.A.S.P. algo que mereça ou pretenda o nome de um serviço médico completo, a ficar isolado e autárquico tecnicamente.

Aqui estamos mais como consultores, "peritos", e pesquisadores médico-sociais, ora para auscultar e orientar os servidores nos assuntos atinentes à sua saúde, auxiliando os que adoecem e falicitando o seu tratamento; ora, para prestar à Administração os informes e esclarecimentos de natureza especificamente médica de que ela a todo instante carece para resolver múltiplas questões de pessoal, seja por expressa determinação da lei, seja por implícitos deveres funcionais — do que mesmo para exercer a medicina ou clínica em sua acepção cabal. Ainda assim, com as limitações aqui referidas, parece oportuno acentuar que não encontramos aparelhados como seria de desejar, pois resta sem solução definitiva o problema das visitas domiciliares, um misto de assistência e de inspeção, e para o qual havemos de carecer de alguns assistentes sociais (de ambos os sexos e não forçosamente médicos — seja dito de passagem) capazes não só de levar uma palavra amável, ou o que será ainda melhor, um auxílio concreto, ao servidor que ficou em casa sob alegação de doença, como ainda, delicadamente, de olho vivo, prescrutar a eventualidade dos exageros de "resguardo" ou possíveis abusos.

Parece-me oportuno acentuar no momento que, do ponto de vista de organização, esse serviço domiciliar, dentre os demais tipos de assistência médico-social (hospita-

lização, fornecimento de medicamentos, etc., etc.) é o primeiro a requerer também uma unificação, ou de outro modo dita, uma integração de todos os pequenos e "particulares" serviços congêneres em um serviço único, especializado, de âmbito populacional ou territorial, compreendendo postos ou agências distribuídas por zonas, residência ou locais de trabalho, de modo a não continuarem restritos apenas a grupos profissionais mais ou menos isolados, e, do ponto de vista clínico, delimitados artificialmente. No caso de visita médica para assistência e controle administrativo, salta então aos olhos de todos, as vantagens de um serviço único, constituído por unidades médicas distribuídas racionalmente e conjugadas com os sistemas de comunicações e transportes, também unificados, de modo a assegurar e conciliar a máxima prestesa de chamados, de atendimentos, com a indispensável economia de material, de pessoal, etc.

A visita médica só para efeito de simples inspeção e controle é relativamente muito dispendiosa, pouco valendo, ademais, para evitar certos tipos de simulação assás frequentes; e, tanto para quem a recebe como para quem a realiza é também vexatória e constitui fonte de frequentes atritos e incompreensões.

Por outro lado, visitar os doentes, mesmo para fins de tratamento sem dar-lhes os remédios e as demais formas de assistência material e moral de que carecem, resulta pouco útil, na maioria dos casos.

Tudo nos leva, pois, como médicos, clínicos, organizadores ou administradores, a defender no nosso país a ampliação dos benefícios médicos e dos seguros sociais, mas sem prejuízo de sua limitação, no máximo a dois grandes Serviços Nacionais bem entrosados: um médico, propriamente dito, para o cuidado dos doentes e o outro, de Previdência ou Seguro Social para atender, aos casos de auxílios financeiros, (aposentadoria, pensões, etc.) de modo a que, sem hipertrofias burocráticas — é claro — mas igualmente evitando as lacunas, superposições e antagonismos existente nas centenas de desconexas, incompletas e mais ou menos autárquicas redes nacionais, federais, municipais e privadas de assistência ou previdência (Caixas, Institutos, "Ordens" etc.) atingir-se, cabalmente os seus objetivos o que, na forma atual, isoladas, fragmentárias e concorrentes, jamais o conseguirão.

Esquecidos e afastados que fôssem os imperativos técnicos, da economia, de organização, ou outros, e encarada a matéria só do ponto de vista estritamente profissional, ainda assim seria do nosso interesse como médicos, essa unificação que implica em quadros maiores, carreiras de acesso mais rápido, especialização mais rigorosa, distribuição de trabalho mais cômoda, maior mobilidade ocupacional e muitas outras não menos justas vantagens que aqui não é preciso mencionar.

Entretanto, acredito que mesmo nas condições atuais, nos seis meses que decorreram de nossa atividade, algo de apreciável já foi feito no nosso Serviço, não só em prestações imediatas, como em pesquisas e estudos interessantes, não apenas médicos propriamente ditos, mas também administrativos, a serem, oportunamente, aproveitados ao

se racionalizarem, de uma vez, os serviços médico-sociais do país.

Tais estudos estão destinados a desempenhar um papel muito importante a partir dos dias que correm. Em Fayol, Taylor e seus discípulos, cada um de seu lado, sob pontos de vista diversos, mas não antagônicos, precisam, como em Hipócrates, Claude Bernard, Pasteur e tantos outros, se inspirarem e orientarem, também, as novas gerações de médicos, sem o que os frutos da ciência deixarão de ser devidamente aproveitados pela sociedade.

A empresa, o trabalho médico ainda não foram suficientemente racionalizados, a Administração Médica se mostra anacrônica e retardatária. Atualizá-la é a tarefa básica, preliminar, para a organização dos modernos Serviços de Assistência, de que tanto se cogita extensiva e intensivamente no mundo inteiro.

Para fazê-lo teremos não só que experimentar, investigar pacientemente, como ainda e, sobretudo, colher o que esparsamente já existe, já foi feito, experimentado pelos nossos colegas, aproveitando a oportuna lição de modéstia do velho Teodoro Roosevelt quando disse:

“a não ser que nos utilizemos da experiência dos outros, também passaremos toda a vida adquirindo a sabedoria que chegará demasiado tarde para ser utilizada”.

Lembremos sempre essa salutar advertência, pois tanto a aplicação simplista de preceitos abstratos, colhidos apressadamente em manuais de administração e organização, por indivíduos cujas inegáveis boas intenções os levam a receber, embora imprópriamente os epítetos irônicos de

“teóricos” ou de “idealistas”, como a improvisação ingênua e empírica dos administradores de feitiço oposto (e aos quais se dá, também imprópriamente, o nome de “práticos”) são grandes responsáveis pela real precariedade administrativa dos nossos serviços médicos, que por isso mesmo não lograram conceituá-los perante o público, o qual, se entristece ou apavora, à idéia que a todos se afigura inevitável de uma burocratização crescente da medicina.

O que não dá resultado na prática nunca foi verdadeira e sim pretensa; por outro lado não há boa prática que não se enquadre numa autêntica teoria.

Será, pois, de grande mérito o que se fizer a fim de reabilitar a verdadeira organização científica no campo das atividades médicas e apagar os preconceitos daqueles que confundem a imaginação dos improvisadores com teorias ou que atribuem a estas o que apenas são falhas ou erros dos homens nas tentativas desastradas de aplicação dos verdadeiros métodos científicos.

Cabe-nos, agora, e, finalmente, agradecer o inteligente apoio que nos tem prestado o Senhor Diretor-Geral e o inextinguível carinho para com o Serviço por parte do Diretor do S. A. e dos solícitos chefes da seção.

De nossa parte, isto é, minha e do distinto colega de trabalho, temos ainda a agradecer e pedir que continui a colaboração prestimosa e inteligente dos nossos esplêndidos auxiliares — e a dos próprios “clientes” a que vimos atendendo e que, com a compreensão das dificuldades inerentes às nossas funções, têm sabido, na sua grande maioria, corresponder ao que melhor poderíamos esperar de sua lealdade e delicadeza”.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

A sociologia de Max Weber

(Sua importância para a teoria e a prática da Administração)

GUERREIRO RAMOS

A TRADUÇÃO integral da obra de Max Weber — *Wirtschaft und Gesellschaft* — empreendida pela editora mexicana — Fondo de Cultura Económica, sob a esclarecida direção de José Medina Echavarría, é um acontecimento a cuja magnitude esta Revista não pode permanecer indiferente. É esta a primeira vez que a referida obra aparece em língua diferente da original, pois a anunciada tradução do seu primeiro volume, realizada por Parsons-Henderson, não foi editada até o presente e, ao que me consta, circula mimeografada, em restritos centros de estudo dos Estados Unidos.

