



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 VIII

FEVEREIRO DE 1945

Vol. I - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Os servidores públicos e o cooperativismo	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

Frazer e a antropologia sociológica — FRANCISCO AYALA	5
Publicidade administrativa — BENEDICTO SILVA	12
Reflexões sobre a situação atual e futura do bibliotecário no Brasil — OTTO M. CARPEAUX	20
Da administração local no Brasil — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA	24
A moeda escritural — RICHARD LEWINSOHN	32
A promoção nos serviços públicos — ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO	37
Relações do orçamento com o planejamento — ROBERT A. WALKER	42
Inteligência e profissão — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES	52
Questões de exame — CELSO DE MAGALHÃES —	56
A Faculdade Nacional de Filosofia — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	61

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Hierarquia das leis e competência legislativa da União e dos Estados — A. G. DE OLIVEIRA	85
Pareceres — Julgados	88

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Novas normas para o processamento das admissões de extranumerários mensalistas	98
Notas para o funcionário	99

APERFEIÇOAMENTO:

Regras práticas de supervisão	102
Última reunião mensal de 1944 — "O ensino da economia e administração"	106

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Escrivão de Coletoria	113
---	-----

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	118
Fundação Getúlio Vargas	121
Cidade Universitária	123
Criada no D. A. S. P. a carreira de Oficial Administrativo	125
Assistentes de Documentação	125

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações	126
----------------------------	-----

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 615

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 527

Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

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".

As colaborações enviadas serão publicadas ou não, a critério da Redação. Em qualquer das hipóteses, os originais não serão devolvidos.

Somente serão publicados artigos assinados cujos originais constem, no mínimo, de seis e no máximo de vinte páginas datilografadas em espaço dois.

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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 facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, de um modo geral, não aceita colaborações espontâneas.

Os servidores públicos e o cooperativismo

O COOPERATIVISMO não é pura e simplesmente uma noção teórica, bela e generosa, excelente para tratamento em artigos de fundo. Longe disso. O cooperativismo é uma invenção social, passível de utilização prática como qualquer invenção mecânica. É uma forma de associação efetiva de esforços e interesses, mediante a qual se torna fácil, a grupos numerosos, a realização de grandes propósitos.

Além disso, o cooperativismo é um agente espontâneo da justiça social, porque elimina o privilégio, destrona o egoísmo e distribui eqüitativamente os benefícios do esforço organizado.

Em tôdas as grandes empresas industriais e comerciais, o trabalho é dividido e distribuído a numerosas pessoas. Todos tomam parte no processo da produção. Mas os resultados do esforço comum são distribuídos desigualmente — sob a forma de salários e vencimentos para a maioria, e de lucros e dividendos para a minoria — os proprietários, sócios ou acionistas. Já nas empresas cooperativas, a participação das pessoas não fica restrita aos ônus: estende-se também aos benefícios. Esse é o aspecto mais atraente, fecundo e construtivo do cooperativismo — a distribuição eqüitativa das vantagens e ganhos.

Fatos conhecidos, mil vezes confirmados, atestam que o cooperativismo de consumo, por exemplo, permite aos associados uma economia de 15 a 30 % na aquisição de móveis, roupas, especialidades farmacêuticas e gêneros alimentícios, que são os principais itens das despesas individuais.

A distribuição de bens de consumo feita por intermediários conserva aspectos irracionais e anti-econômicos: não há limites para o número de etapas que a mercadoria deve percorrer do produtor ao consumidor e, em cada etapa, o preço de cada artigo sofre um aumento, destinado a sustentar mais um intermediário. Conquanto algumas dessas etapas contribuam para facilitar a distribuição e, assim, desempenhem uma função social útil, outras são puramente parasitárias e diversivas. O cooperativismo de consumo elimina os intermediários inúteis; racionaliza o processo da distribuição; contribui para robustecer e arejar as atividades econômicas.

O cooperativismo é uma forma de associação própria dos povos mais civilizados — uma etapa superior do progresso social. Seduz, de preferência, o homem evoluído, muito afastado do estágio do individualismo animal.

A idéia de se introduzir o cooperativismo de consumo nos hábitos dos servidores públicos não podia ser mais oportuna e feliz. Oportuna, porque o cooperativismo, pela eliminação dos intermediários, pela aquisição em grande escala e pela honestidade dos pesos e medidas, contribuirá imediatamente para aumentar o poder aquisitivo dos servidores públicos, afetado pelo encarecimento da vida. Feliz, porque será mais um elo a unir a classe, mais um interesse comum a consolidar-lhe o espírito de coleguismo. •

Nada há a temer na prática do cooperativismo genuíno. Desde que sejam evitados erros ou vícios de origem, basta uma administração honesta, a cargo de elementos sinceramente devotos da idéia, para que uma cooperativa logre os mais animadores sucessos. No caso dos servidores públicos federais, precisamente os que temos em vista ao redigir o presente editorial, uma grande cooperativa de consumo, que conseguisse o apoio prático de toda a classe, poderia produzir benefícios equivalentes a um considerável aumento de vencimentos.

Como apoiar praticamente a organização da cooperativa de consumo dos servidores públicos? Em primeiro lugar, fazendo-se sócio. Em segundo, mostrando as vantagens do cooperativismo aos colegas. Complementarmente — interessando-se pela marcha da organização, criticando construtivamente as hesitações e possíveis cochilos, aplaudindo os progressos feitos. Numa palavra: tomando parte ativa e vigilante no processo de organização, para que o impulso inicial não se relaxe, antes se torne cada vez mais vigoroso.

Frazer^(*) e a antropologia sociológica

FRANCISCO AYALA

(Tradução de LYGIA AZEVEDO)

FRANCISCO AYALA não é estranho aos leitores e estudiosos brasileiros de livros e ensaios de sociologia. Suas obras "Oppenheimer" e "El Problema del Liberalismo", publicadas pelo Fondo de Cultura Economica do México, bem como seus livros mais recentes, publicados em Buenos Aires nos últimos 12 meses, "Histrionismo y representación", "Los Políticos" e "Razon del Mundo", já eram conhecidos no Brasil, uns mais, outros menos, pelos intelectuais que acompanham a marcha do pensamento contemporâneo.

Dessas obras, merece referência à parte a última — "Razón del Mundo", em que o autor, ao proceder a "um exame de consciência intelectual", analisa agudamente o papel que deve caber à inteligência na época presente — tumultuosa, estúpida e cruel época — em que a sofredora humanidade carboniza as próprias entranhas nos horrores de um incêndio verdadeiramente universal.

A inteligência, como a religião, não foi capaz de exercer influência particular sobre o mundo nos anos imediatamente anteriores ao desencadeamento do conflito, muito menos depois que este se armou e, como lava infernal, cobriu os cinco continentes.

Nota-se hoje nos intelectuais de todos os países ocidentais um como que sentimento de culpa, de insatisfação consigo mesmos, indiciador de que reconhecem e não pretendem atenuar a participação direta e indireta da inteligência na condimentação do caldo de cultura que tornou possível a virulenta guerra nazi-fascista de nossos dias. Repontam, aqui e ali, manifestações de intelectuais despertos,

que descobriram que é preciso participar mais ativamente na reconstrução do mundo — na elaboração desse mundo melhor, que já está sendo anunciado.

O livro de FRANCISCO AYALA é uma verificação pessoal do drama e da responsabilidade da inteligência em face da estupidez, do obscurantismo e do egoísmo reinantes. Tão bem e finamente realizou o autor essa tarefa retificadora, que o Clube El Libro del Mes, de Buenos Aires, e do qual fazem parte prestigiosos representantes da intelectualidade argentina, como Victoria Ocampo, Ricardo Baeza, Angel J. Battistessa, Pedro Enriques Ureña, Jorge Lins Borges, Baldomero Fernandez Moreno e Enrique Amorim, ao pronunciar o julgamento correspondente a julho de 1944, considerou "Razón del Mundo" o melhor livro publicado no mês.

Especialmente contratado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público para ministrar aos técnicos e demais interessados um curso sistemático de Sociologia, FRANCISCO AYALA, ex-Professor de Direito Político na Universidade de Madrid — onde já fôra assistente de Adolfo Posada — e na Universidade de la Laguna, é um valor positivo — e dos mais altos — das letras sociológicas espanholas. O justo renome de que goza na latinidade foi cimentado pelas suas atividades de professor, que tem exercido em universidades de cinco países — Espanha, Argenti-

(*) SIR JAMES GEORGE FRAZER nasceu em Glasgow a 1.º de janeiro de 1854; estudou na Universidade de Glasgow e na de Cambridge. Foi professor de Antropologia Social nas Universidades de Liverpool e Cambridge e, durante sua vida, foi alvo de muitas distinções oficiais.

na, Uruguai, Chile e Paraguai — pelos seus livros de Sociologia e Crítica literária e, finalmente, pelos seus ensaios e artigos de imprensa, notadamente pelos que publicou na "Revista de Occidente" e, de 1939 a 1944, em "La Nación", de Buenos Aires.

Do concurso que o Prof. Francisco Ayala poderá prestar à obra cultural do Departamento Administrativo do Serviço Público — obra de inspiração realista e oportuna — são indicações representativas o curso de conferências que está ministrando, no Auditório da A.B.I., às segundas-feiras, sobre o tema — *Análise de nosso tempo* — e o artigo com que inicia sua colaboração na Revista do Serviço Público. (B.S.).

COMO é sabido, a Sociologia constituiu-se disciplina autônoma pela confluência das mais variadas correntes do conhecimento humano, e, se bem que, uma vez constituída, venha conseguindo manter seu caráter unitário graças a determinações rigorosas de seu objeto e de seu método, nada impede, todavia, que se descubram, em seu corpo concreto, as tendências correspondentes àquelas diretrizes, às vezes reunidas em feixe, porém quase nunca verdadeira e indissolúvelmente fundidas.

E ocorre ainda que abundam — não apenas entre o secundário ou insignificante — investigações sociológicas cuja atribuição estrita ao campo da Sociologia é discutível, duvidosa, uma vez que, presididas por um espírito de averiguação e exposição livre das tradições escolares e dos habituais pressupostos metodológicos, comportam referência a diversas disciplinas, sem, talvez, direito incontestável a nenhuma delas.

Eis o que se verifica com essa espécie de Antropologia tão diferente da filosofia e da naturalística — em que o estudo do homem vai até suas formas de vida e atitudes primitivas: não se propõe conhecer o "homem" nem como essência — à maneira da Antropologia filosófica — nem como "animal" — segundo a Antropologia naturalística. Colocada entre uma e outra, coleta, elabora e interpreta um caudal de dados relativos às criações do homem, e sobretudo, acerca do

próprio homem, quando em formação; o que ela pretende é averiguar os fatos primordiais da cultura, estabelecer suas formas típicas e fixar suas regularidades. Quando abre uma perspectiva sobre o mecanismo da socialização, é Sociologia geral, ao passo que, quando indaga e ordena os conteúdos culturais dêsse mecanismo, é Sociologia da cultura...

Trata-se, precisamente, de uma daquelas grandes correntes do conhecimento humano, que — como a Filosofia da História, a Ciência Política, a Psicologia Social, a Teoria do Direito, etc. — desembocam no leito sociológico, sem perderem, não obstante, sua fisionomia própria.

Não é difícil investigar as origens desta literatura científica. Provém ela da fonte comum a todo o pensamento moderno — o espírito renascentista, e por um duplo caminho: o da aventura e descobrimento geográfico, e o das humanidades, da filologia clássica. A atividade do explorador lançado aos caminhos do mundo e a atividade se-

Faleceu em 1941. Entre seus numerosíssimos trabalhos contam-se os seguintes:

The Golden Bough (O Ramo Dourado), Londres, 1890. Reeditado em 12 volumes, entre 1907 e 1915, sob títulos diversos, reapareceu em 1922, em edição condensada e sob o título original.

Totemismo, 1887.

Pausanias' Description of Greece (Descrição da Grécia, de Pausânias), 1898.

Pausanias and other inquiries (Pausânias e outras investigações), 1900.

Lectures on the Early History of the Kingship (Preleções sobre a história primitiva da realeza), 1905.

Adonis, Attis, Osiris, 1906.

Psyché's Task (A tarefa de Psiqué), 1909.

Totemism and Exogamy (Totemismo e exogamia), 1910.

The Magic and the Evolution of Kings (A magia e a evolução dos reis), 1911.

Taboo and the perils of the soul (Tabu e os perigos da alma), 1911.

The Spirits of Cereals (Os espíritos dos cereais), 1912.

Letter of William Cowper (Carta de William Cowper), 1912.

Balder the Beautiful (Balder, o Belo), 1913.

Addison Essays (Ensaio de Addison), 1915.

Folk-Lore in the Old Testament (Folclore no Antigo Testamento), 1917 e 1918.

Sir Roger Coverley and other essays (Sir Roger Coverley e outros ensaios), 1920.

Apolodore (Apolodoro), 1921.

The Polynesia (A Polinésia), 1922.

Aftermath, Supplement to the Golden Bough (Suplemento a O Ramo Dourado), 1936.

A tradução castelhana da edição condensada de *O Ramo Dourado*, feita por Elizabeth e Tadeu I. Campuzano, foi publicada pelo "Fundo de Cultura Económica", México, 1944.

dentária do erudito coincidem — e não por acaso — ao trazer para o primeiro plano o problema das culturas primitivas.

A curiosidade humanista de conhecer a fundo o *como* e o *porquê* das *antiguidades* já implica uma ousada ampliação da atitude espiritual européia, em virtude da qual o homem *moderno* é capaz de se colocar, intelectualmente, em disposição tal, que lhe permita considerar sua própria existência como “um caso”, possível entre outros e suas próprias formas de vida como algo contingente na História. A realidade básica desta disposição objetiva tem sido compreendida e divulgada: pode ser vislumbrada ao contato com outras civilizações, e, cedo iniciada com as Cruzadas, cada vez mais se estende e aprofunda, à medida que o Ocidente cristão entra em conflito contínuo, crescente e progressivo com o resto do planeta, até dominá-lo e organizá-lo de acôrdo com as suas diretrizes.

No curso dêste plurissecular processo de descobrimento e conquista — a cuja terminação estamos assistindo como testemunhas das expedições polares, dos últimos desenvolvimentos capitalistas, e, enfim, da guerra mundial — ao longo dessa aventura colossal, tem o homem ocidental feito repetidas experiências de formas culturais alheias à sua; vale dizer: tem enfrentado outras maneiras de ser homem as quais lhe causam espanto e estranheza...

O copiosíssimo material literário legado por esta ingente experiência histórica ainda permanece à espera de recompilação, sistematização e estudo (1). Procede em grande parte, como era de esperar, não daqueles que realizaram as faça-

nhas de viagem, descobrimento e conquista, mas dos que os acompanharam ou seguiram com o objetivo de fazer a penetração e assimilação cultural que completaria sua obra. Uns e outros — caudilhos, exploradores e aventureiros; comerciantes e técnicos; missionários de diferentes credos e investigadores científicos — têm podido recolher e transmitir notícias a respeito dos povos com os quais sua tarefa os põe em contato. Tais notícias, mais ou menos penetrantes e sagazes, mais ou menos inspiradas em mera curiosidade ou em verdadeiro propósito de investigação científica, mais ou menos deformadas por êrro de observação ou de juízo, foram concretizando no mundo ocidental a impressão da insubstancialidade dessas formas de cultura, que variam, assim, de lugar para lugar, de uma época para outra, que diferem de um para outro grupo humano e que, não obstante sua diversidade, produzem de vez em quando criações espirituais dignas de assombro ou, pelo menos, que têm valor inegável.

À medida que se afirmava esta impressão na consciência do Ocidente, tornava-se cada vez mais imprescindível uma revisão de princípios, uma ampliação e aprofundamento do problema do homem, uma vez que já se tornara impossível manter cerrada e íntegra a ingênua confiança nas posições espirituais da cultura cristã, posta em crise pelas novas experiências. O sistema de convicções fundado na Teologia católica não só resultava incompatível com o conhecimento vital de culturas alheias e com o conhecimento intelectual da cultura clássica, mas também êste conhecimento tornava relativa a própria cultura, propondo ao homem ocidental cristão, com dramática insistência, a questão de saber o que seja, em essência, o Homem (tema central da Antropologia filosófica) e, conseqüentemente, qual a forma cultural adequada à sua verdadeira natureza (tema, em primeiro lugar, da Filosofia política e jurídica e, em segundo, da Sociologia).

A constituição de ideais de cultura, racionalmente estabelecidos a partir de uma Antropologia filosófica — ideais segundo os quais — por coincidirem, como se poderia esperar, com as tendências da época — se pretendia que a civilização estivesse em marcha — conduz, por sua vez, à comparação entre aqueles padrões e os da realidade presente. Obras como o *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes* seriam com o tempo o fruto maduro dessa comparação: era

(1) Isto constituiria tarefa para uma equipe de investigadores, que trabalhasse em um Instituto ou Seminário, talvez durante anos. Os critérios de classificação poderiam ser, de início, os seguintes: a) Notícias de primeira mão, fornecidas por conquistadores, expedicionários, missionários, etc. Incluir-se-ia aqui toda a literatura dos descobridores e colonizadores, assim como informações oficiais de funcionários e trabalhos de cientistas. Seu estudo far-se-ia sob o duplo aspecto da exatidão objetiva e da reação intelectual e emocional do objeto da experiência (teorização expressa ou implícita); b) Notícias de segunda mão, recolhidas e comentadas por escritores. Estudar-se-ia a reação intelectual e emocional, dando-se realce ao índice de credulidade e ao desenvolvimento da interpretação; c) Obras de ficção sobre viagens e países exóticos (utopias, novelas americanas, novelas orientais, literatura infantil, relatos de expedições imaginárias, etc.): Por sua maior liberdade e plasticidade, tais obras oferecem excelente material para o estudo da atitude em face de culturas estranhas.

necessário reformar as leis e os costumes para pô-los de acôrdo com a “verdadeira natureza”, lutando contra superstições irracionais.

E volta-se, assim, a vista para a realidade social presente em cujo seio se descobre um conjunto de atitudes mentais e *modus vivendi* que — à semelhança daqueles com os quais se defrontaram os viajantes e missionários em zonas remotas da terra — não comportam redução a termos racionais: são as superstições, os preconceitos. Trata-se, sem dúvida, de sobrevivências de formas primitivas ainda não superadas pelo progresso, mas que, não obstante, hão de ser eliminadas por êle, em sua marcha inexorável rumo à uma racionalização que edificará a vida do homem de acôrdo com as exigências de sua natureza essencial.

Os ideais de cultura derivados da Antropologia filosófica permanecem agora definitivamente firmados, contrariando, de um lado, as formas culturais alheias (2) e, de outro, as próprias culturas, segundo a realidade histórica. Diante dêles se reputam *primitivas* tôdas as formas culturais práticas, no grau e medida em que se afastam daqueles únicos padrões que a civilização *moderna*, desembaraçando-se dum lastro de erros e rotinas, visa atingir.

Ao cabo desta sumaríssima excursão temos aqui indicados os três campos onde colhe o seu material aquela Antropologia que — para diferenciar da filosófica e da naturalística — podemos denominar sociológica. Citaremos, em primeiro lugar, as protoformas ou estruturas originárias das que mais tarde se tornaram culturas superiores, segundo o que delas se pode reconstituir por intermédio da filologia clássica. Exemplos importantes dêste tipo de investigação seriam os estudos arquiológicos de BACHOFEN (a respeito do simbolismo sepulcral dos antigos, da doutrina da imortalidade na teologia órfica, etc.) assim como seu famoso *Matriarcado* (*Das Mutterrecht*), e o célebre livro de FUSTEL DE COULANGES — *La Cité Antique*.

Em segundo lugar, temos os estudos sôbre os chamados povos primitivos, e, principalmente,

(2) E' de notar-se que as culturas alheias, a seu turno — especialmente a cultura clássica greco-romana, tal como entendida a partir do Renascimento — em face da realidade presente erigiram-se em *ideal*, e isso com tamanha eficácia que o menos que pode produzir é assombro.

Por outro lado, em virtude de sua proximidade com a natureza, o selvagem também foi idealizado, em certa época, como protótipo de humanidade.

aquêles que foram realizados com o propósito sistemático de reunir “material” de investigação. Da sua multiplicidade poder-se-ia citar, como exemplo, o livro de CODRINGTON, *The Melanians*, ou o de SPENCER-GILLEN, *The Native Tribes of Central Australia*.

Finalmente, as recompilações e interpretações do folclore, que conserva, em nossa civilização, vestígios de atividades mentais e de instituições sociais desaparecidas, identificáveis, porém, sob a aparência pitoresca de crenças, costumes e jogos populares, cuja reconstituição e registro se tem feito, na maioria das vêzes, em função da arte.

São êsses, repito, os três campos onde a Antropologia sociológica obtém seu material. Para selecioná-lo, dentre o inesgotável conjunto da realidade, utiliza como critério o da racionalização negativa; dirige sua atenção e seu interesse para tudo aquilo que, embora sendo especificamente humano — criações objetivas, conteúdos de consciência ou atitudes diante do mundo; embora sendo “cultura”, se mostra arredo — pelo menos assim parece — a uma interpretação racional, permanecendo, pois, fora da linha do progresso civilizador, que é o eixo da cultura moderna.

Isola, dêste modo, como objeto de conhecimento particular, tudo o que o homem tem produzido à margem da técnica e do pensamento que a serve, englobando aí os conteúdos mais heterogêneos e inserindo êsse conjunto no esquema do processo civilizador, na qualidade de “etapa prévia”.

À medida que se propõe a captação das formas originárias da socialização e a regularidade de sua evolução dinâmica, esta Antropologia sociológica vai permitindo sua redução a um capítulo da Sociologia geral; enquanto estuda apenas os conteúdos culturais da vida primitiva pode ser reduzida a um capítulo da Sociologia da Cultura, ilustrando, aqui e ali, problemas das sociologias especiais. Qualquer que seja, porém, a intenção concreta de seus cultores, ela se dissolverá, por êste ou aquêlo meio, na Sociologia.

Isto se evidencia claramente na obra de um de seus maiores cultores: Sir JAMES GEORGE FRAZER. Cada uma de suas produções se propõe um tema particular de investigação, seja a lei da sucessão ao sacerdócio de Diana de Aricia, como no *O Ramo Dourado*, seja a descrição da Grécia,

de Pausânias, seja, ainda, a exogamia relacionada com o totemismo, etc. E seu desenvolvimento tem tódia a fluidez, todo o encanto necessário para fazer de livros tão extensos leitura agradabilíssima não só para os especialistas, como para qualquer pessoa que tenha o senso do drama. O leitor encontra em tais livros inesgotável estímulo à curiosidade e sente estremecimentos freqüentes ao adivinhar o mistério através de fugazes lampejos. Sob a atmosfera poética, porém, que, independentemente da vontade do autor, envolve o material por êle utilizado, pode-se descobrir o conjunto de conceitos — ou preconceitos — com a ajuda dos quais o elabora, valendo-se de conjecturas e associações que o conduzem a resultados já previstos — pelo menos com o caráter de hipóteses — em uma construção mental que muito se aproxima da Sociologia sistemática, se é que não cai mesmo, em cheio, em seus domínios.

Não se trata, pois, sòmente do fato de serem suas obras um viveiro riquíssimo, onde os sociólogos sistemáticos se podem prover abundantemente de fatos com que alimentar suas teorias. Os livros de FRAZER estão, em verdade, repletos de tais fatos significativos, procedentes dos três campos já indicados: etnológico, clássico e folclórico, e têm sido largamente utilizados por aquela espécie de sociólogos (basta recordar *As formas elementares da vida religiosa*, de DURKHEIM, e as obras de seus discípulos, em geral). Êle mesmo, entretanto, faz sociologia sistemática, ao mesmo tempo que procura o sentido de certas instituições e se afana em busca de regularidades. Se seus pressupostos metodológicos permanecem informúlados — é notório, todavia, o empirismo do seu ponto de partida e resultam óbvias, ainda que não explícitas, as premissas intelectuais de seu procedimento — em troca falam por si mesmos os resultados de sua investigação, do mesmo passo que oferecem, com os dados aduzidos, teorias destinadas ao esclarecimento de problemas sociológicos de fundo. Êstes problemas pertencem principalmente à Sociologia do conhecimento, à Sociologia da Cultura, à Sociologia religiosa, à Sociologia política e à Sociologia jurídica. Por uma questão de método, consignaremos aqui alguns de seus aspectos, em relação a êstes ramos da Sociologia.

Vejamos em primeiro lugar, o que se refere ao problema da mentalidade primitiva. Segundo

FRAZER, “o selvagem concebe com dificuldade a distinção entre o natural e o sobrenatural, comumente aceita pelos povos já mais avançados em civilização. Para êle, o mundo está funcionado graças a certos agentes sobrenaturais, que são entes humanos agindo por impulsos e razões semelhantes às dêle próprio e, como êle, propensos a modificar-se, mediante apelos à sua piedade, a seus desejos e temores” (*O Ramo Dourado*). Todavia, “de par com êste conceito de um mundo impregnado de forças espirituais, o selvagem possui outro — diferente e provavelmente mais antigo — no qual se pode chegar a encontrar rudimentos da idéia moderna da lei natural, ou seja a consideração da natureza como uma série de acontecimentos que ocorrem em ordem invariável e sem intervenção de agentes humanos” (*Idem*). Encontramos juntas, assim, no homem primitivo, duas mentalidades diferentes, duas concepções distintas, que, aliás estão igualmente representadas no homem civilizado.

Êsse outro conceito — *conquanto provavelmente mais antigo* — poderia servir de base à magia, cujo pensamento só se diferenciaria do pensamento científico por ser “uma sistemática falsificação da lei natural, e, ao mesmo tempo, um enganoso guia de conduta, uma ciência falsa, assim como uma arte estéril, improdutiva” (*Origem mágica da realeza*). Certamente, a lógica do pensamento mágico é implícita, não explícita, para seu objeto; o mesmo ocorre, porém, com todo tipo de pensamento, no que se refere à maioria dos homens; racionam “exatamente como digerem seus alimentos, isto é, ignorando completamente os processos fisiológicos e mentais indispensáveis a uma e outra operação” (*O Ramo Dourado*), ficando reservada ao investigador científico a tarefa de desenredar a meada e estabelecer as leis a que o pensamento obedece.

Quais são estas leis, a que o pensamento mágico se refere?

“Se é exata nossa análise da lógica dos magos — escreve FRAZER no mesmo livro — suas duas grandes leis não serão mais que duas distintas e errôneas aplicações da associação de idéias... por semelhança... e por continuidade”. E mais adiante: “Desta maneira, seu conceito fundamental — o da magia — é idêntico ao da ciência moderna, baseando-se todo o sistema na crença ou fé — implícita, porém real e firme — na or-

dem e uniformidade da natureza... Vemos, assim, que é estreita a analogia entre os conceitos mágico e científico do universo. Em ambos, supõe-se as séries de acontecimentos perfeitamente regulares e certas, determinadas por leis imutáveis, cujas atuações podem ser previstas e calculadas com precisão. Os fatores *capricho*, *sorte* e *acidente* são eliminados do curso natural”.

Conforme se pode verificar, a teoria de FRAZER mostra, de um lado, uma dualidade de estilos mentais, correspondentes a duas concepções do mundo, e, de outro, uma identidade entre o espírito do homem primitivo e o do homem civilizado, na qual coexistem também ambas as concepções do mundo e os correspondentes estilos mentais. Essa teoria tem sido criticada (3) precisamente por aplicar ao mundo de representações do homem primitivo as categorias mentais do homem moderno; contudo, abstraindo das diferenças psíquicas, não seria melhor considerar casualidade essa aproximação da ordem intelectual, da qual deriva o reconhecimento da absoluta validade dos princípios lógicos?

Dessas duas concepções principais FRAZER extrai tôda a criação da cultura, dando origem, de imediato, à religião e à magia, respectivamente. Entende ele por religião “uma propiciação ou conciliação dos poderes superiores do homem, os quais — acredita-se — dirigem e governam o curso da natureza e a vida humana. Assim definida, a religião constitui-se de dois elementos: um teórico e outro prático; isto é, uma crença em poderes superiores aos do homem e uma tentativa dêste para torná-los propícios para satisfazê-los... “Se a religião, no entanto, implica, em primeiro lugar, a crença em seres sôbre-humanos, que regem o mundo e, em segundo, a intenção de atrair-lhes as boas graças, dela se deduz claramente que o curso da natureza é, de alguma forma, elástico ou variável e que nós podemos persuadir ou induzir os poderosos seres que o governam a desviarem de seu leito, e em nosso benefício, a corrente de fatos”.

Ressalta daí, bem claro, o contraste com a magia. Logo depois escreve em *O Ramo Dourado*: “Assim, quando a religião supõe o universo dirigido por agentes conscientes, aos quais se pode

mudar de intenção por meios suasórios, diverge fundamentalmente tanto da magia como da ciência, porque ambas pressupõem que o curso natural não está determinado pelas paixões ou caprichos de seres humanos, mas sim pelo efeito de leis imutáveis, atuando mecanicamente”.

Partindo da religião, chega-se à idéia do homem-deus, investido de poderes sobrenaturais — por haver-se a êle incorporado um dêsses seres divinos, que caprichosamente governam a natureza — enquanto que, partindo da magia, alcança-se a noção de capacidades técnicas especiais, para governar a natureza por meio do conhecimento e domínio de suas regras. A magia — que, segundo vimos, corresponde, para FRAZER, à atitude originária do homem — serve de alicerce aos “pilares da sociedade civilizada” (*A tarefa de Psiqué*) — o poder real e o Estado, a propriedade privada, o matrimônio...

No *O Ramo Dourado* reuniu a essência do material e das conclusões contidas em seu livro “*As origens da realeza*”, no qual estuda a formação primitiva do poder político, tomando como ponto de partida o fato, frequentemente observado, de que “os magos evoluíram até chegar a chefes e reis”. Já FUSTEL DE COULANGES estabeleceu o caráter sacerdotal da realeza primitiva, sem distinguir entre magia e religião. FRAZER, consciente da diferença entre uma e outra, vai mais longe neste estudo, prestando aí, provavelmente, sua mais decidida colaboração à Sociologia. Sustenta que, antes de adquirirem o caráter de sacerdotes de uma divindade ou o de encarnação de deuses, os magos haviam-se transformado pouco a pouco em reis, mercê da autoridade adquirida no exercício afortunado da magia pública e em virtude da qual se acreditava estar em suas mãos a prosperidade do grupo. Esta transformação permite a passagem da democracia gerontocrática (tradicionalista e estagnada) à monarquia do homem mais hábil, audacioso e enérgico (o magno afortunado), sob cujo poder a comunidade adquire maior e mais ágil capacidade de adaptação.

A êste respeito, apóia-se o nosso autor em abundantes exemplos dos povos contemporâneos, considerados primitivos ou selvagens, e na comprovação de vestígios mágicos nas monarquias históricas, inclusive em algumas muito próximas de nós. O caso do rei do bosque, sacerdote, de Diana de Nemi, com que introduz a *O Ramo Doura-*

(3) Cf. MAUSS Y HUBERT, *Esquisse d'une théorie générale de la magie*, in “*Année Sociologique*”, 1902/3, págs. 20-85.

do, serve-lhe de elo entre os exemplos recolhidos dos povos primitivos e os extraídos da realidade histórica, assim como de base para deduzir as regras de sucessão dêste arcaico poder real (4).

E se a constituição dessa monarquia bárbara tem suas raízes na magia, mágicos são também os fundamentos de instituições jurídicas tais como a propriedade privada e o matrimônio. Os fundamentos da primeira repousam nos tabus indi-

(4) "Empregando linguagem técnica, cremos haver sido a sucessão ao trono de Roma e provavelmente de todo o Lácio, determinada por leis especiais, que moldaram as sociedades primitivas em muitas partes do mundo, ou seja a exogamia, o casamento *beena* e o matriarcado ou linhagem matriarcal. Exogamia é a lei que obriga um homem a casar-se com mulher de tribu diferente da sua. Casamento *beena* é a lei que o obriga a abandonar seu povo para viver com o de sua mulher; e matriarcado é o sistema que consiste em vincular o parentesco e a transmissão de nomes de família pela mãe em vez de pelo pai". "Na tradição escandinava encontramos vestígios de costumes parecidos". "Algumas vezes, aparentemente o direito à mão da princesa e ao trono foi determinado por um duelo". De FRAZER, no capítulo XIV de *O Ramo Dourado*.

viduais, que unem as coisas a seu dono. "O resultado da "tabuização" — escreve FRAZER, na *A Tarefa de Psiqué* — é o de apresentar os objetos, aos olhos dos indígenas (refere-se, especialmente, à Polinésia), como portadores de uma virtude mágica, que torna quase impossível a qualquer pessoa que não o seu dono, aproximar-se deles. E' pois, um efeito da magia contaminante ou de contigüidade. Por idêntico mecanismo chega-se à proteção e proibição de certas relações sexuais. FRAZER apresenta, também aqui, um enorme contingente de fatos, em corroboração de suas teses. Estas têm sido criticadas, corrigidas, retificadas ou impugnadas, o que, aliás, prova sua importância e fundamental acêrto. Teorias elaboradas posteriormente, como, por exemplo, as de alguns adeptos da escola durkheimiana (PAUL HUVELIN, DAVY), têm levado em conta a colaboração de FRAZER e nela se apoiado, em maior ou menor escala.

Publicidade administrativa

(Regras para elaboração dos relatórios públicos)

BENEDICTO SILVA

NÃO é necessário empenhar-se em pesquisas extenuantes para que o observador desvende o fato de que as repartições públicas são morosas em reconhecer, aceitar e explorar as modernas práticas e métodos de trabalho, que as empresas particulares mais progressistas adotam pressurosamente e com brilhantes resultados.

Segundo PFIFFNER, para que o governo americano se decidisse a enfrentar lucidamente, com intenção de resolvê-lo, o problema do pessoal, foi necessário que um cavador de emprêgo, desapontado com a negativa recebida, assassinasse o Presidente da República; e para que adotasse a nova concepção de orçamento público, foi preciso que, após a Grande Guerra, uma dívida de cerca de 125 bilhões de dólares emergisse como um espantalho ameaçador nos horizontes do Tesouro Público. Estes e outros fatos similares, que se conhecem às dezenas, comprovam a afirmativa de que os órgãos da Administração Pública são como que hostis aos métodos novos de trabalho, mesmo quando a sua eficiência já esteja irrecusavelmente demonstrada pela administração particular.

Por volta de 1880, nos Estados Unidos, a centralização das compras de material num órgão especializado, — velha praxe seguida por muitas empresas particulares — tornou patentes e notórias as suas vantagens. No entanto, só muito mais tarde, em junho de 1933, ao criar, no Treasury Department, a Divisão Central de Compras, o governo federal americano reconheceu praticamente a superioridade do novo sistema. Neste particular, podemos dizer que o Brasil se antecipou ao país amigo, porque o nosso governo adotou o sistema de compras centralizadas em janeiro de 1931, dois anos antes, portanto, de ser tomada idêntica providência pelo governo dos Estados Unidos.

Conquanto careça de fundamento a idéia corrente de que a administração particular é consti-

tucionalmente mais eficiente do que a pública, devemos reconhecer, pois, que tem havido mais progresso lá do que cá. Cumpre confessar que, no todo, a administração pública progride mais lentamente do que a particular. Por quê? Os autores são unânimes em afirmar que o progresso da administração pública depende, em larga medida, da fiscalização interessada do público.

Sabe-se, por exemplo, que um dos obstáculos que embarçam a implantação do sistema do mérito na administração de pessoal é exatamente a falta de interesse por parte do público. Entre os estudantes da Ciência Política é também trivial a noção de que uma das desvantagens do regime unitário é afogar o interesse do povo, o interesse local pelos serviços públicos. LUIS BRANDEIS afirma, numa frase lapidar, que a virtude suprema do regime federal é permitir as experiências locais, cujos resultados podem ser aplicados ao todo, se bons, e devem ficar restritos à parte, se maus.

Estes fatos e considerações nos ocorrem a propósito da atitude do cidadão como fator de influência na marcha dos negócios públicos. Cada pessoa tem o poder de influir e necessariamente influi no andamento da administração pública. De fato, cada um de nós, na qualidade de membro do público, contribui para que as repartições governamentais que nos atendem, nos servem, ou com que tratamos, se tornem mais flexíveis, mais *up to date*, ou mais morosas. Que cidadão, porém, será capaz de participar inteligente e ativamente dos negócios públicos, se não dispuser de um conhecimento satisfatório dos fatos fundamentais relativos às atividades do governo?

A Constituição de qualquer país ou Estado descreve a estrutura do respectivo governo. Os regulamentos dos ministérios e repartições itemizam as atribuições de cada um, dispõem sobre o que lhes compete fazer, tratam da hierarquia de seus

vários órgãos. O art. 67 da Constituição Federal, por exemplo, delineia os fins do D.A.S.P. O regimento dêste órgão, por sua vez, especifica as atribuições de suas diferentes divisões e serviços. Mas se o D.A.S.P. não publicar relatórios inteligíveis e freqüentes sobre as suas atividades, como poderão os cidadãos e contribuintes ajuizar do que, na realidade, cada uma de suas divisões e serviços esteja fazendo?

Conseqüentemente, é no seu próprio interesse e no da educação cívica do povo, como diz HARVEY WALKER, que os servidores públicos, detentores de cargos de chefia, devem elaborar e publicar, com regularidade, essas informações, prestando assim contas de seus atos a seus superiores, aos colegas, aos subordinados e, sobretudo, ao público em geral.

Dentre as analogias existentes entre a administração particular e a administração pública, destaca-se a obrigação de informar. Seja aos acionistas, aos credores ou aos próprios sócios, a empresa particular presta informações sobre o estado de seus negócios, a marcha e os resultados de suas transações.

Para elaborar os seus relatórios periódicos, o diretor de uma empresa particular necessita naturalmente de documentação. Com um registro sistemático e diário das ocorrências de maior monta, se se mantiver bem informado permanentemente e reunir em boa ordem a documentação que recebe e provoca, um diretor de empresa desempenha facilmente a tarefa de pôr a assembléia de acionistas ou o grupo de sócios a par da vida da organização durante determinado período.

Essa mesma prática, nós a encontramos universalmente generalizada na Administração Pública. Também os dirigentes das repartições públicas reúnem e sistematizam documentação; também eles elaboram periodicamente, até mesmo por imposição legal, relatórios administrativos e relatórios públicos, os primeiros destinados aos órgãos superiores e os últimos à coletividade interessada.

A administração pública brasileira, notadamente a dos municípios e de certos Estados, ainda não se inteirou suficientemente da importância da documentação, que não fica restrita a ilustrar os relatórios. E' através da documentação que a experiência se acumula, é através da documentação que os administradores podem ter ciência dos caminhos certos e errados, é através da documenta-

ção, em suma, que se sedimentam os procedimentos administrativos mais aconselháveis, já definitivamente sancionados pela prática.

Os tratados americanos de Administração Pública geralmente incluem uma parte ou capítulo intitulado *Government Reports*. Convém lembrar, por outro lado, que um dos deveres do chefe executivo, sintetizados na famosa palavra POSDCORB, é o *reporting*, ou seja a atividade informativa, no duplo sentido de receber e prestar informações sobre a marcha dos negócios públicos.

A expressão *Government reports* pode ser traduzida em português por, digamos, *relatórios oficiais* ou relatórios governamentais e tem uma significação muito importante na Administração Pública. Os *relatórios oficiais* compreendem três tipos distintos: 1) o que é apresentado ao superior pelo funcionário em serviço fora da sede; 2) o que é apresentado pelos departamentos, divisões ou seções ao respectivo órgão subordinante; e, finalmente, 3) a mensagem presidencial ao Congresso.

Conquanto muitos dêstes documentos — especialmente as mensagens presidenciais — tenham caráter público, os relatórios oficiais dividem-se em duas grandes classes, conforme sejam feitos deliberadamente para o público, ou para a própria administração. Estas duas classes são:

- a) *relatórios públicos*;
- b) *relatórios administrativos*.

Há muitos pontos de contacto entre os dois e, se bem que o propósito básico de ambos seja informar, o *administrativo* é mais um registro das ocorrências, destinado a apoiar e esclarecer a ação administrativa — desempenha o papel de documentação viva — ao passo que o *público* se destina originariamente à ação política. Com base no relatório público, o eleitorado pode ou não reeleger determinada autoridade e a opinião pública pode aumentar-lhe ou retirar-lhe o seu apelo.

O relatório administrativo constitui parte integrante do próprio processo administrativo. E' por meio de relatórios administrativos, diários ou periódicos, que as repartições centrais acompanham a marcha dos trabalhos e o comportamento dos agentes fora da sede e ficam habilitadas a suplementar a ação dos subordinados, dirigí-los ou orientá-los, segundo as necessidades.

Os serviços centralizados, que executam ou fiscalizam trabalhos esparsos numa grande área geográfica, modernamente têm adotado com proveito os relatórios padronizados, semi-elaborados, que facilitam extraordinariamente a ação. Um inspetor, por exemplo, pode inspecionar várias unidades ou realizar diversas investigações e informar imediatamente sobre o resultado das mesmas, preenchendo os claros existentes em relatórios padronizados, que já recebeu impressos. Há grande economia de tempo, assim como maior rapidez no controle e nas medidas acaso aconselháveis pelo desenvolvimento dos serviços.

Nas repartições policiais americanas é comum o uso de *cadernos de relato*, cada folha dos quais, quando preenchida, constitui um relatório. Ao defrontar um caso que deve ser comunicado à agência central, o agente simplesmente preenche os claros existentes numa folha de seu caderno. De tal maneira esse sistema simplificou o processo de dar "parte" que mesmo quando há muitos casos, o trabalho de relatar é feito em poucos minutos.

Os relatórios semi-elaborados abrangem por sua vez duas sub-divisões: o relatório que diz respeito a cada investigação ou inspeção e o relatório diário ou periódico de todas as ocorrências, também suscetível de padronização. Essa diferença diz respeito apenas ao sistema de documentação. No caso do relatório *monofactual*, isto é, que se esgota numa inspeção apenas, seja de que natureza for, o arquivamento deve ser feito por indivíduo ou local inspecionado. No caso do relatório *multi-factual*, que compreende todas as inspeções diárias ou periódicas procedidas, o arquivamento deve ser feito na ordem em que ocorrerem os fatos e na pasta do mesmo agente.

De acordo com a doutrina firmada pelo *Municipal Administration Service* de Nova York (1), os relatórios públicos devem atender aos seguintes propósitos principais: 1) registrar e divulgar as realizações da administração pública; 2) analisar os problemas públicos correntes; 3) descrever o governo como uma instituição compreensível relacionada com a vida dos cidadãos; 4) esboçar programas de ação para tratamento de futuros problemas gerais; 5) facilitar e encorajar, nos funcionários, o hábito da auto-crítica; 6) fornecer dados ao público para que este possa julgar da

ação de seus servidores; 7) fornecer material jornalístico para divulgação através da imprensa e do rádio.

É bem sabido que, devido à má qualidade dos relatórios públicos, em regra ninguém os lê, salvo talvez os auxiliares dependentes e os amigos pessoais das autoridades relatoras. Trata-se de documentos áridos, secos, às vezes meros recheados de tabelas estatísticas nem sempre suficientemente comentadas, de maneira que o público, com razão, lhes torce o nariz. E, uma vez que não se informa bem sobre o que vai pelas repartições, não pode o cidadão julgar lucidamente o que o governo esteja fazendo.

Um dos primeiros requisitos do bom governo é estabelecer uma tradição de honestidade, exatidão e pontualidade nas informações que presta ao público por meio de seus relatórios. É fácil de concluir, pois, que aqueles que estudam Administração Pública devem especial atenção a este problema ainda não resolvido. Com efeito, para que os relatórios sejam lidos não bastam exatidão e pontualidade. É necessário que sejam agradáveis, que captem e prendam a atenção das criaturas, que se tornem acreditados, úteis, conhecidos, divulgados e comentados.

Até hoje, as tentativas feitas no sentido de fixar um paradigma ou roteiro para elaboração de relatórios que preencham todos esses requisitos, têm sido empíricas e mais ou menos frustras.

Pilhas de relatórios têm sido analisadas por pesquisadores, comissões e estudiosos de Administração Pública e de Ciência Política. O estilo, o conteúdo, o formato e outras questões relacionadas com os relatórios públicos são objeto freqüente de pesquisas e de muitas sugestões, todas tendentes a determinar o que um *relatório ideal* deve conter.

E foi para o efeito de melhorar o conteúdo das publicações governamentais que surgiu a idéia da criação de órgãos autônomos, com equipes de funcionários *full time*, especializados na matéria, para centralizar a publicidade governamental ou ministerial. Essa sugestão, aliás, já tem numerosas ilustrações práticas no Brasil: além do Departamento de Imprensa e Propaganda e de certos serviços de publicidade existentes nos Ministérios, quase todos os Estados brasileiros hoje possuem repartições similares, que, embora não se incumbam regulamentarmente da preparação de relató-

(1) *Public Reporting*, pub. n.º 19, 1931, pág. 10.

rios públicos e administrativos, planejam e executam a maior parte da publicidade dos respectivos governos. E' que a tarefa de informar o povo, por intermédio da palavra escrita ou falada, sobre a marcha dos negócios públicos, requer mais do que os administradores ocasionais, mesmo quando eficientes — isto é, requer verdadeiros especialistas em divulgar idéias. Uma divisão ou órgão de publicidade pode encarregar-se de elaborar e lançar todos os relatórios e quaisquer outras publicações do govêrno a que pertence, assim como pode e deve consolidar os relatórios dos diferentes órgãos num único documento geral, a exemplo do que ocorre com as mensagens anuais que os chefes executivos costumam enviar aos legislativos.

Todo chefe ou diretor de serviço, qualquer que seja a sua hierarquia, deve colher dados e informações para fundamentar os programas novos de trabalho, bem como as alterações que julgar conveniente fazer nos programas já em marcha. Cumpre-lhe justificar, perante os superiores e perante o público, as reformas que pleitear, as realizações que terminar, as modificações que introduzir nos seus programas de trabalho. Tudo isso constitui matéria relatável, são outros tantos capítulos, tópicos ou parágrafos de relatórios públicos e administrativos.

Nunca é demais encarecer o escrúpulo que deve presidir à elaboração de tais documentos. Cumpre que sejam honestos e eficientes, que preencham de tal maneira a sua finalidade que o público, por intermédio dêles, fique convenientemente esclarecido sobre as atividades planejadas, os maus sucessos, as meias vitórias, as vitórias integrais — o lado bom e o lado mau — tão bem e objetivamente quanto os próprios administradores.

Li alhures que numa cidade americana de 25.000 habitantes, há, em média, de 140 a 160 associações diversas, das quais fazem parte pelo menos 16.000 cidadãos. Essas organizações têm diferentes fins. A maioria delas, porém, se ocupa com problemas de interesse geral, inclusive e principalmente com os numerosos negócios públicos municipais, cada vez mais importantes, porque capazes de afetar diretamente a vida de todo munícipe, do bebê ao ancião.

Como a questão dos relatórios públicos, devidos pelos governos municipais às respectivas populações, é incontestavelmente das mais sérias e carregadas de interesse para a vida civil, constituiu-se

nos Estados Unidos, por iniciativa de várias associações municipais, um Comité Nacional para tratar exclusivamente do que, na terminologia administrativa americana, se conhece por *Municipal report* e que poderíamos traduzir por *publicidade administrativa municipal*. No desempenho de suas atribuições, o referido Comité sugeriu que o *bureau* de informações e publicidade já existente ou a ser criado em cada municipalidade deve incumbir-se, em linhas gerais, das seguintes obrigações e responsabilidades (2) :

1) Preparar e implantar os questionários e formulários destinados à apresentação de dados. O formulário financeiro deve, naturalmente, adaptar-se ao sistema contábil em vigor ;

2) Dar assistência técnica a tôdas as repartições e serviços no desempenho de funções de publicidade, orientando-as quanto à execução e melhoria dos serviços de contabilidade e documentação em geral ;

3) Orientar a elaboração dos relatórios departamentais; quando solicitado pelos departamentos, redigir originariamente os relatórios de serviços ;

4) Elaborar diretamente os relatórios gerais dos municípios ;

5) Redigir e publicar um jornal ou boletim periódico, quando autorizado pelo órgão legislativo ;

6) Na ausência de jornal, redigir relatórios periódicos e comunicados mimeografados ou notas à imprensa ;

7) Publicar os relatórios apresentados aos órgãos do govêrno central pelos departamentos ou, quando solicitado, redigí-los originariamente ;

8) Orientar a publicidade orçamentária exigida por lei ou incumbir-se diretamente de sua elaboração ;

9) Fazer análises estatísticas e outras, e elaborar demonstrações financeiras, memorandos e memoriais sobre a marcha dos serviços para as autoridades, quando por elas solicitado.

10) Receber reclamações e sugestões acêrca dos serviços de publicidade ; responder às que lhe competirem e encaminhar as demais às autoridades competentes.

(2) *Public Reporting* (Municipal Administration Service, New York, publicação n.º 19, 1931).

Além do texto propriamente dito, o material com que se forma o conteúdo dos modernos relatórios públicos ordinariamente inclui três instrumentos auxiliares de fixação e expressão de idéias e informações, a saber : a) quadros estatísticos ; b) gráficos ; c) fotografias.

Os quadros estatísticos muitas vezes *comunicam* mais ao leitor do que dezenas e centenas de páginas de texto. E' que as sínteses numéricas permitem ao homem avaliar rapidamente os resultados de milhares de acontecimentos isolados. Os gráficos, por sua vez, quando usados com inteireza de conhecimento de sua função, simplificam ainda mais o processo de julgamento, dando realce às tendências promissoras ou alarmantes. As fotografias documentam quase ao vivo o progresso verificado nas construções, permitem a *visualização*, em conjunto, das obras acaso realizadas ou em andamento, em suma, funcionam à maneira de lastro físico para as apreciações constantes do texto e os algarismos figurantes nas tabelas. CONFÚCIO disse que um retrato vale mais do que mil palavras. Com efeito, a fotografia poupa ao homem o trabalho de fazer e de seguir longas e tediosas descrições, como as intoleráveis páginas descritivas com que certa escola literária gostava de recheiar e tornar indigestos os seus romances. Não é aconselhável, pois, nem mesmo compreensível que os relatórios modernos se abstenham de publicar fotografias.

Esses elementos — o texto, o quadro estatístico, o diagrama, o organograma e a fotografia — “não correspondem de maneira alguma a partes independentes e separadas” (3). Ao contrário, “o melhor relatório é justamente aquele que os combina judiciosamente, compondo com eles uma história completa de cada uma das principais atividades públicas” (3).

BISMARCK dizia que a estatística é a arte de mentir por meio de números. Seu opositor francês, THIERS, por sua vez sustentava que a estatística é a ciência de demonstrar aquilo que se ignora. Para DISRAELI, segundo MARK TWAIN, há três espécies de mentiras, a saber : mentiras, mentiras descabeçadas e estatísticas. A essas opiniões jocosas de grandes personagens históricos poderíamos, por exemplo, opor a de NAPOLEÃO BONAPARTE, para

quem “*la statistique est le budget des choses, et sans budget pas de salut*”. Seja como for, os dados estatísticos, isto é, a informação numérica sistemática simplifica prodigiosamente a compreensão de complexos fenômenos de massa e expressa de forma exata as regularidades e leis observadas nêles. O método estatístico é sem dúvida um fecundo instrumento de elaboração de conhecimentos de que dispõem as ciências sociais, em que não se pode aplicar o método experimental.

A apresentação tabular de dados estatísticos constitui por certo o mais eficaz condensador e transmissor de idéias, noções e informes até agora desenvolvido pelo homem.

E' por conhecer a riqueza de conteúdo da informação numérica que os chefes de serviço e diretores de empresa atualmente incluem tantos quadros estatísticos nos seus relatórios. Em face da frequência dos dados estatísticos nos documentos públicos, notadamente nos relatórios, várias instituições nacionais e internacionais têm-se ocupado com a formulação de regras para o uso dos mesmos. Dentre as sistemáticas até agora conhecidas, talvez a mais lógica e completa seja a proposta pelo *Municipal Administration Service* de New York e cujo articulado é o seguinte, em tradução portuguesa mais ou menos fiel (4) :

“1. Uma vez que é limitada a quantidade de pormenores que a vista abrange facilmente, apresentar vários quadros para a ilustração de condições complexas e não todos os dados num único quadro. Reunir poucos fatos em cada quadro.

2. Imprimir o quadro e o respectivo cabeçalho na mesma direção que o texto do relatório. O leitor não deve ser forçado a torcer o pescoço ou a mudar a página de posição para consultar o quadro.

3. Assegurar legibilidade mediante seleção de tipos claros e desdobramento dos algarismos em grupos que a vista possa acompanhar (5).

4. O título deve descrever concisa e completamente o material reunido no quadro.

5. Indicar as fontes dos dados em todos os quadros.

(4) *Op. cit.*, pág. 26.

(5) Sobre a disposição dos algarismos, o interessado encontrará maiores esclarecimentos no folheto *Normas de Apresentação da Estatística Brasileira*, I.B.G.E., Rio, 1939, págs. 10 e 11.

(3) HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, New York, 1937, pág. 303.

6. A numeração das colunas facilita a explicação do quadro no texto.

7. Dar realce aos totais por meio de tipos de corpo maior.

8. Padronizar, tanto quanto possível, a forma tabular e os cabeçalhos empregados em cada relatório.

9. Fazer o menor número possível de modificações nos itens estatísticos, a fim de facilitar as comparações de ano para ano.

10. Em relatórios para fins de divulgação, incluir apenas informações estatísticas diretamente relacionadas com o assunto versado. A menos que sejam especialmente preparados, os quadros gerais raramente satisfazem esse objetivo.

11. Cumpre que os quadros estatísticos, constantes dos relatórios, sejam imediatamente seguidos de explanações e comentários.

12. Ao preparar quadros estatísticos para fins de divulgação, cumpre ter em mente o grupo de leitores menos familiarizado com os problemas envolvidos.

13. Recomenda-se, ao apresentar estatísticas, indicar outros relatórios que contenham estatísticas de natureza semelhante, referentes a outros anos.

14. Expressar as estatísticas, sempre que possível, em termos de um denominador comum — por exemplo: despesas escolares *per capita*; percentagens; aluno-hora ou aluno-dia.

15. Incluir explicações claras no caso do emprego de medidas estatísticas tais como mediana, quartil, média, etc. Só raramente se devem empregar medidas estatísticas mais difíceis, que, no entanto, podem ser utilizadas com vantagem pelo administrador, uma vez que as explique em linguagem popular".

Com o propósito de estimular e difundir boas práticas de publicidade administrativa, a revista americana *National Municipal Review* lançou, em 1927, uma espécie de concurso anual, aliás muito bem planejado, para apreciação dos relatórios públicos municipais destinados à prestação de contas — aos cidadãos e aos contribuintes, isto é, ao povo — das atividades iniciadas, continuadas e terminadas no correr de cada ano pelos governos locais. O inquérito compreendia somente os relatórios anuais.

Os critérios de apreciação a que se subordinava não são aplicáveis às demais publicações oficiais, periódicas ou não — relatórios administrativos, boletins, albuns, comunicados à imprensa, anais, etc.; nem aos relatórios apresentados por serviços e repartições públicas estaduais e federais. Trata-se de uma iniciativa deliberadamente limitada à publicidade administrativa dos governos locais para os seus municípios. Além de reunir idéias e copiosas informações sobre os diferentes tipos de relatórios publicados pelos governos locais, o certame tinha fins apreciativos e classificadores, de modo que cada relatório recebido era examinado e graduado segundo um certo número de preceitos.