Apesar de inacabada e fragmentária e de ser um livro póstumo, publicado graças à dedicação e competência de Marianna Weber, esposa do autor, *Economia e Sociedade* é a obra não só onde se reúnem os temas centrais de Max Weber, como também onde ele expõe o seu sistema de sociologia.

O responsável por esta seção não tem a veleidade de pretender fazer uma crítica desta obra, cuja influência capital na formação das ciências sociais é hoje universalmente reconhecida. Terá atingido o seu objetivo se conseguir, nas linhas que se seguem, expor com clareza, alguns temas fundamentais da sociologia de Max Weber, mais pertinentes ao núcleo de assuntos em que se especializa esta Revista. Para isto, utilizará neste ensaio, além de *Economia e Sociedade*, a *História Econômica Geral*, na tradução castelhana de Manuel Sanchez Sarto (Fondo de Cultura Económica), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, na tradução inglesa de Talcott Parsons, bem como os estudos deste último em *The Review of Politics* (nos. de janeiro e abril de 1942), sob o título "Max Weber and the Contemporary Political Crisis", e os três estudos de Albert Salomon,

"Max Weber's Sociology", "Max Weber's Methodology" e "Max Weber's Political Ideas" (in *Social Research*, números de maio de 1934, fevereiro de 1935 e agosto de 1935), e, ainda, outras fontes secundárias (1).

*

* *

Não é necessário ser profeta para prever que a obra de Max Weber será para as novas juventudes do mundo atual a propedêutica necessária para o estudo e a compreensão dos problemas sociais, pois ela é a tentativa mais bem sucedida de estabelecimento de uma ciência sociológica da história e, por isto mesmo, de uma sociologia efetiva. O termo efetivo, aqui, aplica-se para ressaltar que a sociologia weberiana é, ela mesma, uma ferramenta, um instrumento que pode ser utilizado na organização da sociedade. A sociologia de Max Weber não é uma construção acadêmica, mas é fruto do esforço de um homem, dotado de uma nítida vocação política e também de um acendrado escrúpulo científico, para transpor o abismo em que a sociedade do seu tempo, que é o nosso, parecia afundar-se.

Nela se espelha a consciência do drama de uma época em que os objetivos da sociedade e

(1) Principalmente, Sorokin, "Les Theories Sociologiques Contemporaines"; E. S. Bogardus, "The Development of Social Thought"; José Medina Echavarría, "Panorama de la Sociologia Contemporánea"; Hans Freyer, "Sociologia, ciência de la realidad"; Barnes e Becker, "História del Pensamiento Social"; Wiese-Becker, "Systematic Sociology"; José Medina Echavarría, "Sociologia, Teoria y Técnica"; Gurvitch-Moore, "20th. Century Sociology"; Hans Speier, "Max Weber", verbete, in "Encyclopaedia of the Social Sciences"; Reinhard Bendix, "Max Weber's Interpretation of Conduct and History", in "The American Journal of Sociology", maio de 1946, e Francisco Ayala, notas de aula.

aquêles da personalidade particular de cada homem parecem contraditórios, época, portanto, eticamente descaracterizada, de onde está banida, por ser desnecessária e inconsequente, a eloquência do heroísmo humano. Max Weber, tão diferente, neste particular, de Karl Marx, não é um reformador social, antes, parafraseando Jaspers, uma sociologia, a compreensão militante do seu tempo. Seu nome não servirá, por isto, jamais para bandeira de programas de salvação (2), pois sua obra é escrupulosamente anti-evangélica e a ilustração mais inofismável de uma elaboração da inteligência consciente dos seus limites e de sua historicidade.

É a partir de Max Weber que a sociologia se emancipa definitivamente do normativismo, se liberta de uma certa tendência reformista que a impelia a invadir, não sem os clamores das vítimas, os feudos da moral, da religião, da profecia e da filosofia.

A importância do estudo da obra de Max Weber decorre principalmente deste resultado. Se bem feito, o que se ganha com ele é uma atitude genuinamente científica diante do mundo, uma aptidão para discernir o espúrio do legítimo, aptidão tão parcamente distribuída entre os homens e de que tão urgentemente necessita um país culturalmente colonial como o Brasil.

A sociologia weberiana é o melhor antídoto do espírito de proselitismo, da mania escolástica de atribuir rótulos à sociologia, do provincianismo e da suficiência cultural, bem como do hediondo jesuitismo intelectual, cujos produtos ordinários são as inquisições e os processos, a barbárie moral dos incendiários de bibliotecas e dos furibundos

fanáticos políticos, degradados e bastardos espirituais de toda laia. Não que Weber tivesse em mira este objetivo. Sua obra não se caracteriza pela negação, mas pela afirmação. Ela é um sereno encadeamento de enunciações, cuidadosamente depuradas de juízos de valor.

I — OS "TIPOS IDEAIS"

Antes de entrarmos na exposição de alguns temas da obra de Max Weber, devemos fazer algumas considerações sobre o método que ele criou, não só por ser esta uma ordem lógica, como também porque a sua contribuição mais positiva para o desenvolvimento das ciências do mundo histórico consiste no seu método dos "tipos ideais".

As ciências sociais se desenvolveram inicialmente, sob a tutela das ciências naturais e, até hoje, ainda existem sociólogos adeptos da teoria da evolução emergente para os quais a diferença entre a sociedade e a natureza é apenas quantitativa e não qualitativa. Para estes, as ciências sociais são ciências naturais e, portanto, a questão da autonomia das primeiras é menos uma questão metodológica do que uma questão de fronteiras geográficas, por assim dizer, uma questão de delimitação dos campos específicos das diversas ciências.

Embora se possa remontar a Vico a percepção de que as ciências históricas e as sociais requerem um método próprio de investigação, foi Dilthey quem enfrentou o problema mais decidida e claramente. Segundo Dilthey (3), há uma incompatibilidade metodológica fundamental entre as ciências da natureza e as ciências do espírito, enquanto o método das primeiras é a explicação e o das segundas é a compreensão. A idéia diltheyana da ciência compreensiva foi o início de uma discussão sobre uma nova teoria científica em que tomam parte Simmel, Windelband e Rickert.

Max Weber tem de comum com estes filósofos, o objetivo, mas, apesar de dever-lhes, sobretudo a Rickert, contribuições, encontrou uma solução absolutamente nova do problema. Seu interesse

(2) Confrontando Karl Marx com Weber, diz Albert Salomon: "Marx represents the first great example of the interaction of revolutionary fanaticism with the striving for scientific knowledge. All previous revolutionary ideologists had oriented themselves around the eternal ideas of justice and divine order. Even in a secularized form they still clung to the concepts of Christian natural law. Marx, for the first time, made the attempt to determine revolutionary developments from the spirit of scientific knowledge and thus make them take on the character of necessity. This very combination of scientific spirit with political and revolutionary pathos was extremely fruitful in its very posing of the question, but at the same time it also set up certain limitations to knowledge. In a dogmatic historical and social theory reality can appear only in a distorted form" ("Social Research", agosto, 1935).

(3) Cf Alexander Goldenweiser, *The Relation of the Natural Sciences to the Social Sciences*, in *Contemporary Social Theory*, por H. E. Barnes, H. Becker e F. B. Becker, 1940 — New-York-London.

principal não foi propriamente discutir o dualismo — ciência natural versus ciência cultural, mas construir para a sociologia um método próprio de investigação.

A categoria central da metodologia de Max Weber é o “tipo ideal”, entendendo-se por esta expressão uma ficção heurística com a qual o cientista ordena uma série de aspectos recorrentes da realidade. Os “tipos ideais” são conceitos puros que necessariamente representam deformações da realidade.

A noção de “tipo ideal” implica a admissão de que a ciência não é uma cópia da realidade, de que nosso conhecimento da realidade é, portanto, necessariamente limitado e imperfeito. “Tipos ideais” como feudalismo, capitalismo, etc. jamais ocorrem no mundo concreto, com todos os característicos estabelecidos pelo cientista. São exageros propositados de situações concretas, cuja finalidade é servir para estimar o grau de pureza ou híbridos dos fatos.