Os critérios estabelecidos — poderíamos chamá-los as condições do concurso — para julgamento dos relatórios diziam respeito à pontualidade, apresentação material e conteúdo e compunham-se dos seguintes itens (6):

"I. DATA DE PUBLICAÇÃO

I. *Pontualidade* — O relatório terá pouco valor se não for publicado logo após o término do período a que se refere — seis semanas no máximo.

II. APRESENTAÇÃO MATERIAL

2. *Formato* — O mais conveniente para leitura e arquivamento, de preferência 6 x 9 polegadas.

3. *Papel e tipo* — Que facilitem a leitura.

4. *Fatos importantes* — Devem ser ressaltados mediante mudança de tipo ou apresentação em tópico destacado.

5. *Atrativos* — A capa, o título, a introdução e o aspecto geral devem procurar atrair o leitor e estimular um exame mais atento.

III. CONTEÚDO

A. MATERIAL ILUSTRATIVO

6. *Diagramas e gráficos* — Observar certas regras estabelecidas, a fim de assegurar uma apresentação cuidadosa e exata.

7. *Mapas e ilustrações* — Incluir alguns mapas bem escolhidos para mostrar certos melhora-

(6) CLARENCE E. RIDLEY, *Annual Appraisal of Municipal Reports*, apud HARVEY WALKER, *op. cit.*, páginas 305-7.

mentos, bem como uma suficiente coleção de fotografias pertinentes aos fatos relatados.

8. *Distribuição* — O material ilustrativo deve aparecer junto ao texto respectivo.

B. COMPOSIÇÃO

9. *Sumário* — Um sumário no início do relatório facilita enormemente as consultas.

10. *Organograma* — Os organogramas dos serviços prestados por cada órgão, se colocados no início do relatório, auxiliam o leitor a compreender melhor o que se segue.

11. *Ofício de apresentação* — Abrir o relatório com um pequeno ofício de apresentação, do qual constem um resumo das realizações mais notáveis e as recomendações para o futuro.

12. *Realizações e recomendações* — Uma comparação das recomendações passadas com o progresso feito na execução das mesmas serve como índice das realizações anuais.

13. *Extensão* — No máximo 50 páginas.

14. *Estilo* — Além de claro e conciso, o texto deve refletir a necessária atenção à gramática, sintaxe e propriedade de expressão.

15. *Disposição* — As partes referentes às várias repartições ou serviços devem corresponder à estrutura do governo ou seguir algum outro critério lógico.

16. *Equilíbrio na distribuição da matéria* — O material exposto deve perfazer uma pintura completa, ocupando cada atividade espaço proporcional à sua importância relativa.

17. *Estatísticas* — Aconselha-se a inclusão de estatísticas; mas, quando indicado, devem as mesmas ser complementadas por diagramas ou gráficos simples.

18. *Dados comparativos* — As realizações do ano em curso devem ser comparadas com as dos anos anteriores, tomando-se, porém, em consideração, todos os fatores ocorrentes.

19. *Demonstrações financeiras* — Incluir três ou quatro demonstrações financeiras que indiquem a importância dispendida e os meios de financiamento relativos a cada função e órgão.

20. *"Propaganda"* — A inclusão de matéria para exaltação de pessoas, repartições ou serviços

é considerada contrária à ética e de mau gosto. Retratos de autoridades, especialmente de administradores em exercício, ficam inteiramente deslocados num relatório oficial.

O concurso estabelecido pela *Nacional Municipal Review* produziu efeitos tão estimulantes que, em 1935, oito anos depois de seu lançamento, já era considerável o número de cidades e condados que publicavam relatórios anuais segundo as normas acima reproduzidas.

Depois de registrar esse fato auspicioso, HARVEY WALKER comenta, no seu popular compêndio, muitas de cujas lições tentamos reproduzir ou adaptar no presente estudo, que os administradores municipais americanos "estão, afinal, compreendendo a necessidade de manter o povo informado sobre as questões públicas, a fim de despertarem interesse e grangear o apoio dos cidadãos esclarecidos".

E a propósito do progresso havido na publicidade administrativa dos governos locais, o citado autor acrescenta que é de se "esperar que os governos nacional e estaduais aprendam o que as prefeituras municipais aprenderam e iniciem um compreensivo programa de divulgação inteligente de suas atividades..." (7).

Uma boa publicidade administrativa — honesta, pontual e agradável — incontestavelmente é um excelente meio de atrair o interesse do público para as atividades governamentais. Uma vez despertado e cultivado esse interesse, os serviços públicos passarão a ser observados, julgados e comentados conscientemente por uma coletividade bem informada.

Não estaria nisso um filão formidável, onde os serviços públicos brasileiros — todos eles, os federais, os paraestatais, os estaduais e os municipais — poderiam haurir idéias e estímulos para melhorar, como é tão necessário, os seus padrões de eficiência?

DOCUMENTAÇÃO

A título de lastro informativo e no intuito de reunir material sobre a técnica da publicidade administrativa, tomamos a liberdade de reproduzir, como apêndice do presente estudo, os textos legais e normas a que, na Administração Federal Brasi-

(7) *Op. cit.*, pág. 307.

leira, deve obedecer o preparo e publicação dos relatórios públicos.

I. LEGISLAÇÃO

DECRETO N.º 5.808, DE 13 DE JUNHO DE 1940

Regulamenta a apresentação de relatórios

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 74, alínea a, da Constituição, resolve :

Art. 1.º Os relatórios circunstanciados sobre as atividades dos diferentes órgãos da administração pública, realizadas no ano anterior, deverão ser apresentados nos seguintes prazos :

a) até o dia 31 de janeiro de cada ano, os dos chefes de serviços dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, aos respectivos Presidentes ou Diretores e os dos chefes de serviço dos Ministérios aos respectivos chefes de repartição ;

b) até o dia 28 de fevereiro de cada ano, os dos chefes de repartições aos Ministros de Estado ;

c) até o dia 31 de março de cada ano, o da Contadoria Geral da República ao Ministro da Fazenda ; e

d) até 30 de julho de cada ano, os apresentados ao Presidente da República pelos Presidentes ou Diretores dos órgãos que lhe são diretamente subordinados e pelos Ministros de Estado.

Art. 2.º Os Ministros de Estado e Presidentes ou Diretores dos órgãos subordinados ao Presidente da República poderão determinar que as autoridades imediatamente

subordinadas lhes apresentem, sempre que julgarem conveniente, o resumo das atividades realizadas nos setores sob sua responsabilidade.

Art. 3.º A inobservância dos dispositivos deste decreto importará na aplicação de penalidade pela autoridade competente.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

DECRETO N.º 13.565, DE 1 DE OUTUBRO DE 1943

Altera o Decreto n.º 5.808, de 13 de junho de 1940, que regulamenta a apresentação de relatórios

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

Art. 1.º Fica acrescentado ao Decreto n.º 5.808, de 13 de junho de 1940, que regulamenta a apresentação de relatórios, o seguinte artigo :

“Art. 3.º Na mesma data em que forem os relatórios encaminhados ao Ministro de Estado, as Repartições remeterão também uma via à Comissão de Eficiência, para seu conhecimento e estudo”.

Art. 2.º Os atuais artigos 3.º e 4.º passarão, respectivamente, a 4.º e 5.º.

Art. 3.º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

II. INSTRUÇÕES

(Vide *Revista do Serviço Público*, número de janeiro último, págs. 132-134.

Reflexões sôbre a situação atual e futura do Bibliotecário no Brasil

OTTO MARIA CARPEAUX

*Bibliotecário da Faculdade Nacional
de Filosofia*

AS REFLEXÕES seguintes sôbre a situação atual e futura do bibliotecário no Brasil têm origem puramente empírica: são o resultado de trabalho de mais de dois anos na biblioteca da Faculdade Nacional de Filosofia, que o autor destas linhas tem a honra de dirigir, e das observações, feitas já antes e durante essa época em outras bibliotecas brasileiras.

E' evidente que nas observações empíricas, por mais empíricas que sejam, existe sempre um fundo de preconceitos, constituído de experiências anteriores e conhecimentos teóricos; no caso, as experiências anteriores do autor nas grandes bibliotecas européias, que conheceu de perto, e os seus conhecimentos de biblioteconomia. Contudo, reflexões teóricas teriam valor bastante reduzido, e, doutro lado, o método comparativo não está isento do perigo de enganos graves. Sem dúvida, podemos aprender muita coisa no estrangeiro; mas a aplicação de experiências assim adquiridas tem os seu limites. No caso das bibliotecas — como em todos os casos da vida brasileira — é impossível a aplicação integral de modelos estrangeiros. Será sempre melhor aprender nos próprios erros os meios de superá-los. Daí a resolução de limitar-se a observações empíricas; dão resultado enquanto é possível convencer os leitores. Daí a tentativa de dar-lhes a forma de silogismos lógicos, cujas conclusões constituem, por sua vez, sugestões práticas.

Num livro do Sr. Lourenço Filho encontra-se um "aperçu" espirituoso sôbre os resultados duma viagem ao interior do Brasil: o viajante parte da capital, metrópole típica no estilo século XX, passa pelas pequenas cidades do "hinterland", que se encontram ainda no século passado, chega a regiões de regime colonial ou medieval; e, enfim, a viagem acaba entre gente neolítica.

Essa simultaneidade de épocas diferentes da evolução, é possível observá-la também nas biblio-

otecas brasileiras. Existem bibliotecas modelares, organizadas conforme os sistemas mais modernos, como a Biblioteca Municipal em S. Paulo ou a Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público, nesta capital. Há outras, nas quais continua a rotina do século passado; existem, até aqui no Rio de Janeiro, depósitos de livros, rigorosamente guardados, conservando com fidelidade comovente a poeira medieval; não produziria surpresa, se um viajante corajoso encontrasse, em lugar determinado não muito longe do centro da capital, uma coleção de inscrições em pedra, e o guarda tatuado à entrada da caverna se apresentasse como funcionário público. Apenas, êsse estado de coisas já não é tão imóvel como na época das experiências do Sr. Lourenço Filho no interior do Ceará. As bibliotecas brasileiras encontram-se em franca evolução. Tive oportunidade de dirigir um desses processos de evolução, na biblioteca da Faculdade Nacional de Filosofia: encontrei-a como mero depósito de livros; agora, trata-se de uma biblioteca científica; no futuro, será um centro de documentação para estudos independentes.

Não será precipitado generalizar essas experiências. Até há pouco, não existia no Brasil a noção moderna da biblioteca. Graças aos esforços do Departamento Administrativo do Serviço Público, do Instituto Nacional do Livro, e dos cursos de biblioteconomia enfim radicalmente reformados, na Biblioteca Nacional, introduziram-se os métodos modernos da biblioteconomia, seguindo particularmente os modelos norte-americanos: maior liberdade do leitor nas salas de leitura, acesso livre às estantes para exame dos livros e escolha da leitura conveniente, serviços de empréstimo para casa, catalogação suficiente, elaboração de fichários de assuntos conforme o sistema decimal.

Grande parte das bibliotecas brasileiras já se pode orgulhar dos resultados obtidos com essas inovações, que, no começo, pareciam heresias perigo-

sas. Mas nada seria mais perigoso do que a satisfação definitiva com aqueles resultados. A heresia de ontem poder-se-ia transformar em ortodoxia, impedindo o progresso. Convém lembrar uma frase famosa de Th. H. HUXLEY: "It is the customary fate of new truths to begin as heresies and to end as superstitions". A boa ordem na biblioteca não é o supremo fim dos nossos esforços. O fim é o trabalho de documentação científica. E para isso é preciso algo mais.

São bastante conhecidas as grandes dificuldades com as quais se choca o trabalho científico no Brasil: a insuficiência das bibliotecas públicas, os sacrifícios dos particulares em arranjar as documentações indispensáveis, a falta de comunicações internacionais; em suma: a falta de organização científica, da qual a organização bibliotecária constitui só uma parte. A essas dificuldades especificamente brasileiras juntam-se outras, de caráter geral, que se referem ao futuro. É a minha firme convicção que o trabalho científico do futuro será de índole coletiva; passou a época de descobertas individuais; começará a época das investigações em grupo. Um dos sintomas mais interessantes dessa transformação é a existência de relações entre ciências inteiramente separadas que um estudioso só não pode dominar ao mesmo tempo.

Exemplo conhecido disso é apresentado pela química-física, ciência relativamente nova, situada entre a química e a física, com a tendência cada vez mais acentuada de constituir-se em centro de pesquisas para ambos os lados, transformando a química e a física de outrora em ciências auxiliares. Surge o problema da coordenação dos estudos especializados. Outro exemplo conhecido: os estudos sociológicos de MAX WEBER sobre a relação entre as origens do capitalismo e a evolução do protestantismo tinham como base a relação entre estudos de economia política e estudos de teologia histórica, quer dizer, entre duas ciências inteiramente separadas e consideradas quase incompatíveis; sabemos que essa maior descoberta da sociologia do século XX se originou de conversas casuais do sociólogo com colegas da outra Faculdade. Mas não nos podemos confiar ao acaso; surge, outra vez, o problema da coordenação. Enfim, a tendência para a especialização cada vez mais rigorosa, que todas as ciências modernas revelam, deposita em nossas bibliotecas uma

documentação imensa, da qual, as mais das vezes, só o próprio bibliotecário pode ter conhecimento suficiente; o especialista não sabe da existência de trabalhos que o interessariam vivamente, quando feitos em setores independentes de sua especialização. E quem se ocupa com trabalhos de documentação na administração pública, sabe que lá também muita coisa fica despercebida porque só os guardadores da documentação respectiva têm conhecimento da existência dela. De todas essas observações resulta uma conclusão convincente: a necessidade da colaboração do bibliotecário no trabalho científico.

Transformaram-se as bibliotecas, de meros depósitos de livros em instituições praticáveis para o estudo. Era o primeiro passo. Agora, é preciso transformar as bibliotecas em centros de estudos, nos quais a colaboração de bibliotecário, às vezes em lugar decisivo, é indispensável.

O primeiro passo foi feito por meio dum trabalho pedagógico. Era preciso educar os leitores, que estavam acostumados a tratar os livros com descuido, a enganar os bibliotecários incompetentes e mal humorados, e mais a práticas piores. Esse trabalho educativo já foi feito. O segundo passo está confiado, como se viu, ainda uma vez aos bibliotecários. Mas não pode ser feito, enquanto perdurar a condição atual do bibliotecário no Brasil.

Até há pouco o leitor brasileiro era um homem que, por mais estudioso que fôsse, não sabia bem utilizar uma biblioteca pública. Surgiu o novo tipo de bibliotecário, introduzindo inovações inéditas e visivelmente utilíssimas, o que lhe arranjou uma situação de certa superioridade com respeito ao leitor; era possível, portanto, aquele trabalho educativo. Agora, aproxima-se a fase da utilização científica da biblioteca. E agora, o bibliotecário brasileiro encontra-se numa situação de evidente inferioridade.

Quem são os leitores das nossas bibliotecas públicas? Estudiosos especializados, funcionários formados, professores formados para o ensino secundário ou superior, alunos das escolas superiores. Em geral: pessoas de formação universitária. O bibliotecário, no Brasil, é uma pessoa com formação secundária, habilitado depois num curso técnico de biblioteconomia, e classificado, portanto, entre os funcionários de formação secundária e técnica. Encontra-se, com respeito aos leitores, numa situação de evidente inferioridade. Não

será capaz nem considerado capaz de dirigir um centro de estudos científicos. Como dar, então, aquêles segundo passo?

Nesta altura, permito-me, pela primeira vez, uma comparação com a situação do bibliotecário europeu; mas isso só porque uma sugestão recentemente surgida se baseia, sem dúvida, naquela comparação. O bibliotecário europeu tem, em geral, formação universitária. Estudou filosofia, ou letras, ou história ou ciências sociais ou naturais, adquirindo assim os conhecimentos que o habilitam para dirigir a parte respectiva duma biblioteca geral ou uma biblioteca especializada na sua disciplina; depois, adquiriu os conhecimentos técnicos de biblioteconomia. Dêste modo, o bibliotecário europeu é um “funcionário científico”, na categoria dos assistentes das universidades; mais tarde, lhe caberá o título de professor, que, na maior parte dos países europeus, é reservado aos docentes das escolas superiores. . . Está claro que o bibliotecário assim formado e classificado é capaz de cumprir aquelas exigências.

Baseava-se, provavelmente, nessa comparação a sugestão de incorporar o curso de biblioteconomia às Faculdades de Filosofia: criar, dêsse modo, uma cadeira universitária de biblioteconomia e uma carreira universitária de bibliotecário. E aquele fim seria conseguido.

A proposta é realmente muito boa. A consequência imediata seria o melhoramento do nível científico dos nossos bibliotecários e, portanto, uma maior consideração social da profissão. Mas com isso, aquêles fim não seria conseguido.

A biblioteconomia é uma técnica; aprende-se em cursos teóricos — os atuais são perfeitamente suficientes — e em estágio prático numa biblioteca bem organizada. O curso universitário de biblioteconomia não poderia dar mais, se não fôsse mais teoria biblioteconômica; teoria de cujo valor prático muitos entendidos duvidam. Contudo, seria possível, numa Faculdade, melhorar as outras disciplinas que se ensinam no curso de biblioteconomia: literatura geral, conhecimentos de outras ciências, etc.; mas essa esperança é ilusória. Literatura, filosofia, ciências sociais e naturais, tôdas elas exigem um estudo sério e especializado; não é segredo, absolutamente, que até o ensino especializado daquelas ciências nas nossas escolas superiores não é ainda, até hoje, perfeitamente satis-

fatório. O ensino das mesmas ciências como “acessório”, como “complemento”, produzirá só diletantes. Dêste modo, uma parte dos futuros bibliotecários adquirirá nas Faculdades conhecimentos teóricos para cuja aplicação nunca terá oportunidade; serão logo esquecidos. Os bibliotecários, porém, que aspiram à direção dos futuros centros científicos, não adquirirão nem nas Faculdades os conhecimentos dos quais precisariam para aquêles fim. Continuariam na situação de inferioridade administrativa: ontem eram considerados como almoxarifes; amanhã seriam considerados como almoxarifes formados.

O erro contido naquela sugestão consiste na confusão entre conhecimentos científicos e conhecimentos técnicos (no caso, de biblioteconomia). O bibliotecário precisa de ambos. Mas ambos não se adquirem juntos.

A solução do problema já está delineada nas observações precedentes. Precisamos de vários tipos de bibliotecários, com formação diferente conforme os fins para os quais têm de servir. Precisamos de tantos tipos de bibliotecários quanto precisamos de tipos de bibliotecas.

Antes de entrar nessa classificação, será conveniente fazer, já pela última vez, uma comparação com a situação no estrangeiro. A comparação com a situação nas bibliotecas européias será tanto mais conveniente que não há diferença essencial, neste ponto, entre a Europa e os Estados Unidos.

Existem, na Europa e em toda parte, quatro tipos de biblioteca:

1) as bibliotecas chamadas “nacionais”, bibliotecas representativas do país e da nação;

2) as bibliotecas universitárias, destinadas ao uso das escolas superiores. Bibliotecas de tipo idêntico encontram-se, às vezes, em cidades importantes nas quais não existe Universidade;

3) as bibliotecas científicas especializadas, juntas, em geral, a institutos de pesquisas científicas como de historiografia nacional, ou de ciências administrativas, ou de medicina experimental, etc.; etc.;

4) as bibliotecas populares, destinadas à divulgação de boas leituras e conhecimentos científicos entre a parte menos culta da população.

Verifica-se que a direção e administração desses quatro tipos de biblioteca é confiada a pessoas de formação e índole muito diferentes. A "Biblioteca Nacional" confia-se a uma personalidade representativa, cujo "Estado-Maior" se compõe de bibliotecários de todos os tipos de formação. As bibliotecas universitárias são dirigidas por um professor de Universidade; quer dizer, um membro da congregação tem, em vez da tarefa de dar aulas, a tarefa de dirigir a biblioteca, e o seu "Estado-Maior" compõe-se de bibliotecários-assistentes, na categoria dos outros assistentes universitários. As bibliotecas especializadas dos institutos de pesquisas científicas são dirigidas, da mesma maneira, por especialistas. Enfim, as bibliotecas populares confiam-se a bibliotecários profissionais, que possuem a mesma formação biblioteconômica como todos os funcionários mencionados, mais conhecimentos científicos gerais e da técnica de divulgação ("University extension").

No Brasil, a Biblioteca Nacional é uma instituição "sui generis"; não é possível generalizar o caso. Contudo, a reorganização atual da Biblioteca Nacional dá uma lição preciosa: foi confiada a um intelectual de formação universitária e a um especialista em biblioteconomia científica. É um caso de precedência.

Apesar da organização da Universidade do Brasil, as Faculdades levam no Brasil vida mais ou menos independente. Todas elas possuem bibliotecas especiais (biblioteca da Faculdade de Direito, biblioteca da Faculdade de Medicina etc.; etc.), que se assemelham menos às bibliotecas universitárias na Europa do que às bibliotecas especializadas dos institutos de pesquisas científicas; são bibliotecas especializadas em Direito, em Medicina etc. Encontram-se na mesma categoria as bibliotecas dos Ministérios, a biblioteca do D.A.S.P., etc. Em todos esses casos, não se recomenda a imitação do modelo europeu. A direção dessas bibliotecas por especialistas na matéria seria dispendiosa; e, considerando-se o fato de que se trata de bibliotecas relativamente pequenas, aquele especialista não seria plenamente ocupado. Para esse caso especial, recomenda-se uma variante daquela sugestão relativa aos cursos universitários de biblioteconomia. Os bibliotecários dessas instituições teriam que fazer o curso de

biblioteconomia, o atual ou o universitário, e além disso, fazer um curso no instituto para o qual se destinam; neste último curso adquirirão conhecimento da bibliografia da respectiva ciência.

Assemelha-se ao tipo da biblioteca universitária a biblioteca da Faculdade Nacional de Filosofia; nesta se ensina Filosofia, História, Geografia, Ciências Sociais, Letras Clássicas, neolatinas e anglo-germânicas, e todas as Ciências Naturais, inclusive a matemática; quer dizer, a composição típica das universidades européias. O mesmo tipo de biblioteca encontra-se nas Bibliotecas Públicas estaduais, nas capitais dos Estados. Essas bibliotecas constituem o núcleo dos futuros centros de documentação científica. Só com muita hesitação se pode dizer que essas bibliotecas deveriam ser dirigidas por "intelectuais"; porque a palavra "intelectual" é ambígua e a proposta poderia abrir a porta à nomeação de homens de cultura geral, mas superficial e autodidática. Doutro lado, só um intelectual, isto é, um homem de cultura geral e conhecimentos variados, será capaz de transformar aquelas bibliotecas em centros de estudos científicos. A definição seria: "um intelectual que possui formação universitária e adquiriu os conhecimentos necessários de biblioteconomia".

Os bibliotecários das bibliotecas populares, enfim, precisarão também, como os das bibliotecas especializadas, de formação biblioteconomista, eventualmente universitária. Nas bibliotecas populares, é de importância muito grande o serviço de consulta: o leitor pede informações sobre o que deve ler, em geral ou para determinado fim. O bibliotecário que está fazendo esse serviço, deverá ser capaz de atender às consultas mais variadas.

O resultado final seria a decomposição da atual carreira de bibliotecário em três ou pelo menos duas carreiras distintas, além da consideração dos casos especiais mencionados. Deste modo, o bibliotecário brasileiro poderá conseguir a mesma posição social elevada que possuem os seus confrades europeus; mais importante, porém, será o outro fim, obtido ao mesmo tempo: a fundação de novos centros de documentação e estudos científicos no Brasil. Será mais uma heresia, entre outras, mas melhor, em todo caso, do que a superstição, que, neste caso, se chama rotina.

Da administração local no Brasil

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Orçamento

EM QUE PESE o paradoxo aparente, nossa administração municipal antecedeu de quase um século nosso município. Isto, porque as Ordenações Afonsinas — que nos enformaram o primeiro sistema municipal — datam de 1446...

Mais que uma coincidência histórica, êste fato nos parece fruto de um determinismo fatal. E' que, ao contrário de outros países, como os Estados Unidos, onde a vida municipal evoluiu espontaneamente, no Brasil tivemos sempre uma luta sem tréguas entre a prepotência legiferante da metrópole e os anseios reacionários dos municípios.

Assim, nos primeiros tempos da Colônia, fomos dominados pelas Ordenações Afonsinas; no início do século XVI (em 1523), pelas Ordenações Manoelinas; com o despontar do século XVII (em 1603), pelas Ordenações Filipinas. Embora sob legislação exógena, esta foi realmente a época áurea de nossa paz municipal: os municípios iam surgindo por atos ordinários das autoridades régias (governadores ou capitães-mores), como Ilhéos, Pôrto-Seguro, Olinda, Santos; ou mesmo por iniciativa dos habitantes das novas terras, como Campos e Paratí; e chegamos até a conseguir nossas Câmaras Municipais, constituídas de juizes ordinários e vereadores, eleitos ambos pelos *homens bons*.

Iam os nossos núcleos locais contornando as adversidades impostas pela Metrópole, quando a Independência os surpreendeu. Já tínhamos, portanto, uma consciência municipal firmada, quando ainda pressentíamos uma consciência nacional.

Talvez por êsse motivo, já em 1824, nossa primeira Constituição deixava aos municípios uma relativa autonomia, regulando-lhes ligeiramente, pelos arts. 167, 168 e 169, a organização e o funcionamento.

Os publicistas, porém, levantaram trompas a favor de nossa *consciência nacional*. E, já em 1828,

uma lei de 1.º de outubro feria grosso a autonomia dos municípios.

Estatuía-se, por êsse meio, um regime pseudo-liberal, e, como escreveu um dos melhores comentadores dessa época, "entre o Município e a Província uniram-se os primeiros laços da hierarquia e da tutela, em forma sistemática" (1).

Para mincrar a celeuma levantada, vem em seguida o ato adicional de 1834, que nem por isso restituiu aos municípios a antiga autonomia de 1824. Esta lei, de tão controvertidas interpretações, iria ter insuspeitados efeitos. Como escreveu CARNEIRO MAIA,

"nesse triênio de fervor democrático, que acentuou-se pelo federalismo representado no parlamento, qual foi o impulso de reforma que teve o elemento municipal na essência de sua organização? Algumas atribuições mais que, vindo aumentar-lhe o expediente, sem acréscimo de direitos substanciais enquanto à economia e à administração, pareciam calculadas no intuito sòmente de lisongear a paixão democrática daqueles tempos" (2).

Em verdade, o ato adicional imprimiu à tutela dos municípios — que até então tinha um caráter administrativo — uma *forma jurídica*, traindo o elemento municipal, que tanto esperava de suas "disposições democráticas". O município perdera, assim, definitivamente, sua importância na órbita nacional: organizado *ad instar* dos poderes da província, seu poder legislativo acabou restrito apenas aos interesses rigorosamente municipais. Daí por que o mesmo AZEVEDO MAIA qualificou o ato adicional de 1834 com "um legado funesto", para nossas Câmaras Municipais.

Em 1840, a lei de interpretação do Ato Adicional, ao invés de emancipar os municípios, agravou-lhes a tutela imposta pela lei de 1828.

(1) JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA — *O Município* — Rio, 1883, pág. 203.

(2) JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA — *Op. cit.*, pág. 223.

E, nesta situação de prepotência central contra nosso espírito local, chegamos à República, embora várias tentativas se fizessem em prol do restabelecimento do antigo regime de franquias municipais, campanha que, conquanto tivesse à frente por vêzes homens como OURO PRETO e PAULINO DE SOUZA, não logrou, todavia, o almejado êxito.

Dado um balanço nas tendências e indecisões com respeito à nossa política municipal durante o Império, podemos subscrever as palavras de LEVI CARNEIRO:

"foi, assim, deficiente, acanhado, ilógico, o municipalismo do Império. Nenhum princípio seguro o orientava ou restringia. Nenhum texto legal o consagrou" (3).

Os corifeus da república não perderiam o ensejo de brandir qualquer ponto de fácil aceitação. E em seus programas de trabalho o princípio da autonomia municipal aparece como força diretora insofismável.

A Constituinte republicana, todavia, foi um lago pequeno demais para todos os rios caudalosos que ali desaguarão. E o problema da autonomia municipal — como tantos outros — ali também foi malbaratado. Sem dúvida, não foi sentido com a necessária intensidade todo o conteúdo eminentemente político e econômico do problema municipal. Poderia mesmo toda a discussão ali desferida ser sintetizada nas palavras de MEIRA DE VASCONCELOS, que se batia pelo princípio da "auto-organização municipal", com a ressalva de ficarem respeitados os princípios constitucionais. E se um JOÃO BARBALHO iria bater-lhe aplausos, frisando que o Município é quem deve fazer sua lei orgânica, seu estatuto basilar e "por ele instituir e reger a administração de seus *negócios particulares*" (o grifo é nosso) — o mesmo não aconteceria com respeito à maioria da Constituinte. Daí vencer a tese anódina do Sr. LAURO SODRÉ, que, convertida no art. 68 da Constituição de 1891, disse apenas:

"Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

Não se estabeleceu o que era autonomia. Em verdade, não se estabeleceu nada mais.

Embora alguns teóricos vejam neste jejum constitucional o beneplácito de uma autonomia ilimitada, bem sabemos que a realidade foi muito menos romântica. Cada vez mais subjugados pelo ferrão estadual, os municípios eram tolhidos por suas leis orgânicas, entendendo-se, ao fim, por autonomia local, apenas um magríssimo poder remanescente, segundo o qual se concedia ao governo local a administração dos assuntos encarados como do seu "peculiar interesse". Tínhamos, pois, um governo hierarquizado não de *baixo para cima* — com a respectiva influência municipal na órbita dos estados e do centro — mas, ao contrário, um governo hierarquizado de *cima para baixo*, em que o governo local se resolvia em si mesmo, sem nenhuma influência nas órbitas superiores.

A Constituição de 1934, se não modificou substancialmente esta situação, pelo menos tentou programá-la, como se depreende do seu art. 13, que estatuiu:

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

- I — A eletividade do Prefeito e dos vereadores.
- II — a decretação dos impostos e taxas.
- III — a arrecadação e aplicação de suas rendas.
- IV — a organização dos serviços de sua competência".

Nota-se claramente que o legislador visava a importância política do problema quando glosou os preceitos estritamente políticos da eleição dos dirigentes e da discriminação das fontes tributárias.

Esta, aliás, a diretriz que norteou a elaboração dos arts. 8.º § 2.º, e 10.º, parágrafo único, quando atribuíram taxativamente aos municípios:

- 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 cedular sobre a renda de imóveis rurais;
- IV — as taxas sobre serviços municipais.

A Constituição de 1937 consagra o princípio da autonomia local quando repete no seu art. 26:

(3) LEVI CARNEIRO — *Problemas Municipais* — Rio, 1931, pág. 73.

“Os municípios serão organizados de forma a serem assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente :

- a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes 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”.

O art. 27, porém, dá um golpe de morte no que se poderia chamar autonomia municipal: “O prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado”, estipula; e fica, assim, afeta ao Governador do Estado, a liberdade de discricionariamente nomear ou demitir os agentes executivos locais — os prefeitos.

Quanto à matéria tributária, o art. 28 discrimina :

“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 serviços municipais”.

No art. 29, introduziu-se na sistemática de nosso direito político uma inovação cujos resultados ainda não foram evidenciados :

“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”.

Mas ainda aí a tutela do estado surge irremediável, no parágrafo único :

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

Uma nova ordem de coisas, porém, emergia, no Brasil. O município passou realmente a preocupar o legislador na qualidade de célula-mater do Estado, de princípio essencial da democracia pura. A vida municipal é, por fim, encarada no Brasil como uma das fontes vivificadoras do espírito público, elemento precípua à congregação nacional.

E eis que a União, por tantos anos esquiva, começa a desdobrar-se numa legislação farta, que, ao invés de apenas delimitar a competência municipal, vai além, moldando-lhe o sistema político, o sistema administrativo, o sistema tributário, etc.

Dêsse modo, em 1939, tentando uma institucionalização não só do nosso *jus gestionis*, mas também do nosso *jus imperii*, o legislador — que desde 1931 vinha tentando racionalizar nossos negócios locais (4) — lançou o Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, modificado ligeiramente pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 1943 — verdadeira lei orgânica de nossas infra-estruturas governamentais, onde as tendências de concentração político-administrativa aparecem claras e insofismáveis. A palavra *interventor*, já então abertamente reconhecida em dispositivos legais, ali surge encimando todo nosso sistema municipal; de outro lado, o Departamento Administrativo — cujos membros são nomeados também pelo Presidente da República — enfeixa todo o sistema administrativo local. Dêste decreto-lei decorreram dois fatos fundamentais: a inconstitucionalização da nossa chefia executiva estadual, e o estabelecimento de uma linha de subordinação direta do município ao Presidente da República, passando o Ministério da Justiça a simples órgão *staff* do Chefe da Nação.

Ainda em 1939, o Decreto-lei n.º 1.804, de 24 de novembro, efetivava esta subordinação, uniformizando regras orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os estados e municípios.

Logo em 1940, o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho, aprova a codificação das resoluções apresentadas pela 2.ª conferência de técnicos de contabilidade pública e assuntos fazendários — que traçou padrões uniformes e homogêneos para todo o nosso serviço de contabilidade.

Em 20 de fevereiro de 1941, o Decreto-lei número 3.070 traçava normas, padronizadas para todo o Brasil, relativas à administração de Pessoal.

Enquanto isso, o próprio D.A.S.P., hipertrofiando-se, terminou por cultivar as atribuições que o elevaram a órgão de articulação entre os servi-

(4) Veja-se o Decreto n.º 20.631, de 9 de novembro de 1931, que instituiu uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos relativos aos estados e municípios.

ços públicos da União, dos estados e dos municípios (5).

Relanceada hoje nossa situação com respeito aos governos locais, sentimos que o governo da União, embora não conte ainda com órgãos específicos para as funções que tal fenômeno acarretou, passou de uma centralização inicial, por colaboração, a um concentramento efetivo, por serviços. Isto, sem lembrar o concentramento por regiões, que hoje se processa abertamente através da criação dos vários territórios nacionais.

*
* *

Nos problemas da administração municipal estão realmente os pródromos da moderna sociologia. Ciosos da transcendência de tais fenômenos, é que gênios ou santos, como S. TOMÁS DE AQUINO, davam tanta importância aos problemas locais. No *De Regimine Principum*, por exemplo, "o boi taciturno da Sicília" prega a necessidade de os reis criarem e bem administrarem suas cidades, conseguindo assim, em retribuição, ficarem "mais próximos a Deus". Como explicou, "até os gentios como que vislumbraram isso, quando julgavam que os governadores e os defensores das cidades se transformavam em deuses" (6).

No Brasil, os negócios municipais sempre aguçaram os problemas de centralização ou descentralização. Alguns autores, imbuídos das idéias de FUSTEL DE COULANGES, LASTARRIA, HERCULANO, e outros — para os quais o municipalismo antecede o governo organizado — se aferram à descentralização, como ASSIS BRASIL, JOAQUIM NABUCO, RUY BARBOSA, e TAVARES BASTOS.

Outros, talvez empolgados pelo exemplo das grandes ligas dos Acheos e dos Etólios se aferram à centralização como tendência lógica do federalismo. É o caso de ALBERTO TORRES, cuja trilogia de política orgânica — homem, terra e patriotismo — leva irresistivelmente à centralização, ou,

mais claramente, à própria intervenção, que o grande publicista reclamava, lembrando a infantilidade de se temer "a intervenção e a autoridade da União, como se esta fôsse o gênio mau da vida política do país" (7).

Entre uns e outros, porém, é unânime o reconhecimento da importância de uma boa administração municipal. Tal convicção, aliás, pode ser sintetizada no seguinte trecho de VIVEIROS DE CASTRO:

"é perder tempo votar constituições e discutir direito constitucional, cujas conclusões científicas não são de corrigir o mal, sem se cuidar primeiramente da organização social e municipal do governo local, que é a transição do estado de massa molecular sem individualidade à categoria de sujeito com personalidade e vida própria funcionante" (8).

Com todo este senso de responsabilidade, era natural que volvêssemos os olhos para as experiências alienígenas. Assim, estudávamos BLUNTSCHLI, citávamos GNEIST, repetíamos BOUTMY, etc.

Mas não soubemos tomar a grande lição romana da *Lex Julia Municipalis*; nem soubemos tirar partido da experiência visigótica, ou dos *fueros municipales* que a Idade Média nos legou.

Dêsse modo, se um JOAQUIM NABUCO, em 1885, na sessão da Câmara dos Deputados, evidenciava razões para a independência das províncias, ALBERTO TORRES, mais tarde, restringia a idéia de autonomia a um mero preceito de "utilidade prática" (9).

Enquanto isso, a evolução do municipalismo no exterior foi-se processando abertamente, numa tendência que nossos homens públicos não quiseram ver: a dicotomia completa entre política e administração.

Tal fenômeno surgiu na Alemanha, facilitado pela clássica divisão da ciência da Administração (*Verwaltungswissenschaft*) em Direito (*Verwaltungsrecht*) e Administração, propriamente dita (*Verwaltungspolitik*).

Coerente com essa diferenciação pôde grupar-se, em base administrativa, ao *Oberpräsident*, no-

(5) Veja-se o regimento do D.A.S.P., aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942, art. 13.

(6) S. THOMAS AQUINATIS — *De Rebus Publicis et Principum Institutioni* — Livre IV — *De Regimini Principum* — Cap. X, pág. 55 da edição Lugduni Batavorum-ex-officina Joannis Maert — 1602: "...quia ficut regendo fideliter Dei officium geffit in populo, ita in praemio Deo propinquius erit et inhaerebit. Hoc etiam fuit apud gentiles aliquater fomniatum dum civitatum rectores atque fervatores in Deos transformari putabant".

(7) ALBERTO TORRES — *A Organização Nacional* — Coleção Brasileira — 1938, pág. 215.

(8) AUGUSTO OLÍMPIO VIVEIROS DE CASTRO — *Traçado de Ciência da Administração e Direito Administrativo* — Rio, 1914, pág. 85.

(9) ALBERTO TORRES — *Op. cit.*, pág. 215.

meado pelo Ministério Estadual, o *Bürgermeister*, o administrador local, “um *expert*, um profissional”, como iria MUNRO chamá-lo.

A figura do administrador municipal, porém, não foi só uma conquista alemã. Na Inglaterra, também já vamos encontrar o *town-clerk*, cada dia mais próximo de um simulacro do burgo-mestre alemão; e mesmo na França, das clássicas Prefeituras inoperantes, vamos também encontrar aquela dualidade tedesca, dentro mesmo dos *conseilhos municipais*, onde encontramos “des maires et des adjoints” (10).

Os Estados Unidos foram mais felizes que nós outros. País que, sózinho, já edificou quase tantas constituições quanto o resto do mundo, pôde deixar campo aberto a tôdas as formas de governo local, a tôda experimentação audaciosa neste setor. Medeando entre a “home-rule” e a “optional charter”, o governo municipal norte-americano passa de um “unsystematized management” a um “systematized management” e, já hoje, a um “scientific management” — evoluindo do tipo “executivo fraco”, para o tipo “executivo forte”. Sedimentando e brunindo as velhas fórmulas que os primeiros colonos trouxeram da Europa, o povo ianque tem sempre procurado sanar as deficiências que a prática foi evidenciando. Lá podemos encontrar, no século XIX, o apogeu da forma *executivo municipal fraco* — um conselho e um prefeito — que depois iria ser substituída pela forma *comissão* — tentada pela primeira vez em Galveston, em 1900 — sistema em que a chefia executiva se dispersa por 5 membros comissários, a cada um dos quais compete a chefia de um departamento. Outra tentativa podemos encontrar mais tarde, com a figura do *executivo municipal forte* — que já em 1916 era abandonado pela *Model City Charter* (Constituição Municipal modelo). Para corrigir as falhas deste tipo, foi criado o posto de *secretário administrativo* do prefeito — que compensaria na administração a função política do prefeito. Para harmonizá-los, porém, usa-se o *conselho-administrador*, ordinariamente eleito por tôda a comunidade. Dêsse modo, chegaram os Estados Unidos em 1916 ao velho tipo do burgo-mestre alemão, conseguindo-se então a completa separação entre funções políticas e administrativas, dei-

xando-se estas últimas nas mãos de “managers” experimentados, o que lega ao executivo um caráter eminentemente técnico (11).

E já hoje, vencido o longo período durante o qual foi passando da insistemização empírica à administração científica, o exemplo norte-americano pôde chegar ao ponto culminante da administração local, que é o *city-planning*, “processo legislativo contínuo”, cujas pesquisas tomam sempre dois caminhos diversos: política e administração (12).

*

* *

Parece-nos que no Brasil só um homem intuiu genialmente a equação dos problemas municipais. Este homem foi o Conselheiro VEIGA CABRAL, que, em 1859, quando ainda se tateava a questão nos grandes centros culturais do mundo, propôs uma reforma municipal nos termos mais claros e científicos. Este homem, para quem a centralização política era “símbolo de força e de grandeza”, e descentralização administrativa, símbolo de boa divisão do trabalho governamental, propôs, a páginas 521 do seu tratado célebre:

“Título III — Reforma Municipal

§ 1.º Criação do Administrador Municipal — A boa Administração dos interesses municipais exige que a *deliberação* esteja separada da *ação*, pois que reunidas se embaraçam mutuamente; convém, portanto, remover esta confusão, que resulta dos defeitos da legislação atual, criando um Administrador para cada Município, e separando-se as suas atribuições das Câmaras Municipais...” (13).

E continua o exegeta do nosso Direito Administrativo, pregando uma perfeita cissiparidade entre a Política e a Administração, frisando taxativamente que à primeira cabe apenas *deliberar*, cabendo à segunda apenas *executar*.

Como se vê, este era o ponto nevrálgico que iria fazer a glória de um GOODNOW, cinquenta anos mais tarde...

(11) Veja-se, a respeito, *Formas de governo municipal nos Estados Unidos*, no penúltimo número desta Revista, ou qualquer livro especializado como por ex., *Public Administration*, de JOHN PFIFFNER.

(12) Veja-se *The Technique of Municipal Administration* — editado por “The Institute for training in Municipal Administration” — July of 1940 — Pág. 274.

(10) Veja-se a respeito o livro, eminentemente descritivo, de ROLAND MASPÉTIOL — *L'organisation Municipale* — Paris, 1934.

A lição de VEIGA CABRAL, porém, não foi ouvida. Como se depreende do ligeiro esboço histórico que alinhavamos na primeira parte deste trabalho, os rumos que versamos foram muito diferentes.

Hoje, feito um balanço nas nossas realizações municipais, vemos que estamos muito longe dos famigerados *city-plannings* americanos, e que muito pouco mesmo temos realizado nos problemas mais comezinhos, como os atinentes à educação, saúde, seguro social, ou mesmo aos serviços de utilidade pública, como luz, águas, esgotos, transportes, etc., para os quais em todo mundo se vai encaminhando a municipalização (14).

Como era de esperar-se, o problema entre nós deixou de mostrar-se agudo no seu aspecto meramente político, para tomar côres mais carregadas no seu aspecto econômico. Isto, porque a discriminação de rendas — ponto crucial na vida dos Estados federados, que no Brasil sempre foi resolvida sob o prisma político — se tornou crítica nos seus aspectos mais comezinhos. E a verdade é que até hoje o nosso município tem vivido à míngua de recursos financeiros com que possa enfrentar o crescimento diário de suas necessidades mais prementes. Temos comparecido a congressos internacionais, como o de Havana de 1939; temos até reunido congressos internos, como o I Congresso Brasileiro de Urbanismo, onde reconhecemos a gravidade do problema. Mas titubeamos ainda perante uma solução.

Medrosos da bi-tributação, ciosos das necessidades da União, temos em vão tentado amaneirar a taxionomia das rendas locais à taxionomia das rendas federais, em flagrante desrespeito à taxionomia das despesas locais. Assim, a sintaxe tributária, que se devia processar equitativa e oportunamente, posta em algarismos, mostra-nos êste desalentador resultado: ainda em 1942, a receita nacional se dividia em 48,39 %, para a União; 32,62 %, para os Estados; 11,75 %, para os Municípios, e 7,24 % para o Distrito Federal (15). Lembremo-nos, porém, para traçar um paralelo, que nos Estados Unidos as rendas locais beiram 50 % da renda total do país.

(13) VEIGA CABRAL — *Direito Administrativo Brasileiro*, Rio, 1959 — Pág. 521.

(14) Veja-se, a respeito, *A organização dos serviços públicos de caráter local e o problema da municipalização*, por OCELIO MEDEIROS, no último número desta Revista.

(15) *Apud "Finanças do Brasil"*, vol. XIII.

Daí a repercussão política do fenômeno. Se o município é pobre, pouco executa. O estado poderia auxiliá-lo, mas também é pobre. E ambos apelam para a União. Esta, ao invés de cortar-lhes as amarras tributárias forjadas na Constituição, prefere intervir diretamente nos negócios regionais.

E' sabido que o auxílio financeiro é sempre início de tutela político-administrativa. Mesmo os autores norte-americanos como WALKER ou WHITE, reconhecem esta verdade, chegando mesmo a esquematizar uma linha de evolução, até à absorção absoluta.

O Brasil não poderia fugir à regra. Daí por que hoje encontramos um país mais que centralizado — um país concentrado — em que o regime político central envolve e neutraliza o regime administrativo local. Esta evolução, além do mais se tem processado mediante legislação avulsa e abundante, que muitas vezes se imbrica e atropela.

Como já vimos, temos uma linha reta que liga o município ao Presidente da República. Prestando serviços mediatos temos os órgãos estaduais, o Ministério da Justiça — hoje mero órgão-*staff* do Presidente da República — e o D.A.S.P. — que, na prática, vai marginando todo êsse sistema.

E' natural, pois, que o simplismo desta hierarquia possibilite algumas falhas de larga repercussão para todo o nosso arcabouço de relações intergovernamentais. Estas falhas começam na base da pirâmide do executivo e se vão demorando até o cume.

Podemos, para exemplo, apontar o evidente mal-estar em que se encontram os interventores e os departamentos administrativos — já hoje chamados conselhos administrativos. Provém êste desajustamento da própria letra da lei, que lhes atribui, ora mera "colaboração", ora "subordinação" hierárquica, conforme se deduz dos arts. 5.º e 17 do Decreto-lei n.º 1.202. E aí está: muitas vezes, sentindo-se fraco para tomar certas responsabilidades, o C.A. passa ao nível federal assuntos de interesses até restritos, o que acarreta uma verdadeira plethora administrativa para a União. Isto, de certo modo, é até desculpável, porque não contam os Conselhos Administrativos com quadros próprios, funcionando, as mais das vezes, atabalhoadamente, com pessoal de empréstimo. Assim,

consequência desastrosa, acontece que à Comissão de Estudos de Negócios Estaduais — órgão-staff do Ministério da Justiça — vem dar um grande número de processos que se multiplicam dia a dia. Êste, o ponto nevralgico da coordenação de nossas relações intergovernamentais: a C.E.N.E. não foi idealizada com capacidade para enfrentar êste acúmulo de trabalho — resultando que, muitas vezes, processos de grave urgência ali permanecem durante meses, pendendo solução.

Criada pelo art. 54 do Decreto-lei n.º 1.202, a C.E.N.E. só foi organizada pela portaria número 4.507, do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em 26 de dezembro de 1940.

Ainda assim, não houve tempo de fielmente prognosticar-se-lhe o acervo crescente de tarefas. Daí por que hoje não cabe dúvida que seu regime de trabalho é incapaz de dar bom andamento às questões ali enviadas, viciando, bem no topo, nosso sistema inter-governamental: reunindo-se a Comissão apenas uma vez por semana e sendo composta de apenas 10 membros que — além de terem outros afazeres — devem atender a questões variadíssimas pertinentes a cerca de 1.600 municípios, é fácil perceber-se o que tal circunstância acarreta: não só um acervo tremendo de trabalho, como a consequente morosidade dos mesmos.

Cumpra ainda acrescentar que, em cada sessão, os membros têm geralmente apenas 15 minutos, para falar de per-si, tendo o relator de cada caso apenas 15 dias para estudá-lo. Ora, com tal angústia de tempo, com tal atropêlo de trabalho, com tal disparidade de questões suscitadas, é bem de crer-se na impossibilidade de a Comissão dar cabal cumprimento a todos os seus deveres.

Assim, das duas, uma: ou a Comissão será composta de sábios milagrosos, ou se prejudicarão os três níveis de nosso governo: o municipal, o estadual e o federal.

Vê-se, pois, que os governos locais, aproveitando-se da C.E.N.E. — órgão que no Brasil devia apenas exemplificar a *Division of State and Local*

Cooperation, dos Estados Unidos — têm descambiado muitas vezes para uma centralização aferradamente burocrática, em desperdício inestimável de homens e material.

*
* *

De modo geral, não se pode dizer que as tendências atuais da nossa administração municipal estão longe de obedecer aos cânones traçados nos países do mais elevado grau de civilização, já que, afinal, o nosso prefeito, hoje, nada mais representa que o administrador local por tantas vozes preconizado, procurando-se aqui também diferenciar nitidamente as funções políticas das administrativas. Não há negar, porém, que a plethora de serviços, que nossa concentração político-administrativa acarreta, está a exigir a ampliação de nosso sistema governamental, que deve contar com uma estrutura mais ampla de órgãos especializados em assuntos locais.

Parece-nos mesmo que tôdas as falhas que apontamos podem ser desculpadas pelas soberbas dificuldades próprias da diretriz que o governo se traçou: o reajustamento de nossos negócios locais também em bases econômicas. Na verdade, desde 1931 vimos obedecendo a esta diretriz. Lembre-se o Decreto n.º 20.631, de 9 de novembro daquele ano, que instituiu uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos dos estados e municípios. Exemplifica mesmo a nossa afirmação a longa exposição de motivos que precedeu o decreto, assim como os seus numerosos *consideranda*, dos quais podemos destacar trechos como os seguintes:

“Considerando que, como base da administração e do progresso do país, é necessária e inevitável a reorganização econômico-financeira não só da União como também dos Estados e Municípios;

“Considerando que entre o Governo Provisório e as Interventorias Federais nos Estados, deve haver identidade de diretrizes na ordem financeira e econômica, para que haja, de fato, um programa de harmonia, e não de dispersão: de modo que, se-

guindo o mesmo rumo resulte, do conjugado de esforços, o objetivo colimado..."

E seguiam-se mais alguns substanciosos preceitos, mediante os quais todo nosso sistema relacional era vasado em moldes financeiro-econômicos, que, tomados até sua última consequência, nos levariam a uma fórmula ideal de redistribuição territorial: descentralização por zonas econômicas e concentração por regiões.

Esta tendência de tratar nossos assuntos municipais em bases econômicas pode ser indiciada também no número sempre crescente de conselhos e departamentos atinentes a nossas principais atividades econômicas, todos dizendo respeito a potenciais que tangeram todo o território nacional: o Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional do Petróleo, Conselho Florestal Federal,

Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool, Departamento Nacional do Café, e outros.

Ainda é esta mesma tendência que nos leva hoje a um regime de largos planejamentos nacionais, regime que, sem dúvida, facilitará cada vez mais a hegemonia do aspecto econômico sobre o aspecto administrativo, e mesmo político das nossas inter-relações governamentais.

Como já temos frisado, vivemos numa época inquietante, de quando em todos os países mais avançados os arcabouços de base econômica vão derubando e substituindo os velhos arcabouços de fundo meramente jurídico.

E' este fenômeno, de tão contraditórias repercussões, que, afinal, tem originado tôdas as falhas e indecisões da nossa administração local nos últimos anos.

A moeda escritural

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O PAGAMENTO COM CHEQUE

SE NO SÉCULO passado alguém perguntasse em que consiste a moeda, a resposta seria unânime: em peças metálicas, de ouro ou de prata. O mesmo não aconteceria quanto à moeda-papel, que muitos economistas e também o público consideravam uma obrigação do Estado ou do banco de emissão, ou seja o reconhecimento de uma dívida, resgatável em metal precioso. Sômente alguns teóricos atrevidos, como THORNTON (1), TOOKE (2), WAGNER (3), ousavam então comparar os depósitos bancários com a moeda, assim mesmo com extrema prudência. Quando muito atribuía-se aos fundos manejáveis por meio de cheque a qualidade de sucedâneo monetário, mas ninguém afirmava claramente tratar-se de moeda.

Hoje as respostas àquela pergunta são diferentes. Em tôda parte a moeda-ouro desapareceu da circulação e em muitos países é até proibido aos particulares adquirir ou guardar moedas antigas. A moeda fabricada com prata ou outros metais tem pouca importância para a quantidade total da moeda circulante, e seu teor metálico é em geral tão fraco comparado a seu valor nominal, que pertence mais à moeda fiduciária do que à moeda-mercadoria, visto que o pêso da moeda deve corresponder ao valor comercial do metal. Se hoje falamos do ouro como metal monetário, temos em vista as reservas de ouro que o Estado ou os bancos centrais conservam com o fim de regular, em caso de ne-

cessidade, as contas internacionais, e dar ao mesmo tempo à moeda nacional uma base psicológica e um limite. A estatística do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos registra ainda as reservas de ouro como parte do "stock of money" ao lado das outras espécies de moedas metálicas ("silver dollar", "subsidiary silver") e da moeda-papel. Todavia, é mais comum nos Estados Unidos designar as reservas de ouro e os outros elementos que constituem a base do sistema monetário como "standard money" para distingui-los do "effective money", isto é, a moeda realmente utilizada pelo público. A primeira função da moeda, senão a única, é servir de meio de pagamento; uma vez que a moeda-ouro não está mais na circulação ela cessou virtualmente de existir.

Essa constatação não passa porém de resposta negativa à pergunta inicial, e resta saber qual a moeda característica de nosso tempo. As respostas não são uniformes. Não há dúvida que a moeda inconversível assumiu importância capital e ninguém pode mais contestar que se trata da moeda verdadeira. Porque, apesar das delicadezas e atavismos das leis monetárias, ela é efetivamente reconhecida em tôda parte como a moeda legal, que o público e o Estado estão obrigados a aceitar em todos os pagamentos estipulados em termos monetários.

Todavia, como meio de pagamento, a moeda-papel é igualada e mesmo excedida em muitos países pela moeda escritural. Em vez de utilizar as cédulas emitidas pelo govêrno ou pelo banco central, o público faz a sua própria moeda. O senhor fulano tem uma conta em um banco ou em uma caixa econômica; se êle tem um pagamento a fazer, tira do bôlso um cadêrno de cheques e lança

(1) HENRY THORNTON, *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit in Great Britain* (1802).

(2) THOMAS TOOKE, *Considerations on the State of Currency* (1826).

(3) ADOLF WAGNER, *Beiträge zur Lehre von den Banken* (1857).

em um formulário muito simples a importância a pagar e, eventualmente, o beneficiário. Ele pode também emitir um cheque ao portador, utilizável por todo o mundo como uma verdadeira cédula.

Se a pessoa que recebe o cheque o apresenta imediatamente ao *guichet* do banco contra o qual foi emitido, para converter em espécie o total indicado, o ato não difere sensivelmente de uma ordem que o gerente de uma empresa dá ao caixa para pagamento de determinada soma a uma terceira pessoa. O que acontece é que o caminho pode ser longo. O pagamento com cheque é às vezes um processo pouco racional, principalmente se o endosso do beneficiário não serve ao mesmo tempo de recibo para o emitente. Mesmo se o pagamento com cheque é mais cômodo do que o pagamento em espécie, para o emitente, é quase sempre trabalhoso para o beneficiário, e se se calculasse o tempo perdido diariamente com o recebimento de pequenas importâncias pagas com cheque, chegar-se-ia a somas apreciáveis. Do ponto de vista monetário, o cheque resgatado no *guichet* de um banco não tem vantagens palpáveis, uma vez que os bancos são obrigados a manter, para essas transações, uma grande quantidade de dinheiro em caixa.

O resultado é diferente se o beneficiário tem também uma conta bancária, seja no mesmo banco seja em outro, e se ele entrega o cheque diretamente em sua própria conta ou — em casos mais raros — na conta de uma terceira pessoa a quem tem algum pagamento a fazer. Em tal hipótese, um pagamento ou mesmo vários pagamentos são realizados sem utilização da moeda corrente, com um simples movimento de escritas nos livros dos bancos. A conta do emitente diminui, a conta do beneficiário aumenta. Se ambos têm conta no mesmo banco, a compensação se faz automaticamente, mas se as contas se acham em dois bancos diferentes, é necessária uma compensação inter-bancária. Para isso existem hoje, em quase todos os países, Câmaras de Compensação, junto do banco central, ou sob a forma de associações de bancos.

O sistema da compensação de cheques é certamente uma das maiores realizações da organização moderna. Iniciado sobretudo pelo famoso Bankers' Clearing-House, de Londres, que funciona desde 1775, alcançou enorme extensão nos países anglo-saxônicos já no século passado. Em 1874-75 os cheques compensados em Londres atingiram o valor de 6 bilhões de libras esterlinas, ou seja cerca de seis vezes a renda nacional inglesa na mesma época (4). Nos Estados Unidos calculou-se que em 1896 cerca de 86 % e em 1909 cerca de 91 % de todos os pagamentos foram efetuados com cheque (5). Cálculos mais recentes (6) indicam igualmente 90 % ou mais para os Estados Unidos e mais ou menos a mesma porcentagem para a Inglaterra e o Canadá.

O significado desta proporção dos pagamentos por meio de cheque pode ser demonstrado com alguns dados mais concretos. O Federal Reserve Collection System (as Câmaras de Compensação instaladas junto aos bancos centrais dos Estados Unidos) compensou antes da guerra mais de 2 1/2 milhões de cheques por dia, no valor de mais de 600 milhões de dólares (7). No ano de 1940 o número de cheques elevou-se a 1 bilhão, cento e oitenta e quatro milhões e trezentos e cinquenta seis mil, no valor global de 280 bilhões de dólares (8). Todavia, apenas cerca de um terço dos cheques emitidos nos Estados Unidos passa pelo sistema central de compensação. Os outros são compensados por organizações locais. Também no Brasil a compensação de cheques atingiu dimensões impressionantes. As onze câmaras de compensação organizadas junto ao Banco do Brasil compensam atualmente cerca de 15.000 cheques

(4) PAUL CAUWÈS, *Précis de Cours d'Economie Politique* (Paris, 1879-80). Vol. I — pág. 518; Vol. II — pág. 494.

(5) IRVING FISHER, *The Purchasing Power of Money* (New York, 1931), pág. 318.

(6) ROLLIN G. THOMAS, *Our Modern Banking and Monetary System* (New York, 1942), pág. 109.

(7) W. RANDOLPH BURGESS, *The Reserve Banks and the Money Market* (New York, 1936), pág. 109.

(8) *Twenty Seventh Annual Report of the Board of Governors of the Federal Reserve System for the Year 1940* (Washington, 1941), pág. 39.

por dia, e o valor total dos cheques compensados em 1944 excedeu, até novembro, a 100 bilhões de cruzeiros.

Todo êsse imenso trabalho é realizado com uma precisão e rapidez admiráveis. Entretanto, por mais perfeita que seja, a técnica jamais constitui em si mesma um critério para se medir a utilidade de uma instituição. A expansão dos pagamentos com cheques compensados corresponde certamente a uma necessidade econômica. Reduzindo a quantidade de dinheiro em caixa, a moeda escritural simplifica um ramo importante da administração, além de oferecer certas vantagens do ponto de vista da segurança. A moeda que só existe nas escritas dos bancos não está exposta ao roubo, ao fogo e a outros acidentes, ainda, que as experiências da guerra na Europa talvez modifiquem a opinião sobre a indestrutibilidade absoluta da moeda escritural.

Ora, antes de mais nada, a moeda escritural permite a concentração e a expansão do crédito e adapta-se com mais facilidade do que a moeda corrente às flutuações da conjuntura. Mas o seu papel não é puramente passivo. Como instrumento de crédito ela pode exercer influência sobre a conjuntura econômica e, segundo a opinião de muitos peritos, essa influência chega a ser incisiva. Precisamente contra essa faculdade de influir na conjuntura é que se dirigem as críticas. Economistas eminentes atribuem à moeda escritural grande parte da responsabilidade pelos excessos da conjuntura nos sentidos inflacionista ou deflacionista. Para compreender êste raciocínio é preciso primeiro ver como se forma a moeda escritural.

II. A FORMAÇÃO DOS DEPÓSITOS

A moeda escritural ou bancária (em inglês *bank money*, *deposit currency*, *credit money*, *check book money*) não consiste na massa dos cheques compensados, mas nas contas bancárias contra as quais os depositantes podem emitir cheques. Não nos referimos à totalidade dos depósitos, porque grande parte deles (*time deposits*) é emprestada ao

banco a prazo fixo, ou não pode ser retirada sem aviso prévio. Só os depósitos à vista (*demand deposits*) podem ser utilizados a todo momento como meio de pagamento. Mas mesmo nesse caso é necessária uma discriminação. Na maior parte dos países — não na estatística do Banco do Brasil — são eliminados da moeda escritural os depósitos inter-bancários, que os bancos comerciais mantêm no banco central ou em outro banco como reserva seja para enfrentar situações excepcionais, seja como garantia dos cheques que devem ser recolhidos. A estatística norte-americana deduz ainda os depósitos governamentais, embora êsses não se distingam em princípio dos depósitos particulares.

Ainda com essas limitações o total da moeda escritural (M') é várias vezes maior que o total do meio circulante (M), principalmente se se levar em consideração o papel-moeda que os bancos mantêm em caixa para pagar os cheques apresentados ao guichet e que está virtualmente fora da circulação. Atualmente a relação $M':M$ é, na maior parte dos países, inclusive no Brasil, de 2-3:1. Antes da guerra, ela era freqüentemente mais elevada, e no período ultra especulativa, antes do "krach" de 1929, alcançou a proporção de 6:1 nos Estados Unidos.

Como é possível semelhante cousa? Segundo uma versão muito difundida todos os depósitos em banco constituem um fundo de capital, formado pelas economias do país. A moeda escritural elevada seria, por conseguinte, prova de riqueza. Por isso, ela teria maior volume em tempo de prosperidade e menor em tempo de depressão. A primeira vista, a explicação parece plausível. No entanto, é completamente errada. Na realidade, a moeda escritural não é um fundo mas uma corrente; é sempre a mesma água que se mede em vários pontos do circuito. O processo pode ser demonstrado por um exemplo, cujo autor é particularmente competente nesta questão: W. Randolph Burgess, antigo alto funcionário do Federal Reserve System e atualmente vice-presidente do National

City Bank of New York e presidente da American Bankers Association.

Em seu livro já citado sobre os bancos centrais e o mercado monetário dos Estados Unidos, Mr. Burgess descreve como podem ser formados, com um fundo de 1.000 dólares, 10.000 dólares de empréstimos bancários e 10.000 de moeda escritural. Um banco comercial (Banco n.º 1) possui títulos governamentais do valor de 1.000 dólares e

os vende ao Banco Central (Federal Reserve Bank). Este faz o pagamento creditando ao banco comercial 1.000 dólares. Esse crédito é, para o banco comercial, um fundo de movimento com o qual pode operar. Na hipótese de cada banco ter de manter junto ao Banco Central uma reserva legal igual a 10 % de seus depósitos à vista, o processo evolui da maneira seguinte (9):

Bank	1 lends \$ 1000 to A who pays it to B who deposits \$ 1000 in Bank	2 which sets aside \$ 100 for reserves and has \$ 900 left
> 2 >	900 > C > > > D > >	900 > > > 3 > > > 90 > > > 810 >
> 3 >	810 > E > > > F > >	810 > > > 4 > > > 81 > > > 729 >
> 4 >	729 > G > > > H > >	729 > > > 5 > > > 73 > > > 626 >
> 5 >	656 > I > > > J > >	656 > > > 6 > > > 66 > > > 590 >
> 6 >	590 > K > > > L > >	590 > > > 7 > > > 59 > > > 531 >
> 7 >	531 > M > > > N > >	531 > > > 8 > > > 53 > > > 478 >
> 8 >	478 > O > > > P > >	478 > > > 9 > > > 48 > > > 430 >
> 9 >	430 > Q > > > R > >	430 > > > 10 > > > 43 > > > 387 >
> 10 >	387 > S > > > T > >	387 > > > 11 > > > 39 > > > 348 >

And so on, until following totals are reached:

Total
loans \$ 10 000

Total
deposits \$ 10 000

Total
reserves \$ 1000

No exemplo de Mr. Burgess o processo começa com uma operação pela qual o Banco n.º 1 utiliza os seus próprios fundos. Não é necessário que ele se dirija em seguida ao Banco Central a fim de mobilizar os títulos governamentais que lhe pertencem. Poderá também vendê-los na Bôlsa e colocar o produto em circulação, emprestando-o a um cliente. Também nessa hipótese a operação inicial seria um empréstimo bancário e os depósitos dela resultantes seriam, de acordo com a terminologia de Keynes (10), criados "actively". Mas a operação pode também começar com o recurso a fundos provenientes de fora. Um novo cliente inicia um depósito no banco, ou um antigo cliente aumenta o seu. O banco emprega esses meios adicionais, depois de pôr de lado uma parte como reserva, para emprestá-los a outro cliente. Trata-se, no caso, de um depósito criado "passively", isto é, sem a iniciativa do banco. Entretanto, o processo não deixa de ser o mesmo, e se o banco n.º 1 e os outros bancos implicados se limitam a reserva legal de 10 %, os empréstimos tanto como

os depósitos à vista — a moeda escritural — podem atingir o décuplo do depósito inicial.

O esquema traçado por Burgess é evidentemente uma simplificação das diversas transações. Supõe que todos os depósitos terão o caráter de um depósito à vista e que nenhum depósito diminuirá com um cheque pagável em moeda corrente. Mas ele mostra claramente o ponto essencial que nos interessa: que a expansão da moeda escritural depende principalmente da reserva legal que os bancos devem manter contra seus depósitos. Se a reserva mínima é 10 %, os depósitos, através dos empréstimos, poderão decuplicar; se a reserva mínima é 20 %, eles poderão apenas quintuplicar; se a reserva mínima é 5 %, a moeda escritural poderá, com o mesmo fundo original, aumentar vinte vezes e se nenhuma reserva é prescrita em lei, não há teoricamente nenhum limite à expansão da moeda escritural.

Essas relações podem ser generalizadas com duas fórmulas algébricas simples. Se chamarmos, como o fez Phillips (11), o fundo original "primary de-

(9) BURGESS, *op. cit.*, pág. 7.

(10) JOHN MAYNARD KEYNES, *A Treatise on Money* (Londres, 1930), Vol. I, pág. 24.

(11) C. A. PHILLIPS, *Bank Credit* (New York, 1920), págs. 33-40.

posit" (P), os depósitos dele resultantes "derivative deposits" (D) e designarmos a porcentagem da reserva mínima (por exemplo 10/100) pela letra r , podemos definir os "derivative deposits"

$$D = \frac{P - (P + r)}{r} = \frac{P(1 - r)}{r}$$

e a moeda escritural (M')

$$M' = P + D = P + \frac{P(1 - r)}{r} = \frac{P(r + 1 - r)}{r} = \frac{P}{r}$$

Poder-se-á supor que uma expansão semelhante da moeda escritural não será possível senão na base de uma moeda fraca, mal protegida contra os perigos da inflação. Tal não é o caso. Nos Estados Unidos a emissão monetária está ligada a condições severas. A moeda-papel necessita de um lastro ouro mínimo de 40 %. Os Federal Reserve Banks que emitem moeda-papel devem manter em garantia dos depósitos que lhes são confiados pelos bancos comerciais uma reserva de 35 % em moeda corrente e os bancos comerciais devem manter, como garantia dos depósitos à vista de seus clientes, uma reserva de 20 % nos Federal Reserve Banks. Isso quer dizer que, com uma reserva de ouro de \$10 poderão ser criados \$25 de papel-moeda com os quais os Federal Reserve Banks podem ter \$71,43 de depósitos, e, depositando essa importância nos Federal Reserve Banks, os bancos comerciais podem ter \$357 de depósitos à vista. Afinal de contas, mesmo sob uma legislação monetária tão rigorosa como a dos Estados Unidos, 10 dólares em ouro bastam como apoio para quase 36 x 10 dólares em moeda escritural. Eis porque a estrutura monetária já foi comparada a uma pirâmide invertida (12).

Os perigos dessa construção consistem não só nos efeitos inflacionistas resultantes de uma expansão monetária, mas principalmente em uma brusca contração da moeda escritural, como foi o

caso durante a grande crise econômica, pois da mesma forma que a moeda escritural se forma pela multiplicação mágica dos depósitos primários, ela pode também encolher se uma parte relativamente pequena dos depósitos fôr retirada. A fim de evitar ou atenuar esses duplos riscos, várias sugestões de reformas foram feitas nos Estados Unidos e em outros países. O plano mais radical é da autoria do célebre economista da Yale University, IRVING FISHER (13). Recomenda a supressão completa dos "derivative deposits". Para cada depósito à vista, os bancos comerciais deverão manter a mesma quantia em reserva nos bancos centrais. Os bancos comerciais, por esse motivo, não poderão utilizar os depósitos para atender a empréstimos que se transformem em novos depósitos. Dêsse modo o público receberia em lugar de uma moeda fictícia "100 per cent money".

Na prática, o plano conduziria a uma grande restrição dos empréstimos bancários a curto prazo e, conseqüentemente, a uma profunda mudança nos hábitos comerciais. As autoridades monetárias americanas não foram tão longe, mas tomaram disposições visando entravar a criação da moeda escritural. A reserva mínima para os depósitos à vista que de 1917 a 1936 foi de 10-13 %, duplicou-se. A expansão da moeda escritural foi combatida ainda com outras medidas. A lei bancária de 1935 proibiu nos Estados Unidos o pagamento de juros para os depósitos à vista. Isso não impediu que, nos últimos dez anos, a moeda escritural passasse de 18 bilhões a 65 bilhões de dólares. Mas o papel-moeda — livre de encaixe dos bancos — aumentou em proporções ainda maiores. Se antes a moeda escritural tendia a substituir a moeda corrente, certa tendência, parece manifestar-se no sentido oposto — o que aliás é um fenômeno observado em todas as inflações.

Em outros países, a evolução é mais ou menos semelhante. Certamente seria prematuro concluir que a grande era da moeda escritural tenha passado. É mais provável que, depois da guerra, os graves problemas que a existência de uma moeda privada, hiper-elástica e quase incontrolável implica, surgirão de novo e exigirão solução.

(12) GEORGE N. HALM, *Monetary Theory* (Filadélfia, 1942), pág. 32.

(13) IRVING FISHER, *100 Per Cent Money* (New York, 1935).

A promoção nos serviços públicos

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO
Da Divisão de Estudos de Pessoal
do D.A.S.P.

CAPÍTULO I

O SERVIÇO PÚBLICO AMERICANO

"Among existing liberal states, the United States stands almost alone in its acceptance of the present status of part spoil and part merit" (1).

OS Estados Unidos têm sido, indubitavelmente, o maior campo de estudos de pessoal.

Não somente os Governos, como também os particulares, naquele grande país, se interessam pelos inúmeros e complexíssimos problemas que esse ângulo da administração apresenta e buscam resolvê-los.

Todos os critérios têm sido objeto de análise, todos os métodos têm sido testados, desde o "spoils system *Jacksoniano*" até a seleção por concurso; malgrado, entretanto, a grande literatura a respeito, o sistema do mérito ainda não é vitorioso: apenas 18 Estados o adotam, e Kansas o abandonou por falta de recursos! (2).

Assim, por esta ou aquela razão, o livre arbítrio prevalece, não podendo nem mesmo o Governo Federal abolir inteiramente o sistema da "derrubada". Em 1933, foi publicada uma lista de 60.000 cargos federais (!), cujos ocupantes poderiam ser dispensados imediatamente, na eventualidade de novo partido assumir o poder.

(1) MOSHER & KINGSLEY, *Public Personnel Administration* — 1941, pág. 15.

(2) *Civil Service Agencies in the United States* — Pamphlet no. 16, July 1940 — Ed. da "Civil Service Assembly of the United States and Canada", pág. 17.

"As recently as 1933 a list was published at the request of Congress citing 60.000 federal positions whose incumbents were subject to replacement upon a change of party" (3).

Malgrado, todavia, o que acabamos de afirmar, não há dúvida que a tendência americana é para a implantação absoluta do mérito, diminuindo, cada vez mais, o número de cargos politicamente providos.

Assim é que, em 1940, o "Ramspeck Act" (4), autorizando o Presidente da República a incluir entre os cargos classificados quaisquer outros até então politicamente providos, fez diminuir ainda mais a percentagem daqueles últimos, que já baixara, de 18,5 % em 1926, para 9,6 % em 1939 (5).

Essa percentagem não é exagerada, tendo-se em vista que há sempre cargos de confiança cujo provimento deve ser feito livremente, em que pese a afirmativa de Lord BRYCE de que "em nenhuma das grandes democracias do mundo a administração pública é tão influenciada pela política como nos Estados Unidos" (6).

Idênticos aspectos apresenta o problema das promoções, assunto em que também tem sido ampla e variada a experiência americana.

(3) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, págs. 15 e 16.

(4) "That notwithstanding any provisions of law to the contrary, the President is authorized by Executive order to cover into the classified civil service any offices or positions in or under an executive department, independent establishment, or other agency of the Government." ("An act extending the classified executive civil service of United States" — *Ramspeck Act*, 26 de novembro de 1940. — *Executive Order* n. 8.743, de 23-4-1941, *Federal Register*, 25-4-1941).

(5) "In 1926, 18,5 per cent had been closed for political reasons, as compared to the 9,6 per cent reported above." — MACMAHON & MILLETT, *Federal Administrators* — 1939, pág. 448.

(6) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 311.

Ainda hoje vigoram, nos vários Estados, os mais diversos sistemas, desde a discrição baseada no mérito, como em Alabama (7), ou a simples recomendação, baseada na eficiência, como em Tennessee (8), até o concurso (*competitive examination*), como em Michigan (9).

A tendência geral, entretanto, que já se vislumbra através desses vários sistemas, é para a combinação do concurso (*competitive examination*), da verificação da eficiência (*efficiency records*), das provas (*pass examination*) e da antiguidade (*seniority*), elementos a que se podem reduzir os seis "standards" propostos pela U. S. Commission, de que nos dão notícia MOSHER e KINGSLEY (10).

A proporção e o critério com que tais elementos se combinam é que constituem os característicos dos vários sistemas adotados.

Em Baltimore, por exemplo, aos resultados dos exames se acrescentam certos pontos, de acordo com o tempo de serviço do funcionário; em Illinois se adotou mais ou menos o mesmo critério, restringindo o máximo de pontos por antiguidade à metade do total (11).

De qualquer forma, o certo é que, em quase todos os estados americanos, dentre os que adotam o sistema do mérito, a antiguidade tem sido levada em conta, por uma ou por outra forma.

No Governo Federal, porém, essas laboriosas experiências não tiveram, por enquanto, qualquer reflexo.

(7) *A digest of States Civil Service Laws*, "Special Bulletin", n.º 12, dezembro de 1939. Publicação da "Civil Service Assembly of the United States and Canada", Chicago, Illinois, pág. 2.

(8) *Idem, idem*, pág. 30.

(9) *Idem, idem*, pág. 17.

(10) "Duration of employment and quality of performance in present position; Education and experience in toto; Performance in a departmental training program which is relevant to the duties of the vacancy; Written or performance tests; Oral examinations, of which a record is preserved, in which evidence is adduced of the demonstration of the required capacities during the course of the competitor's experience, and where the rating is based upon such evidence; Any other form of test, objective in character approved by the Commission". — MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, 1941, pág. 326.

Até 1938, como observa GUSTAVO LESSA, não havia nenhum critério rígido de promoção, e nem sequer um programa definido (12).

Segundo o relatório da Comissão de Inquérito do Serviço Público (*Better Government Personnel*), o sistema federal americano adotava — naquela época — o "método de exames para promoção" (13), o que, todavia, não está sendo presentemente empregado, ainda sob a alegação de falta de verba.

As vagas que se verificam podem ser providas por transferência, reintegração, nomeação ou promoção, contrariando o preceito clássico de que "promotion from within is the golden rule of all personnel work" (14).

Essa situação não foi modificada pela lei de 1938, que apenas recomendou o concurso, *sempre que fôsse praticável e útil* (15).

Não há dúvida que tal arbítrio poderia descambar em favoritismo, se aplicado em meio menos preparado para recebê-lo; nos Estados Unidos, no entanto, como já temos dito, certo arbítrio tem sido sempre aconselhado, e empregado com relativo êxito.

Por outro lado, é de mister ressaltar que, naquele país, as normas administrativas não têm, em geral, a rigidez que caracteriza os nossos regulamentos.

Assim, por exemplo, a "Executive Order", de 24 de junho de 1938 a que já nos referimos, estabele-

(11) "Thus, in Baltimore it is provided that to every promotional examination rating of 70 or better should be added a number of points determined as follows: for each year of the first five years of service, two points; for each year of the next five years, one point; and for each additional year, one-half point. A somewhat similar procedure is followed in Illinois, although it is there provided that the maximum weight afforded seniority shall not exceed one-twentieth of the total". — MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 326/327.

(12) *Executive Order* 7.915, June 24, 1938. — GUSTAVO LESSA, *A Administração Federal nos Estados Unidos* — Editora Nacional, 1942, pág. 26.

(13) *Better Government Personnel* — "Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel". McGraw-Hill Book Company Inc., 1936, pág. 100.

(14) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 307.

(15) GUSTAVO LESSA, *ob. cit.*, pág. 180.

leceu a *conveniência dos concursos*, mas deixou ampla margem à sua aplicação (16).

Quanto à antiguidade, foi totalmente desprezada nos serviços federais, de acôrdo, aliás, com o caráter altamente flexível do sistema ali adotado.

O "record" apurado no serviço, isto é, a fé de ofício do funcionário, é o elemento mais considerado, sobretudo quando se trata de cargos elevados, "profissionais" ou "científicos", tal como recomenda o "Read Report" (17).

Nessas condições, podemos apontar os seguintes elementos como característicos fundamentais do sistema de promoções no Governo Federal americano :

- a) não há programa definido de promoções;
- b) as normas que regulam a seleção dos "elegíveis" têm grande flexibilidade;
- c) os cargos podem, via de regra, ser providos por nomeação direta, fora das carreiras;
- d) a antiguidade não é levada em conta;
- e) a fôlha de serviço merece especial consideração;
- f) não há sistema centralizado de promoções: elas se fazem dentro das próprias agências administrativas ou departamentos, sob sua exclusiva responsabilidade, exceto quando fora da "line of work".

A não ser no que diz respeito à importância emprestada aos "reports of service", não aplaudimos, nem desejamos para nós, qualquer dos princípios acima enumerados.

A falta de programa definido de promoções não é vantajosa e, nesse particular, o sistema brasileiro corresponde melhor às exigências técnicas.

Quanto à "promoção de fora", que consiste em recrutar fora da carreira, tem o inconveniente de desestimular os ocupantes dos cargos inferiores, influindo prejudicialmente no moral da organização,

só devendo ser empregado como recurso extremo, e não como regra constante (18).

Com a finalidade de ampliar a área de recrutamento, tem sido usado algumas vezes no Brasil, como nos concursos para Técnico de Administração e Técnico de Educação, em que se fez o preenchimento vertical.

Visto assim, rapidamente, o panorama do serviço público americano, vejamos, agora, qual a sua influência sobre o nosso sistema de promoções.

CAPÍTULO II

A PROMOÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

Antes de 1936, não havia qualquer uniformidade no que diz respeito à promoção no Serviço Público Federal Brasileiro. A ausência de um órgão central, aliada à falta de qualquer sistema uniforme, concorria para a diferenciação cada vez maior das soluções adotadas.

"Só um traço característico permanecia constante, de modo quase absoluto: o favoritismo, que campeava sem freio" (19).

Era essa, realmente, a situação dos nossos serviços públicos antes da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Ela constituiu, para nós, marco divisório entre favoritismo e mérito.

Somos dos que se filiam à corrente defensora da Lei do Reajustamento. Sempre entendemos que ela foi o nosso maior passo, no que diz respeito a pessoal, na história administrativa da República.

Nas ciências sociais, todavia, mais do que em qualquer outro campo dos conhecimentos humanos, tôdas as verdades são relativas ao tempo e ao espaço.

Ninguém poderia pretender, portanto, transformar em dogma a Lei do Reajustamento; seria

(16) GUSTAVO LESSA, *ob. cit.*, pág. 181.

(17) *Report of President's Committee on Civil Service Improvement*, United States Government Printing Office, Washington, 1941, pág. 94.

(18) HENRY E. NILES & MARY CUSHING HOWARD NILES, *The Office Supervisor* — New York, 1935, pág. 33.

(19) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, *Seleção de Pessoal e Promoção de Funcionários* — Separata da "Revista do Serviço Público", abril de 1940, pág. 14.

êrro deplorável e seria atribuir aos grandes espíritos que a orientaram uma infalibilidade seguramente pouco lisonjeira.

Ademais, força é compreender, a grande importância dessa lei não reside, pròpriamente, no regime criado, mas na circunstância alentadora de haver sido, afinal, criado um regime.

Torna-se, assim, evidente a necessidade de reformá-la, adaptando-a às condições atuais.

A originalidade do sistema de carreiras, que a lei do Reajustamento instituiu, não justifica a sua artificial vitalidade, nem explica a sua consagração em "tabu" inviolável.

O que devemos buscar é perfeição e eficiência, não originalidade.

Nesse particular, não podemos aplaudir o sistema brasileiro, a nosso ver muito inferior ao americano, que em muitas outras coisas nos serviu de padrão.

Admitindo-se, entretanto, o sistema de carreiras horizontais que adotamos, nem assim parece vantajoso o sistema de promoções fixado pelo Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938, que com algumas modificações ainda vigora (20).

Um grande ideal informou tôda a Lei n.º 284 : o mérito; todavia, ao cuidar das promoções, a lei se filiou, inexplicavelmente, ao critério da antiguidade dando ao mérito valor meramente supletório.

(20) O Decreto n.º 2.290, de 28 de outubro de 1938, prevalece em suas linhas gerais, embora tenha sido sucessivamente modificado pelos seguintes atos :

Decreto-lei n.º 776, de 7-10-1938
Decreto-lei n.º 3.409, de 6-12-1938
Decreto-lei n.º 1.847, de 7-12-1939
Decreto n.º 1.705, de 27-10-1939
Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939
Decreto n.º 5.962, de 16-7-1940
Decreto n.º 6.184, de 28-8-1940
Decreto n.º 6.248, de 9-9-1940
Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-1941
Decreto-lei n.º 3.284, de 19-5-41
Decreto n.º 8.168, de 5-11-1941
Decreto-lei n.º 3.569, de 28-8-1941
Decreto-lei n.º 4.590, de 17-8-1942
Decreto n.º 9.964, de 13-7-1942
Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-1943
Decreto-lei n.º 6.558, de 5-7-1944
Decreto-lei n.º 6.733, de 25-7-1944.

Quer nas promoções ditas por antiguidade, quer nas chamadas *por merecimento*, o que se apura, em primeiro lugar, antes de mais nada, é a antiguidade do funcionário.

Nos chamados casos de promoção por merecimento (*sic*), feita a seleção, com fundamentos na antiguidade, passa-se, só então, a apurar o mérito dos *mais antigos* (21).

Isto não é, seguramente, o que se deve chamar "um sistema de promoções *por merecimento*".

Se somos forçados a reservar a metade das vagas para a promoção por antiguidade, procuremos ao menos isolar a outra metade da influência dêsse critério.

Não há dúvida, e já temos dito várias vezes, que a antiguidade pode constituir uma forma, embora um tanto grosseira, de apurar o merecimento. Entretanto, uma vez que as vagas devem ser preenchidas metade por merecimento, metade por antiguidade, não é razoável permitir que êste último critério vá influir, tão decisivamente, na apuração do merecimento.

Isso desvirtua o sistema do mérito e baixa inconvenientemente a taxa de "turnover" (22).

Também não merece aplausos a adoção dos "boletins de eficiência", o que, aliás, contraria a afirmação do autor do ante-projeto do regulamento de promoções, para quem o melhor processo é o concurso (23).

E' inegável a deficiência do boletim de merecimento como instrumento de apuração, quando aplicado isoladamente, critério que, como observa

(21) A predominância da antiguidade é manifesta na lei :

"Não poderá ser promovido, inclusive à classe final da carreira, o funcionário que não tenha o interstício de 730 dias de efetivo exercício na classe" (Est., art. 48).

"À promoção, *por merecimento*, às classes intermediárias de cada carreira, só poderão concorrer os funcionários colocados nos dois primeiros terços da classe, por ordem de antiguidade" (Est., art. 49).

(22) Veja-se, a respeito, o artigo que publicamos na "Revista do Serviço Público" de novembro de 1944.

(23) MOACYR BRIGGS, *Parecer sobre o ante-projeto do Regulamento de Promoções* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938, pág. 7.

WILMERDING, está perdendo prestígio nos Estados Unidos (24).

A tudo isso, ainda acresce considerar que o nosso boletim adotou um critério numérico que redundava em buscar uma precisão matemática, "incompatível" com as contingências de um julgamento subjetivo (25), como observa LUTHER GULICK, a quem se refere STEWARD, com sua "dupla responsabilidade de funcionário investido de chefia, e de Presidente da "National Federation of Federal Employees" (26).

O nosso boletim de eficiência visa alcançar um grau de perfeição absolutamente inatingível.

A atribuição de pontos de 0 a 10, ou de 0 a 20, presume a possibilidade de avaliar, com erro me-

(24) "Notwithstanding the seeming scientific accuracy of efficiency-rating systems, none of them has proved successful in practice. Some governments have abandoned them; others continue to keep the records but not use them". — LUCIUS WILMERDING, *Government by merit* — McGraw-Hill Book Company Inc., New York and London, 1938, pág. 63.

(25) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, *Seleção de Pessoal e Promoção de Funcionários* — Separata da "Revista do Serviço Público", abril de 1940, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, pág. 22.

(26) LUTHER C. STEWARD, *Minutes of Evidence* — (Commission of Inquiry on Public Service Personnel), McGraw-Hill Book Company Inc., New York and London, 1935, pág. 63.

nor do que 1/10 ou 1/20, qualidades de caráter ou tipos de comportamento.

Tudo isto nos induz a afirmar que já é tempo de a administração pública estudar novos critérios de promoção, excluindo, antes de mais nada, a injustificável predominância da antiguidade.

Segundo a Exposição de Motivos n.º 3.593, de 15 de janeiro de 1938, que justificou o Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938, a promoção é o "regime com que a administração estimula a dedicação, a competência e a cultura".

Ora, dedicação, competência e cultura são pressupostos da eficiência e se é êsse, de fato, o objeto da promoção, nada justifica a predominância marcante da antiguidade, que caracteriza o nosso sistema (27).

Tenhamos em vista os verdadeiros objetivos da promoção, seus característicos e sua importância e, com fundamento nesses dados, estudemos um novo sistema mais racional e justo.

(27) "Se o funcionário é bom, se merece um aumento pela maneira por que se desempenha de suas atribuições, não deve entrar em cogitações a posição de antiguidade que ocupa em relação aos seus colegas. Se é mau, não se justifica aumento de salário por mais antigo que seja.

Portanto, em vez de condicionar o mérito à antiguidade, esta é que devia ser subordinada àquele, para efeito de promoção". — DARDEAU VIEIRA, *ob. cit.*, pág. 19.

Relações do orçamento com o planejamento

ROBERT A. WALKER

Da Secção de Orçamento e Finanças do
Departamento de Agricultura
dos E.E.UU.

(Tradução de CÉLIA NEVES)

MUITO se tem feito, nos últimos anos, em prol do aperfeiçoamento da teoria e prática do orçamento executivo. A exigência de que os ministérios e demais órgãos do governo apresentem suas propostas aos órgãos legislativos exclusivamente por intermédio do chefe do executivo, ou com sua aprovação se generalizou a ponto de tornar-se o principal instrumento de ação administrativa, nas mãos de prefeitos, administradores de cidades, governadores e Presidente. Ao mesmo tempo, o orçamento adquiriu maior importância, como plano geral de toda a atividade do governo. A importância política atribuída à apresentação periódica do orçamento ao conselho municipal, câmara estadual ou ao Congresso, demonstra a significação do orçamento executivo, na fixação da política a ser seguida pelos poderes públicos e na orientação das atividades governamentais. O orçamento público pode ser elaborado em diversos níveis de competência; no momento, porém, é geralmente aceito como função especializada, associada ao exercício do supremo controle administrativo, e às decisões políticas acerca dos futuros programas dos departamentos e repartições executivas.

Por detrás do documento formal enviado ao legislativo para exame e aprovação, jaz um grande número de decisões políticas tomadas pelos chefes de divisão, diretores de departamentos, orçamentistas e outros diretores; essas decisões, a despeito das possíveis operações de vulto efetuadas pelos cirurgiões do legislativo, desempenham papel vital na configuração dos futuros programas públicos. Este fato tem suma importância para os responsáveis pelo planejamento governamental, mas sua significação geralmente tem passado despercebida aos planejadores. Entre os que se chamam "planejadores" — isto é, os que pertencem a organizações de planejamento profissionais, os que participam de conferências de planejamento, e outros

— o interesse pelo orçamento restringe-se quase que inteiramente aos programas de inversão de capital em obras e melhoramentos públicos. Tal situação talvez decorra do fato de que os planejadores profissionais se têm interessado principalmente pelo planejamento de obras materiais, e de que o programa de obras públicas costuma ser um orçamento das principais obras públicas, a realizar nos próximos anos. Os planejadores municipais, por exemplo, têm tratado de esgotos, problemas de tráfego, construção de parques e centros cívicos, abastecimento d'água e assuntos similares. Muitos desses projetos requerem somas vultosas e quase sempre são financiados mediante a emissão de títulos ou outros recursos a longo prazo (1). Por conseguinte, da literatura sobre planejamento e das atas das conferências nacionais de planejamento que se realizam todos os anos, pode-se observar que as discussões da relação existente entre o orçamento e o planejamento giram quase sempre em torno de programas a longo prazo de inversão de capital em obras de melhoramentos (2). A maioria dos planejadores tem ignorado o processo orçamentário anual (3). Assim fazendo, negligenciaram a crescente importância do orçamen-

(1) *Plan of Chicago* (Commercial Club of Chicago, 1909); *The Official Plan of the City of Cincinnati* (City Planning Commission, 1925), pp. 230-37; *A Comprehensive City Plan, Memphis, Tennessee* (City Plan Commission, 1924), pp. 145-148; *A Comprehensive City Plan for Wichita, Kansas* (City Plan Commission, 1923), cap. LX.

(2) Cf. National Conference on Planning, *Proceedings of the Conference Held at Minneapolis, Minn.*, junho 20-22 de 1938 (American Society of Planning Officials, 1938), pp. 186-87.

(3) Mesmo a esplêndida publicação há pouco saída, *Action for Cities — A Guide for Community Planning* (Public Administration Service, 1943), que encerra um conceito da função do planejamento muito mais amplo do que o geralmente adotado no planejamento de cidades, baseia sua secção *The Financial Plan* (O Plano Financeiro) numa discussão acerca da receita e de um programa de seis anos para os serviços e os investimentos de capital. As relações do planejamento com o orçamento normal merecem pouca ou, mesmo, nenhuma referência. V. pp. 74-75.

to como plano de ação futura e perderam uma oportunidade de tornar o seu trabalho realmente eficaz.

Já expusemos alhures que os planos a longo prazo são realizados, ou mortos, por decisões administrativas individuais acumuladas durante um certo tempo (4). O período de elaboração do orçamento anual é um período de decisões concentradas no que toca ao programa governamental, em todos os níveis. Se não fizerem sentir sua influência, durante este período, os planejadores estão fadados à impotência.

A extrema importância das decisões administrativas e orçamentárias tomadas cada dia, para a consecução do planejamento, tem atraído pouca atenção dos planejadores profissionais, os quais vêm demonstrando tendência para encarar o planejamento como um movimento precípua de opinião popular, e para procurar apoio a suas propostas mediante pressão política sobre as autoridades governamentais. Todavia, se examinarmos a maneira por que a maior parte do planejamento governamental é levado a efeito, hoje em dia, verificaremos que esse ponto de vista já não é realístico. Em primeiro lugar, quase todas as juntas de planejamento dos estados e das cidades são custeadas com fundos públicos. Tornaram-se órgãos oficiais: a simples necessidade de obter, das autoridades em exercício, fundos destinados a seus próprios serviços, recomenda cautela no "apelar para o povo", em suas propostas.

Segundo argumento: a maior parte do planejamento governamental é hoje feita pelos diretores das repartições que executam os programas públicos e não por técnicos ou órgãos específicos de planejamento. O planejamento feito naquelas repartições é "planejamento" no mais completo sentido da palavra. O planejamento não é terreno exclusivo de órgãos que trazem a palavra "planejamento" em seus títulos ou de pessoas que se denominam "planejadores". Tais órgãos e pessoas têm feito e estão fazendo bom trabalho. Não pretendemos, aqui, diminuir seus esforços e realizações. Cumpre reconhecer, contudo, que o planejamento é uma atividade contínua e difusa, desempenhada

nos órgãos do governo por todas as pessoas administrativamente responsáveis perante os ministros ou diretores de repartições.

Em resumo, podemos dizer que os resultados do planejamento governamental, quer quando feito por órgãos especializados, quer quando pelos departamentos executivos, devem ser buscados nas decisões dos chefes e administradores, em primeira instância, e, posteriormente, na ação dos órgãos legislativos. As decisões tomadas durante o processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento anual são da maior importância, para se obterem esses resultados.

O que dissemos até agora ressalta a importância do processo orçamentário, para aqueles que planejam os programas do governo. Igualmente importante é, para o bom orçamento, o valor do bom planejamento. A elaboração de um orçamento para um ano qualquer exige uma avaliação dos programas, em termos dos recursos necessários, nos anos seguintes. Como os fundos disponíveis são sempre limitados, as autoridades orçamentárias precisam de um guia inteligente que lhes indique como escolher dentre muitas necessidades para uma só verba. O planejamento, quando bem feito e adaptado às necessidades, pode ser de grande valia às autoridades orçamentárias. De fato, podemos em grande parte medir o progresso da prática orçamentária pela intensidade com que a revisão das estimativas orçamentárias leva em consideração o planejamento. No presente, as autoridades orçamentárias esforçam-se por obter um denominador comum, à base do qual possam decidir inteligentemente, entre necessidades alternativas, para recursos financeiros limitados (5).

Outro aspecto da relação entre o orçamento e o planejamento governamental: o próprio orçamento é um plano de ação. Em muitos aspectos, o processo de elaboração orçamentária não se distingue do processo de planejamento. As necessidades futuras devem ser estudadas e apresentadas em termos de planos de ação definidos. Estes, por sua vez, são traduzidos em pedidos de verbas e as justificações desses pedidos muitas vezes constituem excelentes bases para o programa a longo prazo. Ainda há muito a desejar, neste campo, mas o fato de o orçamento ter-se tornado alvo de um planeja-

(4) *The Planning Function in Urban Government* (University of Chicago Press, 1941), cap. VI, e *Planning as an Administrative Process*, em *Proceedings of the National Conference on Planning held at Philadelphia, Pa. Maio, 12-14 de 1941* (American Society of Planning Officials, 1941), pp. 85-88.

(5) Cf. V. O. KEY JR., *The Lack of Budgetary Theory*, *American Political Science Review*, n. 34, pp. 1.137-44 (dezembro de 1940).

mento aperfeiçoado, sobretudo nas repartições federais, é muito mais verdadeiro do que têm admitido as autoridades encarregadas do planejamento específico. Temos aí uma vigorosa promessa de melhoria da administração pública, neste capítulo; cumpre às autoridades e aos estudiosos da administração, interessados em orçamento e planejamento governamental, compenetrar-se da profunda interdependência dos dois campos de ação (6).

A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO PARA A PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO

Já se tem sugerido que as necessidades dos planejadores e das autoridades orçamentárias são, de certo modo, comuns — os planejadores têm a tarefa de organizar planos para o futuro, traduzidos em verbas e programas de trabalho; os orçamentistas devem ir além da mecânica do equilíbrio e do registo de cifras, se quiserem escolher inteligentemente entre despesas concorrentes. A tendência, nos domínios do orçamento, firma-se no sentido de um mais cuidadoso exame das necessidades do programa e do emprêgo mais sistemático do orçamento como instrumento de administração, do mesmo passo ganha aceitação a idéia de que o planejamento geral deve ser encarado como uma função do executivo (7). Uma variedade de fatores tem contribuído, no entanto, para que se tenha registrado uma falta de cooperação entre os responsáveis pelas funções de orçamento e de planejamento, sobretudo nos governos em que os órgãos de planejamento foram instituídos como unidades independentes das dos órgãos administrativamente responsáveis pelos programas em curso.

Outro obstáculo às boas relações de trabalho entre esses dois setores: os planejadores e órgãos de planejamento adquiriram fama de impraticabili-

dade, de se conservarem alheios aos embates da política e da administração. No nível urbano, por exemplo, o uso generalizado de técnicos de planejamento admitidos em base contratual fomentou a pecha de impraticabilidade, pois o sistema baseia-se num longo relatório do plano, elaborado em prazo relativamente curto, com gastos consideráveis. O trabalho de manter o plano em dia é deficiente, de tal modo que o plano fica antiquado e passa a ser ignorado pelas autoridades administrativas incumbidas de resolver uma infinidade de problemas imediatos. Esta tendência para ignorar os planos feitos, apesar de seu valor técnico, tem-se agravado pela fraca posição do órgão autônomo de planejamento, na estrutura do governo. As comissões de planejamento semi-autônomas, compostas de indivíduos estranhos ao governo — tipo predominante nas unidades urbanas e estaduais — costumam não ser encaradas como parte ativa da organização administrativa. Eis porque poucas autoridades — inclusive as de orçamento — adotam a prática de consultar regularmente essas comissões ou seus técnicos na hora de tomar decisões.

Outro empecilho ao bom andamento das relações entre planejadores e orçamentistas tem sido a tendência verificada, entre os últimos, para considerar o orçamento menos importante que o problema de obter rendas. Esta tendência tem-se manifestado com maior vigor nas cidades e em muitos dos Estados. Sabemos todos que muitas cidades têm sido forçadas a conduzir sua administração segundo leis estaduais absolutamente inadequadas, no que toca à receita necessária ao custeio de serviços públicos cada vez maiores. Os Estados têm encontrado obstáculos menores e, no governo federal, a prática orçamentária tem-se desenvolvido sem limitações descabidas, no lado da receita.

De modo geral, porém, a preocupação com a receita tem levado os técnicos de orçamentos e de fazenda a examinar os pedidos de verbas restritivamente, ao invés de julgá-los à luz da política mais desejável. Assim, a primeira declaração de um técnico de orçamento, quando em conferência com os chefes de repartição, é, não raro, a seguinte: "O senhor de certo não espera conseguir tôdas as verbas que pediu, não é?". O ciclo anual de aumentar e cortar propostas orçamentárias apresenta problemas que escapam às finalidades deste artigo, mas é bom frisar que a prática orçamentária ainda tem muito que progredir, a fim de conseguir

(6) Para maior estudo da relação do orçamento federal com os aspectos mais gerais do planejamento econômico, ver GROVER W. ENSLEY, *A Budget for a Nation* em *Social Research*, n. 10, pp. 280-300 (setembro de 1943).

(7) HAROLD D. SMITH, "Administration and Planning, discurso feito à Sociedade Americana de Administração Pública, seção de Washington, em 17 de fevereiro de 1944" (mimeografado); CHARLES E. MERRIAM, *The National Resources Planning Board*, em *Public Administration Review*, n. 1, p. 118 (inverno de 1941); Comissão Presidencial de Direção Administrativa, *Report with Special Studies* (Government Printing Office, 1937), pp. 28-29; Comissão Nacional de Recursos, *The Future of State Planning*, (Government Printing Office, 1938), p. 25; WALKER, *The Planning Function in Urban Government*, pp. 166-84.

criar métodos próprios para ponderar verdadeira e cuidadosamente os vários programas e para julgar do valor relativo de programas concorrentes (8). Até que se façam progressos substanciais, neste sentido, as autoridades administrativas e os planejadores provavelmente continuarão a olhar os orçamentistas mais como obstrucionistas do que como possíveis facilitadores dos programas pelos quais os primeiros são responsáveis.

A idéia de que os funcionários que trabalham em finanças e orçamento comumente têm pouca noção do valor do planejamento é reforçada pela prática corrente de escolher contadores para o quadro das repartições de orçamento, em vez de pessoal conhecedor de administração em geral ou dotado de um sólido conhecimento das necessidades e dos problemas dos órgãos de execução. Bons contadores são, sem dúvida, essenciais à boa administração financeira. Nenhuma crítica à profissão queremos fazer. O caso é simplesmente este: a consequência provável dessa preferência pelos contadores, na seleção dos técnicos de orçamento, será maior atenção às formas e processos do que aos propósitos gerais e com às questões administrativas dos programas em estudo (9).

Os planejadores podem ajudar a cobrir a distância entre eles próprios e os responsáveis pela elaboração orçamentária, apresentando seu material em forma prontamente utilizável, na administração orçamentária. Os técnicos de orçamento estão sempre carecendo de material que os guie no exame das propostas dos órgãos específicos. Se os planejadores conseguirem fornecer material aproveitável, quanto aos objetivos a longo prazo e aos futuros programas, propiciando assim uma base para o julgamento inteligente dos pedidos de verbas anuais, não resta dúvida de que os técnicos de orçamento mais esclarecidos utilizarão o material.

Para que possam ser utilizados na época em que os orçamentos são preparados, os planos devem ser suficientemente concretos, de modo a poderem ser relacionados com os pedidos de verbas. Uma visão incerta do futuro, por mais inspiradora que seja, de nada serve ao orçamentista apressado. As recomendações do plano devem, pois, ser específicas, e o material sobre cada tópico, curto. Tenho ouvi-

do críticas feitas aos planejadores pelo tom vago de seus planos e também pelo tamanho de seus relatórios. Conquanto nem sempre a crítica seja justa, serve para ressaltar a importância de se expor com clareza: quando o programa proposto deve iniciar-se; quanto tempo levará para ultimar-se; quanto custará; porque serve ao interesse público; se envolve compromissos de despesas permanentes, etc. Para poder ser utilizado, o material deve ser apresentado em estilo conciso, de maneira a ser de fato lido pelos orçamentistas, à época em que estão inevitavelmente apressados, na elaboração do orçamento anual. As declarações de que a história não pode ser contada em poucas palavras de nada adianta. Os planejadores têm que aprender a tornar suas propostas pequenas e incisivas ou, então, conformar-se em vê-las ignoradas pelos orçamentistas. Acredito que a maioria dos planos poderia ser resumida de modo a serem aproveitados, se aqueles que os elaboram consultassem os técnicos de orçamento sobre a melhor forma de apresentação.

Outra face do problema de articular o planejamento com a elaboração orçamentária é cultivar interesses pelos programas nas repartições de orçamento. Já disse que os técnicos de orçamento mais esclarecidos utilizam todo o material relativo a objetivos a longo-prazo e programas futuros, se este lhes é apresentado em forma aproveitável. Isto é verdade, mas suscita a questão de saber se há muitos técnicos de orçamento esclarecidos — como alegariam imediatamente os planejadores. Um órgão de orçamento mais interessado em questionários e contas do que nos programas que estão sendo financiados provavelmente não encorajará os planejadores a apresentarem a espécie de material e de assistência a que nos referimos acima. Os técnicos de orçamento podem facilitar grandemente a valiosa contribuição que os planejadores têm para oferecer, demonstrando um real interesse no programa que está sendo planejado, e solicitando sua colaboração, em casos especiais. Por outro lado, uma repartição de orçamento interessada nas necessidades do programa esforçar-se-á por que o orçamento seja apresentado por unidade administrativa, o que reflete as relações entre a despesa imediata e o progresso do programa. Este aspecto do problema será examinado com maior amplitude no capítulo seguinte; aqui desejamos apenas assinalar que um órgão de orçamento interessado

(8) Cf. KEY, *op. cit.*

(9) Cf. GEORGE C. S. BENSON, *Internal Administrative Organization*, em *Public Administration Review*, n. 1, pp. 475 (outono de 1941).

em aperfeiçoar o trabalho de revisão orçamentária muito pode fazer para estimular o planejamento — quer quando realizado por órgãos especializados em planejamento, quer por repartições executivas — em forma adaptável ao orçamento.

O fato de os órgãos de orçamento não terem utilizado mais completamente a contribuição que os planejadores poderiam oferecer-lhes constitui um aspecto de uma observação mais geral: o planejamento não se tem integrado na administração cotidiana (10). Praticamente o planejamento só penetra na elaboração dos orçamentos anuais quando as autoridades do planejamento funcionam como auxiliares diretos do chefe do executivo. Isto significa a participação nas reuniões do gabinete, facilidade de consultas entre o chefe do planejamento e o Chefe do Executivo e, em regra, o estabelecimento de um tipo de relações comparável ao das relações normais entre o Chefe do Executivo e os outros chefes administrativos. Significa, também, que os técnicos da repartição de orçamento poderão facilmente trocar idéias com os do órgão de planejamento, durante o período em que as propostas orçamentárias estiverem sofrendo minucioso exame. Os técnicos de planejamento que participam das reuniões preliminares e finais realizadas na época da elaboração orçamentária, e que desempenham sua tarefa conscientes das infinitas influências que afetam determinadas questões orçamentárias, ficarão em posição de influenciar as decisões acerca dos itens que devem ser incluídos ou excluídos do orçamento. E' provável que o total de casos em que consigam fazer pender a balança represente, num certo número de anos, a diferença entre a realização e o abandono dos objetivos a prazo longo. Se os encarregados do planejamento — quer dentro das repartições executivas, quer em órgãos especializados em planejamento — ficam fora do complexo de relações que determinam as questões orçamentárias e administrativas, seu esforço é feito por amor à arte, apenas.

A CONTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARA O PLANEJAMENTO DE PROGRAMA

O próprio orçamento é um plano de trabalho. No governo federal e em muitas outras jurisdições, o orçamento traça um programa para os dois anos

(10) WALKER, *The Planning Function in Urban Government*, cap. V.

seguintes, ou mais. Como vemos, não há uma linha de demarcação nítida entre o "planejamento" e o "orçamento". Se as repartições executivas descuram do planejamento de suas atividades, a elaboração do orçamento será o único planejamento feito. Eis porque julgamos útil considerar, numa discussão das relações entre o orçamento e o planejamento, algumas das maneiras como o próprio orçamento contribui para o planejamento de programa (11).

Já há alguns anos que os técnicos de orçamento mais esclarecidos chegaram à conclusão de que o orçamento, quando verdadeiramente utilizado como instrumento de administração, pode desempenhar importante papel no planejamento do programa de trabalho. Mais recentemente, o trabalho do *President's Committee on Administrative Management* e outros acontecimentos fizeram com que fôsse geralmente aceita a idéia de que a função orçamentária, numa grande organização administrativa, representa um dos principais fatores de planejamento e controle executivos (12). O exemplo mais frisante é o reforçamento dos poderes do Bureau de Orçamento e sua grande influência, nesta hora, em questões de programas de trabalho (13). A generalização da tendência para o orçamento executivo, nos estados e nas cidades, reforçada pelo estímulo que os estudiosos de administração e as organizações profissionais lhe têm dado, repousa nesse conceito da função orçamentária.

A literatura sobre administração pública tem dado à maneira por que a prática orçamentária

(11) J. WELDON JONES, diretor-assistente do Bureau de Orçamento comentou que "a maior contribuição que o orçamento executivo pode fazer para uma boa direção governamental está no campo do programa. O orçamento é, segundo disse o Presidente, "uma previsão de nosso plano de trabalho" (*Accounting and Reporting from the Standpoint of Administration and Executive Budget Control*, discurso perante a Conferência de Contabilidade Pública Federal, do Instituto Americano de Contadores, Nova York, 2 de dezembro de 1943).

(12) Comissão Presidencial de Direção Administrativa, *op. cit.*, pp. 15-17; LUTHER GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, em GULICK e URWICK, *Papers on the Science of Administration* (Institute of Public Administration, 1937), pp. 13-15; L. D. WHITE, *Trends in Public Administration* (McGraw-Hill Book Co., Inc., 1933), pp. 145-154; e *Introduction to Public Administration* (Macmillan Co., 1939), pp. 203-10.

(13) Cf. NORMAN M. PEARSON, *The Budget Bureau: From Routine Business to General Staff*, *Public Administration Review*, n. 3, pp. 130-39 (primavera de 1943). Ver também HORACE W. WILKIE, *Legal Basis for Increased Activities of the Federal Budget Bureau*, em *George Washington Law Review*, n. 11, pp. 265-301 (abril de 1943).

afeta a execução do programa muito menos atenção do que ao papel teórico do orçamento, no planejamento executivo. O papel que o orçamento e o processo adotado na revisão das propostas orçamentárias desempenham no andamento dos programas e em seu controle só pode ser apreciado mediante a compreensão do que ocorre durante a elaboração orçamentária. Oportuno, pois, examinar certos aspectos do processo orçamentário federal que afetam o planejamento do programa.

O mecanismo do orçamento federal exige que os departamentos e demais repartições planejem seu trabalho com dois anos, no mínimo, de antecedência. O Departamento de Agricultura, por exemplo, exige que seus órgãos apresentem a proposta preliminar, para revisão do Departamento, em maio ou junho do ano anterior ao do orçamento. Assim, a 19 de junho de 1943, o Departamento solicitou a suas repartições que apresentassem as propostas para o ano financeiro de 1945, que vigora de 1 de julho de 1944 a 30 de junho de 1945. A essa época foram enunciadas as diretrizes políticas do Departamento, sobretudo no que toca às propostas relativas às atividades bélicas. E as repartições foram chamadas a apresentar propostas para um programa de trabalho que se estenderia até os meados do ano civil de 1945. Todos os anos os órgãos do Departamento da Agricultura são assim chamados a examinar seus programas, a analisar as situações e os problemas no curso dos dois anos seguintes e a elaborar as propostas relativas a seus trabalhos. Todos os anos, igualmente, são chamadas a apresentar justificativas que estabeleçam a relação entre as propostas e os objetivos do programa a longo prazo, e a significação do trabalho que se propõem a executar (14).