O “tipo ideal” é um conceito tecnicamente elaborado. Não é um achado, nem uma descoberta, mas uma projeção vigorosa do espírito do cientista sobre a realidade, uma violentação desta.

Para construir o “tipo ideal” de uma conduta ou de uma instituição, por exemplo, não podemos simplesmente retratá-las ou copiá-las, mas devemos imputar-lhes um fim e anotar somente os aspectos que tomam sentido com referência a este fim, o que significa dizer que devemos estropear a expressão concreta da conduta ou instituição. Os tipos ideais — diz Weber — expõem como se desenvolveria uma forma especial de conduta humana, se o fizesse com todo o rigor com respeito ao fim, sem perturbação alguma de erros e efeitos e de sua orientação unívoca para um só fim (4).

Além desta compreensão típico-ideal Max Weber se refere a uma compreensão de caráter endopático, baseada na capacidade afetiva ou receptivo-artístico do sujeito. Muitos sentimentos reais — diz Weber — (medo, cólera, ambição, inveja, ciúme, amor, entusiasmo, orgulho, vingança, piedade, devoção e apetites de toda sorte) e as rea-

ções irracionais (do ponto de vista da ação racional com referência aos fins) deles derivados podem ser “revividos” afetivamente de modo tanto mais evidente quanto mais susceptíveis sejamos destes mesmos sentimentos; e, em todo caso, ainda que excedam em absoluto por sua intensidade a nossas possibilidades, podemos compreendê-los endopaticamente em seu sentido, e calcular seus efeitos sobre a direção e os meios de ação (5).

Não presume esta teoria do conhecimento que o mundo histórico esteja escrito em linguagem típico-ideal.

Ao contrário, está consciente de que os “tipos ideais” são meras convenções, mero código, meras hipóteses de trabalho com que opera o cientista. As implicações desta teoria são profundas. Uma delas é um ceticismo absoluto, uma descrença na possibilidade de o homem perceber o sentido imanente da história. Max Weber não nega nem afirma que a história tenha um sentido. Segundo ele, nós podemos interpretar o acontecer mediante tipos ideais, mas não podemos garantir que nenhuma interpretação de sentido seja a interpretação causal válida (6). A ordem típico-idealmente construída é uma ordem arbitrária e imposta ao mundo histórico. Nisto se patenteia o escrúpulo anti-evangélico, anti-dogmático, anti-teológico, minuciosamente científico de Max Weber. Sua obra, neste particular, não pode ser confundida com a de Hegel e Spengler ou Arnold Toynbee (7) e a dos epígonos plebeus do marxismo (8)

5) Op. cit. pgs. 5 e 6.

6) Op. cit. pg. 9.

7) Cf. Howard Becker e Philip Fröhlich, “Toynbee y la Sociología Sistemática”, “Jornadas” n. 32, edição de El Colegio de Mexico. Trata-se de uma crítica positiva de *A Study of History*, de Arnold Toynbee. Encontrar-se-á, neste ensaio um confronto de Max Weber com Toynbee.

8) Recentemente se opera um movimento no sentido de distinguir o genuíno marxismo e sua importância científica da sua deformação política. Os epígonos do marxismo, a maioria deles homens práticos e intelectuais marginais, associaram ao marxismo um necessarismo que, nas obras de Marx, é inexistente. J. L. Gray, um dos mais autorizados conhecedores ingleses de Karl Marx, na opinião de Howard Becher, escreve: “Foi a social-democracia alemã e não Karl Marx quem apadrinhou a noção de “determinismo econômico” como lei sociológica completa. A doutrina de Kautsky — equivalente alemão do metodismo inglês — assegurou às massas exploradas que o milênio social havia de produzir-se sem necessidade de algum es-

4) Cf. *Economía y Sociedad* (Fondo de Cultura Económica) pags. 8-9. Mais adiante diz Weber: “Só em casos raros, e isso de maneira aproximada, a ação real transcorre como foi construída no tipo ideal” (pag. 9)

que acreditam não só num desenvolvimento imane (9) da história, como na possibilidade de conhecer a verdadeira direção deste desenvolvimento.

Esta concepção de ciência é eminentemente anti-socrática. O conceito socrático de ciência supunha uma relação conatural entre o indivíduo e o universo. A ciência, segundo Sócrates, está infusa no homem e este a adquire desenvolvendo-a dentro de si como um embrião se desenvolve no seio materno. A concepção típico-ideal da ciência é o reverso do socratismo. O espírito humano e o mundo são inconversíveis. O homem está ilhado e nenhuma garantia possui de que a sua ciência seja uma expressão verdadeira do que o mundo é em si mesmo. Assim sendo, importa menos conhecer a forma ou substância do universo do que conhecer como podemos dominá-lo ou conjurar a sua irracionalidade.

A concepção típico-ideal da ciência exprime o desespero da consciência humana diante do fra-

forço feito por elas, simplesmente pela marcha irresistível dos acontecimentos econômicos. As opiniões de Marx... não postulavam este necessarismo. Salvou-lhe deste defeito político a concepção da dialética e a teoria da luta de classe. Marx... acreditava no poder da vontade humana de forçar o ritmo da mudança social, de produzir uma revolução em um lugar de preferência a outro, em um momento de preferência a outro. A dialética não é uma filosofia determinista. É uma exposição do módulo geral pelo qual os homens mudam o mundo (Vide "Historia del Pensamiento Social", pg. 626, vol. I. Fondo de Cultura Económica).

A este respeito, consulte-se, ainda, a tradução brasileira de *Crítica da Economia Política*, de Karl Marx (Editora Flama), realizada por Florestan Fernandes, que a enriqueceu com um lúcido prefácio.

9) Diz Albert Salomon ("Max Weber's Political Ideas," op. cit.): "The general tendencies of the historical process moreover revealed to him (Max Weber) the influence of 'chance' and its often incalculable significance. The fulfilment of the prophecy of Isaiah on the salvation of Jerusalem, historically an 'accident', created the impregnable foundation for the position of Jahweh and the prophets in Israel. This observation of the 'accidental' in the combination of series of historical causes always recurs in the works of Weber. This insight into the deep irrationality of history and economic life left him speechless and prevented him from offering a rationalistic or intellectualistic interpretation of the historical process. If he had been a rationalist in the manner of the humanism of Voltaire, politics and history would have seem to him nothing but a most ridiculous play of human stupidity and baseness. But Weber never drew such consequences from his view of history".

casso da explicação religiosa ou mágica das forças do mundo histórico. Ela é representativa de uma época secularizada em que os padrões sagrados foram radicalmente minados pelo trabalho corrosivo da razão.

II — CONCEITO FUNCIONAL DE RACIONALIDADE

Uma das contribuições mais fecundas de Max Weber é a distinção entre a racionalidade e a irracionalidade, em termos de função antes que de substância. Se bem que ela não esteja explícita, há em sua obra numerosos trechos em que está subentendida.

No parágrafo inicial de *Economia e Sociedade*, diz Max Weber: "Por 'ação' deve entender-se uma conduta humana (quer consista em um fazer externo ou interno, quer em um omitir ou permitir) sempre que o sujeito ou os sujeitos da ação atribuam-lhe um sentido subjetivo. A 'ação social', portanto, é uma ação onde o sentido intencionado por seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta de outros, orientando-se por esta em seu desenvolvimento" (10).

E, mais adiante, explicando o que entende por "sentido" afirma que não se trata de um sentido "verdadeiro", metafisicamente fundado ou de um sentido "objetivamente" justo", motivo por que se põe em evidência o caráter não-dogmático ou valorativo da sociologia em face das ciências dogmáticas, como a jurisprudência, a lógica, a ética e a estética", as quais pretendem investigar nos seus objetos o sentido "justo" e "válido". Para estas ciências, os termos racional e irracional são considerados sob o paradigma da essência e da substância.

Sociologicamente toda conduta ou ocorrência que se integra numa conexão de sentido é racional com referência a este sentido. Na série de atos preparativos de um indivíduo que deseja suicidar-se, cada ato é racional com referência ao objetivo por ele intencionado e será irracional qualquer ato (a conduta de um amigo ou de um médico) visando impedir que ele atinja o seu objetivo. Neste caso, uma racionalidade se contrapõe a outra.