As justificativas são o segundo elemento do processo orçamentário federal que contribui para um mais cuidadoso planejamento do programa. A explanação dos objetivos a longo prazo e da futura significação dos programas propostos, nas justificativas, pode ser favoravelmente comparada com as discussões de questões semelhantes, nos relatórios sobre planejamento. Um exemplo: o leitor pode querer examinar a justificativa apresentada à Sub-comissão de Agricultura da Comissão de Despesa da Câmara dos Representantes, relativa ao

ano fiscal de 1942, especialmente o material relativo ao Serviço Florestal (15). As justificativas ou notas explanatórias apresentadas ao Congresso, acerca das propostas orçamentárias anuais, nem sempre são impressas, como o foram nos debates do orçamento da Agricultura, para 1942; todos os anos, porém, o material apresentado enche de quatro a sete alentados volumes de páginas mimeografadas em espaço um. A preparação deste material, pelas repartições subordinadas e o seu exame e revisão, feitos no Departamento, constituem estágios muito importantes no planejamento e julgamento dos futuros programas de trabalho (16).

O processo orçamentário contribui para o planejamento do programa de muitas outras maneiras menos oficiais. Como dissemos, qualquer proposta orçamentária apresentada por um órgão do Governo Federal ordinariamente é fruto de numerosas conferências e discussões, dentro do próprio órgão. Dessas conferências participam funcionários da repartição, técnicos de orçamento e o chefe da repartição ou seus assistentes imediatos. No curso dessas discussões costuma-se modificar substancialmente o programa de trabalho. Praticamente o mesmo processo se verifica dentro das repartições, antes que as propostas sejam levadas à consideração dos Departamentos, e, mais uma vez, quando as propostas são examinadas no Bureau de Orçamento. Em cada uma das fases de revisão — repartição, departamento e Bureau de Orçamento — os planos a longo prazo e as futuras consequências de certas propostas entram nas discussões, e influem nas decisões tomadas. Resultado líquido: planejamento inteiramente à margem do planejamento mais sistemático que se opera dentro das repartições executivas ou dentro do órgão de planejamento. Se esta modalidade de planejamento, mais sistemática e acurada, pudesse produzir frutos nesta instância seria aproveitada uma das melhores oportunidades para influenciar o curso dos programas governamentais. Todavia,

(15) *Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, Câmara dos Representantes, 77.º Congresso, 1.ª sessão, discussão do orçamento do Departamento da Agricultura para 1942, Parte I, especialmente, pp. 546-65.*

(16) Os processos adotados para a elaboração e revisão das estimativas orçamentárias, dentro do Departamento de Agricultura, foram expostos com bastante minúcia por VERNE B. LEWIS, em seu capítulo *Budgetary Administration in the Department of Agriculture*, constante do livro de JOHN GAUS e LEON WOLCOTT, *Public Administration in the Department of Agriculture* (Public Administration Service, 1940), pp. 403-60.

(14) Proposta orçamentária de 1945 (Circular orçamentária e financeira n. 700, de 19 de junho de 1943 — Departamento da Agricultura).

quer os planejadores dêle participem ou não, o planejamento inevitavelmente se verificará nessas conferências e discussões, como fase inevitável da elaboração do orçamento anual. Um órgão de orçamento consciente das necessidades do programa de trabalho está em condições de fazer uma excelente contribuição para o planejamento, neste estágio.

Outro meio não oficial pelo qual o órgão de orçamento pode influenciar o planejamento do programa é ter em seu quadro pessoas que elaborem programas para as repartições, ao invés de com estas se comunicar através de formulários e processos, apenas. A Divisão de Orçamento e Finanças do Departamento de Agricultura há três anos está experimentando esta solução. Uma meia dúzia de técnicos serve como assistente do Diretor de Finanças, nas questões orçamentárias relativas aos programas específicos que lhe são confiados. Cada funcionário encarrega-se de dois ou três órgãos apenas, familiariza-se tanto quanto possível com seus programas, trabalha com os chefes da repartição para desintrinchar problemas orçamentários e financeiros, participa de discussões preliminares acerca de questões que possam resultar em propostas orçamentárias, e, por todos os meios, procura auxiliar as repartições do departamento a ajustar suas atividades às exigências da política orçamentária e das possibilidades financeiras. Através deste trabalho com os chefes de repartição, nas fases não oficiais do andamento do programa, estes assistentes de orçamento ficam em posição de influenciar os planos das repartições, quanto às exigências orçamentárias, e, por outro lado, de influenciar as decisões da divisão de orçamento do Departamento, quanto aos planos e necessidades das repartições. Embora este tipo de assistente de orçamento ainda esteja em fase experimental, no Departamento da Agricultura, a experiência já indica que a especialização orçamentária, na base de programas, representa valioso suplemento às linhas convencionais de especialização até agora adotadas nos órgãos de orçamento (ex. : propostas, distribuição de créditos, contabilização, tomada de contas, aquisição de material, etc.). Sem dúvida esta especialização aumenta as possibilidades de o órgão de orçamento prestar contribuição inteligente para o progresso do planejamento.

Poder-se-ia de ante-mão levantar uma objeção à idéia de que a elaboração e execução do orça-

mento envolvem um elemento substancial de planejamento, isto é, que este planejamento não é verdadeiro "planejamento", no sentido técnico da palavra. Já acentuamos, porém, que "planejamento", tal como aplicado às atividades do governo, não é uma função esotérica reservada às pessoas fichadas como "planejadores". Planejamento e orçamento são funções próprias da suprema administração, que podem ou não ser exercidas por órgãos e pessoal especializados. A parcela de planejamento que um administrador é capaz de fazer depende de vários fatores. O primeiro, e mais evidente, é sua competência. O segundo é tempo. Em regra, o chefe de uma grande organização tem que resolver questões urgentes, umas após outras, entra dia sai dia. Alguns casos exigem soluções imediatas. Outros podem esperar um dia, uma semana, ou indefinidamente. Para os problemas que exigem solução imediata, o planejamento não passa de uma ligeira ponderação de alternativas. Já no tocante às questões que podem esperar um pouco, ou, como no caso das propostas orçamentárias, suscetíveis de exame periódico, as possibilidades de estudo e planejamento cuidadoso crescem na proporção do tempo e das facilidades concedidas ao chefe.

A assistência de que dispõe talvez seja o principal fator determinante da parcela de planejamento afeta a um administrador. Os órgãos de planejamento autônomos, e bem assim os de orçamento, são produtos da especialização de trabalho. Se o chefe pode transferir o estudo e exame do problema a um órgão central de planejamento ou a um corpo de técnicos, já temos meio caminho andado para a descoberta da solução satisfatória. Se falha essa assistência, o órgão de orçamento tem maior responsabilidade ao estudar os programas durante o processo de elaboração orçamentária e ao tratar das questões financeiras que sempre surgem entre os ciclos orçamentários.

Em suma, a função orçamentária pode ser essencialmente encarada como de assistência ao executivo ou ao administrador — em qualquer nível administrativo, em qualquer jurisdição — no planejamento do programa de trabalho. Se o órgão encarregado do orçamento possui pessoal capaz de estudar os programas, sua contribuição para o planejamento poderá ser esclarecida e substancial. Se, porém, seu quadro se compõe apenas de técnicos especializados em processos fazendários, sua

contribuição será extremamente pobre. A tendência mais vigorosa na administração orçamentária, é, visivelmente, no sentido de facilitar a execução do programa e fornecer-lhe elementos, dentro das limitações necessárias, da política geral. Um maior avanço nesta direção dependerá em grande parte de que homens e mulheres conhecedores de administração geral e habituados a executar programas de trabalho sejam atraídos pelos postos do órgão de orçamento. Isto não será fácil, sobretudo nos estados e cidades, porque as exigências do serviço civil dificultam esta solução e também porque os contadores já dominam o terreno e controlam a seleção do novo pessoal. Talvez a periódica designação dos funcionários das repartições executivas para servir durante certo tempo no órgão de orçamento, e vice-versa, com fins educativos e de treinamento, ofereça alguma oportunidade de melhoria. No conjunto, todavia, pode-se observar, sem desdouro para os valiosos esforços de uns poucos pioneiros no campo orçamentário, que a esperança de um rápido progresso, tanto no setor do orçamento como no do planejamento reside, em grande parte, em forças e interesses estranhos ao atual grupo de técnicos. Mas quer o pessoal do orçamento seja competente ou não, quer se cuide precipuamente de processos ou das reais necessidades dos programas, a verdade é que o órgão de orçamento e seus técnicos continuarão a desempenhar um importante papel na elaboração dos futuros programas públicos. O progresso está em tornar sua influência mais esclarecida, em convencê-los das ingentes tarefas que aos órgãos públicos cumpre realizar.

A PROGRAMAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Pouco dissemos, até agora, sobre a programação das inversões de capital ou obras públicas. Esta atividade atinge tanto o orçamento como o planejamento; os planejadores, e alguns orçamentistas, reconhecem que está a mesma dentro de sua esfera de ação. Evitamos o assunto porque a preocupação com a programação das obras públicas, na literatura sobre planejamento e orçamento, só serviu para obscurecer os outros aspectos da relação existente entre as duas funções. Nosso propósito é justamente focalizar esses outros aspectos talvez os mais importantes de todos. Visto que o programa de obras públicas ou de inversões de capital tem, durante tanto tempo, constituído o prin-

cipal tópico, nesta questão, julgamos oportuno discutí-lo sucintamente.

Nos primeiros planos urbanísticos, o programa de inversão de capital era tratado em termos de emissão de títulos e de campanhas de propaganda destinadas a pôr em execução melhoramentos públicos de grande porte. Recentemente, porém, um "programa de obras públicas" pouco mais significa que a projeção e orçamentação ordenada das principais despesas públicas. Tanto pode abranger a aquisição de mobiliário e equipamento hospitalar como a própria construção de hospitais (17); os programas de replantio de florestas públicas, como a construção de rodovias em florestas nacionais. Assim, no sentido atual do termo, o programa de obras públicas é simplesmente um meio de adaptar os planos às exigências de uma situação orçamentária e financeira provável.

De tempos a tempos surgem esforços conjugados, de grupos e organizações interessados no planejamento das obras públicas, nas cidades, estados e órgãos do governo federal. Muitas cidades e estados elaboraram programas esporádicos, para a inversão de capitais; mas a prática não se generalizou e na maioria dos casos os programas não foram mantidos em dia. O governo federal enviou tremendos esforços no sentido de que as cidades e os estados preparassem programas de obras públicas, desde o término da última guerra (18). Uma das mais recentes e ambiciosas tentativas desta natureza foi a *Public Work Reserve*, financiada como projeto da WPA e patrocinada conjuntamente pela Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais e pela Repartição de Obras Federais. A PWR destinava-se a prestar assistência federal às unidades de governo locais, na elaboração de um programa de obras públicas que pudesse ser lançado quando terminasse o esforço de guerra (19). Graças a muitas razões, não necessariamente ligadas aos méritos da programação de obras públicas, a *Public Work Reserve* foi

(17) Ver *Proposed 1943 Capital Budget and 1944-1948 Capital Program* (New York City Planning Commission, 30 de outubro de 1942), p. 18.

(18) Ver E. JAY HOWENSTINE JR., *Public Works Program After World War I*, em "Journal of Political Economy", n. 51, pg. 524 (dezembro de 1943).

(19) A *Public Work Reserve* utilizou processos desenvolvidos através de projetos de demonstração patrocinados pela *National Resources Planning Board*, *Long-Range Programming in Municipal Public Works* (Government Printing Office, 1941).

precipitadamente liquidada, a 1.º de maio de 1942. A partir dessa época vem esmorecendo o esforço da União para estimular o planejamento de obras locais e estaduais, não obstante em recentes discursos o Major General Philip B. Fleming, diretor da Repartição Federal de Obras, ter exortado as cidades a se empenharem em planos e programas de obras públicas, a fim de se habilitarem para enfrentar os problemas de desemprego, no após-guerra (20).

Grande número de programas de obras públicas municipais tem sido publicado nos últimos anos. O trabalho permanente mais importante, nesse domínio, talvez seja a preparação anual de um orçamento de inversão de capital, pela Comissão de Planejamento da Cidade de Nova York, desde que a atual Carta Municipal entrou em vigor, em 1938. Esta Carta é a única que confere à Comissão Municipal de Planejamento quase exclusiva responsabilidade pela elaboração de um programa de inversões de capital, dentro dos limites financeiros estabelecidos pelo Prefeito. A Comissão recebe propostas dos departamentos, dá audiências, examina as propostas concorrentes e funciona como repartição de orçamento, no que toca a este setor do programa financeiro da cidade. Seus poderes, de fato, excedem os do órgão de orçamento normal: um orçamento de obras, uma vez submetido à Junta de Propostas só pode ser alterado por três quartos dos votos. O Conselho Municipal só pode vetar itens inteiros, ao aprovar o orçamento de obras da Comissão de Propostas. Não lhe é permitido aumentar a autorização ou alterar-lhe as condições (21).

A prática na Cidade de Nova York indica uma tendência no sentido da integração do planejamento e do orçamento de obras públicas, tendência que também se verifica, com pequenas modificações, no âmbito federal. A evolução do planejamento de obras públicas, entre os órgãos federais, não pode ser estudada no pequeno espaço de que

dispomos aqui (22), mas o primeiro passo de significação, no sentido de criar um elo direto, entre o planejamento de obras públicas e o processo orçamentário anual, foi a promulgação do decreto executivo n.º 8.455, de 26 de junho de 1940. Este decreto conferiu à Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, e ao Bureau de Orçamento, conjuntamente, a responsabilidade pela elaboração anual de um plano de obras públicas federais, para um período de seis anos. Esta exigência foi feita pela primeira vez, às repartições federais, na Lei de Estabilização de Empregos Federais (*Federal Employment Stabilization Act*), de 1931, mas os dispositivos desta lei, relativos à programação, não tiveram cumprimento até que a execução da lei foi confiada à Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, pelo decreto de reorganização de 1939. Até a publicação do decreto executivo n.º 8.455, o processo de planejamento de obras públicas, no governo federal, poucas ligações tinha com o processo orçamentário. Para a nossa discussão, a importância deste decreto está na exigência de que todas as repartições de obras submetessem ao Bureau de Orçamento, com a proposta anual, um programa de obras públicas e, mais, que as propostas incluíssem o financiamento das obras constantes do primeiro ano do programa. Os programas apresentados destinavam-se à Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais e ao Bureau de Orçamento, conjuntamente; a primeira elaborava um programa geral de obras públicas que durante muitos anos foi submetido à aprovação do Congresso, logo após a apresentação do orçamento anual (23).

A abolição da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, a 1.º de julho de 1943, criou a necessidade de se rever o processo de planejamento

(20) Cf. *Second Wartime Conference on Municipal Problems: Proceedings of the Twentieth Annual Conference of the American Municipal Association*, outubro 27-29, 1943, Chicago, Illinois. (American Municipal Association, novembro de 1943), pp. 60-64.

(21) Constituição, secs. 221-22. A prática na cidade de Nova York, no que toca as despesas normais para investimentos de capital, tem sido substancialmente modificada pela guerra. A comissão, no entanto, tem preparado anualmente um programa quinquenal e verbas vultosas têm sido votadas para o planejamento minucioso de um programa de obras públicas a ser executado no após guerra.

(22) National Resources Planning Board, *Development of Resources and Stabilization of Employment in the United States* (Documento Parlamentar n. 142, 77.º Congresso, 1.ª sessão, 17 de março de 1941), p. 14; National Resources Committee, *Public Works Planning* (Government Printing Office, 1936); JOHN M. CLARK, *Economics of Planning Public Works* (Government Printing Office, 1935); A. D. GAYER, *Public Works in Prosperity and Depression* (National Bureau of Economic Research, 1935); RUSSELL V. BLACH, *Criteria and Planning for Public Works* (National Resources Board, 1934).

(23) National Resources Planning Board, *Development of Resources and Stabilization of Employment in the United States* (Government Printing Office, 1941); *National Resources Development — Report for 1942* (Government Printing Office, 1942); *National Resources Development Report for 1943, Parte II: Wartime Planning for War and Post War* (Government Printing Office, 1943).

de obras públicas federais. Esta necessidade foi atendida com a promulgação do decreto executivo n.º 9.384, de 4 de outubro de 1943, que representa mais um grande passo no sentido de incorporar a programação de obras aos processos orçamentários normais. Dispõe que todos os departamentos e órgãos do governo preparem e mantenham em dia, através de revisão anual, no mínimo, um programa de obras públicas cuidadosamente elaborado; e que, ao apresentar ao Bureau de Orçamento qualquer proposta referente a projetos de obras públicas ou a trabalhos preparatórios desses projetos, os respectivos plano e programa devem ser incluídos como parte integrante da justificativa que acompanha a proposta. Esta exigência é nova e representa mais um passo no sentido de transformar a programação de obras públicas em parte do processo orçamentário. Até aqui as repartições federais têm apresentado seus programas de obras como documentos separados, ainda quando transmitidos ao Bureau de Orçamento na mesma época das propostas de orçamento anuais.

Os dispositivos dos decretos executivos números 9.455 e 9.384 tiveram também o efeito de transformar o planejamento e a programação de obras públicas em matéria diretamente ligada às divisões de orçamento dos Departamentos. O fato de as propostas relativas ao custeio do plano ou ao início de uma obra projetada terem que ser, agora, justificadas em face do programa a longo prazo, do qual o projeto faça parte, sem dúvida estimula mais estreita colaboração e troca de idéias entre os órgãos departamentais encarregados de planejamento e orçamento. Cumpre notar, aqui, que as divisões de orçamento dos Departamentos são usualmente a principal via de contato com o Bureau de Orçamento, no tocante a outras questões que não as estritamente orçamentárias. Eis porque o fato de os programas de obras das repartições federais serem submetidos ao Bureau de Orçamen-

to lança as divisões de orçamento nos concílios dos que formulam planos e programas, dentro dos Departamentos. Esse processo iniciou-se com o decreto executivo n.º 8.455; e a reforma do decreto n.º 9.384 deverá dar-lhe grande impulso (24).

CONCLUSÃO

O problema de dar direção inteligente à administração dos programas públicos, através do planejamento, não pode divorciar-se das funções orçamentárias. Os elos que os ligam na prática vieram demonstrar a esterilidade da teoria — muito defendida entre os planejadores profissionais — de que o planejamento deveria divorciar-se da administração e da influência “política”, de modo a preservar-se sua pureza. Felizmente um grande número de planejadores já reconheceu a futilidade de tentar separar planejamento e administração. A estes, pode-se dizer que o orçamento é uma forma de planejamento e que este é a base de um orçamento perfeito. Se os planejadores aceitarem o fato consumado de que o planejamento, como função de governo, é tão vasto em escopo como a própria atividade governamental — e por isso mesmo é coexistente com a função orçamentária — o movimento organizado em prol do planejamento terá dado um decisivo passo no sentido da restauração de sua perdida vitalidade. De outro modo, os órgãos de orçamento acabarão assumindo cada vez maior responsabilidade no encorajamento e na coordenação do planejamento do programa, pois o bom planejamento é a base em que deve firmar-se o bom orçamento.

(24) Quando escrevemos este artigo, o Bureau de Orçamento ainda não tinha baixado o regulamento que estabelecerá o processo que os departamentos e órgãos federais deverão seguir, em cumprimento ao Decreto executivo número 9.384. Foram baldados os recentes esforços despendidos pelo Bureau de Orçamento no sentido de conseguir as verbas necessárias ao cumprimento do citado decreto.

Inteligência e profissão

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

Técnico de Administração

"In defining the term 'intelligence', writers have used various phraseologies to say prettier much the same thing". — VAN DYKE BINGHAM, *Aptitudes and aptitude testing*, New York, 1942.

NÃO é de hoje que vêm os psicólogos se dedicando ao estudo da inteligência, em face das diversas profissões. Os resultados dêsse estudo forneceram matéria suficiente para alimentar uma verdadeira avalanche de livros, relatórios, revistas, comunicações, etc. Seria, assim, não apenas fastidioso, mas também extremamente difícil, reproduzir aqui a contribuição de todos os pesquisadores que se têm ocupado do problema das relações entre inteligência e profissão. Ademais, estas notas estão sendo escritas com o simples propósito de *resumir e divulgar*. Admitindo, entretanto, a risinha hipótese de querer alguém obter informações outras, além das que estas notas estão em condições de proporcionar, faremos constantes remissões a uma variedade de livros e autores.

II

RUDOLPH PINTNER, em cuja obra se tem baseado a maioria dos estudos publicados, modernamente, no Brasil e em Portugal, a propósito da inteligência, ensina que as definições desta última podem ser repartidas em quatro grupos:

1. "biológico",
2. "educacional",
3. "uma faculdade" e
4. "empírico" (Cf. *Intelligence Testing-Methods and Results*, New York, 1931).

Pertencem ao primeiro grupo aquelas definições segundo as quais a inteligência é a capacidade de adaptação às situações novas, ou, usando as próprias expressões de STERN, uma capacidade geral que permite ao indivíduo ajustar, conscientemente, seu pensamento a necessidades novas (*a general capacity of an individual consciously to adjust his thinking to new requirements*).

WELLS afirma, no mesmo sentido, que inteligência significa, precisamente, a propriedade de recombinar nossas formas de comportamento, visando agir de melhor maneira em face de situações novas (*intelligence means, precisely, the property of so recombining our behavior-patterns to act better in novel situations*).

PETERSON é menos categórico, dizendo que a inteligência parece ser um mecanismo biológico, pelo qual os efeitos de uma complexidade de estímulos são apanhados em conjunto, produzindo-se, como consequência, uma certa unidade de comportamento (*intelligence seems to be a biological mechanism by which the effects of a complexity of stimuli are brought together and given a somewhat unified effect in behavior*).

Incorporando-se à mesma corrente de idéias, WECHSLER sustenta que inteligência é a capacidade global do indivíduo para agir deliberadamente, pensar racionalmente e comportar-se eficazmente em relação ao seu meio (*... global capacity of the individual to act purposefully, to think rationally and to deal effectively with his environment*. — Cf. *"The Measurement of Adult Intelligence"*, Baltimore, 1939).

De acôrdo com os partidários da concepção biológica da inteligência, esta última é tanto mais elevada quanto maior a facilidade, riqueza de recursos e proficiência com que o indivíduo se liberta de velhos hábitos e adquire outros novos.

Enquanto STERN, WELLS e PETERSON vêem na inteligência a capacidade de adaptação às situações novas, outros autores, como COLVIN e HENMON, nela identificam a capacidade para aprender.

As definições dadas por estes autores se enquadram, por isso mesmo, no chamado grupo educacional. Dentre elas, a mais extremada é a de HENMON, que considera como inteligência não apenas a capacidade para aprender, mas também o próprio conhecimento adquirido, contrariando, as-

sim, um princípio que tende a firmar-se, cada vez mais, no domínio da psicologia. (Veja-se: *BOYTON, Intelligence: Its Manifestations and Measurements*, New York, 1933).

Quase não seria necessário dizer que, para os partidários da corrente educacional, o indivíduo se diz tanto mais inteligente quanto maior seu poder de adquirir conhecimentos.

BURT, Terman e Haggerty são os representantes mais destacados do grupo que considera a inteligência uma faculdade.

Dentro deste ponto de vista, a definição mais típica é a de Haggerty: (Inteligência) é um conceito prático que designa um grupo de fenômenos mentais complexos, tradicionalmente definidos nas psicologias sistemáticas, como sensação, percepção, associação, memória, imaginação, discriminação, juízo e raciocínio... (*is a practical concept connoting a group of complex mental process traditionally defined in systematic psychologies as sensation, perception, association, memory, imagination, discrimination, judgement and reasoning*).

Num sentido mais pragmático, os empiristas (Thorndike, Ballard, Piéron, etc.) se atêm aos resultados práticos do comportamento. É assim que Thorndike define a inteligência como sendo o poder de boas respostas, do ponto de vista da verdade ou fato (*The power of good responses from the point of view of truth or fact*).

Na síntese expressiva de Piéron, a inteligência não é senão um "comportamento valor".

A mesma idéia é esposada por Pintner, que afirma ser a inteligência a mera avaliação da eficiência duma reação ou grupo de reações sob circunstâncias específicas (*Intelligence is merely an evaluation of the efficiency of a reaction or group of reactions under specific circumstances*).

Lugar à parte merece a definição de George Stoddard, baseada nos resultados da aplicação de um dos métodos atuais de investigação experimental da inteligência.

Stoddard, depois de salientar que o problema tem sido tremendamente complicado pela enorme quantidade de teorias, estudos e experiências, propõe a seguinte definição: Inteligência é a aptidão para empreender atividades que são caracterizadas pelo seguinte: (1) dificuldade, (2) complexidade, (3) abstração, (4) economia, (5) adapta-

ção a um fim, (6) valor social e (7) originalidade, e para manter tais atividades sob condições que exigem uma concentração de energia e resistência às forças emocionais (*Intelligence is the ability to undertake activities that are characterized by (1) difficulty, (2) complexity, (3) abstractness, (4) economy, (5) adaptiveness to a goal, (6) social value, and, (7) emergence of originals, and to maintain such activities under conditions that demand a concentration of energy and resistance to emotional forces*). — Cf. *"The Meaning of Intelligence"*, New York, 1943.

Tôdas as definições que acabamos de citar são passíveis de crítica. Referindo-se às de Stern, Wells e demais partidários da concepção biológica da inteligência, poderíamos, por exemplo, objetar que, do ponto de vista prático, é muito difícil determinar a significação exata de expressões tais como "novidade de um problema", "situações novas", etc. Por outro lado, as aludidas definições falam em *capacidade de adaptação*. Sobre este ponto incide a crítica, sem dúvida muito justa, de Boring, Langfeld e Weld: "A adaptação tanto envolve fatores intelectuais como fatores emocionais. Além disso, os problemas da vida aos quais procuramos nos adaptar derivam, geralmente, do nosso meio social. Ora, o meio social consiste, largamente, em nossas relações para com os nossos semelhantes. Por isso mesmo, ele está em constante mudança, e nossos atos de adaptação ou desajustamento o modificam. O gênio, que recusa adaptar-se às idéias do seu tempo, pode com este ato produzir modificações sociais que resultem na adoção de sua chamada atitude de desajustamento, anos após a sua morte.

Em virtude da multidão de problemas ligados ao conceito de adaptação, a definição de inteligência deve confinar-se à esfera psicológica e omitir este critério sociológico" (Veja-se *"Psychology"*, New York, 1935).

Já um dos autores citados neste trabalho salientou, apreciando as definições filiadas à corrente educacional, que a expressão "capacidade para aprender" é dúbia, pode ser interpretada de dois modos, pois com ela tanto podemos dar a entender que o indivíduo é capaz de (1) aprender coisas mais difíceis ou (2) aprender rapidamente.

As definições propostas pelos empiristas possuem, igualmente, seu calcanhar de Aquiles. As bases sobre as quais elas assentam a avaliação do

comportamento (verdade ou fato), ao contrário do que parecem à primeira vista, além de imprecisas, são extremamente incertas.

De um ponto de vista mais geral, pode-se dizer que as definições até aqui citadas manifestam o empenho de dar maior destaque a este ou àquele aspecto do problema que, como estamos vendo, é em si mesmo bastante complexo.

Quando pretendemos estudar a inteligência partindo das definições, nos abalançamos a proeza demasiadamente árdua e de resultados pouco animadores.

Muito melhor será, então, estudá-la, partindo de seus antecedentes :

“*Les phénomènes intellectuels* — diz BOURDON — *ne pouvant se manifester que postérieurement à d'autres phénomènes primitifs, d'ont ils dépendent, il importe, avant d'aborder l'étude de l'intelligence, se faire une idée un peu précise de ces phénomènes primitifs*” (Cf. “*L'intelligence*” — Paris, 1937, pág. 3).

No mesmo sentido se manifesta L. L. MUNN, Cf. “*Psychological Development*”..

Um estudo desta ordem nos levará, facilmente, a duas conclusões :

- 1.º que, ao invés de uma inteligência isolável, o que devemos considerar é o resultado de um comportamento complexo, no qual toda a vida mental intervém (PIÉRON);
- 2.º que a inteligência se manifesta sob diversas formas: o homem inteligente não só aprende bem e rapidamente, como também se adapta às situações novas da vida, pensa reflexivamente, expressa suas idéias com clareza e exatidão, está com o espírito sempre alerta, etc. (AGUAYO).

III

Para THORNDIKE, a inteligência possui quatro atributos :

- 1 — *nível*, ou seja o grau de dificuldade dos problemas que o indivíduo é capaz de resolver;
- 2 — *extensão*, isto é, o número de problemas que, num determinado grau de dificuldade, o indivíduo pode solucionar.

3 — *área*, que não é senão o resultado da soma das extensões dos diversos níveis.

4 — *rapidez*, que se avalia em função do tempo dispendido na solução dos problemas.

(Cf. *The measurement of intelligence* — Columbia University — Bureau of Publications — T. C.).

STODDARD (*Op. cit.*, págs. 4 a 29) enumera os seguintes atributos de inteligência :

- a) *dificuldade*, que se estabelece em função de uma população (conceito estatístico), à vista dos resultados da aplicação de testes;
- b) *complexidade ou área*, que se refere à quantidade de gêneros de tarefa que podem ser empreendidos com êxito;
- c) *abstração*, que torna possível a atividade mental simbólica ou conceptual;
- d) *economia*, que assegura o cumprimento do maior número de tarefas no menor espaço de tempo;
- e) *adaptação a um fim*;
- f) *originalidade*;
- g) *valor social*.

A nós nos parece que STODDARD, ao indicar os atributos da inteligência, foi além desta última, o que explica o fato de ter incluído em sua enumeração o *valor social* e a *adaptação a um fim*.

Não será, porventura, o *valor social* alguma coisa exterior ao ato inteligente e, por assim dizer, um dos critérios para avaliação do grau de inteligência contido no referido ato? E a *adaptação a um fim* não estará, igualmente, fora da inteligência, como simples relação de conveniência, no sentido filosófico do termo, entre o ato inteligente e a situação à qual com êle procuramos nos adaptar?

A STODDARD deve-se, entretanto, reconhecer o mérito de não haver omitido dois dos mais importantes atributos da inteligência: a *abstração* e a *originalidade*.

Convém não esquecer que a dissociação dos atributos da inteligência resulta, simplesmente, de uma necessidade de método, que impõe, para melhor compreensão, a divisão do objeto a estudar. Em realidade, porém, tais atributos são indissociáveis.

IV

Pesquisas realizadas pelos centros de estudos de psicologia em diversos países, notadamente nos Estados Unidos da América do Norte, têm revelado que os indivíduos mais aptos para o trabalho são, em geral, os mais inteligentes de seu grupo.

E' evidente, porém, que a aptidão para o trabalho não dependendo exclusivamente da inteligência, mas também de outros fatores, pode ocorrer uma ostensiva discordância entre a classificação de indivíduos pelo teste mental e pela verificação da eficiência no trabalho. Esta entretanto não é a regra geral.

Sabe-se, ainda, que para determinados tipos de trabalho, os indivíduos de inteligência superior são francamente contra-indicados (PRUETTE). Admitiu-se, a princípio, que tais trabalhos eram os ditos "manuais", pois nêles, ao invés da inteligência, o que deveria importar era a dextreza manual, a precisão dos movimentos, a resistência física, etc. Hoje, entretanto, já não se pensa d'este modo.

No que concerne aos trabalhos manuais qualificados, por exemplo, muitas experiências nos obrigaram a uma revisão de pontos de vista, valendo citar entre elas as realizadas no "*Laboratoire du Réseau de L'État*" (Paris, 1936).

PIERRE LEVY, expondo os resultados dessas experiências, diz a certa altura :

Ainsi, et contrairement à une opinion assez répandue, le rôle de l'intelligence dans l'exécution du travail manuel qualifié paraît être plus important encore que le rôle des fonctions intéressant la justesse, la rapidité, etc., des mouvements (Assim, contrariamente a uma opinião muito difundida, o papel da inteligência na execução do trabalho manual qualificado parece ser mais importante ainda que o das funções relacionadas com a precisão, a rapidez, etc., dos movimentos). — (*La sélection du personnel* — "Actualités scientifiques et industrielles" — N.º 376 — Paris, 1936).

Reverendo as experiências de ISABEL BENNET, WUNDERLICH e outros, somos levados a crer que os indivíduos de inteligência superior são contra-indicados para determinados trabalhos, pelo fato

de serem êstes tão banais, monótonos ou desinteressantes, que inibem os intelectualmente bem dotados de liberar as energias criadas por uma faculdade que possuem em alto grau. Em tais casos (e nem sempre se trata de trabalho manual), verifica-se o desinteresse pelo trabalho, a queda do rendimento e a desadaptação do trabalhador, o qual, geralmente, muda de atividade.

CHARLES DRAKE, analisando estatísticas relativamente recentes, verificou que a taxa de "turnover" é muito elevada entre os trabalhadores de inteligência superior empregados em trabalho rotineiro. São do mesmo autor as seguintes conclusões :

From the viewpoint of industry, it seems necessary to effect an organization around average individuals.

If the high intelligence level is known, or can be inferred from previous attendance at high schools and colleges, it is often better to reject an applicant for this reason alone. (Do ponto de vista da indústria, parece mais necessário a uma organização cercar-se de indivíduos de inteligência média.

Se o alto nível de inteligência é conhecido ou pode ser inferido da passagem por escolas ou colégios, é muitas vezes preferível rejeitar um candidato por esta simples razão). (Cf. *Personnel Selection by Standard Job Tests* — New York, 1942).

Mas se para certos trabalhos os indivíduos de inteligência inferior são provadamente mais recomendáveis que os de inteligência superior, êstes últimos, entretanto, são incontestavelmente mais capazes para trabalhos de outra ordem. Dentro dêstes extremos se pode constituir uma verdadeira escala indicativa dos níveis de inteligência das diferentes profissões. Tais níveis são fixados tendo-se em vista a inteligência média dos indivíduos compreendidos em cada uma das categorias profissionais. Isto naturalmente requer que as provas de inteligência sejam aplicadas a amostras suficientemente grandes e representativas do grupo a estudar. Compreende-se, assim, que as oportunidades para experiências desta natureza não sejam muito frequentes.

Questões de exame

Prof. CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

EXAMINAR em concursos ou provas é técnica difícil. Saber argüir verbalmente ou por escrito é arte delicada.

A função do examinador é apenas uma :

dosar os conhecimentos do candidato em face das necessidades da função a preencher.

Entretanto, examinadores há que se preocupam em dar aos candidatos uma demonstração do próprio preparo, como se eles é que estivessem sendo examinados, esquecidos de que tal preocupação infantil, ridícula e tôla, já lhes contesta a qualidade que gostariam lhes fôsse reconhecida.

Um bom examinador não pode ter vaidades pessoais, nem sofrer de exibicionismos : apura conhecimentos em face das necessidades do serviço, sem tripudiar na fraqueza do candidato, fraqueza que nem sempre decorre da falta de preparo, mas sim da situação psicológica do momento e dos imperativos do *struggle for life*.

Mas, ainda que o examinador não seja vaidoso e que não padeça de exibicionismo, tal não significa que possa ser tido como bom examinador.

Com efeito, além dessa qualidade, há que apresentar mais duas :

- a) conhecimento completo da matéria a examinar;
- b) conhecimento perfeito da função a preencher.

Trata-se, por exemplo, de examinar em Direito Constitucional um professor que disputa cátedra universitária, um acadêmico que pretende bacharel-se e um candidato a oficial administrativo.

Cada uma dessas pessoas terá de ser examinada por um tipo especial de examinador. O examina-

dor muito bom para o primeiro caso poderá ser contra-indicado para os outros, e vice-versa.

Poder-se-á dizer — “mas o Direito Constitucional não é um só?” — Claro que é, mas com aspectos tão diferentes, que nem todos os professores universitários seriam capazes de conseguir aprovação em concurso de oficial administrativo. E’ bem de ver que, do mesmo modo, a recíproca é verdadeira.

O examinador precisa conhecer qual a espécie de trabalho que se espera do candidato à seleção. Por mais douto que seja na matéria a examinar, suas questões estarão fora de propósito se não conhecer as atividades exigidas pelo cargo ou função a preencher.

Entretanto, não é fácil selecionar com perfeito conhecimento das atividades a serem exigidas do candidato; e não é fácil porque, até agora, não temos a indispensável classificação de cargos, pedra angular de qualquer administração de pessoal com veleidades de honradez e eficiência.

Há, contudo, maneira de remediar o inconveniente, baseando-se as questões especializadas de provas e concursos no trabalho real, e não em possibilidades teóricas e utópicas.

Ainda recentemente, meu distinto colega Alexandre Morgado Matos e eu fomos designados para examinar candidatos a Assistente de Organização do D.A.S.P.

Ora, é óbvio que poderíamos ter seguido um dos dois caminhos :

- 1 — ou formular questões teóricas que obrigassem o examinando a demonstrar sua erudição na matéria;
- 2 — ou encarar o problema de modo objetivo e considerar o preparo do candidato em face das exigências do serviço.

Já de há muito eu optara pelo segundo caminho; o bom senso — o que é raro — e a inteligência de meu ilustre colega fizeram-no decidir da mesma maneira.

Ambos trabalhamos na D.C. do D.A.S.P. — ambos conhecemos perfeitamente bem a tarefa de que são encarregados os Assistentes de Organização e, conseqüentemente, o mínimo de preparo a ser exigido dos candidatos a essa série funcional.

Assim, formulamos, mais ou menos nos seguintes termos, uma das partes da prova:

“Supõe-se que o candidato é Assistente de Organização da D.C. do D.A.S.P. e foi encarregado de estudar um serviço de pessoal de dado Ministério, cuja reforma parece aconselhável. Pede-se-lhe:

- I — Analisar a estrutura atual;
- II — Sugerir uma organização nova, podendo aumentar ou diminuir seções, mudar-lhes as denominações, indicar as atribuições de cada uma — se achar conveniente;
- III — encaminhar o trabalho pronto, por meio duma *dissertação* em forma de itens, que exponha os motivos básicos das alterações, ou da conservação da estrutura atual, podendo citar princípios e autores, se assim o entender.

Para esse estudo foi entregue ao candidato cópia da legislação a ser por ele considerada, tendo-se-lhe permitido levar as obras de consulta que desejasse.

Era nosso intuito realizar a prova na Biblioteca do D.A.S.P. para dar ao candidato acesso às estantes, o que não conseguimos por motivos estranhos à nossa vontade.

Assim teríamos colocado o candidato exatamente nas condições do trabalho que iria efetuar como Assistente de Organização:

- a) entrega-se-lhe um caso para estudo;
- b) ele vai à Biblioteca colher o material necessário, conforme ele mesmo julgar que o seja;
- c) como decorrência desse estudo, faz o trabalho da maneira que lhe parece mais aconselhável;

- d) se as autoridades superiores concordarem com o final, fará o Assistente uma exposição de motivos submetendo o caso à decisão do Presidente da República.

Como examinadores, não esperávamos, é bem de ver, que o candidato apresentasse um trabalho como o faria um Assistente já treinado, ou um Técnico de bastante experiência; mas teríamos de verificar se ele apresentava o *mínimo* de conhecimentos sem os quais sua admissão seria contraindicada por falta de capacidade intelectual.

Se a prova fôsse orientada de outro modo, se resolvêssemos, por exemplo, pedir uma dissertação sobre os princípios de FAYOL, o sistema funcional de TAYLOR, as teorias de GULICK, de WALKER e de outros tratadistas ilustres; se figurássemos um caso concreto, cheio de obscuridades, para que o candidato resolvesse pela criação duma autarquia, concessão ou sociedade de economia mista, teríamos:

- ou, a) selecionado indivíduos de memória prodigiosa, mas que talvez nunca pudessem sentir a realidade da administração, pois a dinâmica dos serviços não se encontra nas doutrinas dos tratados;
- ou, b) pedido demais, de vez que, com os elementos duma prova, no exíguo espaço de tempo de 5 ou 6 horas, sem biblioteca ou estatística, *ninguém, ninguém*, repito e grifo, seria capaz de dizer qual o regime mais conveniente, num caso concreto, se autarquia, concessão ou sociedade de economia mista.

Optássemos por um ou por outro dos tipos de prova, a seleção teria sido do mesmo modo defeituosa, o serviço público sofreria duplo prejuízo:

- a) poderia aproveitar quicá os mais fracos dos candidatos;
- b) levaria o desestímulo aos candidatos fortes, criando-lhes talvez um complexo capaz de afastá-los definitivamente dos serviços do governo.

Na parte seguinte da prova, colocamos o candidato em face duma realidade; — a desnecessária complexidade no encaminhamento do processo de

nomeação de funcionário interino, num certo Ministério — e lhe pedimos que simplificasse os movimentos, que racionalizasse o andamento suprimindo fases inúteis. Mas não lhe pedimos traçar fluxograma; queríamos apenas conhecer seu espírito de síntese, saber se podíamos contar com êle para evitar as delongas da burocracia, quando lhe coubesse influir na dinâmica das repartições.

E isso é trabalho que Assistente de Organização deve fazer, tem de fazer.

Na última parte da prova — Estatística, também pretendemos introduzir inovações. Assistente de Organização não faz estatística, mas deve conhecer o bastante para servir-se dela, analisando e interpretando dados; todavia, o que se lhe vem pedindo nos exames pode dar impressão do contrário.

E' verdade que os conhecimentos de estatística exigidos do candidato decorrem mais do acôrdo firmado com o I.B.G.E.; não obstante, dentro dêsse espírito, poderíamos — era o que pensávamos — aproximar as questões da realidade do trabalho. E assim começamos:

“Considerando que duas repartições tratam de assuntos idênticos e que, numa delas, a média aritmética dos processos solucionados num mês foi de 235, enquanto na outra foi de 184, é possível saber qual das duas repartições é a de maior rendimento?”

O candidato não mostraria nessa questão saber como calcular médias, mas — o que é mais importante no caso do Assistente de Organização — até que ponto lhes poderá dar valor, quando o encarregarem de apurar o grau de rendimento de determinado serviço.

“Se a média aritmética dos processos solucionados numa repartição, durante um ano, foi de 300, pode essa repartição ser lotada com 25 servidores, admitindo que cada um dêles é capaz de resolver 12 processos?”

Essa questão é, aparentemente, infantil; no entanto, obrigaria o candidato a considerações em torno do afastamento típico, forçando-o a mostrar que as coisas simples nem sempre são de fácil solução. E não se pode dizer que isso não seja matéria afeta a um Assistente de Organização.

E outras questões do mesmo tipo foram apresentadas; entretanto, o ilustre Professor Fernando da Silveira, meu velho mestre e amigo, objetou-nos que as instruções da prova não nos permitiam pedir tanto. E o Professor Silveira era, na Banca Examinadora, o responsável pela parte de estatística.

Mas, espírito arejado como é, concordou logo conosco em que as instruções deviam ser alteradas e que, enquanto não o fôssem, talvez encontrássemos um meio termo satisfatório para compensar as deficiências.

E formulamos questões destoutro tipo:

“Em uma repartição, é esta a estatística dos processos entrados e a dos servidores existentes:

Ano	Número de processos	Número de servidores
1940	380	65
1941	458	65
1942	480	68
1943	500	72
1944	580	75

Tomando por base o ano de 1940, justificar, por meio do índice relativo, a necessidade do aumento de lotação em 1945”.

Nessa questão, o candidato iria mostrar que sabia calcular números índices, mas — o mais importante para nós — que também sabia servir-se dêles.

E fomos por aí afora, sempre no mesmo ritmo: colocar o candidato dentro da realidade do trabalho que, possivelmente, lhe seria exigido.

*
* *

O problema da formulação de questões em provas ou concursos é mais difícil do que o das respectivas respostas.

Algumas questões existem que mais parecem adivinhação:

“Autorização para afastamento, na forma do art. 35 do Estatuto dos Funcionários, cabe devendo fa-

zer-se o encaminhamento do respectivo processo por intermédio.....”

Ora, quem pode supor que o candidato a exame saiba de cor o que dizem os artigos do Estatuto, os da Constituição, os da Lei n.º 284, etc.... a ponto de os identificar apenas em se lhe dando os respectivos números?

O candidato que sabe ter caído uma questão assim na prova anterior, começa a querer decorar tudo quanto é artigo de lei, e chega ao dia do exame num esgotamento nervoso que o leva à derrota. Muitos foram assim inabilitados.

Questões existem que não poderiam ser apresentadas em forma de testes, porque tratam de matéria controvertida e, por vèzes, fogem àquilo que deve ser exigido do candidato :

“O Departamento Administrativo do Serviço Público :

- é uma autarquia institucional
- não é uma autarquia
- é órgão de deliberação coletiva
- é órgão de administração geral
- é ente paraestatal.

Evidentemente o que se tinha em vista era a resposta :

é órgão de administração geral.

Mas o caso é que o D.A.S.P. tem alguma coisa de órgão de administração, geral e tem outras que o excluem dessa classificação ; logo, o assunto é tipicamente de dissertação, e essa dissertação só poderia ser pedida a *especialistas em organização* e jamais a candidato a escriturário ou oficial administrativo, numa prova de Direito.

Outras questões são formuladas para que o candidato repita textos de lei, como se fôsse possível introduzir na memória todos os textos da vastíssima legislação pedida nas provas de Direito Constitucional, Administrativo, Civil e Penal, como as de oficial administrativo, por exemplo.

Sei de uma que era mais ou menos assim :

“O art. 1.º da C.F. dispõe :

“O Brasil é uma República. O Poder político e é
..... e no interesse”

Eu não responderia, confesso, a êsse teste, sem auxílio de faculdades mediúnicas.

Outras questões ainda são formuladas de tal modo que admitem interpretações diferentes :

“Qual o critério legal para distinguir os crimes das contravenções?”

Dizem que foi exigida uma resposta semelhante a esta :

Os crimes são punidos com penas de reclusão, detenção e multa ; as contravenções, com penas de prisão simples e multa.

Ora, positivamente, seria muito difícil ao candidato acertar com êsse desejo do examinador, de vez que :

- a) a distinção tem de ser feita *a priori*, e a pena só é aplicada depois que a classificação foi feita ;
- b) não é apenas na qualidade da pena que a distinção legal existe ; também há diferença quanto aos máximos ;
- c) no crime há tentativa, que não existe na contravenção ;
- d) no crime não há excusa da ignorância, que a contravenção admite, etc....

Logo, não existe apenas uma distinção legal entre crime e contravenção. Se o desejo era mesmo de obter aquela resposta, a questão teria de ser formulada doutra maneira :

“Relativamente à natureza das penas, qual a distinção legal entre crime e contravenção?”

*

* *

Outra coisa que desorienta candidatos é o pouco espaço deixado nas provas para as respostas pedidas ; se a prova oferece apenas duas linhas para uma resposta que a *padrão* apresenta depois com 6, não houve cuidado na formulação das questões.

Mas isso, que pode ser menos que displicência do examinador, significa reprovação do candidato: abalo moral, perda de dinheiro, de tempo e quiçá de saúde.

As provas não devem ser muito longas; o que se tem em vista dosar no candidato é a qualidade de seus conhecimentos e não a quantidade dêles. Uma prova muito longa de português, por exemplo, pode transformar-se em prova de resistência física, com lugar de destaque nas futuras olimpíadas dos servidores públicos.

Para saber se um candidato conhece flexão dos nomes compostos, 4 ou 5 exemplos bastam, invés de 15 ou 20. Numa prova de meia hora se pode argüir sobre toda a gramática, desde que haja técnica na elaboração dos testes.

E por falar em vernáculo, parece que o essencial no servidor público é saber redigir e não decorar regrinhas de gramática; se alguma coisa tiver de ser sacrificada, que jamais seja a redação.

Por outro lado, não é indiferente a seriação entre as diversas provas dum concurso: exame de matemática depois de exaustivo exame de português, inevitavelmente invalidará muito candidato aproveitável.

Todo examinador deveria colocar-se no lugar do examinando, ao projetar a prova e elaborar as respectivas questões. Seu dever não é aumentar o

índice de reprovações, mas selecionar os verdadeiros valores, os valores capazes de levar ao serviço público a eficiência de que êle precisa.

Assim como o candidato necessita passar por um período de aprendizagem — e não raro todos os que comparecem às provas já freqüentaram cursos especializados — o examinador também carece de treinamento especial. A escolha dos examinadores deveria ser tão cuidadosa, como tem de ser a escolha dos servidores dentre os candidatos apresentados.

O serviço público eficiente depende de servidores capazes; servidores capazes só podem ser conseguidos por meio de provas e concursos; provas e concursos dependem tanto de examinandos como de examinadores; logo, sem bons examinadores não pode haver boa seleção para tornar eficiente o serviço público.

Se, numa simples partida de *foot-ball*, o juiz precisa de preparação anterior, para agir eficientemente, descabido será admitir-se que bancas examinadoras de provas e concursos possam ser constituídas por pessoas de pouco ou de nenhum tirocínio na arte de ensinar e de argüir.

Treinemos, pois, os examinadores, sem ofensa àqueles cujo valor é deveras indiscutível.

A Faculdade Nacional de Filosofia

Reportagem de

ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

"A Faculdade Nacional de Filosofia nasceu com o propósito de aprimorar, orientar, disciplinar, nas suas bases gerais, a cultura de nosso país. A sua penetração deverá ser profunda. Dela e de seu exemplo resultarão influências vitais para todo o nosso organismo educacional, desde o setor primário até às diversificações universitárias". — GUSTAVO CAPANEMA.

INICIAMOS no corrente ano nossa colaboração à *Revista do Serviço Público* com longo trabalho sobre o Jardim Botânico, ressaltando-lhe os encantos por meio de numerosas fotografias e descrevendo, com a ajuda dos cientistas que ali trabalham, os estudos e as pesquisas que no nobre parque da cidade se vêm realizando nos diferentes ramos da botânica.

Neste número da *Revista* outro centro de ensino e pesquisas vamos focalizar, a Faculdade Nacional de Filosofia, cujas atividades ainda não são devidamente conhecidas do grande público. Natural. O Decreto-lei n.º 1.190, que lhe deu organização, é relativamente recente: data de 4 de abril de 1939. Por outro lado, a denominação desse órgão da Universidade do Brasil, anteriormente chamado Faculdade Nacional de Filosofia, Ciências e Letras, instituída pela Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, tem dado margem a interpretação diversa de suas finalidades. Mas aqui estamos para mencioná-las, para mencioná-las e também para descrevê-las. Não custa.

O art. 1.º do Decreto-lei n.º 1.190 diz que as finalidades são estas:

- a) preparar trabalhadores intelectuais para o exercício das altas atividades culturais de ordem desinteressada ou técnica;
- b) preparar candidatos ao magistério do ensino secundário e normal;
- c) realizar pesquisas nos vários domínios da cultura, que constituam objeto de seu ensino.

Para apreciar devidamente essas finalidades, claro que o repórter não precisa falar. O recurso que lhe resta é entrevistar o diretor da Faculdade e alguns de seus professores. Antes, porém, de dar a palavra aos mestres, devemos dizer

ONDE FUNCIONA A FACULDADE

Entre a rua de Santa Luzia e o mar, à avenida Aparício Borges n.º 40, em moderno recanto do Rio, funciona a Faculdade Nacional de Filosofia. Aquela rua, onde noutros tempos passava o bonzinho de burros "Lapa-Lavradio-Carceler", revela ainda vestígios do Rio antigo, com dois marcos expressivos: a graciosa igreja de Santa Luzia e o vetusto edifício da Santa Casa, pouco adiante, com seu nobre pórtico de colunas de granito, em conjunto harmonioso com a escadaria que lhe dá acesso. Não acreditamos, porém, na conservação por muito tempo dessas construções seculares. Não somos ainda muito apegados à tradição...

Não sabemos mesmo como ainda não foi sacrificado pela picareta destruidora o gracioso templo onde se venera a santa que faz o homem ver melhor as coisas, aclarando-lhe a vista quando escurecida pela enfermidade. E bom seria se lhe iluminasse também o coração, tornando-o mais compassivo e indulgente...

Em todo o caso, já é um consolo observar-se respeito à graciosa igreja azul, de um azul côr do céu, insulada em meio de verde gramado e a regular distância dos arranha-céus de agressiva imponência.

E assim considerávamos as coisas quando nos encaminhávamos pelo largo fronteiro à igreja e em demanda da sede da Faculdade, instalada na antiga Casa d'Itália.

O novo órgão da Universidade do Brasil ocupa nesse edifício quatro andares: o 2.º, o 4.º, o 5.º e o 6.º, mantendo ainda algumas seções na sede

primitiva, na Escola José de Alencar, no largo do Machado.

No 3.º andar funciona uma dependência do Ministério da Justiça: o Juízo de Menores.

Quando subíamos ao 4.º andar, onde deveríamos falar ao diretor da Faculdade, o elevador deixou no 3.º três senhoras pobres e dois meninos, gente sofredora que no Juízo de Menores ia procurar, com certeza, alguma assistência oficial, amparo, por algum tempo, para os filhos carecedores de proteção. E, por natural associação de idéias, veio-nos à lembrança a penosa tarefa do Serviço



A sede da Faculdade Nacional de Filosofia, à avenida Aparício Borges n.º 40, esquina da avenida Beira-Mar

de Assistência a Menores, que lá na rua S. Cristóvão n.º 482, recebe depois êsses meninos e meninas pobres que o Juízo lhe envia para serem depois distribuídos pelo Instituto Profissional 15 de Novembro, em Quintino Bocayuva, e por vários patronatos do Governo e também por instituições particulares por ele subvencionadas. O Prof. Meton de Alencar, diretor daquele Serviço, submete antes os menores a vários exames e testes, conforme já descrevemos nesta Revista, e depois inicia tarefa bem penosa: a de descobrir onde encon-

trar vagas suficientes nos patronatos para colocar tanta criança merecedora de proteção!

Soltamos aí esta linha de pingos, assim como se quiséssemos dizer: deixemos as pobres criancinhas lá com o boníssimo Meton de Alencar e cuide-mos da Faculdade de Filosofia, onde não se ensina só a filosofar, mas um mundo de coisas bem mais práticas e úteis à vida real e dura cá de fora.

NO 4.º ANDAR

Esta reportagem seria, de certo, menos desinteressante se realizada noutra ocasião e não agora, em janeiro, quando a Faculdade mantém seus alunos em férias.

Mas pudemos antever pela atividade reinante na Secretaria o que será a vida normal do estabelecimento com seus cursos todos em funcionamento. Pela atividade da Secretaria e também pelos trabalhos de laboratório, onde encontramos professores inteiramente esquecidos de que se achavam em férias. Aliás, já observamos que homens de laboratório, entregues permanentemente a pesquisas científicas, não sabem mesmo distrair-se de outra forma... Lá em Manguinhos, fomos também encontrar o Professor Lauro Travassos e outras eminentes figuras da casa de Oswaldo Cruz em deliciosas férias... de laboratório, onde veraneiam em meio de complicados aparelhos e ao lado de numerosas gaiolas com cobaias e ratinhos brancos, que êles acham muito interessantes. E até o cheirinho característico dêsses laboratórios de biologia constitui para êsses pesquisadores delicioso perfume...

— Desejávamos falar ao secretário da Escola.

— Pois não. O gabinete do Dr. Heitor Corrêa é ali no fim da sala, à esquerda. O senhor pode entrar.

Passamos em meio de duas filas de mesas, tôdas ocupadas por funcionários, moças em maioria, e em seguida nos avistamos com o Dr. Heitor Corrêa, com quem conversamos um pouco. A seu lado, o jornalista Francisco de Assis Barbosa, a quem fomos apresentados. O autor das belas reportagens que, sob o título "Retratos de Família", o *Correio da Manhã* vem publicando aos domingos, mostra-se acolhedor para com o velho repórter, que lhe admira a técnica, o *savoir faire*, como bom disci-

pulo que é de Lytton Strachey, ao falar-nos, de forma simples e atraente, dos grandes vultos do passado.

Penetrante observador, Francisco Barbosa revela-nos na palestra, como em seus escritos, muita justeza e equilíbrio no julgar as pessoas e no apreciar as coisas. E quando, porventura, de nós discorda, o faz com franqueza, oferecendo-nos, entretanto, uma "deixa" que nos permita aperfeiçoar julgamento que nos parecia definitivo.

Sobre as finalidades da Faculdade Nacional de Filosofia, teve êle ensejo de referi-las em linhas gerais, de forma a possibilitar-nos melhor entendimento depois com o seu diretor quando o entrevistássemos.

O diretor não demorou muito. Não conseguimos, porém, tomar-lhe o tempo senão para dizer-lhe de nosso propósito de ouvi-lo com vagar logo que nos pudesse atender em ocasião que achasse oportuna. Ficou para o dia seguinte.

E assim estabelecido foi também cumprido. Conversamos com o Prof. Santiago Dantas, que preferiu expor e não dialogar com o repórter. E aqui damos suas observações sobre as finalidades da Faculdade que dirige e sobre suas apreciáveis realizações:

— "A Faculdade Nacional de Filosofia atende a duas finalidades inscritas no art. 1.º da lei que a criou. A primeira delas é a preparação de homens de ciência e de humanistas consagrados ao estudo desinteressado. A segunda, é a preparação de professores para o ensino secundário, que entre nós, até hoje, foram recrutados sem qualquer preparo prévio especializado.

Esta última finalidade é atendida pelo curso de didática, hoje em dia ministrado em um só ano a todos aqueles que concluíram um dos dez cursos de bacharelato realizados no estabelecimento. Evidentemente, a eficiência completa desses cursos depende de um passo essencial, que será dado provavelmente no corrente ano, segundo decisão do Ministro Gustavo Capanema: tal passo é a criação de um colégio experimental, onde os futuros professores possam fazer sua prática de ensino e onde se mantenha um professorado móvel, recrutado entre os licenciados do ano anterior. Tal colégio trabalhará em íntima relação com a cadeira de Didática Geral e Especial da Faculdade, cujos professô-

res assistentes deverão ser os chefes de ensino do estabelecimento secundário em causa.

Muito se discute atualmente nas nossas Faculdades de Filosofia e nos meios educacionais sobre a conveniência de se manter um curso autônomo, como o de Didática, para a preparação de professores secundários. Há os que pensam que o simples preparo científico ou humanístico, acrescido de um período de prática de ensino, é suficiente para formar professores tão perfeitos como os que saem dos cursos de formação professoral. Há, porém, de outro lado, os que pensam que a formação do professor depende de certas disciplinas fixando a melhor compreensão do próprio aluno, e que, portanto, é indispensável uma formação pedagógica completa para o ensino de qualquer matéria aos estudantes de colégios e ginásios. Este debate se refletirá necessariamente na futura reforma do ensino superior, e nêle têm estado vivamente interessados os professores e alunos das Faculdades de Filosofia.

Se é importante a preparação de professores como finalidade dêsse instituto universitário, não o é menos a formação de cientistas e humanistas que possam fazer progredir desinteressadamente a nossa cultura superior.

Por mais aperfeiçoada que seja a técnica num país, êste não conquista autonomia intelectual e a capacidade de perquirir e descobrir as soluções verdadeiramente nacionais dos seus problemas, se, acima dos corpos técnicos especializados, não trabalha um corpo de investigadores e especuladores consagrados exclusivamente às altas questões teóricas, aparentemente não relacionadas com qualquer problema concreto particular. Todos os países que atingiram a um alto nível de capacidade técnica e espírito inventivo, contaram com essas elites de pesquisadores, trabalhando pelo puro amor da ciência e efetuando as descobertas e as aquisições que depois os técnicos convertem em instrumentos de trabalho prático e métodos de rotina. A Faculdade Nacional de Filosofia tem conseguido, nos últimos anos, dar inegável desenvolvimento à sua secção de ciências, embora ainda não contemos com o equipamento material indispensável para a realização de grandes trabalhos de pesquisa e a ministração de certos ramos muito especializados no ensino. Devemos, com particular satisfação, saudar o florescimento dos estu-



O Prof. Francis Ruellan (o que está de frente) conversando com o Prof. San Tiago Dantas, Diretor da Faculdade Nacional de Filosofia

dos matemáticos e físicos no nosso meio, e também, no curso de química, a compreensão da necessidade de um ramo de estudos que não se confunda com os propósitos mais estreitamente técnicos da Escola Nacional de Química e dos cursos de engenheiros industriais.

Os cursos de letras têm representado igualmente um campo de elaboração dos mais promissores resultados. Novos métodos de estudo e realizações práticas, entre as quais devo mencionar o teatro acadêmico, organizado com o propósito de totalizar a compreensão dos textos antigos e dentro em pouco dos modernos, têm permitido que se assinalasse uma verdadeira renovação nos estudos literários, cujos benefícios serão incontáveis quando as atuais gerações de estudantes estiverem trabalhando em toda a força de sua maturidade.

Devo também assinalar com especial satisfação a renovação dos estudos de geografia, que esperamos ver separados em curso autônomo dos cursos de história, dotados de índole diferente. A geografia se define mais como uma ciência da natureza, estudada no terreno e no laboratório, e capacitando o estudante não apenas para o ensino secundá-

rio mas sobretudo para a realização de trabalhos de campo, que serão fundamentais no melhor conhecimento do nosso país, no domínio das suas condições climáticas e no aproveitamento de suas riquezas. O curso de geografia tem realizado excursões científicas de grande envergadura, entre as quais devo destacar as duas grandes excursões ao Vale do Rio Doce e ao Vale do Rio Iguaçu, e em freqüentes excursões de pequena duração, tem sido modificada e preparada a mentalidade dos estudantes para o gênero de trabalhos que devem empreender e estimular.

A seção de história será, segundo espero, equipada dentro em pouco com um museu de documentação em microfilmes. A Faculdade se tornará, então, um centro de pesquisas, que abrirá aos estudantes possibilidades inesgotáveis, dispensando-os da necessidade de viajar para os grandes centros estrangeiros e permitindo-lhes consultar aqui a documentação inédita existente em outros países. Na formação do seu espírito e dos seus métodos de trabalho tem a Faculdade contado com a colaboração inestimável dos professores estrangeiros contratados desde a sua fundação. Esses representantes da cultura européia e americana, no que ela

tem de mais elevado e útil, têm concorrido grandemente para a fixação dos nossos padrões de ensino e para a larga compreensão das culturas estrangeiras pelos nossos estudantes”.

NO DEPARTAMENTO DE FÍSICA

No 6.º andar falamos com o Professor J. Costa Ribeiro, catedrático de Física Geral e Experimental, no momento entregue às atividades de um dos laboratórios do Departamento de Física.

Sentimos logo que ali iríamos colher notas interessantes para esta reportagem.

— Este laboratório surpreendeu-nos, pois não julgávamos ver que aqui se fazem pesquisas originais, como estou observando...

— Realmente, as pesquisas absorvem grande parte de nossas atividades. E' muito espalhado entre nós o preconceito de que a pesquisa científica é um privilégio dos países ricos, dotados de grandes recursos técnicos e industriais. Sobretudo no que se refere à pesquisa experimental, a opinião corrente é de que a mesma só é possível em grandes laboratórios, dotados de custosíssima aparelhagem material e de que países novos, como o Brasil, não se devem dar ao luxo de pretender realizar investigações científicas desinteressadas, quando há outros problemas, considerados de maior urgência, que ainda não foram resolvidos de forma conveniente. Essa espécie de complexo de inferioridade tem exercido e continua a exercer a mais funesta influência sobre o nível da nossa cultura e sobre o próprio progresso material do país, e suas consequências são tanto mais graves quanto não afetam apenas o instante presente, mas repercutirão com prejuízos profundos e irreparáveis sobre o padrão intelectual e sobre as tradições culturais das gerações futuras, no Brasil. Entretanto, se há valores imperecíveis, dentro da precariedade das relações humanas, são certamente aqueles valores do espírito a que se referiu o filósofo grego que, tendo perdido tudo em um naufrágio, fôra, no entanto, bem acolhido e bem tratado em terras estranhas e até indenizado de tudo quanto perdera, graças ao prestígio universal de suas doutrinas científicas e filosóficas. Esse homem escreveu então a seus amigos exortando-os a que adquirissem essa espécie de bens que nem com um naufrágio se perdem. São, na verdade, os valores intelectuais, científicos e artísticos, representados pelos grandes

vultos do pensamento filosófico, pelos investigadores, pelos descobridores e pelos artistas que, juntamente com os valores morais encarnados pelos heróis e pelos santos, formam o único patrimônio realmente indestrutível dos povos e das nações, resistindo, através dos séculos, a tôdas as contingências materiais e a todos os revezes políticos, militares ou econômicos que eventualmente possam interferir na marcha dos seus destinos históricos.

— Mas as pesquisas aqui realizadas têm possibilidades de imediata aplicação no campo da prática?

— Evidentemente não é só dêsse ponto de vista ideal e superior que o estímulo à pesquisa científica deve ser considerado como uma preocupação fundamental do programa da vida das nações jovens; é também de um ponto de vista mais prático e utilitário, relacionado com o próprio progresso material dessas nações. Com efeito, o desenvolvimento da técnica e o progresso industrial e material que dêle resultam constituem meros subprodutos da atividade científica desinteressada; é esta, porém, a única capaz de abrir novos caminhos e de desvendar novos horizontes, pela descoberta de fatos novos, e das leis que os regem, fornecendo assim as bases sobre as quais se fundam tôdas as suas aplicações práticas, multiplicadas na extraordinária e variada complexidade dos aparelhos, das máquinas, dos instrumentos, dos métodos, dos materiais, das substâncias e dos agentes físicos, químicos, biológicos e terapêuticos, que se tornam cada dia mais imprescindíveis à vida na civilização contemporânea.

— Mas a realização de pesquisas originais não exige sempre a mobilização de consideráveis recursos e o aparelhamento de grandes e custosos laboratórios?

— A história mostra-nos que no desenvolvimento das ciências o fator humano desempenha, em geral, um papel muito mais importante do que os recursos materiais disponíveis. No domínio das ciências físicas, por exemplo, as grandes descobertas, aquelas que abriram realmente novas estradas e imprimiram novos rumos à ciência, foram feitas, quase sempre, em laboratórios relativamente modestos e desprovidos de grandes recursos materiais e nesse sentido a descoberta da radioatividade constitui um dos exemplos mais frisantes. Em todos os casos, porém, tais descobertas foram sempre realizadas por pessoas inteiramente dedicadas à pes-

quisa desinteressada, pessoas certamente dotadas de qualidades e aptidões especiais, adquiridas no 'trato quotidiano' com a investigação da natureza, vivendo num ambiente de elevada tradição cultural e em condições que lhes permitiam consagrar a totalidade de seu tempo e de sua vida aos estudos de suas preferências pessoais.

Daí concluímos que o que importa sobretudo é a criação e a manutenção de *centros de pesquisa*, dotados por certo dos recursos materiais indispensáveis à realização de trabalhos teóricos e experimentais, mas nos quais a condição mais indispensável é permitir que um grupo de pessoas, possuindo a rara e preciosa vocação científica, possam consagrar-se inteiramente à investigação, sem que precisem desviar suas preocupações e seus esforços para o exercício de outras atividades que lhes assegurem os meios necessários à própria subsistência e à de suas famílias.

Em todos os países civilizados tais centros existem e são cuidadosamente mantidos e preservados, nas universidades, nas escolas superiores, nos institutos de tecnologia, ou em outras instituições e

fundações especialmente organizadas para a sua manutenção.

Além de laboratórios bem aparelhados e de uma suficiente liberdade imprescindível à aplicação de recursos financeiros à pesquisa científica, tais centros asseguram, aos que nêles trabalham uma remuneração compatível com o regime de tempo integral, permitindo-lhes assim a máxima eficiência e fecundidade no trabalho científico a que se consagram por completo.

A Faculdade Nacional de Filosofia, da Universidade do Brasil, possui entre as suas finalidades, explicitamente consignadas na lei, a pesquisa científica desinteressada. Compreende-se assim que nela se devam criar e conservar tais centros de pesquisa, dotando-os das condições indispensáveis à sua eficiente subsistência.

Durante os cinco anos em que temos exercido o magistério nessa Faculdade, tivemos a oportunidade de encontrar, entre os seus alunos, não poucos possuidores daquela rara e preciosa vocação que constitui a matéria prima de que são feitos os investigadores científicos.



O Ministro da Educação, Dr. Gustavo Capanema, e o Diretor da Faculdade, Prof. San Tiago Dantas, assistindo a uma experiência demonstrativa da desintegração atômica de uma substância radioativa, no Laboratório de Física Experimental, feita pelo Prof. Costa Ribeiro

Alguns dêles, de tal maneira dominados por essa inclinação, conformam-se em aceitar o cargo de assistente, hoje ainda tão mal remunerado e tão desprovido de expectativas de melhor remuneração, a fim de terem uma oportunidade para a realização de seus sonhos de pesquisa original.

Graças a êsse espírito de desprendimento pelas coisas materiais da vida, tem sido possível, ao Departamento de Física desta Faculdade, reunir um pequeno grupo de elementos que constitui, assim o esperamos, uma semente fecunda da qual poderá sair talvez um dia, com o auxílio dos poderes públicos e, quem sabe, também de particulares dotados de esclarecido patriotismo, um verdadeiro centro de pesquisas científicas.

— Poderia o senhor dar-nos um resumo dos trabalhos já realizados, ou atualmente em curso, no seu laboratório?

— Em 1940 iniciamos uma investigação sobre a radioatividade de minerais brasileiros, utilizando espécimens de uma coleção que há muitos anos vínhamos reunindo e que contém hoje grande número de amostras provenientes de variadas ocorrências no Brasil e no estrangeiro.

Para isso idealizamos um método de medida baseado num circuito de ponte eletrométrica, que foi constituído no laboratório com bons resultados. Nas medidas preliminares realizadas por comparação com o óxido de urânio, um dos minerais revelou possuir uma radioatividade cerca de dez vezes maior que qualquer um dos outros até então examinados. Tratava-se de uma ocorrência verificada em Engenho Central (Município de Rio Branco, Estado de Minas Gerais) e a amostra utilizada fôra-nos oferecida pelo Dr. Caio Pandiá Guimaraes, do Departamento de Produção Mineral daquele Estado, que já a havia identificado como uma "uraninita".

Características análogas encontramos ainda em amostras de outra procedência, provenientes do município de Conceição (Distrito de Brejaúbas) no mesmo Estado, e que nos foram cedidas pelo doutor Viktor Leinz e pela firma Porto Barradas & Cia.

Procedemos, então, a um estudo minucioso dessas amostras, realizando a pesquisa pelo método de emanção e verificamos que a radioatividade em aprêço era proveniente realmente do Radium e não do Thorium, como acontece, por exemplo,

com a monazita e a samarskita, já anteriormente encontradas no Brasil.

Dessas dosagens resultou, como média de várias medidas do teor em Radium do mineral, o valor de 253 miligramas de Radium por tonelada.

E' êste, pois, o mineral de mais alto teor em Radium dentre os de ocorrência conhecida no Brasil e a sua concentração em Radium é mesmo mais elevada que a da Pechblenda, mineral onde foi descoberto o Radium por Madame Curie, e que contém, em média, 210 miligramas de Radium por tonelada.

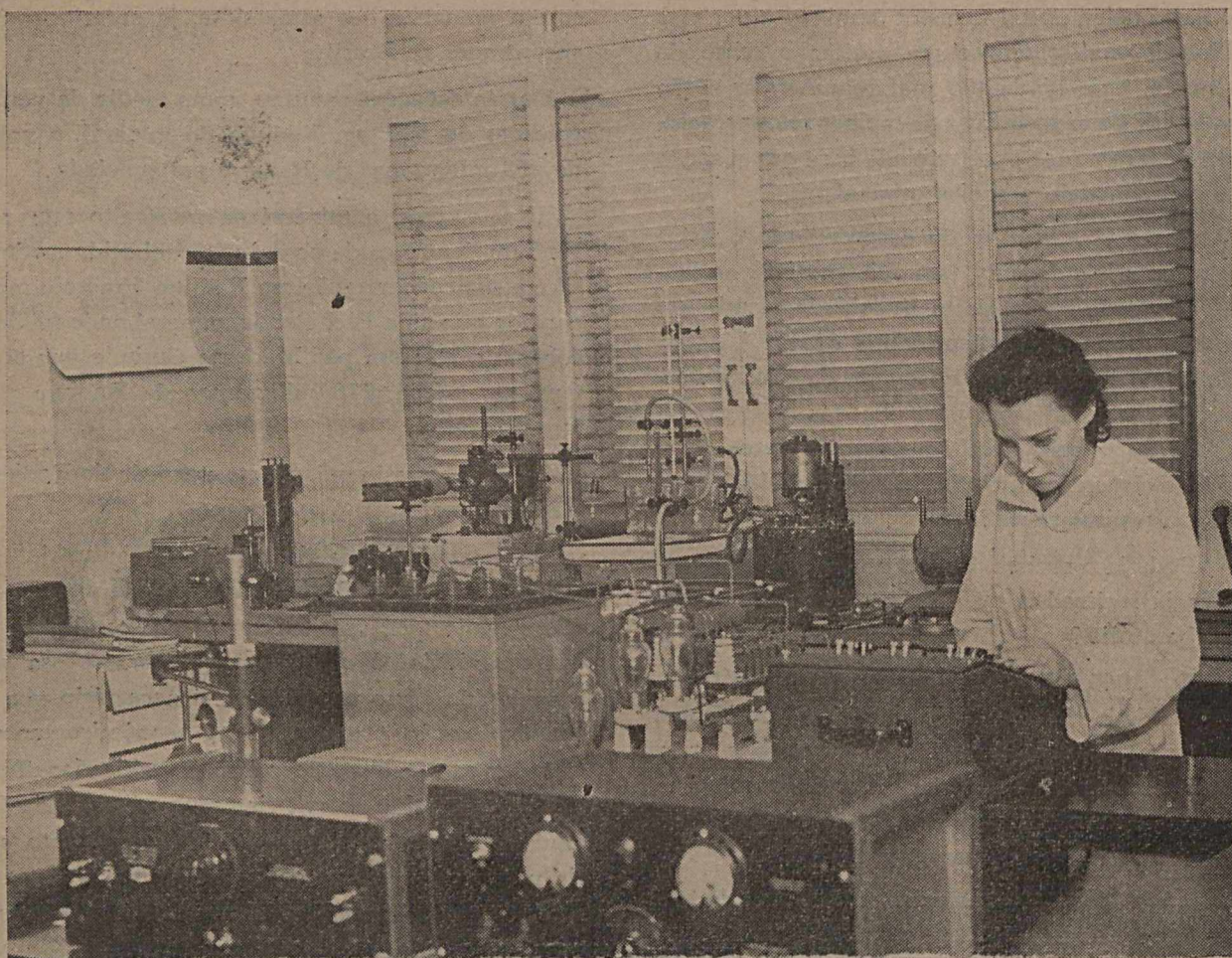
— E é possível realizar-se a extração do Radium desse mineral?

— A possibilidade da exploração industrial de uma espécie mineralógica não depende apenas do seu elevado teor, mas sobretudo das condições de sua ocorrência. Para que um *mineral* possa ser considerado como um *minério* é necessário que a sua exploração possa ser feita economicamente. Ora, por enquanto, as ocorrências verificadas desse mineral, têm sido ocorrências esporádicas; não foi ainda encontrada nenhuma jazida, e, portanto, seria prematura qualquer afirmação quanto à possibilidade ou à impossibilidade da obtenção industrial do Radium por meio desse mineral.

Mas a identificação e a dosagem do Radium, mesmo nessas amostras isoladas, apresentam grande interesse científico e mineralógico. Assim os Drs. Willes Florêncio e Celso de Castro, do Departamento de Produção Mineral do Estado de Minas Gerais, realizaram em 1943 uma análise química muito completa dessa uraninita, dosando o Uranium por via analítica gravimétrica e o Radium por via eletrométrica. Os resultados dessas medidas confirmaram plenamente os que havíamos obtido e permitiram-lhe ainda calcular a *idade* do mineral, pela comparação dos teores em urânio e chumbo, tendo encontrado cerca de 500 milhões de anos.

Atualmente pretendemos empreender o estudo sistemático das demais ocorrências de minerais radioativos no Brasil, achando-se tais pesquisas a cargo da nossa assistente, D. Elisa E. M. Frota Pessoa.

Em 1942, trabalhando em colaboração com o Professor Luigi Sobrero, da Universidade de Roma, que naquela época se achava entre nós, idealiza-



Aspecto do Laboratório de Física Experimental sob a direção do Prof. Costa Ribeiro, mostrando a aparelhagem com que estão sendo atualmente realizadas pesquisas originais relativas aos dielétricos

mos e construímos em nosso laboratório um aparelho de polarização auto-colimador, destinado a estudos de foto-elasticidade, e de birefringência natural ou acidental. Tal aparelho permite ainda a verificação da existência das perigosas tensões moleculares residuais, na fabricação das peças de vidro, bem como a pesquisa das geminações e outros defeitos de cristalização do quartzo, que não podem ser evidenciados nos ensaios com luz natural.

A aplicação do mesmo princípio à construção de polarímetros e sacarímetros, foi feita pelo nosso assistente Sr. Jayme Tiomno que atualmente está realizando pesquisas especiais sobre a fluorescência das soluções.

Em 1943 o Sr. Jayme Tiomno idealizou também um aparelho para determinação mecânica das componentes harmônicas da série de Fourier, o qual, no entanto, não pôde ainda ser executado,

porque exige o concurso de uma oficina mecânica de alta precisão.

— E quais são as pesquisas a que o senhor se está dedicando presentemente?

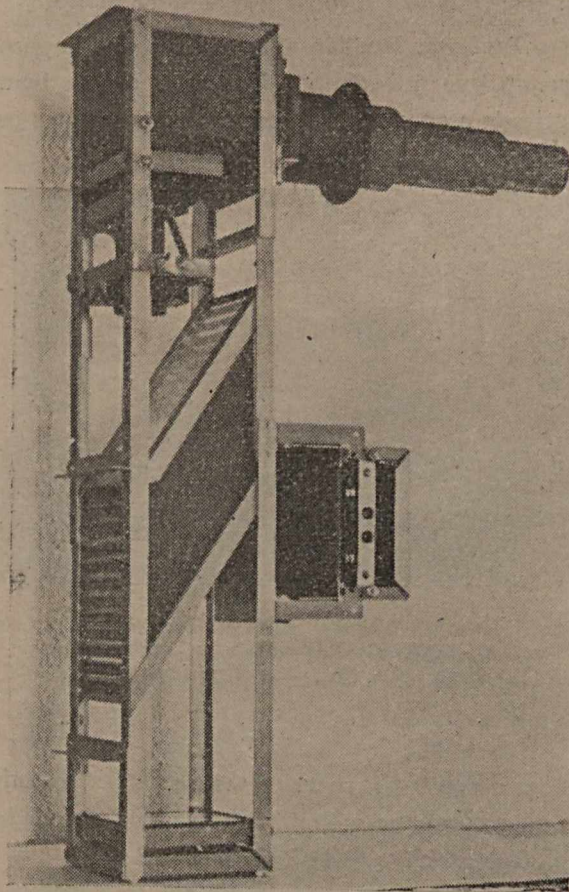
— Desde 1943 temos concentrado nossa atividade no estudo de certos aspectos, ainda mal conhecidos, do comportamento dos dielétricos reais, por sugestão do nosso amigo Dr. Bernardo Gross, do Instituto Nacional de Tecnologia, que há vários anos se vem dedicando ao estudo das anomalias dos dielétricos e que presentemente está realizando pesquisas de grande interesse sobre os “eletrêtos”, isto é, dielétricos que em consequência de tratamentos especiais adquirem movimentos elétricos permanentes.

Obedecendo àquela sugestão pretendíamos estudar a influência eventual da presença de impurezas radioativas sobre o comportamento dos dielé-

tricos sólidos e em particular da cêra de carnaúba, mas, no decurso das primeiras experiências, nossa atenção foi desviada para a observação de outros fenômenos que se manifestam nos dielétricos e cujo estudo constitui presentemente o principal objeto de nossas investigações.

CONVERSANDO COM O PROFESSOR FRANCIS RUELLAN

Na sala do Conselho Técnico Administrativo pudemos conversar com o Professor Francis Ruellan,



Aparêlho de polarização autocolimador de autoria dos Profs. J. Costa Ribeiro e L. Lobrero, idealizado e construído no Laboratório de Física Experimental

regente da cadeira de geografia, que tinha a seu lado a aluna, Senhorita Fanny Rachel Koiffman.

Já inteirado de nosso desejo de ouvi-lo sobre as suas excursões com alunos da Faculdade ao interior do país, trouxe o Professor Ruellan interessante dossier de trabalhos executados em campo, sob sua orientação.

O Professor Ruellan deu-nos logo impressão de que iria falar com agrado sobre o assunto, deixando-nos, portanto, à vontade para longa entrevista...

Muito simpático e jovial, é a cordialidade em pessoa. Uma saudável cordialidade, simples, comunicativa, irradiante!

Quando lhe escapava a expressão adequada, em português, para traduzir o que sentia, a Senhorita Koiffman intervinha com o melhor dos sorrisos, esclarecendo prontamente o que o mestre nos desejava declarar.

Disse-nos o Professor Ruellan que desde 1941 vem realizando excursões com alunos da Faculdade, as quais se estendem do Distrito Federal até ao Brasil Central. Assim é que já esteve em várias zonas do Estado do Rio, Espírito Santo, Minas, São Paulo, Goiás, Paraná e Santa Catarina.

Sob o ponto de vista pedagógico, essas excursões têm duas finalidades diferentes. Uma, destinam-se aos alunos principiantes do estudo de Geografia na Faculdade e são as mais curtas, durando de dois a três dias. Geralmente as turmas são numerosas, alcançando até 50 alunos — moços e moças. Muito simples, essas excursões não exigem equipamento especializado. Nelas se explica uma parte da geografia geral, tendo como exemplo os arredores do Rio de Janeiro.

E, nesta altura, o Professor Ruellan esclarece-nos melhor:

— O próprio Distrito Federal oferece um conjunto perfeito, como verdadeiro laboratório de geografia. Assim, pois, explica-se ao aluno a evolução do relevo e também a evolução do povoamento e da exploração econômica. Tenho estendido essas excursões a Niterói, Itaboraí, Cabo Frio, Macaé, Campos, etc.

— E o segundo tipo de excursão?

— É a de investigação minuciosa. Destina-se mais aos alunos do curso de doutorado da Faculdade e é realizada em colaboração com o Conselho Nacional de Geografia. As excursões desse tipo são bem mais complexas, pois envolvem iniciação à pesquisa científica geográfica, devendo os alunos levar adequado equipamento, inclusive tudo quanto se refere a material de estudo. Como essas excursões são realizadas com a participação do Conselho Nacional de Geografia, as despesas que elas acarretam são divididas conforme o número

de participantes de cada instituição. Escolhe-se uma região do país, a qual é estudada sob o ponto de vista da geografia regional. A primeira foi feita no município de Goiânia e as seguintes na região de Itatiaia, em Rezende, em Guaratinguetá, Cunha, Angra dos Reis, Vale do Rio Doce, São Paulo, Curitiba, Foz do Iguaçu, Paranaguá, Blumenau, Florianópolis, Monte Alegre, no norte do Paraná, Londrina e Apucarana. Esta durou trinta dias.

— E como o senhor distribui os trabalhos?

— Cada aluno tem de realizar trabalho próprio de pesquisa. Para melhores resultados, formo sempre três equipes de alunos. A primeira, de geomorfologia, isto é, estudo do relêvo, com três subdivisões. Uma de geomorfologia propriamente dita; outra, de geologia e a terceira, de topografia. A segunda equipe trata da climatologia, com uma subdivisão de climatologia propriamente dita; uma de hidrografia e outra, finalmente, de biogeografia. A terceira equipe cuida da geografia humana com duas subdivisões: uma do estudo de gênero de vida e povoamento, e outra, de estudos econômicos.

Depois dessas informações gerais, o Professor Ruellan nos mostrou o seu *dossier*, contendo os relatórios de uma dessas excursões, condensando os trabalhos das três equipes, realizados com o concurso de duas secretárias, de um encarregado das questões científicas e outro da organização administrativa da excursão.

Terminada a excursão, as secretárias fazem um relatório de cada equipe e depois, então, o geral, que é apresentado para ser discutido nas tertúlias do Conselho Nacional de Geografia, cujo *Boletim* regularmente publica as atas das reuniões.

O relatório definitivo, contando com tôdas essas contribuições, já está sendo preparado para ser publicado.

Abrindo uma pasta de cartolina, dela o Professor Ruellan retirou vários relatórios datilografados, apreciando-os ligeiramente, nos pontos que julgou adequados talvez à publicação nesta reportagem. Ponderamos-lhe que melhor seria se publicássemos um deles na íntegra.

— Pois, então, este aqui da excursão ao Pico do Cauê parece-nme conveniente à divulgação em seu trabalho.

— Muito obrigado. Mas podemos continuar a conversar um pouco mais...

— Esse relatório refere-se à interessante região de Presidente Vargas, antiga Itabira, em Minas,

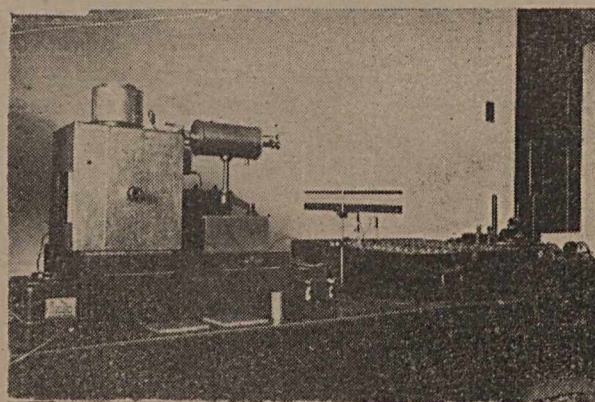
onde visitamos o Pico Cauê. Gostaria que o senhor ressaltasse em sua reportagem que esses nossos relatórios refletem observações objetivas em terreno, pois faço questão de que meus alunos realizem pesquisas originais, sem valer-se do concurso de qualquer bibliografia.

— Há grande interesse dos alunos por essas excursões ou eles vão apenas passear?

(A pergunta, convenhamos, não poderia ser mais inconveniente...)

E antes que o Professor Ruellan respondesse, a Senhorita Koiffman o fez com muita vivacidade, quase mesmo em forma de protesto. E escusado será dizer que isso só pôde nos agradar muito.

E o Professor Ruellan aproveitou o ensejo para dizer-nos que a Senhorita Koiffman estava bem autorizada a apreciar a conduta dos alunos, pois os



Aparelho para medidas de radioatividade, de autoria do Prof. Costa Ribeiro, idealizado e construído no Laboratório de Física Experimental

observou muito de perto, como secretária científica da excursão ao vale do Rio Doce. Prosseguindo, acrescentou:

— A chefia de cada equipe é atribuída sempre a pessoa da maior experiência e muitas vezes recai num próprio aluno do curso de doutorado da Faculdade. Também é dada a professores estranhos ao quadro da Faculdade e que, quando podem, participam de nossas excursões. O Professor José Veríssimo da Costa Pereira, do Colégio Pedro II, tem chefiado muitas vezes equipes de geografia humana. Também o Professor Carlos Junqueira Schmidt, do Serviço Meteorológico Nacional, que dirige a parte de climatologia.

O Professor Ruellan citou ainda os Professores Fábio de Macedo Soares Guimarães, Orlando Valverde e outros. Cada equipe tem a responsabilidade de seu material e de suas observações, mas presta a seus vizinhos toda a colaboração de que, porventura, precisem para os ajudar nas interpretações. O chefe da equipe distribui o trabalho entre seus assistentes mais adiantados dentro do quadro do itinerário geral. Todas as noites, se possível e, mais tardar, na volta da excursão, cada equipe fornece seu relatório diário, no qual anota suas observações precisas e suas interpretações.

Perguntamos ao Professor Ruellan como consegue perfeito entendimento entre os numerosos participantes de uma excursão, e sua resposta foi precisa :

— De forma muito simples : com disciplina, que consigo voluntariamente dos participantes no interesse comum. Rapazes e moças são iguais nas suas atribuições. As alunas devem ter coragem para carregar seus próprios sacos e os instrumen-

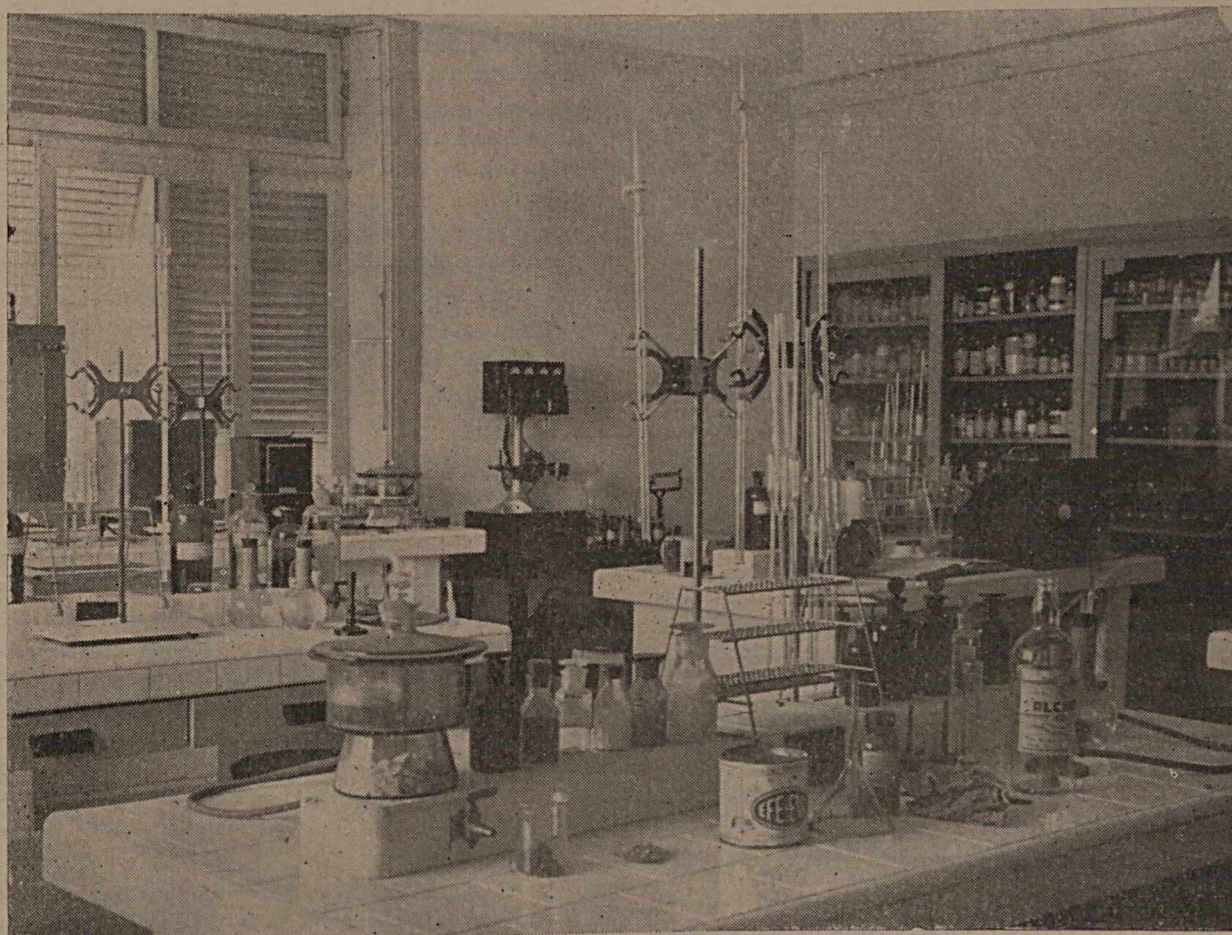
tos pelos quais são responsáveis e só aceitam auxílio quando muito cansadas. Na refeição ao ar livre não deve haver nem servidores, nem convidados, mas cada um deve ajudar de acordo com a missão que lhe fôr determinada pelo chefe e pelo cozinheiro.

Depois o Professor Ruellan passou a focalizar os resultados práticos das excursões ao campo, dizendo-nos :

— No campo, ao ar livre, é que reside a verdadeira tarefa do geógrafo. Quando ele volta ao gabinete de trabalho é para tirar partido da viagem de estudos que realizou e formular problemas que ele estudará na próxima excursão.

E, rindo com certa malícia, acrescentou :

— Só existe geografia de gabinete para o compilador. O trabalho de gabinete serve apenas de complemento da investigação no campo, que é a fonte viva de toda a observação e interpretação



Um aspecto do Laboratório de Química Analítica. Aparelhagem destinada a análises volumétricas

nova. Aliás, os grandes mestres, no passado e presentemente, não seguem outro método — único na verdade que pôde libertar a produção geográfica do trabalho livresco e do vão palavreiro, sem base científica e sem nenhuma relação com a vida na terra.

Declarou-nos o Professor Ruellan que tem, pois, sempre em mira formar geógrafos de campo, a exemplo — acentuou bem — do que já se faz com tanto sucesso entre nós na geologia, como se observa na Escola de Ouro Preto, onde se têm formado grandes mestres.

Sentíamos que não havia mais como arranjar tempo a tomar ao Professor Ruellan e à sua gentil secretária, mas assim mesmo voltamos a indagar de outras excursões, além das mencionadas. Referimos ao nosso jovialíssimo entrevistado as observações que fizemos, dias antes, em Caxambu, onde a pobreza nos arredores da cidade nos impressionou profundamente.

— Ah! sim, Caxambu; por lá estivemos também em estudos. Saímos de Juiz de Fora com destino a Campos do Jordão, passando por Lima Duarte, Rio Preto, Caxambu, São Lourenço, Itajubá, Paraisópolis e Campos do Jordão. Fomos também a Volta Redonda. Em agosto de 1943 estivemos no Vale do Rio Doce e aqui a Senhorita Fanny Koiffman também participou da excursão, como secretária. Devo dizer-lhe que é ela licenciada em geografia e história e está tirando o curso de doutorado de geografia. Assim também a Senhorita Lysia Maria Cavalcanti, que foi secretária científica à excursão do Paraná em 1944 e está elaborando os respectivos relatórios. Agrada-me referir-me também à Senhorita Maria Therezinha de Segadas Viana, secretária da excursão a Minas Gerais, em outubro de 1944. Ela é filha do Coronel Segadas Viana, atualmente nas operações na Itália, como comandante de um regimento da F.E.B.

E, muito satisfeito, acrescentou o Professor Ruellan que, quando é possível, leva também a esposa às excursões, ficando ela incumbida dos serviços gerais, que compreendem a alimentação, higiene, socorros e transporte dos excursionistas.

Estava terminada nossa agradável palestra com o eminente Professor da Faculdade Nacional de Filosofia e que, reproduzida nesta reportagem, muito a valorizou, como não de sentir os nossos leitores através das informações interessantes que nela colhemos e também pelo que se lê neste

RELATÓRIO DA EXCURSÃO AO PICO DO CAUÊ

“No primeiro dia de estadia em Itabira, domingo, 22 de agosto de 1943, foi nosso objetivo atingir o soberbo pico do Cauê, cujo fulgor nos dias ensolarados indica o nome da própria cidade que domina — Itabira, “pedra que brilha”.

Novamente, foi o caminhão nosso meio de transporte; seguimos pelas pitorescas ruas de Itabira, tortuosas, estreitas e íngremes, conforme a topografia da região; a riqueza da região aparece nessas próprias ruas, calçadas de ferro, que mal separam as antigas casas coloniais, com telhados de quatro inclinações e ligeiramente levantados nos ângulos e sacadas de grades caprichosamente recortadas. Muitas dessas casas são de madeira sólida e construídas sobre alicerces de pedras, algumas assobradadas e solenes, com pátios internos, lembrando a influência moura. Nossa impressão foi de que mergulháramos no passado, principalmente levando em conta que Monlevade estava tão próxima.

A pequena cidade conserva em tudo os aspectos da era passada de mineração, lembrando as antigas cidades de Minas, como Sabará e Ouro Preto, que tiveram sua prosperidade ligada ao ouro.

Parece ter surgido em 1720, quando Francisco Faria Ilhernaz e seus irmãos se instalaram ao norte de Itabira, nas minas de Itambé. Tomando o Cauê como bússola, atravessaram umas dez léguas de floresta virgem costeando a serra, até atingirem, finalmente, a base do pico através da garganta do Piçarrão.

Foi-lhes compensada a aventura, pois encontraram grande abundância do fulvo metal numa das nascentes que emanavam da serra, o córrego da Prata, como o denominaram.

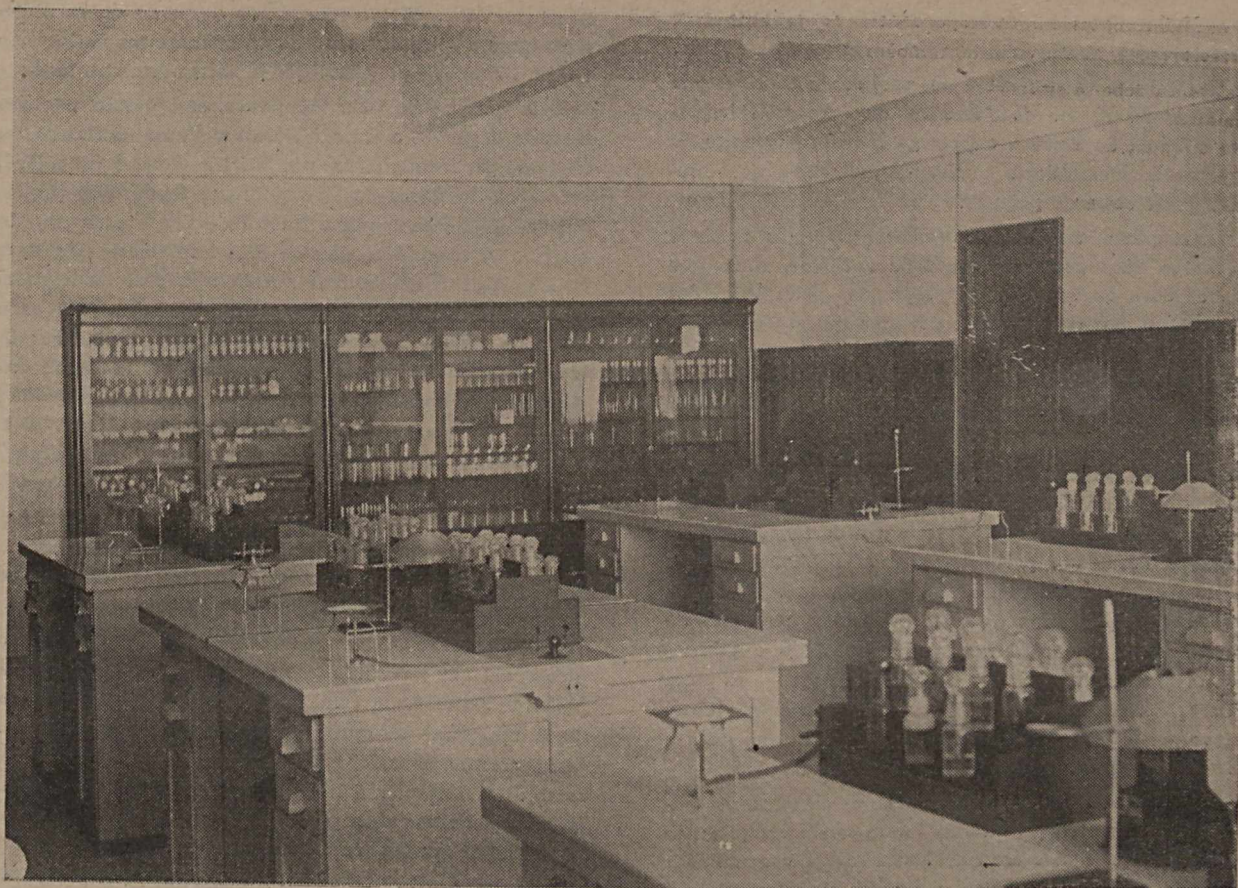
Aí ergueram uma capela a N. S. do Rasário e estabeleceram em torno um núcleo, a que deram o nome de Itabira.

A origem foi, pois, a mesma da antiga S. José da Lagoa: em torno do santo padroeiro, o pequeno núcleo com alguma base agrícola visando incessantemente o ouro.

Durante o século XVIII, esta fonte de riqueza perdurou; Saint Hilaire anotou que seu desenvolvimento voltou-se primeiramente para leste e para a parte inferior do bloco de Itabira, separado dos outros maciços por vales profundos, como dos ribeirões da Penha e do Piçarrão.

A atividade agrícola progrediu, estando sua prosperidade evidentemente ligada à exploração mineira. Esta, como grande fator de povoamento, fez com que em pouco tempo brotassem no meio da floresta inúmeras fazendas que, através da prática de derrubada, iniciaram as culturas nesta região; ainda hoje restam os nomes de Girau, Rocinha, Chácara da Olaria, Recanto, Pontal, Periquito, Onça, Mamembe cujas produções alimentícias foram estimuladas por este primeiro surto industrial, em que se assinala a manufatura de espingardas, cujo modelo foi seguido em toda a região.

A decadência das minas acarretou também o declínio dessas fazendas, do mesmo modo que o reinício da atual exploração mineira, produziu o ressurgimento da agricultura.



Outro aspecto do Laboratório de Química Analítica, sob a direção do Prof. Djalma Hasselmann, onde se emprega sistematicamente a moderna técnica de análise "semi-micro"

Apesar de não possuir tradições agro-pastoris, à crise do ouro seguiu-se um surto agrícola, com o café, de que Itabira chegou a ser grande produtora, exportando até para São Paulo, através do vale de Sta. Bárbara, sem suspeitar que alimentava um rival. De fato, foi de curta duração este ciclo econômico, devido principalmente às melhores qualidades do solo paulista e também às dificuldades de transportes — os carregamentos eram feitos em lombo de burro e a distância do litoral era dificultada por grandes obstáculos naturais.

Todavia, subsistem alguns remanescentes nos arredores da velha Itabira do Mato Dentro, onde se encontram as encostas das montanhas cobertas de cafezais, muitos dos quais inteiramente abandonados e confundindo-se com uma floresta secundária em substituição à primitiva que, geralmente, é conservada no topo para evitar os efeitos destruidores da erosão.

A ausência da locomotiva fez com que Itabira se conservasse em grande isolamento, mantendo-se orgulhosa de suas tradições, sem contato com as grandes transformações do mundo moderno.

O declínio de Itabira, que pairou sobre a cidade até pouco tempo, está marcado em casas abandonadas ou em ruínas, de que batemos algumas chapas.

Outras, entretanto, ainda ostentam o esplendor de outrora, como a Igreja de N. S. do Rosário, no Largo da Matriz, situada numa elevação, o prédio do Colégio de N. S. das Dores, a antiga residência da família Andrade, hoje hotel da Companhia Vale do Rio Doce.

Apesar da prolongada fase de estacionamento, Itabira não descuidou inteiramente de certas necessidades essenciais à manutenção do nível de vida de seus habitantes; assim, a própria educação recebeu as devidas atenções, contando com vários estabelecimentos de ensino, como o Ginásio Sul-Americano e a escola normal de N. S. das Dores, que atrai jovens de outros Estados, além de alguns grupos escolares.

Uma pequena industrialização foi tentada; duas fábricas de tecidos — Gabiroba e Pedreira — ainda estão em funcionamento, bem como oficinas de fundição e uma fabricação de arreios, mais ou menos em declínio.

O caminho que parte de Itabira na direção do Cauê segue primeiramente uma rua de habitações pobres, principalmente depois de passado o colégio de Nossa Senhora das Dores; o pequeno planalto do Campestre é atingido por uma espécie de cornija, ao norte da cidade.

Enquanto Itabira se acha situada a 750-780 m de altitude, aproximadamente, o Campestre está a 854 m; trata-se de um patamar que se liga ao nível de peneplanície de

850 a 960 m, pois há correspondência de altitude com outras elevações, abrangendo também o aeroporto a 891 m.

Itabira acha-se situada sobre um pequeno platô dissecado pelos afluentes do rio do Peixe, de que são mais importantes o Canal da Serra e o Córrego Sêco provenientes do Campestre e, sobretudo, o Córrego Água Santa, que atravessa a parte oeste da pequena cidade.

E' exatamente acima da confluência do Água Santa e do Córrego Sêco que está localizada a cidade, como que pousada sobre pequenas colinas separadas pelos vales dos afluentes dos dois rios. Resulta daí uma topografia acidentada que o calçamento de itabirito rolado torna ainda mais sensível; as ruas de comércio seguem as curvas de nível, comunicando as alas leste e oeste da cidade.

A topografia de Itabira traz a marca de retomada de erosão ou rejuvenescimento, cujos traços são muito sensíveis em todo o vale do rio do Peixe. Sua situação em cabeça de vale, perto do limite da bacia do Peixe e do rio Tanque, é acentuada pela proximidade do contato entre o substratum gnáissico atribuído ao arqueano e a camada estratificada algonquiana da série de Minas, conforme indicam as cartas; de acordo ainda com este dado, o itabirito aflora nas montanhas situadas a NW da cidade — os picos do Cauê, Conceição, Esmeril, Periquito. A excursão deste dia teve por objetivo o pico do Cauê, cujo vulto nacional e internacional constituiu o ponto máximo de atração.

O núcleo mais antigo do povoamento se encontra no fundo do vale e os terraços laterais foram sendo conquistados à medida que a cidade crescia. Desta maneira, a umidade penetrante do fundo do vale foi evitada, ao mesmo tempo que não ficou prejudicado o abastecimento de água.

Um destes terraços está justamente assinalado pela igreja de N. S. do Rosário; comprovam eles escavamento dos rios a partir de uma série de anfiteatros constituídos pelas nascentes de pequenos cursos d'água de modelado bem evoluído, ao pé de grande crista monoclinial que abrange o Cauê, Esmeril e Conceição.

Atingindo o Campestre, notamos grande transformação da paisagem física e cultural, que em todos os aspectos difere da velha Itabira do fundo do vale. A topografia é bem mais regular, tendo favorecido bastante os trabalhos de planificação, que ainda estavam em andamento na ocasião. O local é bastante propício para a instalação de uma indústria moderna, oferecendo espaço tanto para usinas como para habitações.

O contraste com a colonial Itabira já era verdadeiramente freqüente, desde então, quando as instalações eram ainda provisórias. Parte deste platô já estava ocupado pelos escritórios e armazéns da Companhia Vale do Rio Doce e casas de operários encarregados da planificação e exploração do minério. Cada grupo de pequenas vilas é presidido por um patrão, que é empreiteiro de uma obra. São habitações geralmente pobres, algumas caiadas e com cobertura de sapê; seu caráter provisório as justificava no momento, pois existem projetos de inúmeras avenidas onde se instalarão futuramente.

Segundo informações do engenheiro que nos acompanhou, trabalhavam 400 operários.

O grande futuro que espera esta região talvez não esteja muito à tona para quem a observe apenas num simples

golpe de vista. Mas o movimento desusado de caminhões e presença de técnicos e operários estrangeiros no local trazem a febre do progresso que já anima este rico torrão.

Dois rios passam pelo Campestre, assegurando o abastecimento d'água — o córrego Sêco e o Canal da Serra; caso ainda sejam insuficientes, não haverá grandes dificuldades em captar as águas do Córrego Água Santa, que banha a cidade. Já foram também traçadas e preparadas para instalações de águas e esgotos as ruas transversais, Inglaterra, Estados Unidos e Liberdade. A Comp. Vale do Rio Doce visa em primeiro lugar, pelo menos atualmente, a exportação do minério. Ao Campestre chegarão os trilhos que ligarão esta parte do sertão de Minas com o litoral, construídos por aquela entidade que também incorporou a Vitória-Minas e promove seu melhoramento. Também nas vizinhanças imediatas foi construído o aeroporto, que se liga ao Campestre pela rua do Brasil.

Atualmente, a produção mensal é de 12 mil toneladas e para o futuro estão projetadas 5 mil toneladas diárias, o que demonstra a vasta margem de desenvolvimento econômico que possui este riquíssimo potencial.

No Campestre encontramos uma mina em péssimas condições, em que havia um afloramento de jacutinga, que é a hematita pulverizada com grande proporção de ferro associado um pouco ao ouro. Embora não seja explorada industrialmente, o ouro ainda fornece campo para alguma extração, lembrando a principal atividade de outrora; foi mesmo achada uma pepita de ouro de 500 gr. na mina A. Trata-se, porém, de um trabalho acessório.

Nessa zona já se observa, também, uma argila vermelha proveniente da oxidação do minério de ferro e ainda blocos de ganga. Este revestimento continua pela estrada recentemente construída, que vai até a altitude de 1.200 m na base do Cauê, onde se faz propriamente a exploração do minério, cuja reserva está estimada em 40 milhões de toneladas.

No terraço preparado para a exploração, verificamos afloramentos de itabirito com estratificação de hematita compacta em camadas espessas, intercaladas com outras de quartzo mais ou menos granular. De acordo com análises deste minério realizadas por Fróes de Abreu são insignificantes as impurezas, apenas existindo um pouco de sílica.

Estes afloramentos de itabirito aparecem em várias formas nesta região; a própria hematita compacta originada em grande profundidade dá a specularita, mais densa, que às vezes se apresenta numa variedade micácea, cuja textura é de pequenas lâminas.

Destaca-se, também, a Chapinha, uma forma de itabirito que contém pouca sílica e cerca de 62 % de ferro; a riqueza do minério traduz-se igualmente em sua grande variedade, a que também correspondem muitos nomes locais, atingindo a cerca de 200. Dentre esses cumpre ainda assinalar o conglomerado hematítico, a limonita ou hidróxido de ferro, a jacutinga, menos densa e porosa.

As direções tomadas mostraram grande variação, mas predomina em média, a de NW; o mesmo notamos com as inclinações.

Entre o sopé do pico do Cauê e o cume o desnivelamento é apenas de 170 m facilmente vencidos graças à encosta leste de declive suave deste maciço de perfil dissi-

métrico. Apenas a ganga dificultou um pouco a marcha, pois determina um solo muito rugoso, de vegetação xerófila que lembra a vegetação da encosta também em declive suave do pico de Belo Horizonte. Este tipo de vegetação constitui uma verdadeira savana de altitude, contando com plantas espinhosas e bromeliáceas, líquens, mirtáceas e uma planta característica da região, a canela de ema, que se desenvolve sobre a ganga e particularmente, como parece, sobre as encostas expostas aos ventos marinhos, conforme observações prévias no pico da Serra do Curral del Rei; as raízes servem de combustível e também para a confecção de pincéis de boa qualidade e de diversas dimensões, utilizados principalmente para a caiação das casas operárias. Todos os aspectos desta vegetação são bem visíveis nas fotografias 17-34 e 38 e 8-3.