Em seu ensaio, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Max Weber ilustra o conflito

10) Op. cit. pg. 4.

de racionalidades nas seguintes palavras: "Há, por exemplo, a racionalização da contemplação mística, isto é, de uma atitude que, vista de outros departamentos da vida, é especificamente irracional, como há também racionalizações da vida econômica, da técnica, da pesquisa científica, do treinamento militar, da lei e da administração. Além disto, cada um destes campos pode ser racionalizado em termos de valores ou fins inteiramente diversos, e o que é racional de um ponto de vista pode ser irracional de outro. Racionalizações do mais variado caráter têm existido em vários departamentos da vida e em tôdas as áreas de cultura. Para caracterizar as diferenças entre elas do ponto de vista da história cultural, é necessário saber que departamentos são racionalizados e em que direção" (11). Nesta acepção, a racionalidade ou a irracionalidade perdem o caráter intrínseco e adquirem sentido somente quando se objetiva um valor ou fim. Mannheim utilizou, com habilidade, esta acepção funcional e faz dela uma viga mestra de sua teoria da organização social. Com muita propriedade acentuou que um ato racional não é necessariamente um ato inteligente, mas o é, se a sua ocorrência se ajusta à função de um sistema de outros atos.

III — A RATIO

É necessário não confundir o conceito funcional de racionalidade e irracionalidade com aquilo que se poderá chamar de processo de racionalização. É verdade que muitos trechos de Max Weber estão redigidos de modo a permitir esta confusão. Mas uma leitura atenta dos mesmos verificará tratar-se simplesmente de homonímia. Tôda a obra de Max Weber pode ser considerada como um estudo do processo de racionalização da esfera da religião, da moral, do direito, da arte (12), da economia, da política, etc. Neste particular, é que ela muito se assemelha ao estudo de Durkheim, em *De la Division du Travail Social*, ao de Tönnies, em *Gemeinschaft und Gesellschaft*, ao de W. G. Sumner, em *Folkways* e, por

fim, ao de Arnold Toynbee, em *A Study of History*.

A *ratio* é, na história, um instrumento que tem servido para emancipar o indivíduo da tradição e para erradicar o medo do sagrado. Ela é, por excelência, o instrumento de secularização. A verdadeira dialética é a do racionalismo contra o tradicionalismo, a do movimento contra a inércia.

Se se entende bem o princípio weberiano de racionalização ter-se-á captado, sem nenhuma sombra de dúvida, a significação verdadeira desta sociologia. O seguinte trecho é, ao nosso ver, básico para um perfeito entendimento daquilo que o nosso autor chama de racionalização:

"Chamamos *comunidade* — diz Weber — a uma relação social quando e na medida em que a atitude na ação social — no caso particular, por termo médio ou no tipo puro — se inspira no sentimento subjetivo (afetivo ou tradicional) dos participantes de constituir *um todo*.

Chamamos *sociedade* a uma relação social quando e na medida em que a atitude na ação social se inspira em uma *compensação* de interesses por motivos racionais (de fins ou valores) ou também em uma *união* de interesses com igual motivação (13)."

A racionalização é a transformação da comunidade em sociedade, isto é, da organização social fundada na santidade da tradição e nos sentimentos humanos em uma organização social fundada na calculabilidade dos atos e na objetividade racional.

IV — OS TIPOS IDEAIS DE DOMINAÇÃO

A breve dissertação metodológica precedente pode ser ilustrada com uma exposição dos tipos ideais de dominação. Max Weber entende por dominação toda probabilidade de um mandato encontrar obediência entre determinadas pessoas e distingue, no mundo histórico, três tipos de dominação: a dominação racional-legal, a dominação tradicional e a dominação carismática. Em mais de um trecho de *Economia e Sociedade*, assinala que os vários tipos de dominação não se sucedem unilinearmente, evitando, assim, sejam considerados como fases subseqüentes de uma evolução necessária.

11) Cf. Max Weber, "*The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*", pág. 26. Trad. de Talcott Parsons, London, 1930. Karl Mannheim faz um emprêgo mais claro destes termos, em seu livro, *Liberdade e Planificação*.

12) Max Weber é autor de um estudo sobre música,

13) *Ec. y Soc.* Pg. 40.

a) *A Denominação Racional-legal*

Cada tipo de dominação é caracterizado pela espécie de legitimidade que a fundamenta. A dominação racional-legal se baseia na legalidade definida por normas e estatutos jurídicos objetivos e seus caraterísticos principais são:

a) o soberano não exerce o mandato segundo o seu arbítrio, mas está subordinado a leis conforme as quais pauta os seus atos;

b) a obediência ao soberano não é entendida como uma obediência a sua pessoa, mas a uma ordem impessoal;

c) existe uma separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado. Os funcionários não se apropriam dos cargos e estão sujeitos à prestação de contas;

d) rege o princípio da competência e da hierarquia administrativas. A cada autoridade é atribuído um conjunto de funções, como também um certo grau da escala administrativa;

f) os "casos" são resolvidos mediante a aplicação de regras técnicas e de normas;

g) exige-se dos funcionários um saber profissional e o recrutamento dos mesmos é realizado de modo competitivo, tendo-se em vista o mérito e a capacidade dos candidatos.

A concretização mais pura deste tipo de dominação é a chamada administração burocrática em que desaparece totalmente a relação servil entre o soberano e o funcionário que, neste caso, é pessoalmente livre.

A administração burocrática é uma peça da sociedade de massas. Numa sociedade cujo princípio é a nivelção democrática dos grupos e dos indivíduos, a administração burocrática é um imperativo inelutável. Num complexo cultural em que se realiza o conceito de cidadão, em que o Estado não se defronta com *estamentos*, ciosos de sua "honra estamental", a existência de uma administração burocrática é a garantia de sua subsistência histórica. Quanto maior a eficácia do processo de democratização, mais numerosos os domínios da vida em que a burocracia intervém. Esta tendência, atuamente inelutável, Max Weber faz questão, em toda sua obra, de acentuar, não

sem uma certa melancolia, pois ele enxergava os seus efeitos negativos sobre a personalidade. Com o desenvolvimento da burocracia, torna-se cada vez mais estreita a esfera onde se realiza a "existência qualitativa", onde se realiza a singularidade específica do ser humano. Contudo, Max Weber, ao tratar da burocratização, não a estigmatiza à maneira de Ruskin, de Rilke de George Sand, de Tolstoi, se bem que entremostre o seu horror por uma humanidade profissionalizada, por um mundo em que não haverá mais a aventura, mundo em que cada vida deverá transcorrer dentro de uma "carreira" (14).

b) *A Dominação Tradicional*

A dominação tradicional se fundamenta na santidade da tradição e na crença na legitimidade do soberano, assinalado pela tradição, para exercer o mandato. Aqui não se conhece a regra ou norma objetiva e racional, nem pode haver uma criação deliberada de estatutos jurídicos e administrativos. Os dominados devem obediência à pessoa do soberano, do qual são "servidores", o conceito de "funcionário" sendo mais próprio para os profissionais da burocracia. Originariamente, a dominação tradicional não possui quadro administrativo e os dominados são "companheiros tradicionais" do senhor, seus "iguais" e não seus "súditos". Estes tipos originários de dominação tradicional são a gerontocracia (autoridade exercida pelos maiores em anos) e o patriarcalismo.

Com o aparecimento do quadro administrativo, a dominação tradicional se transforma em patri-

14) De Max Weber: "A burocracia em seu pleno desenvolvimento se acha, também, em sentido específico, sob o princípio, *sine ira ac studio*. Sua peculiaridade específica, tão bem-aventurada para o capitalismo, a desenvolve num grau tanto maior quanto mais se "desumaniza", quanto mais completamente alcança as peculiaridades específicas que lhe são atribuídas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio, e de todos os elementos sensíveis puramente pessoais, de todos os elementos irracionais que se subtraem ao cálculo. Em vez do chefe das organizações antigas, movido pela simpatia pessoal, o favor, a graça e a recompensa, a civilização moderna exige justamente para o aparato externo que a protege um "especialista" rigorosamente objetivo e tanto menos interessado nas coisas propriamente humanas quanto mais seja complicada a civilização." (*Ec y Soc. Vol., IV, paginas 104-5*).

monialismo ou no tipo marginal entre o tradicionalismo e o carismatismo — o sultanato.

A espécie de patrimonialismo mais conhecida na história é a dominação *estamental* (15) em que “determinados poderes de mando e suas correspondentes probabilidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo”. Na dominação patrimonial, os dominados são “súditos” do soberano e por êste ordinariamente lhes é garantida a manutenção, quando não tornando-os seus comensais, por meio de “prebendas” (doações de dinheiro e bens, de “terras de serviço” (*Dienstland*), apropriações de rendas, direitos ou tributos) ou de *feudos*.

15) “Os estamentos (em alemão) *stände*: são os estratos sociais cuja posição está definida pela lei e pelo costume. Encontram-se, com variações, quase em todo ponto da Europa continental do velho regime e também no mundo antigo. As categorias são em todas as partes, quase as mesmas. Na capa superior se encontram os nobres-governantes e defensores do Estado, — e os sacerdotes, em seguida vêm os mercadores, os artesãos e os camponeses, cada um deles com deveres e funções mais ou menos claramente definidas, e finalmente toda a variedade dos servos. As classes altas retêm numerosos privilégios — como a jurisdição privada — e imunidades, como a isenção de tributos. O nascimento decide da categoria e da posição. Os indivíduos ascendem de categoria ocasionalmente, mediante enobrecimento, por exemplo, e a Igreja recruta também seus membros, às vezes, dos estratos inferiores. Mas em conjunto, cada estrato se recruta entre seus próprios membros e a ascensão depende da boa vontade das categorias superiores. Na Europa, o sistema estamental surgiu gradualmente, em regra geral, do feudalismo e conservou suas ordens até fins do século XVIII, especialmente a subordinação hierárquica e a dependência. — As castas diferem dos estamentos por seu caráter religioso, sua maior rigidez e, talvez, também pelo fato de que nas primeiras, as diferenças de propriedade são relativamente pouco importantes. São, em essência, grupos profissionais e funcionais, intimamente afetados por diferenças de ritual ou cerimonial, constituindo um exemplo notável de influência dos fatores irracionais sobre a estimativa social das ocupações e modos de vida. — As modernas classes sociais diferem, em primeiro lugar, dos estamentos, pelo fato de não se basearem em diferenças de *status* legal. Em teoria existe igualdade ante a lei. Teoricamente, todas as ocupações e funções sociais são acessíveis a todos os homens e não existem restrições legais com respeito à aquisição da propriedade. Além disto, as classes sociais não têm a rigidez, nem das castas, nem dos estamentos. É possível uma quantidade considerável de movimentos de subida e descida e existem tantos estádios intermediários entre as classes que seus limites precisos são difíceis de determinar (Manual de Sociologia, Morris Ginsberg, Editorial Losada, 1942, pgs. 147-8-9).

O quadro administrativo neste caso, pode ser recrutado:

a) patrimonialmente:

- 1) entre os da mesma linhagem;
- 2) entre os escravos;
- 3) entre os domésticos;
- 4) entre os clientes;
- 5) entre os colonos;
- 6) entre os libertos.

b) extra-patrimonialmente:

- 1) por relações pessoais de confiança (“favorecidos”);
- 2) por pacto de fidelidade com o senhor legitimado (vassalo);
- 3) funcionários que entram livremente na relação de piedade.

A estrutura patrimonial é pre-burocrática e, por isto, incompatível com a economia, o direito e a política fiscal racionais.

c) A Dominação Carismática

A palavra “carisma” é sinônimo de graça. O carisma é uma qualidade extraordinária, extracotidiana, sobrenatural que se reconhece numa personalidade a cujo poder se adere inquestionavelmente, em razão mesma de sua virtude. A dominação carismática é, portanto, livre de qualquer subordinação, seja à tradição, seja a normas racionais. O carisma é uma força anti-tradicional e anti-racional.

Na dominação carismática, não há nenhuma noção de jurisdição hierárquica ou de competência. Em lugar de um quadro administrativo, existem os “discípulos”, o “séquito”, “os homens de confiança”. O soberano carismático é um “caudilho”, um profeta, um anunciador e criador de novos mandamentos. Sua terminologia típica é: “estava escrito, mas em verdade vos digo”. Sobre êste “poder revolucionário especificamente “criador” da história” assim se exprime Max Weber: “O carisma é a grande força revolucionária nas épocas vinculadas à tradição. A diferença da força igualmente revolucionária da *ratio* que, ou opera exteriormente pela transformação dos problemas e circunstâncias da vida — e, portanto, de modo mediato, mudando a atitude diante deles — ou por intelectualização, o carisma pode ser uma re-

novação interior que, nascida da indigência ou do entusiasmo, significa uma variação de direção da consciência e da ação, com reorientação completa de tôdas as atitudes em face das formas de vida anteriores ou em face do mundo em geral. Nas épocas pre-racionalistas, tradição e carisma dividem entre si a totalidade das direções de orientação da conduta”.

Contudo, a dominação carismática é intrinsecamente precária e transitiva. O seu caráter extraordinário a impede de durar. Quase só existe, brevemente, *in statu nascendi*, tendendo sempre a transformar-se, a rotinizar-se, assumindo formas tradicionais ou burocráticas.

V — O RENDIMENTO SISTEMÁTICO DO MÉTODO TIPOLOGICO

Não será demais repetir que o que se espera conseguir com a criação de tipos ideais, como os que acabamos de expor é, apenas, “um rendimento sistemático”. Nunca se poderá encontrar na realidade uma forma histórica que seja uma ilustração pura de um tipo ideal. De fato, na vida social o que existem são formas híbridas, com uma aproximação maior ou menor de determinado conceito puro. Mas disto não se conclui que os tipos ideais sejam elaborações ociosas, de nenhuma importância prática. Ao contrário, na base da crítica típico-ideal das instituições, é que podemos intervir na organização da sociedade, enquanto esta organização significa desembaraçar a sociedade dos obstáculos que a impedem de atingir a plenitude de sua forma. O que é a teoria do “cultural lag” sinão a percepção de que a persistência de certos padrões é inadequada a determinada etapa social? Em face da análise típico ideal da sociedade, teorias como esta revelam o seu caráter elementar. A teoria do “cultural lag” nada mais é do que uma verificação episódica da híbrididade das formas sociais.

Recentemente Emílio Willems (16), uma das figuras mais representativas da sociologia no Brasil, ao lado de Fernando de Azevedo, Gilberto Freyre, Oliveira Viana, Carneiro Leão, fez um lúcido tratamento da administração brasileira, à luz do método tipológico. Neste trabalho, ficou patente o que muitos percebem de maneira intuitiva,

ficou patente que a administração brasileira está atingida de pronunciada híbrididade. Nela, ainda persistem muitos resíduos de patrimonialismo, tais como, o regime de pistolões, a sinecura, o personalismo político, tudo isto contraposto à índole do atual estágio da civilização ocidental.

VI — SOCIOLOGIA DO PARTIDO POLÍTICO

De grande rendimento sistemático é também o estudo que faz Max Weber dos partidos políticos. Segundo êle, êstes podem ser distinguidos, quanto à finalidade, em partidos de *patronagem*, quando o seu objetivo é colocar no poder determinado chefe; em partidos *estamentais* ou *classistas*, quando são representativos de determinadas camadas da sociedade e *ideológicos*, quando se interessam pela reconstrução da sociedade, conforme os ditames de uma nova concepção do mundo. Emílio Willems, no seu citado estudo, teve oportunidade de esboçar um tratamento típico-ideal de nossa política e se referiu à existência de traços do primeiro tipo no Brasil. E’ conhecido entre nós o regime dos “correligionários” de A ou B que se acreditam fiéis ao seu chefe e não aos seus cargos. Os dois partidos tradicionais dos Estados Unidos participam acentuadamente daquela primeira espécie. Os partidos classistas ou estamentais se concretizam de modo quase puro na Inglaterra, onde até mesmo o partido trabalhista não constitui exceção. O partido comunista no Brasil, como em toda a parte, é um exemplo de partido ideológico. O nazismo é uma combinação ideológico-carismática.