A ganga de "brecchia", que reveste a encosta, parece de formação local argilo-limonitosa e apresenta os característicos elementos angulosos. A camada de ganga repousa sobre o minério de ferro. Na descida, passamos por um outro trecho em que o revestimento da encosta era de pequenas pedras, o cascabelho, resultantes da ação erosiva elementar através notadamente dos efeitos dos raios atraídos pelo ferro do minério; o material menos resistente é desagregado e escorrega graças ao declive, depositando-se depois em talude. Geralmente sua presença indica a existência de jazidas maciças.

Do alto do pico do Cauê, a 1.373 m de altitude, a paisagem que ante nós se espalhava era ampla e variada, fornecendo uma bela visão de conjunto de toda a região circunvizinha. De um lado tem-se a Serra do Espinhaço e de outro a peneplanície que se estende ao S e SW, e Itabira,

marcada pela confluência de vários rios, aparece no centro da região de contato entre o algonquiano e o arqueano.

Em suas linhas gerais, o relevo se assemelha bastante ao que foi observado do alto do morro do Talho Aberto, consistindo a paisagem numa alternância de cristais monoclinaes, correspondendo às camadas de rochas duras de algonquiano e de cristais sub-horizontais, testemunhas das antigas superfícies de erosão.

A região de Itabira pareceu-nos mais perturbada, entretanto, do que as até então estudadas.

O próprio pico do Cauê é um "hog back"; a direção geral das camadas é para NW, enquanto que sua inclinação varia de 54 a 60° para NW; estas foram as medidas médias, mas já num outro trecho apresentaram-se inteiramente diferentes. A inclinação da encosta suave da crista monoclinai é, aliás, somente de 50° aproximadamente; a superfície de erosão corta as camadas em bisel.

Esta disposição coloca o abrupto para SW, o que é uma orientação bem diferente do que foi observado na região de Monlevade e de Belo Horizonte, pois aí a direção geral das camadas era W-SW-ENE e a inclinação para SSE, enquanto que a encosta abrupta era para NNW. Grande parte da forma do Cauê é recente, constituindo uma saliência destacada do resto da superfície de erosão.

A SW o pico da Conceição desenha uma outra crista monoclinai, formada igualmente de camadas de itabirito, cuja direção geral é quase WE, com uma inclinação geral para o N, embora esteja assinalada para o S na carta desenhada por um engenheiro inglês de Itabira Iron. O interessante é que esta crista monoclinai tem o abrupto vol-



O secretário da Faculdade Nacional de Filosofia, Dr. Heitor Corrêa, no seu gabinete de trabalho

tado para WNW e perto do cume, a cerca de 1.280 m a inclinação das camadas é para ESE.

Quanto ao maciço do Esmeril, onde igualmente domina o itabirito, a mesma carta indica uma direção geral WSW-ENE e a inclinação desenha uma pequena sinclinal seguida de uma anticlinal que imprime a esta elevação o caráter de uma crista monoclinial.

No lombado de Periquito o cimo apresenta um perfil simétrico, mas a inclinação das camadas é quase NS e a inclinação dirigida para E.

Tôdas estas indicações demonstram suficientemente a complexidade da estrutura de toda esta região, razão por que se torna necessária grande cautela na sua interpretação. Vimos como as inclinações destas diversas cristas monoclinais divergem entre si, além de possuírem localmente inclinações diferentes.

Entretanto, conforme indica a carta já referida, estes blocos isolados parecem pertencer a uma mesma crista. Na verdade, a direção geral dos afloramentos nada tem a ver com a direção das camadas.

Segundo o prof. Ruellan é provável que tenha havido um movimento geral de desdobramento que partiu de Belo Horizonte até o Cauê, mas é preciso não esquecer a importância de movimentos locais, representados por dobras de cobertura indiferentes à direção do anterior, isto é, reproduzindo-a ou não e representando apenas metamorfismo de epizona.

Desta forma não se poderá afirmar categoricamente que a série de Minas apresente grandes perturbações de maneira geral. Pelo menos nesta região de Itabira é difícil chegar-se a esta conclusão, pois o itabirito algonquiano se apresenta esporadicamente. Efetivamente, apenas aparece em pequenos blocos isolados, tendo causado grandes embaraços à Itabira Iron na procura de porções intermediárias.

Supõe o prof. Ruellan que na região do Cauê e das cristas vizinhas tudo partiu de uma grande peneplanização; assim, um fato que chama a atenção é que picos isolados como o Cauê e Conceição se destacaram graças à erosão, parecendo corresponder ao nível que partiu de 1.400 m aproximadamente de altitude. Rochas mais resistentes ao trabalho da erosão foram pouco a pouco destacadas, desenhando o perfil característico dos "hog-backs"; compreende-se assim que a superfície de erosão não segue exatamente a direção das camadas e não raro aparecem camadas cortadas em bisel mergulhando em profundidade.

No próprio pico do Cauê restam vestígios dos testemunhos do aplainamento, que se encontram numa altitude de 1.040 a 1.070 m e também a 1.240-1.275 m no sopé, que provavelmente têm correspondência mais adiante, constituindo, portanto, níveis de erosão.

A SE do alinhamento dos "hog-backs" Conceição e Cauê a erosão atacou fortemente, produzindo um abrupto ao pé do qual se encontra Itabira e uma série de níveis "embóités" acompanhados por numerosos terraços. A E formas de relêvo suaves parecem confirmar que se trata do arqueano, enquanto que a W, na direção de Aliança, testemunhos de uma antiga superfície de erosão, à cerca de 1.050 m, foram mais respeitadas.

E' necessário frisar que o alinhamento geral dos afloramentos é NE-SW e, conseqüentemente, paralelos ao alinhamento dos afloramentos da região de Monlevade e de Beio Horizonte. Exatamente a SSW percebe-se uma crista monoclinial que provavelmente subsistiu ao ataque erosivo graças à natureza das rochas algonquianas, destacando-se na superfície de peneplano de 850-900 m a que corresponde também o Campestre.

Tais foram os níveis de erosão que conseguimos notar do nosso elevado observatório: pelo que ficou descrito em relação aos níveis de peneplanização de E, correspondendo ao arqueano e de W, atribuído ao algonquiano, calculamos que o tão procurado "contato" era o S, embora, na realidade, as formas de relêvo não fôsem tão significativas, pois a transição entre as duas séries é bastante suave, fazendo crer que foram aí nivelados por uma mesma superfície de erosão.

Ainda seguindo a opinião do prof. Ruellan, o problema da posição do algonquiano em relação ao arqueano é motivo para amplas discussões e provavelmente alguma luz será lançada através da aplicação dos trabalhos de Moraes Rego sobre a série de S. Roque em São Paulo, ao algonquiano da série de Minas.

A Comp. Vale do Rio Doce tem seus planos organizados e estudados para o programa de instalações e exploração racional. Conforme mencionamos, esta entidade tem projetos de atividades intensivas, graças ao contrato com o governo americano, devendo fornecer 150 mil toneladas de minério por mês, em dimensões determinadas previamente.

Esta Companhia foi constituída recentemente com o capital inicial de 200 milhões de cruzeiros divididos em ações de 1.000 cruzeiros; 110 milhões de cruzeiros foram subscritos pelo governo brasileiro e o restante é baseado em subscrição pública.

Além disso, o governo norte-americano forneceu um empréstimo de 14 milhões de dólares numa reserva que responderá à compra de material nos Estados Unidos; durante um período de 25 anos o minério será expedido para esta nação.

Dirige a Companhia um Conselho Diretor constituído de 5 membros, 3 brasileiros e 2 americanos; o presidente é o Dr. Israel Pinheiro, que representa o Estado de Minas.

Para atingir os fins em vista, terá que resolver uma série de problemas que se impõem. Assim, em primeiro lugar, o da escavação que deverá ser feita mecanicamente, a fim de reduzir ao mínimo a mão de obra; a mecanização será levada a tal ponto que o número de 300 a 400 operários será suficiente. O acondicionamento será feito por um britador primário de grande capacidade de produção, instalado sobre a plataforma de 1.200 m de altitude, ao pé do Cauê. Este aparelho será alimentado por caminhões de uma capacidade de 32 a 35 toneladas e o minério será a seguir transportado diretamente por um funicular para a estação de Presidente Vargas, recentemente inaugurada, enchendo automaticamente os vagões da estrada de ferro Vitória-Minas que os transportarão até Vitória.

Não há dúvida de que o problema do transporte é uma questão de importância capital que exige, em primeiro lu-



Secretaria — Seção de processos escolares

gar, uma transformação das linhas férreas da Vitória-Minas; aliás, o papel da eletrificação será bem vultoso no desenvolvimento dessa indústria. Não só começará pela via férrea, como abrangerá a organização local e a do porto de Vitória. Não é preciso insistir na grande função reservada neste particular às generosas quedas d'água da região.

Entretanto, interessando às bases da produção industrial em larga escala, a energia hidráulica não impedirá o rol do carvão vegetal, que continuará sua atuação associado à pequena siderurgia, especializada na fabricação de certos tipos de aços e como grande fator de povoamento nesta zona em que deflorestamento significa avanço da faixa pioneira e saneamento.

Tem-se, assim, dentro da mesma região Monlevade e Itabira, marcando contrastes definitivos com uma zona de povoamento antigo ligado à atração do ouro; separados por curta distância, relativamente, estes centros mostram atualmente duas formas diferentes de exploração da riqueza comum — o ferro — em grande parte condicionado pela própria situação geográfica: Monlevade confinada num espaço estreito e Itabira abrindo-se em anfiteatros e rasgada amplamente para a calma peneplanície de leste. Dentro da paisagem moderna, atravessamos uma zona de uma siderurgia à base de lenha e outra que possui facilidade de transporte do carvão mineral e futuramente de energia elétrica.

A riqueza extraordinária do minério do Cauê facilitará a solução do problema dos transportes cuja complexidade aumentará com os crescentes progressos desse parque industrial; os vagões que impulsionarão o minério para o litoral poderão voltar carregados de carvão mineral destinado aos

fornos Martin e também de carvão vegetal para a metalurgia de Monlevade. O próprio minério compensará as despesas do frete, pois é indiscutível a sua procura, estando todos os centros industriais ricos bastante interessados.

Além disso, os lucros ainda darão margem para a construção de fornos para produção de aços especiais, à base da energia hidro-elétrica; acrescente-se a inexistência do problema do transporte de certos minerais raros, indispensáveis à obtenção de aços especiais de que o Brasil é bem provido e chegaremos à conclusão de que as condições são realmente favoráveis à plena expansão deste grande potencial econômico.

Por outro lado, haverá a vantagem de não exigir mão de obra numerosa, deixando, pois, à margem os problemas complexos de povoamento. A agricultura e a criação se aproveitarão igualmente destes meios de transporte acrescidos, bem como da instalação de novos consumidores nas cidades.

E, assim, em pouco tempo, dentro do sertão mineiro, quase à meia distância entre a capital mineira e o litoral, ter-se-á à beira das tradições do passado uma cidade jovem e forte, criada dentro de sua própria riqueza pelo engenho do homem e dominando do alto de seu sítio as sombras tortuosas da velha Itabira".

CONVERSANDO COM O PROFESSOR THIERS MARTINS MOREIRA

O professor Thiers Martins Moreira é catedrático de Literatura Portuguesa da Faculdade e ali

vem emprestando uma nova feição às atividades didáticas de sua cadeira. Assim é que já organizou dois espetáculos de caráter inteiramente universitário destinados à aprendizagem das letras portuguesas. E a propósito dessas iniciativas assim se expressou o professor Thiers Moreira :

— Sempre me preocuparam os problemas da didática da literatura e, ao assumir a cadeira de Literatura Portuguesa na Faculdade, comecei logo a ensaiar a aplicação de critérios de aprendizagem que me pareciam indispensáveis ao ensino superior das letras. Exemplifico : a dificuldade no ensino do teatro quinhentista, fazendo compreender ao aluno a plástica das cenas, a expressão própria das figuras ideadas pelos autores, só conhecidos através do texto. Lembrei-me das iniciativas clássicas nas Universidades européias e tentei, já em 1942, a primeira representação vicentina a fim de obter no palco, com o jogo das cenas e a interpretação exata das personagens, uma reconstituição tão fiel quanto possível das representações que, diante dos reis de Portugal, fez realizar o próprio Gil Vicente. Tratando-se de um teatro destinado ao ensino das letras e não propriamente a obter um êxito teatral, a representação de 1942, como a segunda em 1944, se fizeram, respeitando os textos da época, sem qualquer adaptação ou modernização.

— E conseguiu o professor torná-lo assim mesmo interessante, apesar de se tratar de um texto quinhentista ?

— Creio que sim. O êxito entre os alunos eu posso afirmar que foi obtido. Houve perfeita compreensão do texto, sem trazer qualquer dificuldade para os intérpretes no representá-lo. O uso do texto autêntico auxiliou não só a compreensão do fenômeno literário em sua pureza como, em muitos casos, auxiliou a compreensão de certos fenômenos de linguagem que, sem a sua interpretação, tornavam-se naturalmente obscuros. O esforço para encarnar a personagem, reproduzindo-lhe a natureza psicológica, levou o intérprete naturalmente a uma melhor compreensão dos fatos da linguagem que, diante da simples leitura do texto, ou passariam despercebidos ou escapariam à sua inteligência interpretativa.

— E quantas peças o professor fez representar até agora ?

— Em 1942 levamos no palco do salão nobre da Faculdade o célebre “Monólogo do Vaqueiro”

com que, em 1502, Gil Vicente deu início ao seu teatro ou, melhor, fundou o teatro português. O monólogo foi dito em castelhano e não na tradução de Lopes Vieira. Foram representados também o “Auto da Alma” e o *intermezzo* pastoril do “Auto de Mofina Mendes”. No ano passado, a cadeira fez representar o diálogo do Príncipe Felício com o eco, da comédia de Rubena, e o “Auto da Feira”, uma das peças da maturidade do gênio vicentino. Em ambas as representações a autenticidade foi garantida, não só nos textos como no arranjo da representação.

— E os cenários deveriam ser bem esquisitos, dada a época da representação...

— Nada disto ! Vou adiantar-lhe mais esta informação : não precisamos de cenários. Aliás, como tudo indica, não os houve ao tempo de Gil Vicente. As representações com êle se faziam nas câmaras reais ou nos pátios. Nada indica que houvesse cenários. Diante dessa técnica primitiva de representação, o êxito se calcava inteiramente na melhor interpretação dos versos, o que, para o ensino da literatura, é o mais conveniente — concluiu o professor Thiers Martins Moreira.

NA BIBLIOTECA

Na Biblioteca conversamos com o escritor Otto Maria Carpeaux, que a dirige.

Instalada no 2.º andar, essa dependência da Faculdade é muito agradável. Ar e luz penetram-lhe por largas janelas, tornando-a confortável e acolhedora.

O escritor Otto Maria Carpeaux, com quem de muito nos acostumamos a conversar aos domingos, através de sua magnífica colaboração ao *Correio da Manhã*, não conhecíamos pessoalmente. Aliás esta reportagem veio oferecer-nos oportunidade de nos aproximar de figuras destacadas de nosso meio cultural que há muito desejávamos conhecer de perto e julgávamos, entretanto, difícil, à falta de ocasião, de motivo que nos permitisse fazê-lo.

E Carpeaux não poderia ser mais acolhedor para com o insignificante repórter do que foi. De lápis em punho íamos fixando com vagar o que êle nos dizia, aquiescendo com solicitude em responder a todas as nossas perguntas. E' esta a *tradução* de nossos rabiscos, espécie de taquigrafia infernal, que nem sempre conseguimos decifrar fielmente.

— Esta biblioteca é, como a própria Faculdade, de formação relativamente recente : data de 1939. Foi organizada numa época na qual já havia certas dificuldades de dotá-la de obras indispensáveis. A tarefa era, portanto, difícil. Apesar dessa deficiência, a Biblioteca foi tratada como se fôsse uma biblioteca já formada, sendo confiada a um serviço de mera conservação. Daí êstes graves inconvenientes que se foram sentindo, em parte, até hoje : insuficiência de coleções, insuficiência dos serviços de compra, insuficiência dos catálogos e, finalmente, antiquado sistema de sua organização em geral.

— E desde quando o senhor a dirige ?

— Desde 1942 e sempre apoiado na confiança da direção desta Faculdade e na do Ministro Doutor Capanema e do Dr. Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P. Naquele ano, a situação geral das bibliotecas brasileiras havia melhorado bastante, graças ao trabalho meritório do Instituto Nacional do Livro, dirigido com tanta inteligência pelo doutor Augusto Meyer. Havia também o exemplo de bibliotecas, organizadas conforme os sistemas mais modernos, como a do D.A.S.P., dirigida pela Sra. Lydia de Queiroz Sambaqui. Desde

aquê tempo é também digno de registro a reforma do Curso de Biblioteconomia da Biblioteca Nacional, dirigido pelo Dr. Josué Montello.

— Quantos volumes há nesta biblioteca ?

— Cerca de vinte mil. As suas instalações, que eram antigamente na praça Duque de Caxias, então muito deficientes, são atualmente, como o amigo pode ver, das melhores existentes. A falta de adoção dos sistemas modernos de biblioteconomia fazia-se sentir nesta biblioteca. E' bem verdade que tínhamos de considerar as circunstâncias gerais e especiais da situação. Como qualquer biblioteca de sua natureza, esta precisava, sobretudo, de cuidados especiais de organização, como centro de estudos de uma escola superior, com 47 cadeiras diferentes, o que lhe empresta, sem dúvida, feição especial. Quero referir-me também ao serviço de empréstimo e de catalogação. O de empréstimos, numa escola superior, é mais importante do que o de leitura na sala, a qual é realizada pelos alunos quase sempre pouco antes das provas. Em geral, gostam êles de estudar em casa. Reconhecendo isso, o serviço de empréstimos de livros aqui foi reformado conforme os modernos princípios vigen-



O Diretor da Biblioteca, escritor Otto Maria Carpeaux, conversando com o redator da "Revista do Serviço Público"



Vista parcial da sala de leitura da Biblioteca

tes nas bibliotecas norte-americanas. Facilidades correspondentes introduziram-se também com respeito à leitura na própria biblioteca. Depois era preciso reformar o serviço de catalogação. O fichário de autores e o fichário topográfico foram inteiramente reformados. Então, começou a elaboração dum fichário conforme os assuntos. O antigo fichário de assuntos encontra-se em caminho de substituição por outro, conforme o sistema decimal e que serve como livro de consulta: o leitor encontrará nesse fichário a indicação da bibliografia dos assuntos que pretende estudar. A sua elaboração exige conhecimentos muito variados, fato que já diz respeito às circunstâncias especiais a que já me referi.

Na Faculdade Nacional de Filosofia existem atualmente, como disse, 47 cadeiras: línguas e Literaturas grega, latina, portuguesa (com uma cadeira de literatura brasileira), francesa, espanhola (com uma cadeira de literatura hispano-americana), italiana, inglesa (com uma cadeira de litera-

tura norte-americana) e alemã; filosofia, história da filosofia, psicologia, ética, história antiga, medieval, moderna, americana e brasileira; geografia física, humana e do Brasil; antropologia; sociologia, economia política, ciência política, estatística, matemática, geometria superior, física teórica e experimental, química inorgânica e analítica, química orgânica, físico-química; geologia, mineralogia, biologia, zoologia e botânica; e as diversas cadeiras de Pedagogia e Didática.

A variedade dos assuntos cria problemas especiais. A elaboração do catálogo decimal exige conhecimentos científicos dos mais variados, dos quais um bibliotecário em geral não dispõe. Acontece o mesmo com respeito à compra dos livros: a seleção rigorosíssima conforme o valor impõe-se, tanto mais que a verba anual de Cr\$ 100.000,00 não é muito opulenta. Enfim, o chefe de biblioteca precisa de conhecimentos variados também para atender às consultas da parte dos alunos.

Estão esboçadas, com isso, as várias tarefas especiais da biblioteca da Faculdade Nacional de Filosofia. Justifica-se também, dêste modo, o fato de a direção da biblioteca ser confiada, em vez de a um bibliotecário de carreira, a um intelectual de formação universitária.

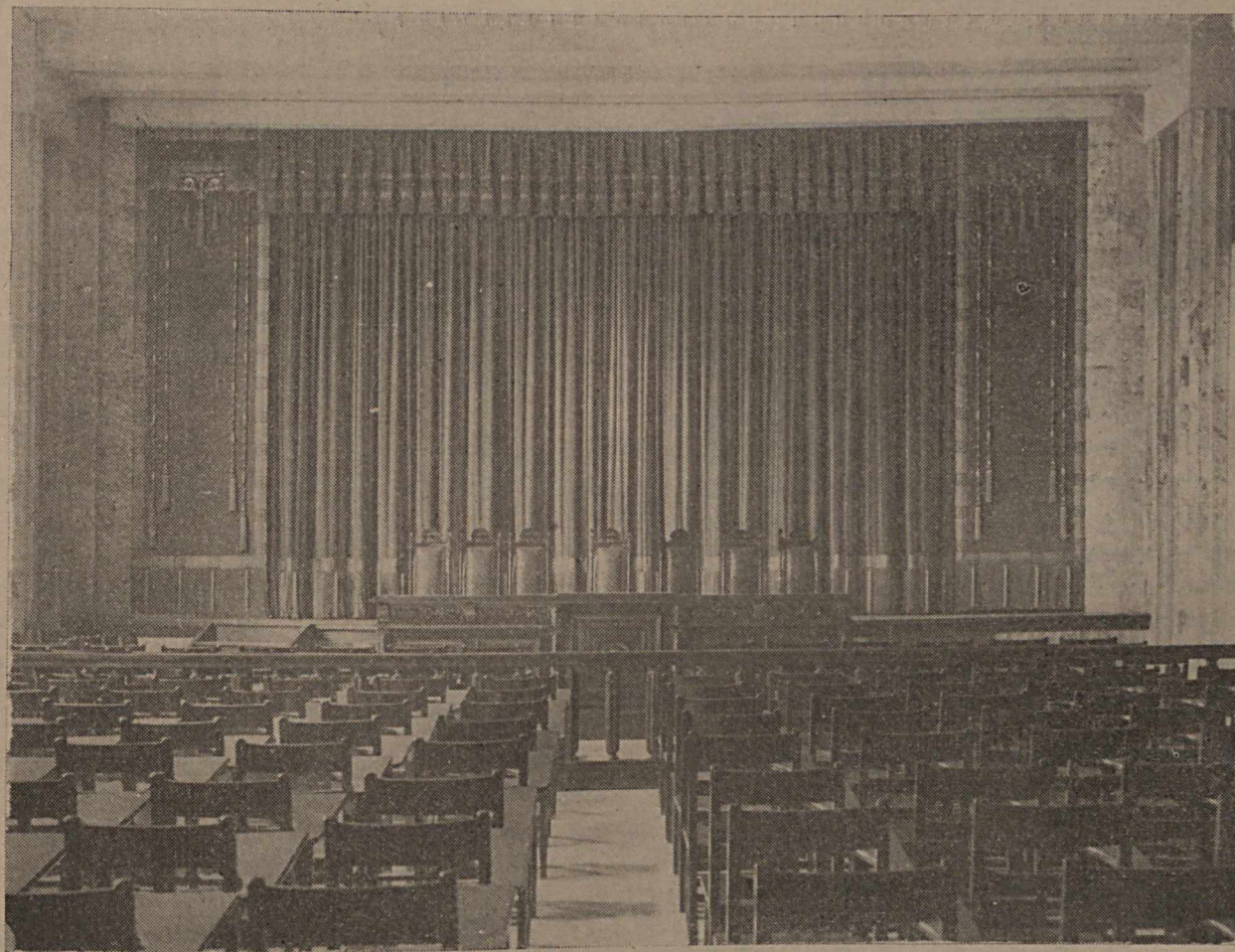
Ora, a situação da biblioteca não pode ser, ainda, considerada ideal. O pessoal existente na biblioteca — 4 funcionários e 3 contínuos — não basta para a manutenção completa de todos os serviços. A verba anual, acima mencionada, basta para completar a biblioteca por meio de compra de novidades no mercado de livros; mas não basta para encher as grandes lacunas em obras básicas e a insuficiência absoluta de certos setores de biblioteca. Enfim, resta a conseguir o supremo fim da administração atual: a transformação da biblioteca da Faculdade Nacional de Filosofia em ativo centro de estudos, tarefa tanto mais importante quando o próximo estabelecimento do intercâmbio

cultural com os países europeus — e particularmente o restabelecimento das nossas velhas e insubstituíveis relações culturais com a França — resultará em novas tarefas materiais e espirituais.

Confiamos, porém, no apoio permanente que nos foi concedido pelo Ministério de Educação e Saúde e pelo D.A.S.P., para podermos completar os nossos serviços e atacar com resolução firme os problemas que estão à nossa espera.

CONFERÊNCIAS REALIZADAS NA FACULDADE EM 1944

Março: Foram realizadas pelo Prof. Morton D. Zabel, regente de Literatura Norte-Americana, 2 conferências, respectivamente subordinadas aos temas “Espírito e origens da literatura Norte-Americana” e “A situação atual da literatura nos Estados Unidos”.



Aspecto do salão nobre da Faculdade

Abril : O Prof. Morton D. Zabel realizou 3 conferências, respectivamente subordinadas aos temas : “Benjamin Franklin : The American character and Experience in Litterature”, “Edgar Allan Poe and the Origins of the America Imaginative Tradition”, “Poe as Critic and Influence : The Aesthetic Principle in American Writing”.

Maior : O Prof. Zabel realizou quatro conferências sobre Literatura Norte-Americana e o Dr. Isaias Alves, membro do Conselho Nacional de Educação e Diretor da Faculdade de Filosofia da Bahia, realizou uma, subordinada ao tema “Uma observação da psicologia da criança”.

Em comemoração ao aniversário da “Sociedade Brasileira de Antropologia e Etnografia”, o Professor Sílvio Júlio de Albuquerque Lima realizou uma conferência sobre “Culturas sul-americanas”.

Agosto : O Prof. Fernando Furquim de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, realizou uma série de três conferências sobre “Fundamentos de Geometria-Cônica de Klein”.

O Prof. Max Henriquez Ureña, embaixador da República de S. Domingos, pronunciou quatro conferências, em torno da Cultura Hispano-Americana.

O Prof. Joaquim Matoso Câmara Jr. pronunciou uma conferência sobre “Os estudos linguísticos nos Estados Unidos”.

Outubro : Do Rev. J. V. Ducatillon, sobre “Política e Religião”; do Prof. Morton Zabel, sobre “A evolução da Literatura norte-americana”; do Prof. Justo Pastor Benitez, sobre Literatura paraguaia; do Prof. Carlton Sprague Smith, sobre “Influências recíprocas entre a França e os Estados Unidos”. Além das conferências, acima enumeradas, ainda realizaram conferências o doutor Afonso Arinos de Melo Franco e o Prof. Stephar de Somogyi Schill, o primeiro sobre “Tomás Antonio Gonzaga” e o segundo sobre “O teatro Europeu na Idade Média”.

CONSELHO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DA FACULDADE

Estêve o C.T.A. constituído, de janeiro a julho de 1944, pelos professores Djalma Hasselmann, Nilton Campos, Ernesto de Faria Jr., Arthur Ramos de Araujo Pereira, Joaquim Costa Ribeiro e Reinholt José Augusto Berge e, de agosto a de-

zembro, pelos professores Djalma Hasselmann, Nilton Campos, Ernesto de Faria Jr., Arthur Ramos de Araujo Pereira, Joaquim da Costa Ribeiro e José de Faria Góes Sobrinho.

ALUNOS QUE CONCLUÍRAM O CURSO DE BACHARELATO

CURSOS	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Pedagogia.....	—	8	8	5	8	3
Geog. História.....	—	18	18	17	7	12
Filosofia.....	—	1	1	3	3	1
Ciências Sociais.....	—	4	8	6	4	1
L. Anglo-Germânicas.....	—	9	5	22	5	12
L. Clássicas.....	—	7	14	7	8	6
História Natural.....	—	5	11	1	2	2
Química.....	—	4	3	3	7	4
L. Neo-latinas.....	—	5	9	6	13	12
Física.....	—	—	2	2	—	1
Matemática.....	—	—	10	9	5	6
TOTAL.....	—	61	89	81	62	60 em 1.ª época

ALUNOS QUE CONCLUÍRAM O CURSO DE LICENCIAMENTO

CURSOS	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Geog. História.....	9	9	23	10	15	7
Hist. Natural.....	1	3	4	7	—	2
L. Neolatinas.....	6	3	5	8	6	10
Química.....	5	1	4	3	2	3
Matemática.....	2	1	—	9	6	5
L. Anglo-Germânicas.....	6	7	9	5	19	4
Desenho.....	7	8	9	7	8	10
L. Clássicas.....	2	4	7	12	4	7
Ciências Sociais.....	1	1	1	6	2	5
Física.....	—	1	—	2	1	—
Pedagogia.....	—	—	8	5	6	7
Filosofia.....	—	—	1	1	2	2
TOTAL.....	39	38	71	75	71	62 em 1.ª época

ALUNOS MATRICULADOS NA FACULDADE NACIONAL DE FILOSOFIA

CURSOS	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Ciências Sociais.....	31	30	37	30	26	17
Geografia e História.....	87	75	45	47	41	48
História Natural.....	29	21	14	6	9	5
Física.....	5	4	5	4	3	7
Matemática.....	17	22	44	41	49	51
Química.....	20	17	14	14	20	32
Letras Anglo-Germânicas.....	29	47	44	62	50	49
Letras Clássicas.....	34	34	39	33	31	29
Letras Neolatinas.....	34	39	39	38	43	43
Filosofia.....	8	13	10	10	4	3
Didática.....	39	48	78	84	83	76
Pedagogia.....	27	23	18	17	17	27
Disciplinas isoladas.....	—	—	—	—	103	145
Doutorado.....	—	—	3	57	92	64
TOTAL.....	360	376	390	443	571	596

RELAÇÃO DOS PROFESSORES CATEDRÁTICOS E REGENTES DA FACULDADE NACIONAL DE FILOSOFIA

I — Filosofia — Maurílio T. Leite Pe-
nido (Cat. Int.º)
Jerzy Zbrozek (Regente)

- II — História da Filosofia — Alvaro Borges Vieira Pinto (Cat. Int.^o)
René Lucien Poirier (Regente)
- III — Psicologia — Nilton Campos (Cat. Int.^o)
- IV — Sociologia — Jacques Lambert (Regente)
- V — Política — Victor Nunes Leal (Cat. Int.^o)
- VI — Estatística Geral e Aplicada — Jorge Kingston (Cat. Int.^o)
- VII — Complementos de Matemática — José da Rocha Lagôa (Cat. Int.^o)
- VIII — Análise Matemática e Análise Superior — José Abdelhay (Cat. Int.^o)
- IX — Geometria — Ernesto Luiz de Oliveira Junior (Cat. Int.^o)
Achile Bassi (Regente)
- X — Mecânica Racional, Mecânica Celeste e Física Matemática — Plínio Sussekind Rocha (Cat. Int.^o)
- XI — Física Geral e Experimental — Joaquim da Costa Ribeiro (Cat. Int.^o)
- XII — Física Teórica e Física Superior — (Vaga)
- XIII — Química Geral e Inorgânica e Química Analítica — Djalma Hasselmann (Cat. Efetivo)
- XIV — Química Orgânica e Química Biológica — Antônio de Barros Terra (Cat. Int.^o)
- XV — Físico-Química e Química Superior — João Cristóvão Cardoso (Cat. Int.^o)
- XVI — Biologia Geral — Antonio Geraldo Lagden Cavalcanti (Cat. Int.^o)
- XVII — Zoologia — Aloisio Calheiros da Graça Melo Leitão (Cat. Int.^o)
- XVIII — Botânica — Anibal Revault Figueiredo (Cat. Efetivo)
- XIX — Geologia e Paleontologia — Thomaz Alberto Teixeira Coelho Filho (Cat. Efetivo)
- XX — Mineralogia e Petrografia — Elysiário Távora Filho (Cat. Int.^o)
- XXI — Geografia Física — Victor Ribeiro Leuzinger (Cat. Int.^o)
- XXII — Geografia Humana — Josué Apolônio de Castro (Cat. Int.^o)
- XXIII — Geografia do Brasil — Hilgard Sternberg (Cat. Int.^o)
Francis Ruellan (Regente)
- XXIV — História da Antiguidade e da Idade Média — Eremildo Luiz Viana (Cat. Int.^o)
Antoine Bon (Regente)
- XXV — História Moderna e Contemporânea — Carlos Delgado de Carvalho (Cat. Int.^o)
- XXVI — História da América — Sylvio Julio de Albuquerque Lima (Cat. Int.^o)
- XXVII — História do Brasil — Hélio Viana (Cat. Int.^o)
- XXVIII — Antropologia e Etnografia — Arthur Ramos de A. Pereira (Cat. Int.^o)
- XXIX — Economia Política e História das Doutrinas Econômicas — Djacir Lima Menezes (Cat. Int.^o)
- XXX — Língua e Lit. Latina — Ernesto de Faria Junior (Cat. Int.^o)
- XXXI — Língua e Lit. Grega — Reynholt José Augusto Berge (Cat. Int.^o)
- XXXII — Língua Portuguesa — Alvaro F. de Souza da Silveira (Cat. Int.^o)
- XXXIII — Literatura Portuguesa — Thiers Martins Moreira (Cat. Int.^o)

- XXXIV — Literatura Brasileira — Alceu Amoroso Lima (Cat. Int.^o)
- XXXV — Filologia Românica — Augusto Magne (Cat. Int.^o)
- XXXVI — Língua e Lit. Francesa — Fortunat Strowski — (Regente)
- XXXVII — Língua e Lit. Italiana — Arthur Chiarappa (Cat. Int.^o)
Aida Bianchini (Cat. Int.^o Subst.)
- XXXVIII — Língua e Lit. Espanhola — José Carlos Lisboa (Cat. Int.^o)
- XXXIX — Língua e Lit. Inglesa — Melissa Stodart Hull (Cat. Int.^o)
- XL — Língua e Lit. Alemã — Jorge Henrique Padberg — Drenkpol (Cat. Int.^o)
- XLI — Psicologia Educacional — André Ombredane (Regente)
- XLII — Estatística Educacional — José de Faria Góes Sobrinho (Cat. Efetivo)
- XLIII — Administração Escolar e Educ. Comparada — Antonio Carneiro Leão (Cat. Efetivo)
- XLIV — História e Filosofia da Educ. — Raul Jobin Bittencourt (Cat. Int.^o)
- XLV — Didática Geral e Especial — Luiz Narciso Alves de Matos (Cat. Int.^o)
- XLVI — Literaturas Hispano-Americanas — Manuel Bandeira (Cat. Int.^o)
- XLVII — Literatura Norte - Americana — Morton Zabel (Regente)
-

DOCTRINA

Hierarquia das leis e competência legislativa da União e dos Estados

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA

Consultor Jurídico do Ministério da Viação
e Obras Públicas

A CONSTITUIÇÃO DE 1937 estabelece expressamente recurso para o Supremo Tribunal Federal “quando se contestar a validade de lei ou ato dos governos locais em face da Constituição ou de lei federal, e a decisão do tribunal local julgar válida a lei ou ato impugnado” (artigo 101, n.º III, letra c).

Esse caso de recurso extraordinário — que vem da Constituição de 1891, foi acolhido na Constituição de 1934, e reproduzido na Carta Constitucional vigente — foi instituído, como decidiu o Excelso Tribunal, para atender ao escopo que inspirou o legislador constituinte: assegurar o império e a proeminência da Constituição e das leis federais e a sua uniforme aplicação (1).

2. Baseada certamente nesse preceito, surgiu uma opinião generalizada de que, em nosso direito, há a seguinte hierarquia das leis: primeiro, a Constituição; depois, as leis federais; em seguida, as Constituições dos Estados; depois, as leis estaduais, de sorte que as últimas cedam seu império às primeiras.

Respeito ao assunto, CARVALHO SANTOS, em seu “Código Civil Interpretado”, limita-se a repetir RUY BARBOSA: — “Nos países federalizados, como os Estados Unidos, como o Brasil, a escala é quádrupla: a Constituição Federal, as leis federais, as Constituições dos Estados, as leis destes. A sucessão, em que acabo de enumerá-las, exprimem-lhe a hierarquia legal. Dado o antagonismo entre a primeira e qualquer das outras, entre a segunda e as duas subseqüentes, ou entre a terceira e a quarta, a anterioridade na graduação indica a precedência

na autoridade” — “Atos Inconstitucionais”, página 64 (2).

E um notável constitucionalista, ARISTIDES MILTON, é mais incisivo:

“Como a Constituição, as leis federais e os tratados são a lei suprema do nosso país, é claro que nenhuma outra, desde quando contraria ou se oponha, quer às primeiras, quer aos segundos, poderá vigorar” (3).

3. Sem dúvida que a Constituição é a lei suprema e, contrariando-a, em sua letra ou em seu espírito, nenhuma lei ou ato terá eficácia.

Desta sorte, se a opinião acima enunciada merece recebida em se tratando de antagonismo de qualquer lei com a Constituição, não poderá, todavia, ser aceita, senão com reservas, a afirmação de que, num conflito entre a lei federal e a estadual, a primeira deva sempre prevalecer.

4. Sem embargo das respeitáveis opiniões em contrário, a lei federal, em princípio, não prevalece sobre a lei estadual, nem esta prevalece sobre aquela. Tudo se reduz a uma questão de competência legislativa da União e dos Estados.

CLOVIS BEVILÁQUA, inspirado em AMARO CAVALCANTI, para quem o poder estadual é *institucionalmente* subordinado ao poder federal (4), afirmara peremptoriamente que “nos regimes federativos, como o nosso, a supremacia cabe, necessariamente,

(1) MENDONÇA DE AZEVEDO, *A Const. Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, 1925, ns. 544 e 581.

(2) CARVALHO SANTOS, *Código Civil Interpretado*, vol. I, coment. ao art. 1.º, pág. 14. Neste mesmo sentido e citando PEDRO LESSA, ver AFONSO PENA JUNIOR, in “*Revista Forense*”, vol. 82, pág. 610.

(3) ARISTIDES A. MILTON, *A Constituição do Brasil*, 2.ª ed., 1898, pág. 294.

(4) AMARO CAVALCANTI, *Regime Federativo*, 1900, pág. 194.

às leis federais sobre as estaduais" (5). Mas o preclaro jurisconsulto de certo modo se desdiz quando, abandonando o notável autor da "Responsabilidade Civil do Estado" e em face do instrumento constitucional, coloca a questão nos seus devidos termos, ensinando que "as leis devem girar em esferas independentes e, conseqüentemente, desde que a lei federal exorbitar e invadir o campo reservado à legislação dos Estados, seus dispositivos são inconstitucionais e, por isso mesmo, anuláveis por sentença judiciária" (6).

5. A nossa Lei Básica, em verdade, relaciona taxativamente a matéria da competência legislativa da União. Essa competência, como escreveu BARBALHO, "é limitada aos assuntos enumerados na Constituição ou dêles decorrentes por necessária inferência ou nêles incluídos por óbvia compreensão" (7). Na imagem de Ruy, a posição do legislador é a de um mandatário cujos poderes precisos estão rigorosamente descritos no instrumento formal do mandato. Esse mandato é a Constituição (8).

Destarte, de fora parte aquêles poderes que a Lei Magna expressamente enuncia como privativos da União, todos os demais pertencem aos Estados (9).

(5) CLOVIS BEVILACQUA, *Teoria Geral do Direito Civil*, 2.^a ed., 1929, pág. 17.

(6) CLOVIS BEVILACQUA, *ob. cit.*, *loc. cit.*

(7) JOÃO BARBALHO, *Const. Fed. Brasileira*, 1902, pág. 242.

(8) RUY BARBOSA, *Atos Inconstitucionais*, 1893, página 69.

(9) Trata-se, aqui, de princípio federativo, que tem suas raízes na emenda X da Constituição Americana, no art. 3.^o da Constituição Suíça, no art. 104 da Constituição Argentina. Já a Constituição de 1891 o consagrava no art. 65, § 2.^o; a de 1934 dera-lhe guarida no art. 7.^o, n.^o IV e a Carta de 1937 o expressa no art. 21, n.^o II:

"Art. 21: — Compete *privativamente* aos Estados:

II — exercer todo e qualquer poder que lhes não fôr negado, expressa ou implicitamente, por essa Constituição".

Privativamente significa "com exclusividade", "exclusivamente" (RUY BARBOSA, *Comentários à Const. Federal Brasileira*, coligidos por HOMERO PIRES, vol. II, páginas 209-210), de sorte que cabe aos Estados exercer o poder de expedir leis, *com exclusividade*, sobre toda a matéria que a Constituição não reservou expressamente à União. A este respeito, são notavelmente expressivas as opiniões de BARBALHO, (*ob. cit.*, págs. 273-274) e de FRANCISCO CAMPOS (*Dir. Administrativo*, ed. da "Revista Forense", 1943, pág. 169). E ainda: ARISTIDES MILTON, *ob. cit.*, págs. 339-341; SORIANO DE SOUSA, *Princípios Gerais de Dir. Público e Const.*, 1893, pág. 131; CARLOS MAXIMILIANO, *Coment. à Const. Brasileira*, 1923, págs. 625-628; PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Const. Federal de 1937*, vol. I, pág. 541.

6. Enumera a Constituição, no art. 16, a matéria sobre a qual pode legislar privativamente a União (10). Sobre essa matéria os Estados não podem legislar, salvo delegação expressa, e "quando se trata de questão que interesse predominantemente a um ou a alguns Estados". Nesse caso, a lei votada pela Assembléia Estadual só entrará em vigor com a aprovação do governo federal (artigo 17).

No art. 18, enuncia a Constituição assuntos que são ainda de sua competência legislativa e, sobre estes, os Estados podem legislar "em não havendo

(10) A Constituição fixa, amplamente, a competência legislativa da União (veja-se, por exemplo, a matéria enunciada no n.^o V *infra*). São as seguintes as matérias da competência privativa da União: I — os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes; II — a defesa externa, compreendidas a polícia e a segurança das fronteiras; III — a naturalização, a entrada no território nacional e saída desse território, a emigração, os passaportes, a expulsão de estrangeiros do território nacional e proibição de permanência ou de estada no mesmo, a extradição; IV — a produção e o comércio de armas, munições e explosivos; V — o bem estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme; VI — as finanças federais, as questões de moeda, de crédito, de bolsa e de banco; VII — comércio exterior e interestadual, câmbio e transferência de valores para fora do país; VIII — os monopólios ou estatização de indústrias; IX — os pesos e medidas, os modelos, o título e a garantia dos metais preciosos; X — correios, telégrafos e rádio-comunicação; XI — as comunicações e os transportes por via férrea, via d'água, via aérea ou estradas de rodagem, desde que tenham caráter internacional ou interestadual; XII — a navegação de cabotagem, só permitida esta, quanto a mercadorias, aos navios nacionais; XIII — alfândegas e entrepostos; a polícia marítima, a portuária e a das vias fluviais; XIV — os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração; XV — a unificação e standardização dos estabelecimentos e instalações elétricas, bem como as medidas de segurança a serem adotadas nas indústrias de produção de energia elétrica; o regime das linhas para as correntes de alta tensão, quando as mesmas transponham os limites de um Estado; XVI — o direito civil, o direito comercial, o direito aéreo, o direito operário, o direito penal e o direito processual; XVII — o regime de seguros e sua fiscalização; XVIII — o regime dos teatros e cinematógrafos; XIX — as cooperativas e instituições destinadas a recolher e a empregar a economia popular; XX — direito de autor; imprensa; direito de associação, de reunião; de ir e vir; as questões de estado civil, inclusive o registro civil e as mudanças de nome; XXI — os privilégios de invento, assim como a proteção dos modelos, marcas e outras designações de mercadorias; XXII — divisão judiciária do Distrito Federal e dos Territórios; XXIII — matéria eleitoral da União, dos Estados e dos Municípios; XXIV — diretrizes de educação nacional; XXV — anistia; XXVI — organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército; XXVII — normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança.

lei federal, e até que esta os regule". Expedida a lei ou o regulamento federal sobre a matéria, a lei estadual ter-se-á como derogada nas partes em que fôr incompatível com aquela lei ou regulamento.

Em havendo lei ou regulamento da União sobre êsses assuntos, podem ainda os Estados legislar sobre os mesmos, mas, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais, sem dispensar, contudo, as exigências da lei federal (11).

7. Como se afirmou, as leis federais não prevalecem sobre as estaduais, salvo referentemente aos assuntos especificados no art. 18 da Constituição.

Não existe, em princípio, uma supremacia da lei federal. O que existe é uma supremacia da lei federal ou estadual, decorrente da competência legislativa atribuída à União ou aos Estados. O problema é, antes, de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis. Em verdade, se a União legisla sobre matéria que a Constituição não relaciona como de sua competência, essa lei não prevalecerá em conflito com a lei estadual, porque a União, nessa hipótese, terá decretado lei inconstitucional (12).

(11) São os seguintes os assuntos mencionados no artigo 18: a) riquezas do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia hidro-elétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração; b) rádio-comunicação; regime de eletricidade, salvo o disposto no n.º XV do art. 16; c) assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; d) organizações públicas, com o fim de conciliação extra-judiciária dos litígios ou sua decisão arbitral; e) medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos; f) crédito agrícola, incluídas as cooperativas entre agricultores; g) processo judicial ou extra-judicial.

(12) BARBALHO: "Uma lei pode ser inconstitucional, quer porque verse sobre objeto a respeito do qual o congresso não possa legislar, por não se compreender na sua competência (que é limitada aos assuntos enumerados na Constituição, ou dêles decorrentes por necessária inferência, ou nêles incluídos por óbvia compreensão) — quer por ser, em suas determinações, contrária a disposições constitucionais" — *ob. cit.*, pág. 242.

E em outro lance:

"O plano da Constituição Federal é o estabelecimento de um governo geral, a cujo cargo ficam os negócios de ordem nacional; com tal propósito, do complexo de poderes que entram na esfera do governo de uma nação, separou ela os que têm aquêle caráter e, para enfeixá-los na mão da autoridade central que criou para exercê-los (governo federal), teve que especificar designadamente tais

Do mesmo modo, se os Estados legislam, sem delegação, sobre matéria que a Carta Constitucional, no art. 16, reservou expressamente à União, tal lei será inconstitucional. Essa lei estadual, em conflito com a lei federal, não prevalecerá, não porque a supremacia caiba à última, mas, porque os Estados teriam, nessa hipótese, expedido lei sem competência; teriam expedido lei contrária à Constituição.

8. Destarte, do fato de caber recurso extraordinário quando forem julgadas válidas leis estaduais em face das leis da União, não decorre, necessariamente, que o Supremo deva sempre prover o recurso para julgar inválidas as primeiras.

O problema, como se verifica, não é da prevalência da lei federal, mas de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis.

Podemos, pois, concluir que o que existe, em nosso direito, é o "primado da competência". A Constituição e bem assim as leis, federais ou estaduais, decretadas de conformidade com a competência reservada à União ou aos Estados, são as leis supremas do país (13).

poderes e declará-los inerentes à União. Os demais poderes, que não entram no número dêsses assim separados, evidentemente escapam à competência federal, ficam todos com os Estados.

"Por isso se diz que o regime federal é o de um governo com poderes enumerados e restritos a seus fins. Não podem, conseqüentemente, as autoridades federais, presidente, congresso, juizes, pretender atribuições que não se filiem direta ou indiretamente a alguma das disposições da Constituição Federal. Elas não têm poderes fora dos que são traçados nessa Constituição. Outros não lhes são conferidos; a nação somente êsses lhes outorgou.

"O contrário dá-se com os Estados; nessa partilha foram êles aquinhoados com todo o remanescente do acervo de poderes do governo.

"Em suma: a União nada pode FORA DA CONSTITUIÇÃO, — os Estados só não podem o que fôr CONTRA A CONSTITUIÇÃO" (BARBALHO, *ob. cit.*, págs. 273-274).

Em realidade, se a União legisla sobre matéria não enunciada nos arts. 16 e 18 da Const., terá usurpado atribuição que, pelo art. 21, n.º II, cabe aos Estados; terá, sem dúvida, expedido lei inconstitucional.

(13) Veja-se a redação do art. VI da Constituição Americana: "A Constituição e as leis dos Estados Unidos FEITAS EM CONFORMIDADE COM ELA e os tratados são as leis supremas do país" — "This Constitution and the laws of the United States WHICH SHALL BE MADE IN PURSUANCE THEREOF and all treaties made, or which shall be made, under the authority of United States, shall be the supreme law of the land...".

PARECERES

AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA — PROIBIÇÃO DE NEGOCIÁ-LA OU TRANSMITÍ-LA — PROCURAÇÃO EM CAUSA PRÓPRIA — SIMULAÇÃO E FRAUDE — ANULAÇÃO DO ATO DE CONCESSÃO

— *O Código de Minas proíbe a transferência do título de autorização de pesquisa, qualquer que seja a forma pela qual ela se efetue.*

— *Interpretação dos arts. 16, n.º I e 20, do Código de Minas.*

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

PARECER

Senhor Ministro :

Fortunato Alves Pereira, titular do Decreto n.º 10.374, de 1 de setembro de 1942, intimado por edital a defender-se no processo instaurado para a anulação do mesmo decreto, apresentou contestação aos motivos arguidos, no longo arrazoado de fls. e fls., apoiado na cópia fotostática da carta-contrato que teria ajustado com Oswaldo da Silva Ribeiro, em três certidões extraídas dos autos da ação ordinária para a constituição de servidões, proposta no fóro da comarca de Abre Campo, Estado de Minas, entre partes, como A. Fortunato Alves Pereira e como R. R. Antonino Gonçalves Machado e sua mulher, uma carta subscrita por Francisco Ermelindo Ribeiro e dois recibos de impostos pagos à Coletoria Estadual de Abre Campo por Oswaldo Ribeiro da Silva por extratos de mica no 1.º e 2.º semestre de 1937.

Informando a contestação, o assistente jurídico Dr. Alfredo Valdetaro da Fonseca conclui pela sua procedência e conseqüente manutenção do decreto de que é titular o contestante, eis que não se teria dado a transmissão do título com infringência do disposto no art. 16, n.º I do Código de Minas. O opinante apóia a sua conclusão nos argumentos de que a procuração em causa própria não tem efeito de cessão, como tese doutrinária, e que os termos da carta-contrato, ora junto pelo contestante, mostram que não se teria dado a transmissão dos direitos decorrentes do título, nem mesmo como manobra simulatória, por efeito da referida procuração em causa própria, pôsto que tais termos só autorizam a interpretação da carta-contrato como uma locação de serviços.

O Sr. diretor geral é de opinião que “uma procuração qualquer que ela seja, tendo sempre seus efeitos na dependência da vontade do outorgante, não pode ser interpretada como transmissão, ou melhor, cessão de direitos do outorgante ao outorgado, na acepção do n.º I do art. 16 do Código de Minas, que, ao que lhe parece, significa transmissão definitiva”.

Cumprindo o respeitável despacho de V. Excia. que mandou ouvir o consultor jurídico do Ministério, é este o meu parecer.

Começarei, pela deferência especial que me merecem as sempre interessantes opiniões do ilustre Sr. diretor geral do D.N.P.M., dando resposta ao seu argumento, no terreno puramente doutrinário, em que o coloca o opinante.

A procuração em causa própria, muito ao contrário do que é afirmado no trecho transcrito, longe de ter sempre seus efeitos na dependência da vontade do outorgante, na realidade se desprende completamente dessa vontade, pôsto que é irrevogável, uma vez outorgada, por disposição expressa da lei, art. 1.317, n.º I do Código Civil. Ora, se irrevogável, seus efeitos escapam inteiramente à vontade do outorgante, ficando o outorgado colocado no lugar deste, para o exercício integral, sem a menor restrição, dos direitos decorrentes do mandato. E por serem êsses os efeitos do mandato em causa própria é que êle é considerado uma verdadeira cessão.

Bem sei, e já o disse em meu primeiro parecer emitido neste processo, que muito se tem discutido sobre os efeitos do mandato em causa própria como cessão, negando-lhe uns êsses efeitos, enquanto que outros o sustentam calorosamente, inclusive legisladores federais, estaduais e municipais, para os efeitos fiscais, sujeitando-o ao sêlo proporcional das transferências de propriedade.

Não quero, nem caberia trazer para êste processo os debates que a matéria tem suscitado na doutrina e na jurisprudência dos tribunais, em todos os países que filiaram as suas instituições jurídicas ao vigoroso tronco do direito romano. Isso simplesmente porque não é preciso para que fique esclarecido o ponto da matéria que interessa a administração pública, no julgamento do caso de que trata o processo.

Prescreve o inciso I do art. 16 do Código de Minas que o título de autorização é pessoal e somente transmissível nos casos previstos no mesmo inciso.

Já houve quem sustentasse que só se verifica a violação dessa norma quando o titular transfere o próprio título. Não me julgo na necessidade de refutar essa original opinião, que, se aceita, tornaria completamente inócua a proibição legal, eis que, sendo o título um decreto, a sua transferência só por outro decreto seria regular, o que escaparia à ação particular.

Quando a lei diz que o título é intransmissível, fora dos casos que estabelece, refere-se aos direitos decorrentes do título, que, como tais, só pessoalmente terão de ser exercidos pelo que não podem ser negociados de qualquer forma pelo titular. Como não são personalíssimos, porque não aderem à própria pessoa de seu portador, poderão ser executados por outra pessoa, como representantes do titular, mas somente isso.

O dispositivo em questão terá de ser aplicado e interpretado de acôrdo com o que prescreve o art. 20 do mesmo Código, pelo qual só o que é negociável é o direito a autorização de lavra, que se constitui pela aprovação do relatório dos trabalhos de pesquisa e deve ser exercido dentro de um ano após a aprovação. Se, contrariando essa norma,

o titular faz qualquer negócio com o título, está ele transferindo-o, com violação do preceito contido no art. 16, inciso I.

Assim prescreve a lei, porque não admite qualquer espécie de especulação com o título de autorização de pesquisa.

Estabelecido esse princípio, o resto decorre dele, naturalmente, sem maior esforço de interpretação. A forma pela qual se opera a transmissão dos direitos decorrentes do título não tem a menor significação, mesmo porque, se o tivesse, nada mais fácil do que neutralizar a proibição legal, batizando a transferência com este ou aquele nome, contrato de arrendamento, contrato de administração e gerência, mandato em causa própria, etc., etc.

E' sabido que entre a lei e a fraude existe um constante estado de oposição, esta se multiplicando em ardis para furtar-se ao império daquela, como um Proteu, que se reveste de mil formas. E como a fraude é cautelosa, cercandose sempre do sigilo possível, para desmascará-la admite a lei a sua prova até por meio de presunções.

Vejamos o que ocorre neste processo.

Fortunato Alves Pereira é cidadão brasileiro com residência à Av. Londres n.º 181, em Bom Sucesso, nesta Capital, de onde requereu, apresentando todos os documentos a que estava obrigado por lei, a autorização de pesquisa que lhe foi outorgada pelo Decreto n.º 10.374, de 1 de setembro de 1942.