Ainda que esta classificação de Max Weber não implique nenhuma estimativa valorativa, pode, entretanto, servir de fundamento para uma crítica sociológica de um dado momento da vida política. Assim, creio não incorrer em erros se afirmar que os partidos de patronagem e os classistas ou estamentais são inadequados aos regimes democráticos, sua existência constituindo, muitas vezes, sérios impecilhos, sobretudo à realização da democracia econômica. Atualmente, os partidos são obrigados a agir na base de programas sociais que objetive menos o sucesso pessoal de um líder ou a ascensão de um grupo do que o bem estar coletivo. Ainda que os programas sejam disfarces de interesses personalistas, estamentais ou classistas, um partido político limita extraordinariamente as probabilidades de adesões espon-

16) Emílio Willems, “Burocracia e Patrimonialismo” in *Administração Pública*, n.º 3, setembro, 1945. S. Paulo.

tâneas das massas, apresentando-se-lhes sem uma ideologia.

Um estudo interessante que está ainda por ser feito é o da teoria e prática do partido (17). De fato, em toda organização partidária, há uma ficção e uma realidade. A verdadeira fisionomia do partido aparece, não quando se consideram apenas as suas plataformas, mas o seu financiamento, a psicologia de seus dirigentes e de seus membros ativos, a sua técnica de manipulação da opinião pública, bem como, subsidiariamente, sua história.

VII — A ÉTICA DO VALOR ABSOLUTO E A ÉTICA DA RESPONSABILIDADE

Com referência, ainda, à política, Max Weber estabeleceu duas categorias de conduta: uma orientada pela ética do valor absoluto (*Gesinnungsethik*) e outra orientada pela ética da responsabilidade (*Verantwortungsethik*) (18). Num época em que vários estilos de comportamento coexistem todos eles tendo garantida sua vigência pela lei secular, a conduta, de grupos e indivíduos, subordinada à ética do valor absoluto, assume necessariamente um caráter heróico e leva os que a incarnam ao martírio e à auto-destruição. A ética do valor absoluto é incompatível com o caráter secular (19) da sociedade atual que carece, justamente, de um *ethos* unanimemente proclamado. Daí o caráter cismático desta espécie de moral política e sua tendência à inquisição, quando, alguma vez, ocorrências põem o governo nas mãos dos seus aderentes. Por ser absolutista, esta conduta está inspirada pelo intento de "salvar" o mundo, edificando-o segundo os moldes que são estimados os certos e naturais. Os adeptos da ética do valor absoluto são personalidades às quais, ordinariamente, falta a capacidade de orientar as suas ações de modo funcional, personalidades constitucionalmente predispostas à neurose e

à psicose (20), porque lhes falece a visão estrutural de sua época. Na esfera política, a ética do valor absoluto costuma ser o sustentáculo da ditadura e da tirania.

Quanto à ética da responsabilidade, trata-se de uma estratégia intelectual. Aqui a preocupação se dirige menos para a substância da ação do que para o seu fim. Daí a racionalidade desta conduta, não obstante, impregnada de uma gravidade moral que a exime da impugnação de maquiavelismo. O sujeito eticamente responsável considera as consequências de suas ações e submete todo impulso irracional ao princípio da economia estrutural das instituições. Infensa ao utopismo, ao milenarismo e às manifestações quiliásticas, a ética da responsabilidade objetiva desembaraçar o sistema social de todo obstáculo que, manietando suas forças legítimas, ameace o seu equilíbrio.

VIII — A TEORIA DO CAPITALISMO

Capítulo que não se poderá negligenciar na obra de Max Weber é o seu estudo do capitalismo. Nêle se evidencia a penetração e a fecundidade do seu método, alerta a todos os fatores atuantes na configuração de um fenômeno. Explicando a origem do capitalismo, Max Weber rejeita inicialmente a teoria daqueles que o derivam do instinto aquisitivo ou que o fazem simplesmente uma decorrência das transformações dos modos de produção e circulação. Quanto à primeira hipótese, observa que o instinto aquisitivo se encontra em todas as épocas e, não obstante, o capitalismo é uma forma típica do mundo ocidental moderno. Sem negar que o instinto aquisitivo tenha desempenhado um papel no desenvolvimento do capitalismo, mostra que não pode ser considerado como causa do mesmo.

Quanto à segunda hipótese, imputa-lhe uma certa miopia sociológica, pois considera uma etapa já avançada do capitalismo como representativa dêste, desdenhando as suas origens. Efetiva-

17) Este estudo esboçado pelo próprio Weber tem sido possivelmente tentado em trabalhos dos quais temos referências, tais como R. Michels, "Sociologia del Partito Politico Moderno" e "Sociological Character of Political Parties" in *American Political Science Review*, nov. 1927.

18) Vide Talcott Parsons, (*The Review of Politics*, números de janeiro e abril de 1942).

19) Sobre sociedade secular e sociedade sagrada, Barnes e Backer, *História del Pensamiento Social*, Cap. I. (Fondo de Cultura Económica).

20) Um tipo sociológico de psicanálise é o de Erich Fromm cuja principal formulação teórica é, segundo Arnold W. Green, uma extensão psicológica da análise da ética protestante de Max Weber. Consulte-se Erich Fromm, *Escape from Freedom*, New York, 1941 e, ainda, Karen Horney, *The Neurotic Personality of our Time*, New York, 1937 e *El Nuevo Psicanalisis*, Fondo de Cultura Económica, México.

mente, a explicação materialista do capitalismo só é parcialmente válida, para o período em que a burguesia triunfa. Nesta fase, de fato, a superestrutura ideal é um reflexo das condições materiais mas, em sua juventude, diz Tawney, o capitalismo era um pretendente e foi após séculos de luta que seu título se estabeleceu, pois ele implicava um código de conduta econômica e um sistema de relações humanas que discordavam de convenções veneráveis, do esquema de ética social consagrado, e da lei tanto da Igreja como da maioria dos Estados europeus (21). E acentuando o ímpeto heróico da burguesia nascente, acrescenta ainda Tawney: "Uma inovação tão questionável demandava dos pioneiros que a experimentavam, em primeiro lugar, tanta originalidade, confiança em si mesmos e tenacidade em seus propósitos quanta se requer hoje daqueles que tiverem de transpor a teia que ela teceu. Que influência os impelia a desafiar a tradição? De que fonte eles derivavam os princípios para substituí-la?" (22)

A resposta de Max Weber à última pergunta é que é a ética puritana que constitui aquela fonte. Segundo ele, o espírito do capitalismo precedeu ao regime capitalista. Atualmente estamos imersos num sistema social capitalista. Fomos manipulados, desde que nascemos, pelas exigências desta ordem. Nenhuma dificuldade tem o empresário capitalista de recrutar trabalhadores adestrados nos mistérios de que carece. A estrutura atual de nossa sociedade parece natural a uma reflexão ingênua e só à força de uma superação sociológica, poderemos remontar às origens da economia capitalista e assim perceber o seu caráter problemático, *in statu nascendi*.

A economia medieval era uma economia orientada no sentido da satisfação das necessidades e, por sua vez, o trabalhador medieval típico, ajustado à divisão estamental da sociedade, visava, com o seu trabalho, satisfazer as suas necessidades pessoais. Faltava-lhe o ânimo do lucro, a *auri sacra fames*, o espírito de tesaurosização, o espírito

de empresa, a atitude racionalizadora, em resumo, o espírito do capitalismo que, segundo Weber, é uma emanção da ética protestante ou, mais propriamente, puritana. No capítulo II do seu ensaio — *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* — faz uma longa análise dos textos de Benjamin Franklin, extraído de suas obras *Advice to a Young Tradesman* e *Necessary Hints to Those that Would be Rich*, para mostrar como o *ethos* puritano tomou forma em radical oposição ao *ethos* medieval. Foi a ética puritana que, segundo Weber, forneceu ao europeu da fase pre-capitalista as racionalizações justificadoras de uma conduta anti-tradicionalista. O conceito, que pôs em voga, de "vocação" transformou gradualmente, de Lutero a Calvino, o trabalho numa tarefa ascética (23), Max Weber dá ao conceito calvinista de vocação uma extraordinária importância no desenvolvimento do capitalismo. Acentua que Calvino considerava a vocação como um empreendimento que o indivíduo deveria levar a efeito "com um senso de responsabilidade religiosa" (Tawney), pondo nela o máximo de zelo possível. A "vocação", neste caso, não é uma condição definitiva imposta por Deus ao homem à qual este deve conformar-se. É uma atividade escolhida pelo próprio homem que deve ser bem executada. Não o ócio e o divertimento — interpreta Max Weber — mas a atividade serve para aumentar a glória de Deus, de acordo com as definidas manifestações de Sua vontade. O calvinismo introduziu, portanto, no sistema medieval, com este tipo de conduta, um fermento anti-tradicionalista. O verdadeiro inimigo do catolicismo foi o calvinismo, pois, enquanto o primeiro sancionava uma teoria providencialista com respeito ao esquema medieval da sociedade e estigmatizava como cupidês o espírito de tesaurosização, o segundo espiritualizou o instinto aquisitivo e implicitamente adotou uma teoria de que o trabalho social é dividido entre os homens, não segundo as suas categorias, mas segundo os seus méritos. As estatísticas, comprovam que, em regra, os países católicos eram economicamente mais atrasados do que os países protestantes — o que indica as consequências práticas desta moral.

21) Tawney, vide seu estudo, inserido na tradução inglesa de Talcott Parsons. *"The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism"*. Vide, ainda, a obra de Tawney, *"Religion and the Rise of Capitalism"*, Penguin Books, 1942.

22) Max Weber. "The protest..." pág. 1 (c).

23) O célebre quadro de Grantwood, *O Gótico Americano*, é uma eloquente ilustração pictórica deste ascetismo intramundano.

É uma lamentável deformação inferir desta teoria que Max Weber afirmava ser o protestantismo a causa do capitalismo. Ele próprio, repetidas vezes, esclarece que não é este o sentido dos textos de sua sociologia da religião. O que pretende é avaliar a participação da conduta religiosa no desenvolvimento do capitalismo, admitindo, ao mesmo tempo, que inúmeras circunstâncias históricas, que não se reduzem necessariamente à lei econômica, deveriam ter concorrido para a formação das novas igrejas. O que se poderá dizer, com segurança, a respeito da teoria do capitalismo de Max Weber e, aliás, de sua teoria sociológica geral, é que ela repugna o princípio de causa e efeito, que substitue pelo princípio de interdependência estrutural. Trata-se de uma teoria que não pode ser reduzida a fórmula, que não é nenhum leito de Procusto da realidade histórica e que apenas dá frutos quando instrumentalizada por um pesquisador dotado de astúcia, finura, vivacidade e plasticidade.

Não quero deixar passar a oportunidade de mencionar dois livros que julgo fundamentais para quem deseje assimilar a *approach* weberiano: *A Sociologia da Renascença*, de Alfred von Martin, onde se faz uma análise contrapontística extraordinariamente viva da emergência da burguesia e, sobre o mesmo assunto, *A Formação da Consciência Burguesa* de Bernahrd Groethuysen, este último, entretanto, mais fiel a Dilthey.

Muito menos se poderia afirmar que Max Weber é autor de uma teoria espiritualista do capitalismo, uma espécie de Anti-Marx, como parece insinuar Albert Salomon. Na verdade, Marx (a quem se atribui a frase: "Moi, je ne suis pas marxiste") também associou ao desenvolvimento do capitalismo a presença de móveis religiosos e até do puritanismo (24). De resto, entre Karl Marx e Max Weber, apesar de radicais diferenças, há menos contrastes do que tácitos acórdos...

24) De Karl Marx, "*Contribuição à Crítica da Economia Política*" (Tradução de Florestan Fernandes, Ed. Flama): "O entesourador desdenha os gozos terrestres, temporais e transitórios, para correr atrás do tesouro eterno, que não pode ser corroido nem pelas formigas, nem pela ferrugem, e que é, ao mesmo tempo e completamente, celeste e terrestre" (pág. 139). — "Além disso, o entesourador, por pouco que seu ascetismo se reforce com uma enérgica aplicação ao trabalho, deve ser eminentemente praticante de sua religião e ainda mais puritano" (pág. 140).

IX — CONCLUSÃO

Ousando nesta Revista uma exposição da sociologia de Max Weber, pretendo trazer a debate um modo de ver cuja possibilidade de aplicação ao estudo da administração já foi posta a prova, com êxito. No Brasil, Emílio Willems aplicou-o, como referimos acima, na avaliação sociológica de nossa organização política e administrativa. Um dos estudos clássicos da administração Suíça é o trabalho (no qual a influência de Max Weber é indisfarçável) de C. J. Friedrich e Taylor Cole, *Responsible Bureaucracy*, utilizado, ainda, por Marshall E. Dimock e Howard K. Hyde, na monografia, *Bureaucracy and Trusteeship in Large Corporations*, escrita para o *Temporary National Economic Committee*.

Estudos desta natureza se coadunam perfeitamente com a alta concepção de técnica de administração (25), que faz este Departamento Administrativo do Serviço Público, aliás já formulada claramente em duas exposições de motivos ao Presidente da República. Uma delas, apoiada em Wilmerding, atribui aos técnicos de administração, a finalidade de assessoriar as autoridades do governo, na formulação da política. A mais recente insiste em que "para colaborar nos estudos que envolvem a política administrativa é necessário possuir um alto nível cultural e experiência muito acima da que se deve exigir para o trato das questões de administração de pessoal, material, etc., que constituem o que convencionalmente se chama a administração geral (D.O. 17-3-44)".

Não hesito em afirmar que a sociologia de Max Weber vem atender em parte, a este designio, pois ela é um instrumento não só necessário, mas indispensável para que a técnica de administração adquira a consciência de suas relações estruturais com os demais departamentos do todo político-social e, deste modo, possa intervir no processo social, não com expedientes perturbadores, mas colaboradores e até estimuladores daquelas forças de cuja libertação depende a realização mesma das potencialidades representativas de uma época.

25) Nem foi por outro motivo que o autor deste trabalho, no número anterior desta revista ("*Administração e Política à Luz da Sociologia*") apresentou um programa de estudos sociológicos para técnicos de administração.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

El Caso Nestor M. Borja — Principales aspectos en el campo del Derecho Internacional Público — 1946 — Quito.

Planning — ns. 249 e 250 — May — 1946 — London.

Engineering Experiment Station News — The Ohio State University — Vol. XVIII — N.º 2 — April — 1946 — Ohio.

The Civil Service Aragus — Vol. XXII — n. 5 — May — 1946 — N.º 382 — London.

Programas do Ensino Secundário — Serviço de Documentação do M.E.S. — Folheto ns. 30, 31 — Rio.

Organização da Faculdade Nacional de Arquitetura — Serviço de Documentação do M.E.S. — Folheto n. 28 — Rio.

Anais do Arquivo da Marinha — Ministério da Marinha — Ano IV — Dezembro de 1945 — n. 8 — Rio.

Current List of Medical Literature — Vol. 10 — May, 1946 — n. 19 — Washington, D. C.

The Bulletin of the University of Minnesota — Vol. XLIX — n. 8 — March, 1946 — Vol. XLVIII, n. 12 — october — 1945 — Minnesota.

International Conciliation — India The Constitutional Issue — May, 1946 — n. 12 — New York.

Escuela de Verano-Summer School — Universidad de La Habana — Cuba.

Novos Caminhos na Educação Fluminense — Rubens Falcão — Ex-Diretor do Departamento de Educação do Estado do Rio — 1946 — Rio.

Town and Country Planning — Vol. XIV — n. 53 — Spring, 1946 — London.

La Literatura de los Estados Unidos en 1944 — Un resumen — Un artículo del Anuario (Britannica Year Book) e La Eucyclopedia Britanica reimpreso con el permiso especial de la Casa Editora — Traducción de Lino Novas Calvo. — 1945 — Habana.