Transcrito o decreto no D.F.P.M. em 21-10-1942, em telegrama de 27 de fevereiro de 1943, Oswaldo da Silva Ribeiro, na qualidade de procurador de Fortunato Alves Pereira, leva ao conhecimento do diretor da D.F.P.M. ter iniciado os trabalhos de pesquisa (fls. 30), mas, no telegrama de 23-11-1943, havia comunicado antes que "a fim de salvaguardar meu direito, comunico fui impedido como procurador de Fortunato Alves Pereira de iniciar a pesquisa pelo proprietário da fazenda Tijuca, onde está situada a jazida" (fls. 39).

Ao confessar que agia na *salvaguarda de seu direito*, Oswaldo da Silva Ribeiro deixava, no seu primeiro contato com a administração pública, traído pelo seu subconsciente, o primeiro indício de que não era um simples procurador de Fortunato Alves Pereira.

E não era um simples procurador, porque, por força da procuração que este lhe outorgara, com poderes irrevogáveis em causa própria, "para pesquisar mica e seus associados no local denominado fazenda da Tijuca, no distrito de Santo Antônio do Motipó, município de Abre Campo, no Estado de Minas Gerais, na propriedade de Antônio Machado, podendo, para esse fim, requerer junto à Prefeitura local, assinar o que fôr preciso, contratar empregados, tratar também de todo e qualquer negócio junto ao Departamento Nacional da Produção Mineral, apresentar relatório, podendo, uma vez terminado o prazo, requerer autorização de lavra em nome dele outorgado, tudo de acordo com o Decreto n.º 10.374, de 1 de setembro de 1942, publicado no *Diário Oficial* de 19 de setembro do mesmo ano, que conferiu os direitos de pesquisa ao outorgante", o que Fortunato Alves Pereira fizera foi transfe-

rir, a Oswaldo da Silva Ribeiro, os direitos decorrentes do referido decreto, o que é o mesmo que lhe transferir o título.

Para nada faltar às características da cessão por via do mandato em causa própria, foi dado a este, no instrumento, para os efeitos fiscais, o valor de Cr\$ 1.000,00, o que seria absolutamente desnecessário se a procuração não importasse em cessão.

Negam-lhe esses efeitos o mandante e o Sr. assistente jurídico, Dr. Alfredo Valdetaro da Fonseca, invocando a carta-contrato que teria sido dirigida pelo mandante ao mandatário, estabelecendo condições, por este aceitas, que importam em locação de serviços, documento só agora junto ao processo por cópia fotostática.

A minha longa experiência, adquirida em muitos anos nas lides forenses, não me permite dar a esse documento a importância que lhe empresta aquele esforçado colega. Não fôsse trazer ele reconhecida a firma do tabelião Cicero Romano Pacheco, de Raul Soares, pelo 17.º tabelião desta Capital, com a data de 2 de fevereiro de 1943, que é a mesma da procuração em causa própria passada nas notas deste tabelião, e eu o consideraria um documento sem qualquer valor jurídico, contra terceiros, posto que não registrado no Registro de Títulos e Documentos e apresentando veementemente presunção de posterior à outorga da procuração.

Muito embora não tenham sido raros os casos de reconhecimento de firmas ante-datadas, por complacência do tabelião, tratando-se, no caso, de respeitável serventuário, substituto do tabelião efetivo Dr. Luiz Cavalcanti Filho, aceito o fato como verdadeiro, isto é, que a carta em questão tivesse sido escrita anteriormente à outorga da procuração em causa própria.

Tal circunstância em causa alguma atinge os efeitos desse mandato, cujos poderes são irrevogáveis e têm por isso de prevalecer contra quaisquer outros que os não confirmem.

Comparando-se os dois documentos, vê-se que eles se contradizem de forma absoluta, na parte fundamental, que é o requerimento de autorização de lavra, que na procuração é Oswaldo da Silva Ribeiro, com poderes irrevogáveis para requerê-la em seu nome, e na carta-contrato é Fortunato Alves de Souza, com a obrigação de transferir os seus direitos eventuais à lavra, a sociedade por quotas de responsabilidade limitada, que se organizaria como empresa de mineração, entre os dois (cláusula IV). Na cláusula VI se estipula uma condição incompatível com os poderes irrevogáveis do mandato em causa própria, a proibição do mandatário pleitear, direta ou indiretamente, qualquer concessão do Governo em relação às jazidas, se se verificar determinada condição, a juízo do mandante.

A cláusula VIII é o que, na linguagem do povo, se chama uma sangria na veia da saúde, porque o que se pretende com ela é pura e simplesmente tirar a procuração em causa própria todos os efeitos dos poderes irrevogáveis nela conferidos, ao mesmo tempo em que se anuncia a sua futura outorga.

Vale a pena transcrever a cláusula, como exemplo :

“VIII. — não só para habilitá-lo a agir em meu nome no local das jazidas, requerendo e assinando o que fôr necessário, mas também para garantia de sua participação no negócio, uma vez satisfatoriamente concluída a pesquisa, e nos termos das condições entre nós aqui estabelecidas, obrigo-me a lhe passar uma procuração com poderes amplos e irrevogáveis, de que V. S. não poderá se utilizar, entretanto, senão na medida em que tais poderes estiverem de acordo com a convenção entre nós existente e ora reduzida a escrito”.

O pior, todavia, foi que o missivista não se limitou a outorgar uma procuração com poderes irrevogáveis, mas uma em que tais poderes eram outorgados em causa própria, o que retirava toda a possibilidade de ficar condicionado o seu exercício a instruções do mandante, quaisquer que elas fôsem.

A carta-contrato, cerceando por tal forma os efeitos do mandato em causa própria, que iria ser outorgado, seria, em tais condições, uma precaução tomada pelos que nela intervieram, para ser usada na hipótese de alguém argüir, mais tarde, a transferência da autorização de pesquisa.

Para o exercício dos poderes mencionados na cláusula bastaria um mandato comum e para a garantia das condições ajustadas bastaria a própria carta-contrato, depois de devidamente registrada no Registro de Títulos e Documentos.

A prova da transferência não está feita no processo apenas pela juntada de certidão da procuração em causa própria, o que, ao meu ver, seria bastante. Está ainda pelos depoimentos das seis testemunhas que depuseram na justificação procedida no Juízo de Direito da Comarca de Abre Campo, das quais as de nomes Antonio Vieira dos Santos (1.^a), Sebastião Nogueira de Souza (4.^a), Camilo José Vieira (5.^a) e Benvindo Veríssimo Vieira (6.^a) afirmaram ter ouvido do próprio Oswaldo da Silva Ribeiro ter comprado a Fortunato Alves Pereira as lavras das jazidas de que era concessionário pela quantia de dezoito contos de réis ou Cr\$ 18.000,00.

A prova testemunhal, neste caso, não pode ser posta à margem, antes tem-se-lhe que dar destacada força probante, porque confirmatória de documento escrito.

A carta-contrato, à vista do exposto, não teria passado de uma manobra simulatória para mascarar a verdadeira significação do contrato, de fato ajustado e realizado entre Fortunato Alves Pereira e Oswaldo da Silva Ribeiro, a transferência feita a este por aquele dos direitos decorrentes do Decreto n.º 10.384, de 1 de setembro de 1942, com infringência do disposto no art. 16, inciso I do Código de Minas.

As decisões do poder judiciário não tolhem, no caso, a ação administrativa, porque aquelas decisões foram proferidas na vigência do referido decreto, só agora atacado na sua existência pela superveniência do motivo de anulação a ser decretada administrativamente.

Sinto ter de discordar do D.N.P.M., na defesa do que reputo ser a fiel execução da lei. O Código de Minas

proíbe a transferência do título de autorização de pesquisa, qualquer que seja a forma pela qual ela se efetue. As provas existentes no processo convenceram-me de que Fortunato Alves Pereira transferiu a Oswaldo da Silva Ribeiro seus direitos de titular do Decreto n.º 10.374, incorrendo na sanção legal da anulação do título. Considero obrigação que me impõem os deveres do cargo, cujas funções participam um pouco das dos auditores, pedir a aplicação da lei, sempre que a reconhecer violada.

Se o que fez Fortunato Alves Pereira não importa na transferência do seu título de autorização de pesquisa, de acordo com o espírito da lei, traduzido no art. 16, n.º I combinado com o art. 20 do Código de Minas, nada será mais fácil do que violar impunemente a proibição legal.

Como não posso concordar em que assim aconteça, no caso deste processo, pelas razões acima expostas, meu parecer é que deve ser decretada a anulação.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 7 de março de 1944. — Luciano Pereira da Silva, Consultor jurídico do Ministério da Agricultura”.

CONCESSÃO DE PORTOS — NOVAÇÃO DO CONTRATO DA COMPANHIA DOCAS DE SANTOS — REVOGAÇÃO DA ISENÇÃO FISCAL DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1937 — INCOMPETÊNCIA DA LEGISLATURA FEDERAL PARA CONCEDER ISENÇÃO DE IMPOSTOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

— As cláusulas e condições das concessões vigentes não podem ser substituídas por novas, em vantagem exclusiva do concessionário.

— Há em toda concessão de serviço público, a par da situação contratual, situações regulamentares, que facultam ao poder concedente o direito de intervenção, de fiscalização, de direção e controle do serviço concedido. O serviço público, apesar da concessão, não perde o seu caráter de serviço estatal e, por isso mesmo, à Administração se reconhece o direito de organizá-lo eficientemente, realizando todas as modificações necessárias ao seu bom funcionamento, ainda quando esse direito não esteja expresso no contrato.

— A Constituição de 1937 revogou a isenção tributária de que gozavam as empresas concessionárias de serviço público, em virtude de preceituações legais.

— A legislação ordinária federal não pode estabelecer isenções de impostos estaduais ou municipais.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

PARECER

Exmo. Sr. Ministro :

I

1. A minuta de contrato, apresentada pelo D.N.P.R.C., de novação do contrato com a Cia. Docas de Santos, não merece acolhimento, a meu parecer.

Essa Companhia explora os seus serviços portuários mediante contrato perfeitamente válido, com as modificações regulares, contrato que vem sendo executado normalmente, com manifestos proveitos para a concessionária e para o público.

Por isso mesmo, não se justifica que se faça com a aludida Companhia *novo contrato* para substituir o contrato vigente. Em verdade, nenhuma lei exige novação de concessões, nem o Decreto n.º 24.599, de 1934, nem qualquer outro.

Além de tudo, o novo contrato, se fôsse celebrado, viria trazer novas vantagens, não previstas na concessão vigente, em benefício exclusivo da concessionária.

2. Na realidade, a concessão de serviço público sofreu profunda revisão, em sua natureza jurídica, nos últimos tempos.

Todos os autores, nacionais e estrangeiros, estão acordes em que há, em toda concessão, a par da situação contratual, situações regulamentares, que facultam ao poder concedente o direito de intervenção, de fiscalização, de controle e direção do serviço concedido. O serviço, apesar da concessão, não perde o seu caráter de serviço público e, por isso mesmo, o poder concedente tem o direito de organizá-lo eficientemente, realizando todas as modificações necessárias para o seu bom funcionamento, ainda quando esse direito não esteja expresso no contrato.

E' este, em verdade, princípio pacificamente aceito. E, exagerando-o, distinto professor da Universidade de Minas Gerais, Prof. ODILON C. ANDRADE, chega a preconizar, em obra especializada, concessão sem contrato (*Serviços Públicos e de Utilidade Pública*, 1937, págs. 113 e segs.).

Os contratos eram imprescindíveis, em realidade, quando fixavam tarifa para toda sua duração. Desde que deixaram de fazê-lo, sendo regulamentar, como o é, a matéria referente às tarifas, e, por outro lado, sendo indiscutível caber ao poder concedente controlar a concessão para que o serviço público se preste eficientemente, os contratos perderam a sua grande importância, constituindo, apenas, garantia ou segurança para o concessionário.

Assim sendo, não posso compreender queira o poder concedente se limitar, outorgando, de modo expresso, novas garantias, novas vantagens ao concessionário, que tem contrato regular, de vigência normal.

3. A minuta não cogita de adaptar, simplesmente, o contrato existente às normas do Decreto n.º 24.599, de 6 de julho de 1934 e demais leis vigentes. Se tivesse esse escopo, nada se lhe poderia objetar.

O citado Decreto n.º 24.599 limita o prazo máximo das concessões a 70 anos (art. 1.º) e, no entanto, o contrato com a Cia. Docas de Santos, na novação pretendida, continuará com os seus 90 anos de uso e gozo das instalações portuárias! (veja-se a cl. III da minuta).

O citado Decreto n.º 24.599 se propõe a outorgar às companhias a que se fizerem concessões de portos, a isenção, exclusivamente, de *impostos federais* (art. 17) e, no entanto, à Companhia Docas de Santos se pretende conceder isenção de todos os impostos *federais, estaduais e municipais*!

O adicional de 10 %, de que trata o Decreto-lei n.º 4.619, de 24 de setembro de 1940, e que deve ser recolhido integralmente ao Tesouro Nacional, "como receita ordinária da União" (Decreto-lei cit., art. 1.º), o D.N.P.R.C. ainda propõe seja entregue à Companhia para ampliação e melhoramento do Porto de que esta gozará até 1980!

O projeto de contrato, de que se trata, cria vários fundos, "de renovação de material" (Cl. XLI), "de conservação extraordinária"; 5 % para despesas de administração da concessionária, no Rio de Janeiro (cl. XLVI, § 1.º); direito de gozo e de venda de sobras de terreno de marinha, "independentemente de quaisquer ônus à referida concessionária" (cl. XIII e seus §§); direito a todas as isenções de impostos que venha a gozar qualquer concessionário de portos no país, inclusive os *Estados* (cl. IV, let. g); direito de explorar energia elétrica mesmo em concorrência com a municipalidade de Santos (cl. II, let. e); direito de escolher o fôro do Rio de Janeiro para ações que lhe forem propostas por *terceiros*, mesmo relativas às atividades da Companhia, em Santos! (cl. XX). A minuta assegura, ainda, à Companhia remuneração do capital nunca inferior a 6 % (cl. XXXIV e seu § 2.º) obrigando o Governo à revisão de tarifas (cl. XXXV), mesmo anual, contrariando o disposto no art. 14, § 1.º do Decreto n.º 24.599 cit. e onerando consideravelmente os cofres públicos em caso de encampação, ocasião em que o Governo teria que pagar o saldo que demonstre a conta de "lucros a compensar" (cl. XVIII, § 1.º).

Todos esses direitos e vantagens, muitos dos quais não gozam nem mesmo os portos explorados pelos Estados, não constavam do antigo contrato de concessão.

II

4. A questão relativa à *isenção de impostos*, tal como vem consignada nas cláusulas IV, letra c e LVII merece especial destaque.

Dispõe a cl. IV, let. c, em realidade, que a Companhia gozará de "isenção de impostos federais, estaduais e municipais, atuais ou futuros, que incidam ou possam vir a incidir nas instalações e serviços especificados na cláusula II e em atos praticados na qualidade de concessionária".

Esses "serviços especificados na cláusula II" a que se refere a transcrição supra (cl. IV, let. c) são os serviços, todos os serviços a cargo da Companhia, de sorte que se institui, na minuta de contrato, a mais ampla, a mais absoluta isenção fiscal. A mesma cl. IV, letra g ainda garantirá à concessionária, em desvirtuada interpretação do

art. 34 da Const. Federal, isenção de todos os impostos de que venha a gozar qualquer concessionário de portos, no país, ainda quando o concessionário seja um dos Estados da Federação?

A isenção fiscal é, como se vê, a mais ampla, a mais irrestrita.

A cl. LVII ainda reitera isenções fiscais decorrentes de preceitos de lei já revogados, os quais, segundo a mencionada cláusula, “*só agora cessam os seus efeitos e cuja força até a presente data, fica, expressamente, reconhecida. Em consequência — continua, ainda, a aludida cláusula — ficam cancelados os lançamentos e cobranças, mesmo ajuizadas decorrentes da interpretação de tais disposições*”.

5. Em realidade, a isenção fiscal, de que goza a Companhia, é “de direitos para todos os materiais necessários à construção e conservação das obras do porto e dos armazéns que tiverem de edificar nos terrenos desapropriados, nos de marinha e aterrados, incluindo o combustível para o funcionamento das máquinas precisas ao serviço do porto e movimento das mercadorias” (contrato aprovado pelo Decreto n.º 966, de 7 de novembro de 1890, cl. VI).

Em 1903, a Lei n.º 1.145, de 31 de dezembro desse ano, declarou, em seu art. 19:

“Fica extensivo às companhias concessionárias de obras nos portos da República o disposto na cláusula 25.^a do Decreto n.º 4.228, de 6 de novembro de 1901, à semelhança do que fez o art. 14 da Lei n.º 813, de 23 de dezembro de 1901 com relação à Companhia Internacional de Docas e Melhoramentos no Brasil”.

Essa cl. XXV referida no art. 19 transcrito, rezava:

“Sendo federais os serviços que por esta concessão ficam incumbidos à Companhia, goza ela de isenção de quaisquer impostos que não os federais, dos quais igualmente fica isenta”.

6. Na realidade, por ocasião da promulgação dessa Lei n.º 1.145, a Constituição Federal de 1891, conforme era interpretada, isentava os concessionários de serviços públicos federais de todos os impostos. Daí, dizer a cl. XXV transcrita: “*Sendo federais os serviços... goza (a concessão) de isenção de quaisquer impostos...*”.

Era o sistema da Constituição Federal então vigente.

A Const. de 1934 deu expressão legal a esse mesmo princípio, acolhido pela doutrina e reiteradas afirmações jurisprudenciais:

“Art. 17. E’ vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

X — tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma proibição às concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

A Const. de 10 de novembro, no entanto, rompeu com essa prática, ou esse “conluio advocatício contra o bem público”, de que fala PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1937*, vol. I, pág. 624, declarando, literalmente, em seu art. 32, parágrafo único:

“Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo A QUE LHES FÔR outorgada, no interesse comum, por lei especial”. (Art. 32, let. c).

7. Com esse dispositivo, a Const. de 1937 revogou todas as isenções fiscais, de que gozavam as empresas concessionárias de serviço público. Essas companhias, a partir da Carta de 10 de novembro, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal, perderam a sua isenção tributária, que lhes garantiam as preceituações legais (“*Revista Forense*”, vol. XCII, pág. 413).

8. E, então, no que concerne aos tributos estaduais e municipais, não prevalecerão nem as isenções que forem dadas por leis federais, ainda que o forem depois da Constituição de 1937. Essa Constituição, com efeito, ao contrário da de 1891, deu, expressamente, aos Estados e Municípios receitas próprias, atribuindo-lhes *impostos certos e determinados* (arts. 23-24 e 28.).

Assim sendo, se a legislação federal, aqui, pudesse conceder isenções fiscais, burlaria, facilmente, o intuito constitucional.

Certo, o poder de isentar é privativo de quem tributa; do contrário, seria uma burla a competência a este fim.

Como se manifestou o Ministro FILADELFO AZEVEDO, com a sua grande autoridade de juiz eminente do Supremo Tribunal Federal e professor emérito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, a lei especial a estabelecer isenções de impostos, — “a lei especial a que se refere o parágrafo único do art. 32 da Carta Magna, há de ser emanada do próprio poder beneficiário do tributo”, e somente por meio “de emenda constitucional se poderá permitir que pessoas de direito público interno façam favores à custa dos cofres, estanques, das outras, ainda que outorgando concessões (“*Rev. Forense*”, vol. 95, página 560).

Em realidade se o Governo Federal pudesse isentar os concessionários de serviços públicos federais dos impostos estaduais e municipais, também os Estados e Municípios teriam competência para isentar as companhias concessionárias de serviços públicos estaduais e municipais dos *impostos federais*.

O próprio Banco do Brasil, que alguns consideram departamento financeiro da União; que tem lei expressa outorgando-lhe isenção de impostos e taxas federais, estaduais e municipais (Decreto n.º 24.094, de 1934) e considerando-o “serviço público federal”; apesar disso, tem-se-lhe restringido a isenção de impostos federais e, quanto à de impostos e taxas estaduais e municipais, os juizes e tribunais não na têm reconhecido, pois julgam-na contrária à Constituição (Cfr. SÁ FILHO, *Estudos de Direito Fiscal*, publicação do Ministério da Fazenda, 1942, pági-

na 556; acs. do Supremo Tribunal Federal, in "Revista Forense", vol. 78, pág. 286; vol. 89, pág. 453).

9. De resto, o próprio Governo da União tem entendido que não cabe à legislação ordinária federal conceder isenção de impostos estaduais e municipais. Ainda recentemente, ao isentar os novos hotéis de todos os impostos, teve o cuidado de determinar, valendo-se do fato de acharem-se os Estados e municípios sob o regime de intervenção, que assim também procedessem, isto é, estabelecessem estes, também, a isenção do imposto estadual e municipal, respectivamente (Decreto-lei n.º 6.761, de 31 de julho de 1944, art. 7.º).

A própria legislação federal, como se vê, reconhece que é contrário à Constituição estabelecer, ela própria, isenção do impostos pertencentes, por expressa disposição constitucional, aos Estados e Municípios.

10. Com essas considerações, poder-se-á concluir que o Governo Federal, contratando com a Cia. Docas de Santos, para que lhe pudesse outorgar isenção de impostos estaduais e municipais, seria necessário que se compromettesse a reembolsar o Estado de São Paulo e o Município de Santos dos impostos que lhes são atribuídos por expressa disposição constitucional.

A União não pode, realmente, fazer liberalidades à custa dos cofres, estancques, dos demais cntes da Federação.

III

11. Várias outras cláusulas da minuta em aprêço, além das mencionadas no n.º 3 supra, estão a reclamar revisão ou supressão.

Mas, decididamente, a minuta apresentada não está, ao certo, nos moldes do despacho do Sr. Ministro, ao aprovar a sugestão de rever-se o contrato do Pôrto de Santos.

Não se trata, em verdade, da "revisão do contrato da Companhia, para ajustá-lo às exigências legais e resolverem-se as questões de incidência relativas aos fiscos estadual e municipal", na recomendação do Sr. Presidente da República, ao despachar a Exposição de Motivos n.º 2.024, de 1941 do Ministério da Fazenda.

Ao invés de atender-se à determinação presidencial, pretende-se substituir o antigo contrato de vinte e poucas cláusulas pela minuta em anexo com suas cinquenta e oito cláusulas e inúmeros parágrafos. Um novo contrato a celebrar-se com a Companhia Docas de Santos em lugar do vigente! E as "questões de incidência relativas aos fiscos estadual e municipal" foram sumariamente resolvidas estipulando-se a mais completa, a mais irrestrita, a mais absoluta isenção de impostos federais, estaduais e municipais!

12. A minuta em anexo não se acha em condições de ser aprovada.

O meu parecer, portanto, é que o Sr. Ministro determine a volta do processo ao D.N.P.R.C., agora sob a competente direção do digno engenheiro Hildebrando de Góis e, então, se faça a revisão nos termos do despacho do Sr. Presidente da República, isto é, — revisão para ajustar o contrato às exigências legais e resolverem-se as questões de incidência relativas aos fiscos estadual e municipal.

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1944. — A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas. — (Aprovado pelo Ministro).

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE — INVESTIDURA IRREGULAR

— A estabilidade não é uma condição inerente a qualquer cargo público; ao contrário, sua existência sempre assenta expressamente em lei, quer em consideração à natureza da função, quer ao lapso de dez anos, a que alude a Constituição Federal. Cargos há, como os de confiança, os exercidos em comissão, ou em virtude de contrato, ou por tempo certo, em que, jamais, quem o exerce adquire garantias de estabilidade: são funções públicas instáveis por sua própria natureza.

— Outros casos de instabilidade decorrem da investidura irregular do funcionário.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 5.866

Relator: o Sr. Ministro Barros Barreto.

Recorrente: Albano Egídio Teles.

Recorridos: a Prefeitura Municipal de Nova Hamburgo e outro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 5.866, do Rio Grande do Sul, em que é recorrente Albano Egídio Teles, sendo recorridos a Prefeitura Municipal de Nova Hamburgo e outro:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento, unânimemente.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 14 de agosto de 1944. — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Barros Barreto*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Na ação ordinária ajuizada por Albano Egídio Teles contra a Prefeitura Municipal de Nova Hamburgo e o seu ex-prefeito Angelo Provenzano, pleiteou o autor a reintegração no cargo de tesoureiro, além do pagamento dos respectivos proventos, desde a data de sua exoneração.

Vencedor em 1.^a instância, como se vê da longa sentença à fls. 101 *usque* 112, tornou-se o autor vencido, no julgamento da apelação, perante o Tribunal do Rio Grande do Sul, diante do acórdão a fls. 144, assim concebido:

“Vistos, etc.

Acordam em julgar improcedente a ação.

Assim decidindo, dão provimento às apelações interpostas por Angelo Provenzano e pela Prefeitura Municipal de Nova Hamburgo.

Na presente causa, promovida por Albano Egídio Teles contra ambos os apelantes, pretende o autor a reintegração no cargo de tesoureiro da municipalidade de Novo Hamburgo, ou o seu aproveitamento em outro equivalente, e o pagamento dos vencimentos correspondentes ao referido cargo, a contar da data de sua exoneração até ser reintegrado.

Diz que foi nomeado para o mesmo em fevereiro de mil novecentos e trinta e dois, e dêle tomou posse nessa data. Em novembro de mil novecentos e trinta e cinco foi exonerado por ato de arbítrio do prefeito, sem qualquer motivo ou justificativa. Fundado no art. 119, parágrafo único, da Const. Est. de 1935, que proíbe o afastamento, sem justa causa, de funcionários com menos de dez anos de serviço público requer a sua reintegração e o pagamento dos vencimentos que deixou de perceber em virtude de sua injusta exoneração.

A ação foi julgada procedente, determinando o Juiz de Direito a reintegração do autor no cargo que ocupava, ou em outro equivalente, e o pagamento ao mesmo dos vencimentos de seu cargo, desde a data da sua exoneração à da sua efetiva reintegração; decretou a responsabilidade solidária do prefeito que o exonerou, com fundamento no art. 158 da Constituição Federal. Dessa decisão apelaram ambos os réus.

Tomando conhecimento das apelações, reformam a decisão do julgador de 1.^a instância.

O autor não era um empregado público com garantias de estabilidade; ocupava eventualmente o cargo de tesoureiro da municipalidade de Novo Hamburgo, não tendo, porém, tomado posse regular do mesmo, pois não possuía título de nomeação nem prestara fiança para exercê-lo. Nada mais irregular e eventual, por conseguinte, do que a sua situação de funcionário municipal; dela não se pode deduzir quaisquer garantias de estabilidade em face da Constituição Estadual de 1935.

A estabilidade não é uma condição inerente a qualquer cargo público; ao contrário, sua existência sempre assenta expressamente em lei, quer em consideração à natureza da função, quer ao lapso de dez anos, a que alude a Constituição Federal. Cargos há, como os de confiança, os exercidos em comissão, ou em virtude de contrato, ou por tempo certo, em que, jamais, quem o exerce adquire garantias de estabilidade: são funções públicas instáveis por sua própria natureza.

Outros casos de instabilidade decorrem da investidura irregular do funcionário. E' o que sucede com o autor. Desempenhava um cargo, dependente de fiança, sem tê-la prestado previamente; nem sequer recebera o título de nomeação. Nada mais precária do que essa situação de mero ocupante dum cargo, por favor do administrador do município que o seu eventual substituto podia manter ou revogar a seu arbítrio, por constituir uma simples concessão da autoridade administrativa.

Nestas condições, não é necessário indagar se houve justa causa para a sua exoneração. A mesma foi regular em face das condições irregulares que revestiam a sua nomeação, posse e o exercício do cargo que ocupava.

Por isso, desprezam, por falta de fundamento legal, as pretensões do autor formuladas na presente ação, que julgam improcedentes.

Dando, assim, provimento às apelações, condenam o apelado nas custas.

Pôrto Alegre, 7 de janeiro de 1942. — *Samuel Silva*, Presidente.

Daí, a manifestação do recurso extraordinário, fundado no art. 101, III, alínea c, da Carta Constitucional vigente, por isso que o Tribunal local julgou válido o ato da Prefeitura Municipal, que, demitindo ilegalmente o recorrente, contrariara o disposto no art. 119, parágrafo único, da Constituição Estadual de 1935, e no art. 169, parágrafo único, do Estatuto Federal de 16 de julho de 1934 (fô-lhas 147).

As alegações das partes acham-se a fls. 150, 157 e 165, tendo oficiado a douta Procuradoria Geral da República, a fls. 168, nestes termos:

“O recurso extraordinário tem cabimento com fundamento no art. 101, letra c da Constituição, visto como o Tribunal recorrido julgou válido o ato de demissão do Recorrente, o qual foi impugnado não só em face da Constituição Estadual de 1935, como também da Constituição Federal de 1934.

O seu conhecimento, não deve ficar excluído pela não imposição do recurso de revista, tanto mais quanto o mesmo Recorrente procura assentar o seu direito em garantia Constitucional.

Quanto ao mérito, somos para que se confirme o acórdão recorrido.

Rio de Janeiro, 11 de julho de 1944. — *Eduardo Balthouth*, Procurador da República adjunto. — De acordo. — *Luiz Gallotti*. — Visto. — *Gabriel de R. Passos*”.

Está feito o relatório.

VOTO

O parecer da Procuradoria Geral a cuja leitura procedi, já acentuou, e com acêrto, o cabimento do recurso, pelo permissivo da letra c, de vez que a exoneração do autor, ora recorrente — impugnada em face da Constituição Federal de 1934 e da Estadual de 1935 — fôra dada por válida pelo acórdão do Tribunal do Rio Grande do Sul.

Conheço, assim, do recurso, a que *de meritis*, nego provimento.

Era precária a situação do postulante. Não gozava das garantias de estabilidade, porquanto havia sido investido, irregularmente, no cargo de tesoureiro da Municipalidade de Nova Hamburgo, sem título de nomeação e prestação de fiança, conforme salientou o venerando acórdão recorrido, apoiando-se nos elementos constantes dos autos. E, consequentemente, o ato de demissão, que se procurou invalidar, revestiu-se de inteira legalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Conheço do recurso, com fundamento na alínea c do n.º 3 do art. 101 da Constituição, visto ter sido contestada a validade de ato do governo local em face de preceitos constitucionais e haver o Tribunal recorrido dado validade ao mesmo ato.

No mérito, nego-lhe provimento.

O acórdão recorrido examinou o caso de acôrdo com os textos da Constituição estadual referentes ao assunto, e então vigente, e concluiu pela improcedência da ação, atendendo a que o autor não apresentara os elementos necessários, mesmo os mais elementares, para o exercício da função, muito menos para a estabilidade assegurada na lei.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe negaram provimento, unanimemente. Não tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes, que não compareceu à sessão por motivo justificado.

NACIONALIDADE BRASILEIRA — AQUISIÇÃO MEDIANTE NATURALIZAÇÃO TÁCITA — TÍTULO DECLARATÓRIO

— A naturalização por decreto é um favor, que o governo pode recusar ou cassar, pois é um ato eminentemente político e de interesse nacional, devendo ser a aquisição da cidadania um ato de fé e lealdade.

— O título declaratório jamais foi havido como condição ou formalidade substancial para concretização da naturalização automática. É um meio de prova, aliás apenas administrativo.

— Mas não é o título quem atribui a cidadania. É a Constituição.

— Interpretação do art. 115, c, da Constituição.

— Idem, do art. 69 da Constituição de 1891.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Recurso de Revista n.º 544, na Apelação Cível n.º 2.325

Relator: Sr. Desembargador A. Saboia Lima.

Recorrente: Armandilino Peixoto Nunes.

Recorridos: Espólio de Manuel Lopes de Barros e outros.

ACÓRDÃO DAS CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de revista n.º 544 na apelação cível n.º 2.325, em que é recorrente Armandilino Peixoto Nunes e recorridos espólio da Manuel Lopes de Barros e outros:

Acordam em Câmaras Cíveis Reunidas, unanimemente, conhecer da revista, em face da divergência entre as decisões argüidas, e, no mérito, e por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso para restaurar a decisão na primeira instância, declarando, entretanto, o Sr. Desembargador Martins Teixeira que os autos deviam ir à Câmara de origem, para que esta aplicasse a tese contida no acórdão da Quinta Câmara Cível.

Provado que o *de cujus* era brasileiro, desaparece *ipso facto* o conflito internacional de leis. O presente recurso versa somente sobre a naturalização.

O recorrente alega que o falecido adotante, embora natural de Portugal, era brasileiro por tácita naturalização. A divergência entre os acórdãos postos em confronto é evidente, pois são teses diferentes. No acórdão recorrido foi decidido o seguinte:

“... Quanto à naturalização tácita, foi estabelecida de início pela Constituição de 1891, art. 69, n.º 4, o entendimento dêste texto constitucional tem sido no sentido de que deve ser reconhecido, desde que não haja prova em contrário, manifestada a vontade do estrangeiro de conservar a sua nacionalidade...”

Segundo a lei n.º 389, de 25 de abril de 1938, art. 25 § 2.º, só por meio de título declaratório se pode provar naturalização tácita.

Esta lei é perfeitamente constitucional... Consequentemente, seria necessário que houvesse sido expedido o título declaratório a favor do estrangeiro, o que não existe.

Foi manifesta a sua intenção de conservar a nacionalidade de origem. Temos disso a prova inequívoca, em vários títulos e documentos. Na escritura de adoção... ele se declara português... Na certidão de casamento declara natural de Portugal.

O acórdão da Quinta Câmara, proferido na Apelação Cível n.º 809, assim decidiu :

“Ora, o *de cujus*... natural de Portugal... mas o dispositivo constitucional contém, na sua parte final, esta ressalva — *salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade*. O *de cujus* preencheu as três condições para a naturalização tácita, do art. 69 da Constituição de 1891 : residir no Brasil, ter filho brasileiro e ter imóvel no Brasil.

Examinemos que a intenção de mudar de nacionalidade foi devidamente manifesta, isto é, *pela forma*, e, no *tempo devido*. E' exato que no termo de casamento e no testamento declarou ser *natural de Portugal*; mas esta expressão não equivale à manifestação clara de querer conservar a nacionalidade de origem, devendo entender-se como indicando apenas o lugar do nascimento do declarante, “...desde 10 de dezembro de 1921 tornou-se o *de cujus* cidadão brasileiro por efeito de naturalização tácita, e assim não tem efeito jurídico a sua inscrição em 1927, como cidadão português, mais de cinco anos depois de se ter tácitamente naturalizado brasileiro”.

O art. 69, 5.º da Constituição de 1891, mantido pelo art. 115, letra c da Constituição de 1937, quanto aos que já tinham adquirido, determinou :

“São brasileiros : “... 5.º Os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil, e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros, contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade”.

São três requisitos e uma ressalva. A divergência entre os dois acórdãos está caracterizada.

O acórdão divergente exclui o título declaratório, uma vez que só exige os três requisitos clássicos, (residência, imóvel e liame de família); trazidas essas três provas, *ipso facto* o estrangeiro é brasileiro.

O acórdão recorrido exige, como necessário, o título declaratório como requisito e como único meio de provar a naturalização tácita.

O acórdão recorrido afirma que a expressão — natural de Portugal — indica o lugar de origem; não a nacionalidade; o acórdão recorrido diz o contrário. E' caso de revista.

Mérito — Admitido a revista, em face da divergência, merece provimento o recurso para ser adotada a tese do acórdão divergente, e, nestes termos, ser restaurada a sentença de primeira instância.

A naturalização por Decreto é um favor, que o governo pode recusar ou cassar, pois é um ato eminentemente político e de interesse nacional, devendo ser a aquisição da cidadania um ato de fé e lealdade, como bem afirma em erudito parecer o Dr. ERNANI REIS (*Arquivos do Ministério da Justiça*, vol. 2, pág. 138).

Além desta naturalização por Decreto, foram estatuidos no Brasil, mais dois modos de naturalização : a chamada “grande naturalização” e a *naturalização tácita* (art. 69, ns. 4 e 5 da Constituição de 1891).

O texto da carta de 1891 estabelece apenas três condições ou pressupostos positivos — um triplice liame, por

onde o indivíduo se identifica com o meio e se radica no país :

- a) possuir imóveis no país;
- b) estar casado com mulher brasileira, ou ter filho brasileiro;
- c) residir no Brasil.

Desde que os três pressupostos venham a se reunir, e que, na hora de sua integralização, o alienígena não externar a vontade evidente do favor legal, a naturalização inexpressa opera-se *ipso facto at que jure*.

Uma vez tácitamente naturalizado um indivíduo, pela só realização dos requisitos constitucionais, acompanhados do silêncio anuente, não pode mais voltar atrás a seu belo prazer. A manifestação impeditiva deve ser feita em tempo oportuno e pelos meios devidos, como diz o acórdão divergente.

Não se entendendo assim, a prova da naturalização tácita seria impossível e aleatória: seria permitir ao estrangeiro um silêncio calculado e doloso.

Numa palavra o alienígena considerar-se-ia brasileiro ou estrangeiro, segundo as conveniências ou interesses do momento. Como a nacionalização tácita é um benefício da lei, importando em renúncia à pátria de origem, a concordância do interessado é necessária : *inivito non datur beneficium*.

A Lei Magna, porém, não exige concordância expressa ou formalizada em escrito, nem em ato oficial. Contenta-se com a presumida, isto é, não tenha o candidato manifestado a intenção de não mudar de nacionalidade.

O título declaratório jamais foi havido como condição ou formalidade substancial para concretização da naturalização automática. E' um meio de prova, aliás apenas administrativo. E' certo que constitui um ato ou manifestação conveniente, para que o novi-brasileiro faça cessar, perante o público e as autoridades, uma situação de duvidade ou incerteza, e possa fruir as vantagens decorrentes da cidadania.

Mas não é o título quem atribui a cidadania. E' a Constituição. O nome dá-lo eloqüentemente : *declaratório*. Só se declara o que preexiste.

Se o título fôsse atributivo, não diferiria em nada da carta ou patente de naturalização comum. A Constituição estatui :

“São brasileiros...”, etc. sem subordinar êsse “são” a algum diploma. As próprias Constituições de 1934 e 1937 respeitam o direito solidificado dos já tácitamente naturalizados, a fim de evitar que brasileiros verdadeiros deixassem de ser brasileiros.

Tal naturalização opera-se automaticamente, somente pelo encontro na mesma pessoa dos três pressupostos constitucionais. E' o que ensinam os nossos constitucionalistas :

Assim, CARLOS MAXIMILIANO *doutrina* :

“O título declaratório é meio de prova, apenas, e não a condição para adquirir a nacionalidade : *declara*, documenta o direito adquirido pelo preenchimento dos requisitos exi-

gidos pelo art. 69, ns. 4 e 5, os quais podem ser provados por outros meios de direito. (*Comentários à Constituição Brasileira*, 1823, 2.^a ed., pág. 409).

No mesmo sentido EDUARDO ESPÍNOLA (*Direito Internacional Privado*, pág. 181) e PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição Federal*, 1938, vol. 3.^o, pág. 311).

Esta é a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal (*Revistas do S.T.F.*, vol. 18, pág. 289, *Revista da Jurisprudência Brasileira*, vol. 35, pág. 243 e *Revista do Direito*, vol. 140, pág. 281).

O ônus da prova da intenção de não mudar de nacionalidade cabe a quem contesta, a quem afirme ter havido manifestação em contrário. Deve-se atender ao conjunto das circunstâncias e não a fatos isolados ou insulados do resto.

Há mister que a intenção investigada seja expressa "pela forma e no tempo devido", e a expressão natural de Portugal não equivale à manifestação clara de querer conservar a nacionalidade de origem, devendo entender-se como indicando apenas o lugar do nascimento do declarante, não a nacionalidade, como afirma o acórdão divergente.

E' aliás o que tem decidido o Supremo Tribunal Federal, vol. 2, pág. 385 e *Revista de Jurisprudência Brasileira*, vol. 17, pág. 328. Finalmente o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n.º 5.396, em acórdão do qual foi Relator o eminente Ministro FILADELFO AZEVEDO, estabeleceu os seguintes princípios:

1.^o) que é brasileiro o estrangeiro que se achava no Brasil em 1889; é presumido brasileiro, até que se exiba manifestação específica, em contrário, que tenha sido feita nos seis meses após a proclamação da República;

2.^o) que manifestações posteriores a essa data não prevalecem;

3.^o) que título declaratório não é condição, mas meio probatório;

4.^o) que a designação de "italiano" em documento público indica tão somente a nacionalidade (*Jurisprudência S. T. F.*, vol. 19, pág. 42).

Aplicando estes princípios, vemos que foi feita a prova que o finado Manuel Lopes de Barros se dizia e considerava brasileiro e o fato de ter declarado "natural de Portugal" não constitui prova de que quisesse conservar a nacionalidade.

Ao tempo em que se tornou brasileiro, pela ocorrência dos três requisitos, não existia restrição do Decreto-lei n.º 389. Já estava naturalizado tácitamente.

E' oportuno recordar que sendo a naturalização um favor e um ato político, a orientação do Governo é abolir quaisquer restrições em relação à imigração portuguesa e é sabido que o eminente Sr. Presidente GETÚLIO VARGAS, num requerimento de cidadão luso, solicitando sua permanência no país, em caráter definitivo, deu o despacho que teve mais profunda repercussão no Brasil e além-mar: *deferido por ser português*.

E' que é uníssono o pensamento nacional de que, entre nós, não há distinção entre brasileiros e portugueses quando se consideram os altos interesses do Brasil.

Em face do exposto, é dado provimento ao recurso para restaurar a decisão de primeira instância.

Rio de Janeiro, 22 de junho de 1944. — Dr. Alvaro B. Berford, Presidente. — A. Saboia Lima, Relator. Ciente, 5 de outubro de 1944. — Romão C. Lacerda.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Novas normas para o processamento das admissões de extranumerários-mensalistas

O D.A.S.P., no sentido de abreviar o processamento das admissões de extranumerários-mensalistas, nos termos do art. 32 do Decreto-lei número 5.175, de 7 de janeiro de 1943, depois de acurado exame do assunto, resolveu adotar um novo regime de trabalho, tendo em vista a necessidade urgente de simplificar o volume do expediente que, atualmente, vem sendo submetido à aprovação do Exmo. Sr. Presidente da República.

Assim, a partir de 1 de janeiro de 1945 estão sendo observadas, nesse particular, as seguintes normas :

I — Em uma “proposta de admissão” (modelo anexo), individual, serão indicados o nome do candidato, o seu endereço, a repartição onde deverá servir (T.N.M.), a série funcional, a referência e a vaga;

II — Essa proposta de admissão deverá ser assinada pelo Chefe da Seção de Provimento e Vacância da D.F., e terá o visto do Diretor da Divisão;

III — Semanalmente as propostas referentes a cada Ministério, bem como a cada órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, serão encaminhadas ao Exmo. Sr. Presidente da República, com uma única exposição de motivos, a qual deverá conter os nomes de todos os candidatos propostos com a enumeração das respectivas S.F. e T.N.M.;

IV — Aprovada esta, será remetida, juntamente com as propostas ao Ministério ou órgão respectivo, cabendo à Divisão, Serviço ou Seção de Pessoal preencher as anotações constantes do modelo, para o que deverá aguardar a publicação da E.M. no *Diário Oficial*; e

V — O Diretor ou Chefe do Pessoal encaminhará, afinal, cada uma das propostas de admissão às

repartições interessadas, às quais compete ultimar a admissão dos candidatos.

Tais normas constam da Circular n.º 42, de 30 de dezembro de 1944, endereçada aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios e aos órgãos subordinados à Presidência da República, e publicada, juntamente com o respectivo modelo, no D.O. de 2 de janeiro de 1945, pág. 7.

O modelo da proposta de admissão de extranumerário-mensalista, que passou a ser usado, de acordo com a referida Circular do D.A.S.P., é o seguinte :

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Proposta de admissão de extranumerário-mensalista apresentada ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, com fundamento no art. 32 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943.

Repartição
S. F. Ref.
Nome
Endereço
.....
Vaga
.....
Observações
.....

S.P.V. da D.F. do D.A.S.P. / /

Chefe de Seção

Visto

Diretor da Divisão

Anotações a cargo do órgão de pessoal

Autorizada a admissão, por despacho exarado na Exposição de Motivos n.º, de / / do D.A.S.P., publicado no *Diário Oficial* de / / , encaminho, para os devidos fins.

Em de de 194

Diretor do Pessoal

A simples leitura das normas acima transcritas torna desnecessário encarecer as vantagens que, da sua observância, advirão para o serviço público.

Vale ressaltar, apenas, que a providência, ora adotada, constitui mais uma iniciativa do D.A.S.P., visando a maior eficiência da administração de pessoal, no Brasil.

NOTAS PARA O FUNCIONARIO

AFASTAMENTO DE OCUPANTE DE CARGO ISOLADO

DCXVII

Foi submetido à apreciação do D.A.S.P., o processo em que o S.D. do M.V. solicitou autorização para que fôsse posta à sua disposição, até 31 de dezembro de 1945, J. I. E., ocupante do cargo de Ajudante de Tesoureiro, padrão H, do Q. I — P.P. do mesmo Ministério, lotada na Tesouraria do D.A.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. : a) que o pedido encontra amparo no art. 35 do E.F. e foram cumpridas as normas mandadas adotar pela Circular 13-42 da S.P.R. ; b) que o funcionário requisitado é ocupante do cargo isolado de Ajudante de Tesoureiro ; c) que somente em casos excepcionalíssimos, amplamente justificados, deverá ser solicitada a autorização para que o ocupante de cargo isolado se afaste do serviço ou repartição em que estiver lotado ; d) que o caso em lide não se reveste destas características de exceção que o possam justificar ; e) que, além disto, como já declarou o próprio órgão de lotação do interessado, o afastamento do funcionário virá possibilitar a sua substituição interina remunerada, o que representa ônus para os cofres públicos ; f) que, finalmente, o interessado é ocupante do cargo de ajudante de Tesoureiro e, assim as funções que irá desempenhar não têm nenhuma correspondência com as de seu cargo, o que contraria o disposto no art. 272, do E.F.

O D.A.S.P. opinou por que fôsse negada a autorização solicitada e por que fôsse o processo restituído ao M.V.

(Parecer n.º 5.323, de 22-11-44, publicado no *D.O.* de 21-12-44, pag. 21.269).

DEMISSÃO, ESQUIZOFRENIA E CONSEQUENTES REINTEGRAÇÃO E APOSENTADORIA

DCXVIII

O Senhor Presidente da República submeteu à apreciação do D.A.S.P. o processo em que M. C. F., mãe de

N. N. F., ex-carteiro, classe B, do Quadro III — Parte Suplementar, do Ministério da Viação e Obras Públicas, demitido, por Decreto de 18 de agosto de 1941, apelou no sentido de obter o retorno ao serviço público de seu filho e a sua consequente aposentadoria.

A missivista justificando seu pedido, alegou encontrar-se seu filho internado em um hospital para doentes mentais e que, à época de sua demissão, já se achava êle atacado do mal de que, presentemente, é portador.

À vista dêsse apêlo, foi o assunto preliminarmente estudado, por determinação do Senhor Presidente da República, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, que, procedendo à revisão do respectivo processo de demissão, prestou os seguintes esclarecimentos :

a) que, em novembro de 1940 (fls. 2), o Departamento dos Correios e Telégrafos, prestando à Comissão de Eficiência informações sobre o estagiário, esclareceu não satisfazer o mesmo os requisitos do art. 16 do E. F., relativos à idoneidade moral, disciplina e dedicação ao serviço ;

b) que, à vista disso, a C.E. opinou (fls. 8) contrariamente à confirmação do interessado no cargo de carteiro, tendo sido o processo encaminhado ao D.C.T., a fim de ser dada vista do mesmo ao interessado, pelo prazo de cinco dias, para apresentação de defesa ;

c) que, em sua defesa (fls. 93-94), o interessado alegou, entre outras cousas, não ter podido

“satisfazer, plenamente, os seus deveres pelo fato de vir sofrendo, desde 1936 até agora, de moléstia sífilítica, com repercussão perturbadora do seu sistema nervoso, tornando-o quase impossibilitado de desempenhar a contento seu cargo, como provam os dois atestados médicos que com êste oferece e ainda com o atestado expedido pelo Centro de Saúde desta localidade” ;

d) que, em face da defesa apresentada, a C.E. examinou novamente o processo, tendo opinado, em 4 de julho de 1941, pela sua demissão ; e

e) que, em 18-8-41, assinou o Senhor Presidente da República, tendo em vista a conclusão referida na alínea anterior, o decreto de demissão que foi publicado no *Diário Oficial* do mesmo mês.

Como primeira medida, o Ministério da Viação, em face da alegação da missivista — de achar-se o seu filho internado em um sanatório de doentes mentais —, providenciou junto à Diretoria de Assistência a Psicopatas do Estado de São Paulo, no sentido de ser aquele ex-funcionário submetido à inspeção de saúde.

Do laudo de exame de sanidade mental solicitado, cabe aqui destacar o tópico final:

“...trata-se de um indivíduo que há muito vem apresentando distúrbios mentais do tipo esquizofrênico, tendo sido tratado convenientemente sem resultado satisfatório; o quadro clínico leva a crer na cronicidade de tais perturbações”.

Concluiu, daí, o aludido Ministério, caber à administração promover a reparação do ato de demissão imposta ao ex-carteiro em aprêgo.

Tomando conhecimento do processo, o D.A.S.P. solicitou, preliminarmente, o parecer do Serviço de Biometria Médica, por intermédio do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, sobre se seria lícito admitir-se que, já à época em que esteve submetido a estágio probatório, viesse o interessado apresentando desvios em sua constituição psíquica, do modo a isentá-lo de responsabilidade pelas atitudes então assumidas.

Em resposta, manifestou-se o Serviço de Biometria Médica afirmativamente, isto é, pela aceitação da hipótese aventada no item anterior.

Examinando o assunto em face dêsse parecer e do que mais consta do processo, entende o D.A.S.P. que, realmente, não deverá ser mantida a situação em que se encontra o interessado.

Discordou, porém, da forma por que pretendia o Ministério da Viação e Obras Públicas, restabelecer a primitiva situação do mesmo, visto consubstanciar medidas que, além de serem de difícil execução, não atendem, com justeza, à finalidade que se tem em mira.

Em substituição, pois, às providências sugeridas pelo mesmo Ministério, propôs o D.A.S.P.:

a) que fôsse restabelecido o cargo ocupado pelo interessado, no momento de sua demissão e que, por ser extinto, foi suprimido pelo Decreto n.º 8.225, de 14-11-41.

b) que fôsse no mesmo cargo reintegrado o interessado; e

c) que, à vista do estado de insanidade mental (esquizofrenia) em que o mesmo permanece, fôsse imediatamente promovido, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o processamento de sua aposentadoria.

Nessas condições, o D.A.S.P. restituiu ao Senhor Presidente da República o processo e submeteu à apreciação e assinatura de S. Excia. os projetos de decreto-lei e decreto que tornam efetivas as medidas propostas.

Fôram assinados, a respeito, o Decreto-lei n.º 7.142 e o Decreto de reintegração, ambos de 11-12-44.

(Parecer n.º 5.663, no processo n.º 15.455-44, publicado no D.O. de 13-12-44, págs. 20.856 e 20.857).

LOCAL DOS CONCURSOS E POSTERIOR NOMEAÇÃO

DCXIX

No processo concernente à consulta sobre nomeação de candidatos, a D.F. proferiu o seguinte despacho:

Conforme jurisprudência firmada pelo D.A.S.P., o candidato se submete a concurso para o *serviço público em geral* e não para cargos lotados em determinado Estado (E.M. n.º 3.506, de 24-11-42, publicado no D.O. de 3-12-42).

Entendeu a D.F. que, no caso dos concursos para as carreiras de Coletor e Escrivão de Coletoria, os candidatos nêles habilitados deverão, preferentemente, ser nomeados para os Estados em que prestaram o concurso, podendo, no entanto, desde que não mais existam vagas naqueles Estados, ser feita a nomeação para outros, respeitados os direitos de terceiros.

Havendo interesse para a Administração na nomeação do candidato para local diferente do em que se habilitou, parece dispensável a consulta prévia, aplicando-se, caso a posse não seja tomada no prazo legal, o disposto na alínea a da Circular DF/72, de 31-12-42 (D.O. de 5-1-43)."

Assim, o processo foi encaminhado ao S.P.F.

(Despacho-processo n.º 18.529-44, publicado no D.O. de 14-12-44, pág. 20.911).

ACUMULAÇÃO PROIBIDA E EXCEÇÕES

DCXX

O exercício simultâneo de cargos ou funções da União, dos Estados, dos Municípios ou de autarquias e entidades paraestatais, consoante a legislação vigente, constitui acumulação, expressamente proibida por lei (art. 1.º do Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37).

Entretanto, há casos em que leis especiais têm aberto exceção a essa regra geral, limitando-se, porém, essas exceções, por sua própria natureza, às situações que especificam.

Assim, permite-se ao funcionário público federal exercer, em comissão, cargo ou função, nos Estados, Municípios ou Territórios (art. 214, § 1.º do Estatuto dos Funcionários, alterado pelo Decreto-lei n.º 3.522, de 19-8-42), funções de nomeação ou eletiva da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Vale do Rio Doce S. A. (art. 212, § 1.º do Estatuto dos Funcionários, alterado pelo Decreto-lei n.º 3.800, de 28-2-41), funções técnicas ou de direção, de nomeação ou eletivas da Companhia Nacional de Alcalis (Decreto-lei n.º 6.411, de 10-4-44), ou então, con-

forme entendimento firmado pela Circular da S.R.P. n.º 12-43, excepcionalmente, funções técnicas especializadas, mediante contrato, nos serviços dos Estados, dos Municípios, dos Territórios, dos órgãos autárquicos e para-estatais e da Prefeitura do Distrito Federal e vice-versa.

No caso, porém, que foi objeto de consulta, o ingresso do interessado no Serviço Público Federal importa acumulação, acarretando, por consequência, a perda do cargo municipal se aceita por ele a função de extranumerário-mensalista da União.

Com este parecer foi restituído o processo à D.P.E., órgão consultente.

(Despacho-processo n.º 17.544-44, publicado no D.O. de 12-12-44, pág. 20.796).

APOSENTADORIA, NO INTERESSE DO SERVIÇO PÚBLICO, E' PROCESSADA "EX-OFFICIO"

DCXXI

J. P. S., Contador J, do Q.P. do M.F., solicitou aposentadoria com fundamento na alínea a do art. 197, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que, conforme já se teve oportunidade de esclarecer, a aposentadoria de que se trata, pela sua natureza, não deverá ser concedida a pedido mas processada *ex-officio*; b) que a alegação do estado precário de saúde não justifica pedido de aposentadoria com esse fundamento porque, para o caso, prevê a legislação vigente solução diversa, devendo o funcionário em tais condições, se agravado aquêl estado e depois de esgotados os prazos de licença previstos, ou, se a junta médica competente assim o julgar necessário (parágrafo único do art. 205 do E.F.), antes mesmo de se haverem esgotados esses prazos, ser aposentado por invalidez; c) que a alínea e da circular 11-42, da S.P.R., foi alterada pela de n.º 14-44, daquela mesma Secretaria, que lhe deu a seguinte redação: e) "a infringência das regras I, II, III, V, VI e VII, do mencionado art. 221, para o exercício do direito de petição, não justificará a aplicação de penalidades nem interrupção dos prazos de prescrição, cabendo, entretanto, à autoridade a que foi originariamente dirigido julgar da conveniência de ser ou não arquivado o pedido.