Oficina Comercial Del Brasil — Boletim n. 18 — Febrero, 1946 — Panamá.

Um Inquérito sobre Quinhentos Menores — Coleção D. N. — n. 122 — M.E.S. — Rio.

Revista de Crítica Judiciária — Ano XXII — Vol. XL — 4.º trimestre de 1945 — Rio.

Agricultura e Pecuária — Ano XVII — n. 276 — Abril de 1946 — Rio.

The American Exporter — Mayo 1946 — New York.

Revista Técnica Sulamericana — Ano V — n. 5 — Maio — 1946 — Rio.

El Exportador Americano — Edition in Spanish of *Investigações Microquímicas* — II — Boletim 9 — Laboratório de Produção Mineral — Rio.

Reações de Toque no Ensino da Química — Boletim 12 — Laboratório da Produção Mineral — Rio.

Boletim — Ano III — Março-Abril de 1945 — n. 11 — Diretoria de Aeronáutica Civil — Rio.

Revista do Departamento Nacional do Café — Ano XIV — Março — 1946 — n. 153 — Rio.

Boletim — Servicio Medico Nacional de Empleados — Ano I — Abril de 1946 — n. 4 — Chile.

Universidad de Antioquia — n. 74 — Colombia.

Boletim da Associação Comercial do Amazonas — Ano V — n. 56 — Março de 1946.

Legislação do Trabalho — Ano X — Vol. X — São Paulo, Fevereiro de 1946 — n. 106 do Instituto de Direito Social.

Orçamento para o exercício de 1946 — Decreto-lei n.º 8.496, de 28-12-45 — Rio.

Revista da Cruz Vermelha Brasileira — Março-Abril de 1946 — Rio.

Revista Imposto de Renda — Ano IX — Fevereiro-Março — ns. 2 e 3 — Rio.

Os Procuradores do Brasil — Alceu Barbedo.

A Comissão Rondon e o Museu Nacional — Ministério da Agricultura — n. 49 — 1945 — Rio.

Catálogo Geral das Publicações — Ministério da Agricultura — 1946 — Rio.

Boletim Econômico — Ministério das Relações Exteriores — n. IV — Rio.

Revista Fiscal da Bahia — Ano II — ns. 5 e 6.

Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda — n. 66 — Junho — 1946.

El Comercio Exterior de Colombia en el Primer Semestre de 1945 — Contraloria General de la Republica Direccion Nacional de Estadistica — Suplemento a los numeros 11 y 12 de "Anales de Economia y Estadistica".

Conseil Intérimaire — Institut International D'Agriculture — 1943-1946 — Rome.

Rapport sur L'activité de L'Institut International d'Agriculture de Juillet — 1945 au 15 février 1946 — Institut International d'Agriculture — Rome.

Campanha de Proteção à Natureza por Luís Francisco dos Santos — Ministério da Agricultura. Delegacia Florestal em Pelotas — 1946.

Departamento Federal de Compras — Relatório de — 1946.

Arquivos da Polícia Civi Ide São Paulo — Vol. X — ano de 1945.

Catálogo de Manuscritos (Codices 251 a 555) — Coimbra — 1945.

The Journal of the American Dental Association — Vol. 33 — n. 7 — Abril — 1946.

Prótesis — Revista de Odontologia — n. 31 — 1945.

Pilot Guide — E.C.R. — Hadfield and J. E. Mac Coll

A Record of Achievement — 1943-1945 — Pennsylvania.

Taxes — Vol. 29 — May — 1946 — n. 5.

Labor Review — Vol. 62 — n. 2, 3 e 4 — United States Department of Labor — Bureau of Labor Statistics — 1946.

The United States Quarterly Book List — Vol. 2, n. 1 — March — 1946.

Brasil em Marcha — Boletim de la oficina comercial del gobierno del Brasil — Paraguay — Abril de 1946.

Boletim da União Panamericana — Maio — 1946.

Revista de Intendência — Ano XIX — n. 25 — 1946 — Janeiro-Fevereiro.

Revista dos Tribunais — Bahia — Março e Abril de 1946 — Vol. 37 — n. 5.

Boletim Estatístico — Ano IV — n. 12 e 13 — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Engenharia — Editora Técnica Ltda. n. 45 e 46 — Maio e Junho de 1946.

Anais do Ministério da Educação e Saúde — Junho de 1945 — Rio.

Revista do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano VII — Junho de 1946 — n. 37.

Administração Pública — Departamento do Serviço Público de São Paulo — Dezembro de 1945 — Ano 3 — n. 4.

Arquivos de Higiene e Saúde Pública — Departamento de Saúde do Estado de São Paulo — Dezembro de 1945 — n. 26.

Catálogo de Manuscritos — Codices 1.931 e 2.046 — Coimbra — 1946.

A cerâmica da tribo uabii dos rios trombetas e jamundá — Conselho Nacional de Proteção aos Índios — 1946.

Hijenopectos — Ministério da Agricultura — Conselho Nacional de Proteção aos Índios — publicação n. 35.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I

N. 1 — novembro (esgotado).....	1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....	1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....	1938
N. 4 — março.....	1938

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1938
N. 2 — maio.....	1938
N. 3 — junho.....	1938

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1938
N. 2 — agosto.....	1938
N. 3 — setembro.....	1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1938
N. 2 — novembro.....	1938
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1939
Ns. 2 e 3 — fevereiro e março,....	1939

VOLUME II

Ns. 1 e 2 — abril e maio.....	1939
N. 3 — junho.....	1939

VOLUME III

Ns. 1 e 2 — julho e agosto.....	1939
N. 3 — setembro.....	1939

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro....	1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1939

ANO III

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1940
N. 3 — março (esgotado).....	1940

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1940
N. 2 — maio (esgotado).....	1940
N. 3 — junho (esgotado).....	1940

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1940
N. 2 — agosto (esgotado).....	1940
N. 3 — setembro.....	1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1940
N. 2 — novembro (esgotado).....	1940
N. 3 — dezembro.....	1940

ANO IV

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1941
N. 3 — março.....	1941

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1941
N. 2 — maio (esgotado).....	1941
N. 3 — junho (esgotado).....	1941

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1941
N. 2 — agosto (esgotado).....	1941
N. 3 — setembro (esgotado).....	1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1941
N. 2 — novembro (esgotado).....	1941
N. 3 — dezembro.....	1941

ANO V

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1942
N. 3 — março (esgotado).....	1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1942
N. 2 — maio (esgotado).....	1942
N. 3 — junho (esgotado).....	1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1942
N. 2 — agosto.....	1942
N. 3 — setembro (esgotado).....	1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1942
N. 2 — novembro.....	1942
N. 3 — dezembro.....	1942

ANO VI

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1943
N. 2 — fevereiro.....	1943
N. 3 — março.....	1943

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1943
N. 2 — maio.....	1943
N. 3 — junho.....	1943

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1943
N. 2 — agosto.....	1943
N. 3 — setembro.....	1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1943
N. 2 — novembro (esgotado).....	1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1943

ANO VII

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1944
N. 3 — março (esgotado).....	1944

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1944
N. 2 — maio.....	1944
N. 3 — junho.....	1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1944
N. 2 — agosto.....	1944
N. 3 — setembro.....	1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1944
N. 2 — novembro.....	1944
N. 3 — dezembro.....	1944

ANO VIII

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1945
N. 2 — fevereiro.....	1945
N. 3 — março.....	1945

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1945
N. 2 — maio.....	1945
N. 3 — junho.....	1945

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1945
N. 2 — agosto.....	1945
N. 3 — setembro.....	1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1945
N. 2 — novembro.....	1945
N. 3 — dezembro.....	1945

ANO IX

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1946
N. 2 — fevereiro.....	1946
N. 3 — março.....	1946

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1946
N. 2 — maio.....	1946
N. 3 — junho.....	1946

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1946
Ns. 2 e 3 — agosto e setembro.....	1946



As estatísticas demonstram que milhares de pessoas, provindas dos mais diferentes recantos do país, ingressam nos quadros administrativos adquirindo conhecimentos especializados nas páginas da **REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**