O D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido, por falta de amparo legal, e pelo encaminhamento do processo ao M.F., para ser arquivado.

(Parecer n.º 5.315, de 20-11-44, publicado no D.O. de 8-12-44, pág. 20.624).

EFEITOS DE FALTA AO SERVIÇO, POR MOTIVO DE DOENÇA COMPROVADA

DCXXII

Tendo chegado ao conhecimento da D.F. que alguns órgãos de pessoal não têm considerado como dias de efe-

tivo exercício, para determinados fins, as faltas justificadas de acordo com o art. 111, § 3.º, do E.F., a mesma Divisão esclareceu que, na apuração de tempo de serviço, tais faltas deverão ser computadas como dias de efetivo exercício não somente para fins de promoção, como já foi expressamente determinado, mas para todos os efeitos, inclusive, portanto, e com maior razão, para o de aposentadoria.

(Circular DF/40, de 1944, publicada no D.O. de 9-12-44, pág. 20.689, e endereçada aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios e de órgãos subordinados à Presidência da República).

CASO DE MELHORIA DE PROVENTO

DCXXIII

V. de O. M., aposentado no cargo da classe A da carreira de Operário de Material Bélico, Q. I do M.G., por decreto de 21 de julho de 1939, pediu melhoria de sua aposentadoria.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que a promoção do requerente à classe B se revestiu de todos os requisitos legais, sendo assim um ato perfeito e acabado; b) que, desta forma, deveria ter sido o mesmo aposentado no cargo da classe B e não da classe A, como, por lapso, foi feito; c) que o pedido de revisão de aposentadoria não está prescrito, como supôs o M.G., pois, de acordo com o art. 222 do E.F., o direito de pleitear, na esfera administrativa, prescreve a partir da data da publicação do ato impugnado, em cinco anos, quanto aos atos de que decorram a demissão, aposentadoria ou disponibilidade do funcionário. O D.A.S.P. opinou: a) por que fôsse tornado sem efeito o decreto de 11 de agosto de 1939 que anulou a promoção do requerente ao cargo da classe B da carreira a que pertencia; b) por que fôsse apostilado o decreto de sua aposentadoria, declarando-se que o mesmo foi aposentado no cargo da classe B da carreira de Operário de Material Bélico e não no da classe A, como consta do mesmo decreto; e c) por que fôsse o processo encaminhado ao M.G., para providenciar na forma das alíneas anteriores.

(Parecer n.º 5.314, de 20-11-44, publicado no D.O. de 8-12-44, pág. 20.624).

AFASTAMENTO DE SERVIDORA CASADA COM FUNCIONÁRIO PÚBLICO

DCXXIV

F. C. R., ocupante do cargo de Ajudante de Tesoureiro, padrão 12, do Q.S. do M.F., requer o seu aproveitamento em uma das repartições federais sediadas nesta Capital, nos termos do art. 35 do E.F. e com apoio no art. 27 do Decreto-lei n.º 3.200-41.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o afastamento de funcionários na forma do art. 35 do E.F. só tem sido permitido no interesse exclusivo da Administração; b) que a requerente é ocupante de cargo isolado e somente em casos especialíssimos, amplamente justifica-

dos, deve ser permitido o afastamento de funcionários em tais condições; c) que o art. 27 do Decreto-lei n.º 3.200, de 1941, diz: "A mulher do funcionário público, que também seja funcionária, sendo o marido mandado servir, independentemente de solicitação, em outra localidade, será sempre que possível, sem prejuízo, aí aproveitada em serviço", (grifei); d) que, entretanto, a D.G.F.N. declarou que o afastamento acarretará prejuízos ao serviço e trará ônus para os cofres públicos.

O D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido e pelo encaminhamento do processo ao M.F.

(Parecer n.º 5.231, de 17-11-44, publicado no D.O. de 21-12-44, pág. 21.269).

APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIO

DCXXV

O S.P.F. consultou a D.F. sobre se o extranumerário-mensalista julgado inválido para o serviço público, em geral, antes de esgotado o período de 24 meses de licenciamento, de que trata o art. 158, do E.F., poderá ser aposentado, independentemente da satisfação desse prazo, à vista do disposto no § 2.º, do art. 2.º, do Decreto-lei número 3.768, de 28-10-41, que prescreve:

"§ 2.º Excetuando a caso da alínea a, a aposentadoria só será concedida quando não couber licença".

Examinando o assunto a D.F. verificou e, foi de parecer que:

a) a condição expressa de só ser concedida aposentadoria quando não couber licença, teve a finalidade de evitar fossem concedidas aposentadorias a servidores ainda com possibilidade de cura e volta ao serviço;

b) que, devendo ser extensiva ao extranumerário-mensalista a legislação relativa a licenças, no que lhes for aplicável (art. 54, Decreto-lei n.º 240, de 1938) nenhum inconveniente haverá na aplicação do disposto no art. 170, do E.F., ao extranumerário-mensalista ou contratado, salvo quando não estiver completo o período de carência exigido pelo § 1.º do art. 2.º, do Decreto-lei n.º 3.768, citado, caso em que deverá a licença ser prorrogada até 24 meses.

c) que, dessa forma, se, antes do aludido prazo e ressaltado o esclarecido na parte final do item anterior for o extranumerário considerado inválido, definitivamente, para o serviço público, como no caso, poderá ser processada, desde logo, a sua aposentadoria; e

d) que é essa, aliás, a norma mandada adotar, expressamente, pelo Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44 (art. 4.º, parágrafo único) em relação aos diaristas e tarefeiros.

E, com esse parecer, a D.F. restitui o processo ao S.P.F.

(Parecer-processo n.º 21.921-44, publicado no D.O. de 26-12-44, pág. 21.449).

APERFEIÇOAMENTO

Regras práticas de supervisão

Convencida de que o problema da supervisão é um dos que mais urgentemente devem ser tratados no meio administrativo brasileiro, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. acaba de organizar um corpo de regras práticas, destinadas a chamar a atenção dos chefes de serviço para um sem número de pequenos problemas — com os quais, talvez, ainda se não tenham ocupado — e a dar-lhes os elementos para solvê-los.

"A boa supervisão — diz o referido trabalho — consiste em habilmente descobrir e incrementar as aspirações e ambições do indivíduo, em encorajá-lo, mostrando-lhe, quando necessário, a melhor maneira de atingir aos seus objetivos: ela constitui, sem dúvida, elemento indispensável para a obtenção de um *maximum* de eficiência no serviço.

São os seguintes os preceitos elaborados por aquela Divisão e segundo os quais os supervisores poderão obter de sua equipe um rendimento cada vez maior:

1. Lembre-se de que é a V. que deve competir a verificação das necessidades de treinamento dos seus auxiliares. A organização de um programa de treinamento é o primeiro passo no desempenho da supervisão.

2. Os programas de treinamento têm por base a análise do trabalho; perguntando o porquê das coisas, V. encontrará todo o material para o mesmo. Faça uma lista das lacunas existentes no serviço e das decorrentes necessidades de treinamento, em termos de execução e em ordem crescente de dificuldade.

3. Depois de planejado o programa, considere os métodos que devem ser empregados.

4. Tenha um objetivo em vista, defina-o em termos concretos, faça com que todos se empreguem a fundo para atingí-lo.

5. Dê uma vista de conjunto do trabalho a cada um dos empregados, para que estes se considerem integrados em um todo; faça-o de modo que se sintam parte essencial desse todo.

6. Procure obter a cooperação de todos: "cooperação no sentido vertical", de seus superiores e inferiores, e "cooperação no sentido horizontal", de outros supervisores.

7. V. deve conhecer a natureza dos hábitos de trabalho de seus subordinados e saber como agir para desenvolvê-los.

8. Procure conduzir os empregados, mostrando-lhes suas falhas, esclarecendo-os com explicações, indicando-lhes atitudes, habilidades e qualidades pessoais que necessitem desenvolver.

9. Use "reconhecimento" e "aprovação" ao trabalho bem feito como elementos de incentivo ao interesse no serviço.

10. V. deve conhecer suficientemente bem a técnica de aplicação dos diversos procedimentos didáticos e a psicologia de seus empregados, empregando para cada tipo o modo de agir conveniente.

11. Procure compreender as pessoas e suas dificuldades em aprender: lembre-se de que o empregado tem-nas, nem sempre por não querer aprender ou por achar o trabalho demasiado, mas, muitas vezes, por não ter compreendido bem ou não possuir confiança em si próprio.

12. Não se coloque numa posição autoritária mas sim de colaboração.

13. Procure provocar o interesse dos empregados, obter a confiança do grupo e não o sujeitar a um regime de temor.

14. Esteja sempre alerta, descobrindo "o que anda mal", e, encontrando o ponto fraco no serviço, providencie os meios de fortalecê-lo.

15. Procure provocar o sentimento de competição, não deixando, todavia, que os empregados percam de vista os objetivos do serviço.

16. Lembre-se de que há muito mais semelhança que diferença entre as criaturas; portanto, ponha-se no lugar de seu empregado e, sem pre-

conceitos ou restrições, pense como se comportaria se fôsse ele.

17. Mostre, pelo seu modo de agir, os traços e os hábitos que desejaria encontrar na conduta de seus subordinados: seja exemplar na pontualidade, na eficiência, na iniciativa, na boa vontade, etc.

18. Saiba apreciar, comparando o que foi feito com o que poderia ter sido feito.

19. Mantenha com o novo empregado uma entrevista não formal, mostrando interesse; não assuma uma atitude de quem está desempenhando uma obrigação enfadonha. Nesta entrevista, ou numa realizada posteriormente, explique os pormenores do serviço, ou peça a um empregado mais antigo que o faça. Além disso, recomende ao novo servidor — para que se identifique mais rapidamente com a repartição — a leitura de relatórios, manuais de serviço, ou livros especializados que interessem ao trabalho a ser executado.

20. Procure cuidar dos interesses de seus subordinados. Assim, quando achar conveniente, dê ao Diretor Geral sugestões que os beneficiem.

21. Ensinar é a mais importante função do supervisor. Como mestre, desperte em seus auxiliares o desejo de aprender e procure sustentar-lhes a auto-confiança.

22. Faça com que as pessoas sob sua chefia "desejem aprender" o que "devem aprender". As pessoas querem aprender, quando reconhecem a deficiência de seus conhecimentos. Não diga pois: "aprenda isto..."; mas sim: "vejamos o que V. precisa conhecer melhor...".

23. Não ensine princípios gerais, esperando que o indivíduo faça aplicação dos mesmos; sempre que possível, "troque-os em miúdos" dando regras úteis.

24. A informação teórica, por si só, não é suficiente ao empregado; dê-lhe também as normas práticas necessárias.

25. Coloque o empregado numa posição que lhe permita aprender por experiência própria. Apresente-lhe problemas e aponte-lhe os deveres, mostrando, ao mesmo tempo, como resolver aqueles e cumprir estes. Corrija-o quando errar, ou, por outros meios, assegure-se de que aprende rápida e corretamente o que necessita saber.

26. Procure relacionar com as experiências anteriores todo conhecimento novo que o indivíduo estiver adquirindo.

27. Em geral, dê a informação no momento mesmo em que se torna necessária à execução de qualquer tarefa; se ela fôr prestada com grande antecedência, poderá ser mais facilmente esquecida.

28. Não pense que, tendo-a fornecido uma vez, a explicação estará assimilada; repita-a mais tarde ou examine rapidamente o indivíduo para certificar-se de que êle realmente compreendeu.

29. Se V. quiser que um trabalho seja bem executado, explique demoradamente as suas finalidades, a importância de todas as suas fases ou de todos os seus pormenores, e o modo pelo qual deve ser efetuado.

30. A correção dos erros é difícil; procure fazê-la de modo a não desencorajar o empregado.

31. Trate os que estão sob sua imediata autoridade como gostaria de ser tratado. Seja cortez: não há razão para ser menos delicado com seus subordinados do que o é com seus superiores.

32. Não seja inconstante: um dia otimista, outra pessimista. Tenha um padrão de conduta e procure segui-lo. Nada menos recomendável para um supervisor do que a reputação de que *varia conforme a lua*.

33. Seja paciente, tenha tato e procure dar conselhos que possam ser seguidos.

34. Tenha dignidade; esta não significa solidão, nem requer uma aparência cerimoniosa. Dignidade resulta da clara apreciação de suas responsabilidades.

35. Seja prático. Por exemplo: use um caderno de notas, onde possa registrar as observações que faz durante as horas de serviço.

36. Não seja o *homem que só abre a boca para criticar*. Sempre que possível, louve o trabalho bem executado.

37. Procure atingir alto grau de imparcialidade; lembre-se de que a justiça não deve nascer das emoções, mas da razão. Lide com os fatos objetivamente.

38. Seja sociável. Sociabilidade é a capacidade de tornar agradáveis as suas relações com outros.

39. Seja entusiasta e procure incutir entusiasmo entre os seus colaboradores.

40. V. deve ser muito mais do que um especialista ou técnico; V. deve ser um homem cortez, capaz de conseguir excelentes resultados com um mínimo de demonstração de autoridade.

41. Como dá V. as suas ordens?

Use a ordem direta ou comando somente em caso extremo, quando o empregado é preguiçoso, impertinente, não obedece, ou quando perturba o trabalho dos outros.

Use a ordem implícita com os empregados já experientes no serviço.

Use o tom de pedido quando quiser conseguir mais cooperação ou aumento de produção.

Em casos especiais de missões arriscadas ou muito trabalhosas use o "chamado voluntário".

42. Diga sempre o *porquê* das cousas que ordena.

43. Não chame a atenção de um empregado em público, de modo a humilhá-lo; procure falar-lhe em particular.

44. Não recrimine no momento em que estiver sob o domínio da emoção, talvez seja muito ríspido e provoque ressentimentos.

45. Falando com um subordinado, nunca empregue o tom sardônico, irônico ou sarcástico, porque provocará irritação e revolta.

46. Para guiar pessoas e fazer com que dêem o melhor que possuem, é necessário compreendê-las.

47. Uma palavra amável, de quando em vez, nada lhe custará e talvez seja de grande auxílio para infundir confiança no empregado.

48. Procure estabelecer uma atitude cordial em sua secção, demonstrando um interesse sincero por seus empregados.

49. Conseguir simpatia é essencial ao supervisor porque predispõe as pessoas a serem influenciadas.

50. Não discuta, não se exalte, porque boa supervisão requer absoluto controle de si mesmo, e, sobretudo, nunca critique os defeitos de um empregado ausente, na presença de um companheiro do mesmo.

51. Não pense que "fazer-se de importante" é condição para ter autoridade. Conseguir influenciar pessoas e ser por elas acatado é muito mais produto de "fazer-se acessível".

52. Quando chamar a atenção de um empregado para alguma atitude ou hábito mau como:

deixar portas abertas, jogar papel no chão, estragar material, etc... verifique previamente se V. mesmo não comete este erro.

53. Não critique seu superior na presença de seus empregados.

54. Faça com que cada empregado esteja a par de seus progressos.

55. Comunique-lhes sempre com antecedência as mudanças que os vão afetar em organização, horário, etc...

56. Evite diminuí-los, tomando decisões que eles podem tomar.

57. Pergunte-se de quando em vez:

Cada empregado compreende exatamente quais os seus deveres e responsabilidades e o que dele se espera?

Compreende o suficiente acerca do trabalho de seus companheiros, de modo que seja obtida a co-operação máxima?

Compreende bem os fins que tenho em vista e participa do meu entusiasmo em alcançá-los?

58. Todo trabalho mal feito ou material perdido serve para positiva indicação de sua inabilidade como supervisor.

59. Não há o "supervisor inato e perfeito"; portanto, sua capacidade de supervisão será sempre susceptível de desenvolvimento.

Não pense que o que V. acabou de ler é teoria simplesmente. Pelo contrário, é essencialmente prático. E se V. não o considerar como tal, nunca será um bom supervisor. Talvez V. seja trabalhador, seu superior imediato esteja satisfeito com sua eficiência, mas V. será sempre um mau chefe, seus inferiores sentirão isto e o seu trabalho não terá o rendimento que poderia ter".

*

* *

BIBLIOGRAFIA

Para a feitura deste trabalho, foi usada a seguinte Bibliografia:

Publicações da "American Management Association":

The Management Review.

Research Report — How to Establish and Maintain a Personnel Department.

Personnel.

Handbook of Business Administration.

Publicações do "Bureau of Training":

Training Within Industry.

Publicações da "Society for the Advancement of Management":

Advanced Management.

Obras avulsas:

BECKMAN, R. O. — *How to Train Supervisors.*

CLOTHIER, SCOTT, MATHEWSON, SPIEGEL — *Personnel Management.*

CAMPOS, W. ESTELITA — *Alguns Aspectos do Problema da Direção de Serviços.*

COOPER, A. — *How to Supervise.*

" " — *Training Employee.*

CRAIG, D. CHARTERS, W. W. — *Personal Leadership in Industry.*

CORRÊA, PAULO LOPES — *O Problema da Direção.*

DODD, P. A., e WATKINS, G. S. — *The Management of Labor Relations.*

GARDINER, GLENN — *Better Foremanship.*

GILMORE, SCHELL — *Manual for Executives and Foremen.*

GILBERT, L. M. — *The Psychology of Management.*

GOWIN, E. B. — *The Executive and his Control of Men.*

GRAY, J. H. — *Common Sense in the Business.*

HALL, MILTON — *Training your Employee.*

" " — *Employee Training in the Public Service.*

HALL, MILTON — *Guides to Employee Supervision.*

HALSEY, G. — *How to Be a Good Leader.*

HOVING, W. — *Your Career in Business.*

LAIRD, D. A. — *Increasing Personnel Administration.*

" " " — *How to Use Psychology in Business.*

LEIGH, ROBERT D. — *Group Leadership.*

METCALF, H. C. — *Business Leadership.*

MOSHER and KINGSLEY — *Public Personnel Administration.*

MUNSTERBERG, H. — *Psychology and Industrial Efficiency.*

NILES and NILES — *The Office Supervisor.*

PIGORS, MC. KENNEY, ARMSTRONG — *Social Problems in Labor Relations.*

RECTOR, H. and RINCKHOFF, W. A. — *Modern Foremanship and Supervision.*

ROBERTS, I. C. — *Personal Achievement.*

ROBINSON, O. P. — *Retail Personnel Relations.*

" E. M. — *Training for the Modern Office.*

ROETHLISBERGER, F. J. — *Management and Morale.*

ROSENSTEIN, J. L. — *Psychology of Human Relations for Executives.*

ROWNTREE, B. S. — *The Human Factor in Business.*

SCHELL, E. H. — *Technique of Executive Control.*

SMITH, E. D. — *Psychology for Executives.*

TEAD and METCALF — *Personnel Administration.*

TEAD, O. — *The Art of Leadership.*

WALTON, A. — *Do you Want to Be a Foreman?*

" " — *New Techniques for Supervisors and Foremen.*

WILSON, W. B. — *Getting Things Done in Business.*

Última reunião mensal de 1944

“O ensino da economia e administração”

A última conferência mensal da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., em 1944, foi realizada em 29 de dezembro, sendo conferencista o Sr. Eduardo Lopes Rodrigues, da Secção de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda, que falou sobre “O ensino da economia e administração”, tema que debateram, em seguida, os Srs. Augusto de Rezende Rocha, chefe de secção da Divisão de Aperfeiçoamento, e o Professor Raul J. Bittencourt, da Faculdade Nacional de Filosofia. Damos, a seguir, a íntegra da conferência:

“Não obstante os debates que este momentoso tema vem suscitando há longo tempo, fatores de ordem psicológica têm impossibilitado, se me não engano, que o assunto seja examinado em alguns dos seus aspectos fundamentais.

Por isso, afigura-se-me aconselhável uma ligeira digressão, com o intuito de fixar, preliminarmente, a posição dos estudos econômicos e administrativos em face dos objetivos da universidade.

Nada de novo vos poderei dizer, pois sabeis, como eu, quão difícil é ser original. Antecipar o porvir, só os gênios o podem fazer. Mas, em todos os tempos e em tôdas as sociedades, foi sempre de alguma valia a contribuição honesta dos homens de boa vontade.

Aos que têm acompanhado a evolução do nosso ensino de economia e administração não tem passado despercebida a confusão mental, quase generalizada, quanto à natureza e objetivos desses estudos.

Nota-se, mesmo, uma indisfarçável dificuldade na apreensão da exata utilidade desse ramo do conhecimento.

Ao observador arguto e que, por força das circunstâncias, haja mantido estreito contato com essas questões, talvez seja possível precisar algumas das causas dessa anomalia. A principal parece ser a falta de apoio material e moral ao ensino de economia e administração, o qual é relegado a uma posição inferior, incompatível com a sua importância e complexidade, pois, como salienta MORATÓ, as leis econômicas que governam as relações dos homens com os bens materiais estão regidas e influenciadas por elementos humanos conscientes, donos de uma vontade e sujeitos aos movimentos que as decisões humanas podem fixar na formação, processo e determinação dos fatos econômicos e sociais, em contraste com as ciências físicas e naturais que trabalham com elementos condicionados pela própria natureza em seu instinto harmônico e permanente.

Não contando o ensino de economia e administração com o bafejo oficial, a não ser a mera fiscalização, faltam-lhe até o prestígio e as honras que a simples existência de um instituto padrão na Universidade lhe outorgaria. Vive, assim, numa atmosfera que lhe não é propícia, e com isso

se estiolam irremediavelmente as melhores vocações e as lúcidas inteligências que a êle se devotam.

Às vêzes, tem-se a impressão de que ainda permanece, entre nós, aquela estranha mentalidade que, no século 19, tentara excluir das universidades os chamados estudos utilitários, como os de administração e engenharia. Esquece-se, todavia, que tais propósitos, contrários à realidade da vida, nunca lograram o apoio da história. E' típico o exemplo da Universidade de Nápoles, cuja criação, em 1224, visou sobretudo à formação de homens para a administração. E diversa não foi a missão das universidades de Marburg, Königsberg e Jena, criadas, respectivamente, em 1524, 1543 e 1558, com o fim especial de preparar funcionários para o Estado e para a Igreja a êle ligada.

Não se compreende, pois, a apatia reinante em nosso país quanto ao ensino de economia e administração, em grau universitário, a ponto de se não ter, apesar de decorridos 7 anos, instalado sequer, na Universidade do Brasil, a Faculdade Nacional de Política e Economia, criada pelo Poder Legislativo (Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937).

Como dizia SELIGMAN, há quase 30 anos, o espírito da verdadeira universidade é promover e trabalhar pela liberdade intelectual, mediante a conjugação das pesquisas científicas com o ensino profissional. A êsse respeito, que contribuição valiosa poderiam ter prestado a economia e administração, se os estudos a elas pertinentes houvessem sido realizados sob a égide universitária, pelo menos em um instituto padrão!

E' pena que ainda não tenhamos repudiado de vez certos preconceitos originados, alhures, das distinções fundadas em antagonismos de classes, como as que levaram Oxford e Cambridge, durante algum tempo, a se dedicarem, precipuamente, à simples formação do “gentleman”.

Valendo-me de uma expressão de GÆTAN PIROU, a respeito do ensino de economia na França, direi que basta o simples confronto com as repúblicas vizinhas, para “sentirmos cruelmente a nossa inferioridade”.

A ausência de seminários, a multiplicidade, aliás singular, de faculdades, tôdas elas deficientemente instaladas e sem uma biblioteca moderna, tudo isso anula os esforços de um grupo de abnegados.

Em tôda a Argentina existem somente 4 Faculdades de Ciências Econômicas, mas tôdas elas funcionando em edifícios próprios e com excelentes locais, tanto para preleções como para os trabalhos de investigação. Contam ainda com numeroso pessoal técnico para os Institutos de pesquisas. Êstes, apenas, na Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires, sobem a 11, dentre os quais se destacam, pela sua rica documentação e abundância de publicações, os de Economia Bancária e de Administração Pública, êste sob a direção do competentíssimo Dr. Juan

Bayetto e aquele criado, animado e dirigido pelo lúcido economista Dr. Pedro Baiocco.

Não menos importantes são os institutos de pesquisas anexos à Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas de Rosário. Os trabalhos de seminário ali realizados, sob a orientação segura do professor Dr. Natalio Muratti, que tanto tem enriquecido a literatura econômica da Argentina dispensam comentários. E para falar de assunto muito ao gosto dos meus amigos do D.A.S.P., basta mencionar a atuação, ao mesmo tempo brilhante e fecunda, do eminente professor Dr. Rafael Bielsa, diretor, por longos anos, da referida Faculdade e do Instituto de Direito Público, a ela anexo.

Aquêles que, ao menos, já examinaram alguns dos volumes do Anuário desse Instituto, podem bem avaliar as excelentes contribuições daquele órgão de pesquisas.

Trabalhos de investigação de natureza semelhante, embora em menor escala, vêm realizando também a Escola de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Córdoba, a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade da República do Uruguai e a Escola de Economia e Comércio da Universidade do Chile.

Em contraste com essa evolução natural e lógica, que retrata nitidamente a firme decisão de se realizar naqueles países algo duradouro e profícuo, no Brasil crescem, em número, as faculdades de ciências econômicas e administrativas.

Em detrimento do ensino, já possuímos cerca de trinta desses estabelecimentos. Ao passo que a opulenta Buenos Aires, com população superior à do Rio e centro de vida econômica de uma das regiões mais ricas do mundo, apenas conta com uma Faculdade de Ciências Econômicas, no Rio já existem cinco institutos congêneres.

Apesar da inegável dedicação e invulgar mérito de alguns professores, e do entusiasmo confortador que despertam as magníficas qualidades de muitos alunos, força é confessar que os resultados não podem ser satisfatórios, porque, para o pleno desenvolvimento das atividades de ambos, faltam, infelizmente, os elementos essenciais.

E' um perder de energias e vocações, que fere fundo a sensibilidade daqueles que aspiram a um Brasil forte e respeitado, onde o bem estar social seja um hino de louvor ao trabalho e à alegria.

Essas apreciações não envolvem crítica aos homens responsáveis pela orientação do nosso ensino econômico-administrativo. Reconheço-lhes o esforço e a dedicação, pois, além das dificuldades que não conseguiram remover, sofreram inevitavelmente a influência das injunções do meio e tiveram que atender a peculiaridades do nosso sistema educacional.

Estamos, porém, todos debruçados sobre o futuro e só ele nos deve interessar. Devendo tratar do assunto, em virtude de convocação honrosa da Divisão de Aperfeiçoamento, não me é possível fugir à análise de circunstâncias que se relacionam com as dificuldades encontradas no exercício do magistério. Nem devo, em tal oportunidade, silenciar em relação a observações feitas no trato diuturno de questões econômico-administrativas.

Talvez a minha opinião não passe de mera impressão. Ela, porém, não é fruto de tendências doutrinárias, nem de interesses de classe; é a resultante de alguns anos de entusiasmos e de decepções, quer no ensino de economia e finanças, quer no estudo dos problemas econômicos em importantes setores especializados.

Por isso, como os fundadores da Universidade de Berlim, que chegaram à conclusão de não ser possível ensino superior sem que o professor tivesse participação ativa na evolução do conhecimento, por meio do ensino conjugado com a investigação na própria universidade, invoco também o direito de pensar que, para os cursos de economia e administração formarem eficazmente economistas e administradores, se torna indispensável a organização de seminários e a realização de pesquisas, para o que deve haver, ao menos, um instituto padrão na Universidade do Brasil.

E' preciso que o estudante aprenda a aplicar, durante o curso, os métodos de investigação científica, a organizar o arquivo bibliográfico e a documentação técnica e estatística. Sem isso, dificilmente realizará, no exercício da profissão, estudos e investigações no nível que o progresso da ciência exige para a orientação das atividades econômicas e administrativas.

Somente os que desconhecem a indiscutível utilidade dos trabalhos desse gênero podem ficar indiferentes à renovação do nosso ensino de economia, no sentido de torná-lo mais consentâneo com o grave momento que vivemos.

Há também os que duvidam da absoluta necessidade desses trabalhos ou do êxito de sua realização nas faculdades. Isso é fruto, porém, de lamentável confusão. Atribui-se, erradamente, tanto ao seminário como à pesquisa nessa matéria, uma tal complexidade, que desalenta os mais entusiastas e faz que se malogrem as melhores esperanças.

Não há dúvida de que é necessário esforço concentrado e sistemático, o que exige, sobretudo, vocação. Disso não se segue, todavia, que o trabalho de seminário seja penoso ou difícil de realizar.

Justificando-o, em 1930, escreveu o ilustre professor Dr. JUAN RODRIGUEZ LOPEZ, da Universidade de Montevideo, estas expressivas palavras:

"En Alemania hay seminarios para teología, lingüística, economía, contabilidad, estadística, historia, jurisprudencia, etc. Es una innovación universitaria alemana y que, como sustituye ventajosamente a los cursos de conferencias, se va incorporando a las universidades más modernas. Porque la "conferencia" constituye un método didáctico unilateral, ya que el alumnado oyente, puede o no asimilar la siembra verbal del profesor, sin anadir ningún estímulo e la investigación personal propia. En el seminario, el profesor dirige o indica los campos de observación. Los estudiantes — dentro de una organización metodizada — desarrollan su observación directa y escudriñan con esfuerzo personal y propio en todas las fuentes de investigación. Y así, nunca se perderán fuerzas en obras estériles: en el peor de los casos quedará para estudios posteriores una base de informaciones exactas y precisas".

Não há dúvida, o hábito de pensar e trabalhar com planos definidos e métodos seguros simplifica enormemente os processos de trabalho, atenuando os esforços desenvolvidos.

Escolhido um tema, organizada a informação bibliográfica, feita, enfim, a sistematização do material a ser utilizado, começam, dentro em pouco, a aparecer os frutos desse labor bem orientado. Além disso, a obrigação de o aluno apresentar monografias sobre temas selecionados e autorizados pelo diretor do seminário contribui decisivamente para a criação de uma mentalidade científica, como tive ocasião de verificar nos Estados Unidos e na Argentina, ao mesmo tempo que permite o enriquecimento da bibliografia nacional com obras de indiscutível valor.

Não é demais salientar que os trabalhos de seminário apresentam ainda a vantagem de obrigar o estudante a aplicar os seus conhecimentos em relação a problemas objetivos, realizando investigações sobre assuntos de atualidade local, nacional ou internacional.

Outro aspecto digno de ser ressaltado é o que se refere à especialização do futuro economista, visto que o trabalho do seminário, durante o curso, vai decidir também sua vocação profissional.

Elegendo, de acordo com o plano de estudos, um dos cursos de seminário autorizados, o estudante, por meio dos trabalhos realizados, revela suas aptidões e consegue, na maioria dos casos, firmar seu conceito profissional desde os bancos acadêmicos. Tal fato é de suma importância para o progresso da ciência, que visa, antes de tudo, à felicidade social máxima.

Como complemento dos trabalhos de seminário nas faculdades, podem ser criados Institutos, como existem na Argentina, com a finalidade especial de realizar investigações sobre problemas diretamente ligados à economia e à administração nacionais.

Com a colaboração de professores, ex-alunos e pessoas que se hajam distinguido nessa matéria, tais entidades formam um núcleo de estudiosos que poderão acompanhar, permanentemente, a evolução do pensamento científico e orientar a economia e a administração em face das mutações, às vezes alarmantes, geradas pelo enorme e rápido desenvolvimento tecnológico dos tempos atuais.

Não se trata, como se vê, de um mero jogo de palavras, vazias de sentido objetivo. Na verdade, os altos interesses do país estão a exigir a imediata criação desses institutos num ambiente universitário e imbuídos do mais puro espírito científico.

Nem foi por outra razão que as lúcidas inteligências que nos deram o esplêndido diploma que é a Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, incluíram, como parte integrante da Universidade do Brasil, além de muitos outros institutos de pesquisas, o de Organização Política e Econômica, que ficou criado pela citada lei, embora não tenha sido, até agora, transformado em realidade.

Visão maior revelaram ainda, quando, no art. 8.º, estipularam que "A Universidade do Brasil e as demais instituições federais, que realizam pesquisas científicas e outros trabalhos de natureza intelectual relacionados com o ensino superior, cooperarão reciprocamente nas respectivas

atividades, pela forma que fôr estabelecida em regulamento".

E, completando essa série de providências salutares, a referida lei dispõe sobre a obrigação de o professor consagrar, diariamente, duas horas ao ensino; possibilita a adoção do tempo integral, quando as necessidades do ensino o justificarem; assegura a ida, anualmente, de um ou mais professores catedráticos ao estrangeiro, para fazer estudos especiais da disciplina que lecionarem, e, por fim, permite sejam contratados, anualmente, professores estrangeiros, de nomeada, para dar cursos especiais na Universidade.

Postas em prática essas diretrizes sábias e convincentes, os frutos seriam opimos.

Além das vantagens que esses institutos apresentam, como elementos de formação cultural, as suas experiências possibilitarão ainda o conhecimento da conjuntura econômica do país, permitindo aos técnicos sugerir, em tempo oportuno, as providências que devam ser tomadas para, como diz MÜLLER, "fazer desaparecer das ondulações econômicas todos os movimentos perniciosos que são a causa de a economia não atingir o seu ponto máximo de atuação".

Para esse fim, foi que a Universidade de Harvard fundou, em 1917, o seu famoso instituto de pesquisas econômicas, cujos métodos de trabalho serviram de base, como se sabe, aos estudos da conjuntura realizados pela Escola de Economia de Londres, pelo Instituto Estatístico da Universidade de Paris e pelo Instituto de Conjuntura de Berlim.

Mas a concretização desse ideal, que resume as aspirações de quantos desejam a prosperidade do país, não será possível, se não atentarmos bem para as realidades brasileiras.

Qualquer medida que vise a fragmentar ainda mais o ensino de economia e administração será contraproducente.

Precisamos concentrar esforços e recursos para assentarmos em pilares mais seguros o futuro dos nossos economistas e administradores.

Como muito bem acentuou o professor PAULO LIRA, em entrevista recente sobre a reorganização do curso de administração e finanças, é notória a "imaturidade da idéia da sua bifurcação ou mesmo tripartição, a título de se formarem técnicos altamente especializados em qualquer dos ramos de Administração, Economia e Finanças".

As razões são óbvias. Não temos, indubitavelmente, mercado de trabalho que justifique uma especialização em tal grau.

Por outro lado, uma alta especialização nesses setores seria obtida somente à custa do preparo básico dos respectivos técnicos, o que apresenta inconvenientes sérios.

Os estudos de economia, administração e contabilidade são, além disso, interdependentes. Os fenômenos de que essas disciplinas se ocupam, quer ocorram na órbita do Estado ou no domínio das atividades privadas, atingem sempre todo o corpo social. Não é possível, portanto, tratar deles nem atenuar-lhes os efeitos, sem um conhecimento universal dos princípios a que os mesmos obedecem.

Há ainda outra cousa que se não deve esquecer: os mentores, orientadores, enfim aquêles que devam traçar a política econômica, administrativa ou qualquer outra, constituam um pequeno grupo de verdadeiros especialistas. São espíritos de escol, singularmente devotados ao estudo, e formam a sua mentalidade no trabalho árduo e apaixonado de muitos anos.

Esses homens é que merecem e precisam de facilidades excepcionais, cursos post-universitários, viagens frequentes no país e no estrangeiro, livre disposição de livros e revistas técnicas, auxílio eficaz de assistentes capazes e dedicados, etc.

Em país algum, porém, se pretendeu criar legiões de tais especialistas, pois, nem isso é possível, nem há necessidade de grande quantidade desses homens.

O que precisamos é de pessoal com uma formação técnica fundamental, que possa executar bem os serviços de nossas repartições e empresas privadas. Para isso, basta a criação da Faculdade de Ciências Econômicas, em grau universitário, com planos de estudos sem a rigidez impositiva do integral aproveitamento das vocações. Façamos planos modestos, para que possamos realizá-los, integralmente. Evitemos todo desperdício, procurando tirar o maior proveito de *empreendimentos pequenos*, mas que possamos realizar.

Se conseguirmos suprir a lacuna que nos humilha num confronto com a Faculdade de Ciências Econômicas dos países vizinhos, já será bastante, por ora.

E' fácil conseguir pequenas cousas, mas é uma aventura dar grandes saltos. Uma Faculdade de Ciências Econômicas que, ao lado das matérias básicas, possibilite ao estudante eleger as que sua vocação ou necessidade funcionais exijam, realizará os objetivos principais do nosso ensino econômico-administrativo.

Se me fôsse possível fazê-lo, dentro dos 30 minutos improrrogáveis de que disponho, tentaria apreciar outros aspectos do tema que merecem ser tratados, tanto pela sua relevância quanto pela oportunidade do seu exame.

Não o podendo fazer, desejo, ao menos, enunciá-los.

Outrem os analisará, por certo, em nova reunião, em que o assunto possa ser amplamente discutido.

Dentre êles, ressalta, pela sua magnitude, a questão da rigidez dos *currícula*, que me parece insustentável por mais tempo.

Custa mesmo a crer que se possa tolerar, ainda, o sistema adotado relativamente ao curso de Administração e Finanças, pois a sua indiscutível nocividade engendra dificuldades insuperáveis.

Obrigam alguém a estudar disciplinas que, não sendo básicas, o impeçam de eleger outras, de acôrdo com a sua vocação ou necessidades profissionais, é trabalhar contra o ensino, afugentando alunos e perdendo energias e valores que se não devem desprezar.

No tocante também ao *currículum*, estudaria a sua estruturação, de modo a garantir um certo número de matérias eletivas ao lado das básicas ou essenciais. Entre estas

últimas, incluiria, no mínimo, estatística, contabilidade do custo e história das doutrinas econômicas.

Instituiria, outrossim, o curso de doutorado com a duração de três anos e mais a obrigação da defesa de tese, tendo em vista a alta especialização em economia, administração ou contabilidade.

Para êsse fim, seria assegurado ao aluno o direito de eleger um certo número de matérias dentre as do *currículum*.

Vincularia à Universidade do Brasil, entre outros, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Técnico de Economia e Finanças e a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, para que cooperassem reciprocamente na esfera das respectivas atividades e na medida do possível.

São essas as idéias que me parecem fundamentais em referência ao problema que nos preocupa presentemente.

Quero terminar estas minhas pobres considerações, que as fiz apenas no intuito de prestar colaboração sincera a êsse admirável trabalho que vem realizando a Divisão de Aperfeiçoamento, lembrando os seguintes conceitos de CAJAL, a propósito dos deveres do Estado em relação com a produção científica:

“A prosperidade duradoura das nações é obra da Ciência e de suas múltiplas aplicações ao fomento da vida e dos interesses materiais. Segue-se, desta indiscutível verdade, a obrigação inescusável do Estado de estimular e promover a cultura, desenvolvendo uma *política científica*, encaminhada a generalizar a instrução e a beneficiar, em proveito comum, todos os talentos úteis e fecundos, brotados no seio da raça”.

*
* * *

A seguir, iniciaram-se os debates, falando primeiro o Sr. Augusto de Rezende Rocha:

“Um comentário de mediano interesse à palestra que acaba de ser proferida exigiria do debatedor tempo e poder de síntese iguais aos do ilustre conferencista, embora talvez lhe fôsse útil menor dose de diplomacia. Poder de síntese — a fim de em breves páginas condensar matéria tão vasta e rebelde a simplificação, como vitoriosamente o conseguiu o Prof. Lopes Rodrigues. Tempo — para ter oportunidade de entretecer pequenas minúcias de importância nas grandes questões de que êle se revelou, mais uma vez, tão experiente conhecedor. Menor dose de diplomacia — a fim de não deslisar com tanta perícia sobre as causas que embaraçam no Brasil o progresso do ensino superior de Economia e Administração e, às vezes, forçam — não sabemos por que — espíritos objetivos como o do Prof. Lopes Rodrigues a serem excessivamente discretos. Ora, nem a Divisão de Aperfeiçoamento pode arriscar-se na aventura de aumentar os dez minutos que nos cabem, segundo o regulamento, porque o resultado seria vago e

impalpável, nem a Providência nos concedeu tão liberalmente aqueles dotes de abreviar os assuntos e deslisar sobre dificuldades, que caracterizam o conferencista. Não ignoramos, pois, que qualquer comentário nosso às suas palavras de hoje, não passará de uma pobre conversa desprezível, com a única vantagem de resvalar para a franqueza bem intencionada. Esperemos sinceramente que ao menos esta última qualidade compense as deficiências gerais.

Se tentássemos comprimir em tópicos o pensamento do conferencista, poderíamos talvez fazê-lo da seguinte maneira :

1) No Brasil, existe uma confusão generalizada quanto à natureza e à importância dos estudos de Economia e Administração;

2) provavelmente por isto mesmo tem faltado a esses estudos apoio moral e material do Governo, que até agora se tem limitado a uma função meramente fiscalizadora;

3) as disposições da Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, relativas à criação da Faculdade Nacional de Política e Economia, até hoje não lograram efetivar-se, o que tem permitido a proliferação de institutos particulares e estaduais precariamente instalados e sem possibilidades de ministrar ensino eficaz, não obstante o esforço abnegado de alguns idealistas, que ingloriamente se vem dispersando;

4) os cursos de Economia e Administração efetuados pelo sistema tradicional de conferências ou preleções não desenvolvem nos alunos o gosto da pesquisa e do estudo bem orientado nem lhes estimulam a vocação; urge substituí-los pelo sistema de seminários, o único — na opinião do Prof. Lopes Rodrigues — que será capaz de revitalizar o ensino dessas disciplinas;

5) a rapidez dos currículos dificulta por outro lado a escolha de uma especialização durante o curso, alargando ainda mais o desentendimento entre os que se voltam de preferência para a teoria e os que só se interessam pelos aspectos práticos das matérias a que se aplicam; cumpre distinguir, portanto, entre as disciplinas básicas e as eletivas, incluindo nas primeiras: estatística, contabilidade do custo e história das doutrinas econômicas;

6) conclui-se do exposto que são pelo menos quatro os imperativos que estão a exigir nossa atenção: concentração de esforços dos interessados em questões de Economia e Administração, a fim de impedir a multiplicação de estabelecimentos de ensino sem recursos indispensáveis; criação de uma Faculdade de Ciências Econômicas na Universidade do Brasil; maior flexibilidade dos currículos; introdução efetiva do sistema de seminários, de modo a facilitar a participação do professor na evolução do conhecimento.

Não cremos que essas críticas e sugestões, embora imperfeitamente sumariadas, deixem de ser apreendidas na sua importância por todos os que tenham do problema uma noção, mesmo superficial. Quem as fez localizou os pontos essenciais da questão com rara felicidade. No entanto, não será a finura diplomática do Prof. Lopes Rodrigues um impedimento grave para pormos em equação todos os dados do problema?... Não hesitamos em responder pela afir-

mativa, pois não basta pensar que, atendendo ao que é específico do ensino de Economia e Administração, a solução seja fácil; cumpre atentar no que é inerente ao próprio ensino superior de um modo geral. Por outras palavras: o que entrava no Brasil o progresso do ensino dessas disciplinas em grau mais elevado consiste menos em um problema que lhes seja próprio do que em um problema geral, a saber: a renovação didática e científica do ensino superior, especialmente das ciências jurídicas e sociais. Eis porque não nos parece que o Prof. Lopes Rodrigues seja um descrente da possibilidade de virmos a ter em futuro próximo cursos de Economia e Administração razoavelmente satisfatórios. Na verdade, se desejássemos resumir em uma fórmula o que ele pensa da situação atual dêsses cursos, sem dúvida não encontraríamos melhor que a de FERREIRA VIANA, referindo-se escandalizado, com os prejuízos característicos de bom liberal do século XIX, à legislação imperial, que lhe parecia desnecessariamente copiosa: "No Brasil, temos todas as leis de que precisamos; só nos falta uma: a que ponha em vigor as existentes..." Também o Prof. Lopes Rodrigues pensa semelhantemente: basta-lhe-ia, no que diz respeito ao ensino de Economia e Administração, que a Lei n.º 452 entrasse em execução... Constrange-nos confessar de público que o nosso pessimismo é muito maior, porque não se limita apenas a um setor particular do ensino superior — abrange-o na sua totalidade.

No empenho talvez baldado de apresentar de maneira concisa as nossas idéias resumiremos em quatro tópicos gerais em que divergimos do que propõe o Prof. Lopes Rodrigues. São divergências de grau, é certo, mas desgradamente as grandes diferenças de grau às vezes equivalem às de natureza.

1) Falta ao Governo federal autoridade para cercear o funcionamento de pequenos estabelecimentos de ensino superior se persistir na política meramente fiscalizadora a que se vem cingindo. Não basta estabelecer padrões ideais a que, de resto, as suas próprias escolas não se acomodam; cumpre exigir menos q auxiliar mais, cooperando não somente com os governos estaduais senão também com as entidades particulares que o merecerem.

2) A malograda Faculdade Nacional de Política e Economia, quando vier a organizar-se, não passará de um belo sonho se o seu corpo docente for constituído exclusivamente por elementos nacionais. A experiência das Escolas de Filosofia, tanto no Rio como em São Paulo, mostra, à saciedade, que durante os dez primeiros anos de funcionamento uma faculdade nova não prescinde do concurso de mestres estrangeiros. Se ao cabo de dois ou três anos eles são dispensados, o que logo se verifica é a decadência dos cursos ministrados. Neste caso, como em tantos outros, o que mais importa é o enraizamento de uma tradição escolar.

3) A flexibilidade dos currículos é um velho tema que inútilmente se tem procurado renovar. Em princípio, nada mais acertado e urgente. Mas, onde o critério seguro para discriminar matérias básicas de matérias secundárias? O Prof. Lopes Rodrigues, p. ex., considera a História das Doutrinas Econômicas uma disciplina fundamental. Acaso não se explicará essa opinião pela sua formação intelectual, possivelmente tributária da cultura francesa? Muito mais

importante que a História das Doutrinas Econômicas é a História Econômica ou Economia Descritiva, porque proporciona uma noção do evoluir das próprias instituições, da prática e da técnica do trabalho, da indústria e do comércio, etc. Basta citar a questão do empréstimo a juros na Idade Média e na Idade Moderna; a revolução agrária por que passou a Inglaterra sob Elizabeth, etc., para que se reconheça como é muito mais fundamental, em um curso superior de Economia, o conhecimento dos fatos — que afinal derivam das idéias — do que o conhecimento de idéias que nunca chegaram a viver em fatos. O exemplo da Fisicocracia confirma, se não estou enganado, o que venho de afirmar.

O sistema dos seminários, que da Alemanha se foi propagando a todas as Universidades européias e americanas, é, sem dúvida, muito superior ao sistema autoritário de conferências e preleções que ainda vigora entre nós, suscitando e fortalecendo a vulgarização das apostilas de aula ou resumos taquigrafados — convite sedutor à preguiça intelectual dos alunos e fonte fecunda de lucros para os industriais que promovem a sua produção... Esquecem, todavia, os seus defensores que ele está condicionado a outro sistema, que tão cedo não temos esperança de ver implantado no Brasil: o do tempo integral para o professor. Não se carece de muitos argumentos para demonstrar que, no exercício de outras funções, de igual ou maior responsabilidade que as de professor, um indivíduo não pode pôr em prática eficientemente o sistema de seminário. Na contingência de sacrificar alguma das suas funções, o professor brasileiro não tem um minuto de vacilação: esquece o seminário... Se o não fizer terá como recompensa dos que lhe conhecerem a atitude unicamente um sorriso de compassiva ironia — o que já não é pouco, reconheçamos.

Excetuados estes pequenos detalhes, foi para nós uma real satisfação verificar que pensávamos como o Prof. Lopes Rodrigues".

*
* * *

Seguiu-se com a palavra o Sr. Anibal Maya, da D.A., que, no impedimento do Prof. Raul Bittencourt, leu o debate que S.S. havia escrito:

"A conferência que me cabe comentar sustenta predominantemente duas teses:

- a) a necessidade de elevar o ensino de economia e de administração ao nível universitário;
- b) a conveniência de preparar em um mesmo curso economistas e administradores.

Para corresponder ao primeiro objetivo, propõe:

- 1 — a prática da pesquisa correlata ao ensino;
- 2 — a flexibilidade do currículo, com cadeiras básicas e cadeiras eletivas;
- 3 — o curso de doutorado, além da defesa de tese já prevista em lei;
- 4 — a organização da Faculdade Nacional de Política e Economia, como instituto padrão, integrado na Universidade do Brasil e já criada por lei.

Das duas teses fundamentais, a segunda será capaz de suscitar divergências, pois que já se definiram campos de preferência, nos círculos cultos do país, entre a conjugação e a diferenciação do ensino da economia e da administração.

Quanto à primeira tese, penso que as opiniões serão unânimes: é indispensável e urgente erguer o ensino da administração e da economia ao nível universitário.

De minha parte, concordo plenamente com esse ponto de vista do ilustre conferencista e ainda com os quatro meios por ele propostos para atingir aquele fim: pesquisa, flexibilidade do currículo, curso de doutorado, Faculdade de Economia incluída na Universidade do Brasil.

Para apresentar as razões do meu apoio, devo partir de um ponto de vista mais geral: a natureza mesma do fato educacional, que, estruturado ou amorfo, existe sempre, em qualquer sociedade.

A filosofia da educação distingue quatro elementos básicos do fenômeno educacional: objetivos ou fins, meios ou métodos, educando e educador. Esses quatro fatores coordenados e estruturados geram um derivado complexo: a escola.

Serão falhos todos os pensamentos e tentativas práticas que não se sujeitarem ao crisol dessa análise sistemática, por se perderem no emaranhado dos fatos e das opiniões contraditórias.

Desde que se trate de examinar uma certa modalidade de ensino (o de economia e administração) já estamos ferindo o problema dos fins ou objetivos educacionais. Aqui é indispensável lembrar que os objetivos da educação não são inventados nem pelos educadores (considerados individualmente), nem pela escola. Ao contrário, a escola é que se organiza e os educadores se formam segundo objetivos preexistentes e definidos pela sociedade. As necessidades sociais (entre elas as das convicções éticas) é que impõem e caracterizam fins a serem perseguidos pela educação. As variantes das necessidades sociais determinam as modalidades de ensino e, conforme essas mesmas necessidades sejam mais ou menos complexas, assim, pela própria natureza das coisas, se fixa o nível de ensino adequado a cada modalidade.

E' por não haver nenhuma necessidade social que se torna inútil fundar uma escola de pesca no interior do sertão, ainda que de grau elementar. E' por uma necessidade social que o ensino primário rural precisa ser diferenciado do ensino primário urbano. E' por uma necessidade social que o Brasil, encontrando-se em fase de crescente industrialização, reagiu educacionalmente com as escolas artesanais, as escolas técnicas, as escolas industriais e o S.E.N.A.I. Foi, ainda, entre outros motivos, pelos problemas suscitados no ensino médio e pela necessidade social da formação de professores secundários que se criaram as Faculdades de Filosofia.

Fixemos, agora, a atenção para o campo da administração e da economia. Não existe a complexa engrenagem da administração pública, federal, estadual, territorial e municipal? Não existem, dentro dessa administração pública, 180.000 funcionários federais e civis, quase outro tanto

de funcionários estaduais, e ainda, em 1.573 municipais, perto de 16.000 funcionários, ao todo mais de 366.000 servidores públicos? Além da administração pública, não existem as empresas industriais, comerciais e agrícolas de caráter privado, que são administradas? Pelo recenseamento de 1940, só em São Paulo contaram-se 13.000 estabelecimentos industriais, no Rio Grande do Sul 6.500, no Distrito Federal 4.500. Não existem milhão e meio de industriários e comerciários? E dos 8 milhões de trabalhadores agrícolas uma boa parte não transcende das formas rudimentares da lavoura e do pastoreio e não se congrega em empreendimentos que exigem atividades administrativas definidas?

Quanto aos problemas econômicos, não estão eles maduros no tempo em que vivemos? Não os tem a sociedade brasileira, numerosos, complexos, crescentes? Não é básico, para a existência mesma da nacionalidade, equacionar e resolver os problemas econômicos brasileiros que se desdobram com a variedade de climas do nosso território, com a larga extensão de nosso país, com a precariedade de nossas vias de comunicação, com a convulsão que a guerra mundial está trazendo ao comércio exterior e com o momento histórico que o Brasil vive, empenhando-se em acrescentar às bases agrícolas uma sólida construção industrial?

Que significa tudo isso, aos olhos dos educadores? *Necessidades sociais que clamam e exigem ensino de administração e de economia em nível medido pela complexidade dos problemas da economia e da administração brasileiras, isto é, em nível máximo ou universitário.*

Ninguém duvida, só por ser tradicional, que o ensino da medicina, da engenharia e do direito, deva ser universitário. Parece a todos evidente que a saúde da população brasileira, a construção de habitações, de obras de saneamento, de ferrovias e rodovias, o normal funcionamento das fábricas, assim como dos órgãos da justiça impõem uma educação médica, politécnica e jurídica de caráter universitário. Já se pensava assim no tempo do 1.º Império, quando tais modalidades de ensino já existiam.

Mas, de 1827 a 1944, a vida econômica cresceu prodigiosamente em complexidade, surgiu a nova ciência da administração, o Brasil passou dos ciclos predominantemente monoculturais do algodão, do café e da borracha, para a tendência pluricultural e de um sistema de exclusivismo agrícola para uma crescente industrialização. De outro passo, os escritórios de atividade comercial, as empresas industriais e o organismo estatal adquiriram um grau de diferenciação administrativa que os nossos homens públicos e homens de negócio, há mais de um século, não poderiam sequer suspeitar.

Como pode o nosso sistema educacional permanecer quase insensível a essa realidade clamante?

E' certo que o Decreto-lei n.º 6.141, de 28 de dezembro de 1943, melhorou consideravelmente a orientação do

ensino comercial, mas atingiu apenas o grau médio da educação econômica, e o que a vida brasileira de nossos dias reclama é muito mais: é a fixação em alto nível do ensino econômico superior. Às necessidades da saúde, da justiça e da técnica industrial, secularmente reconhecidas nos cursos tradicionais de medicina, direito e engenharia, acrescentam-se, agora, nada menos imperativas, as necessidades da administração e da economia brasileiras, às quais deve corresponder necessariamente um ensino universitário de economia e administração.

Quem diz *universidade* diz ensino, pesquisa, cooperação e influência social, quádruplo alicerce de qualquer centro de estudos merecedor daquela denominação. O que significa que o ensino econômico, quaisquer que sejam as aparências formais da lei, só atingirá *realmente* o nível desejado pelas exigências da vida brasileira contemporânea quando à rotina dos programas acrescentar a prática da investigação científica, a inter-relação ativa com outros núcleos de ensino e pesquisa e vier a exercer, pelo valor intrínseco dos trabalhos produzidos, uma influência eficaz na administração pública e particular.

Daí se conclui que a organização da Faculdade Nacional de Política e Economia na Universidade do Brasil não será ainda a solução, mas o *primeiro passo* para a solução do problema.

Outros pontos a serem versados relativamente à elevação do nível do ensino econômico, se o tempo concedido ao comentador fôsse mais amplo, e que aqui apenas menciono para sugerir futuros debates, são: limitação de matrícula, orientação e seleção profissionais, renovação do currículo.

Quanto à segunda tese da conferência, que sustenta a conjugação em um só curso do ensino de economia e de administração, embora me incline ao ponto de vista do ilustre conferencista, atendendo ao período de transição em que se encontra o ensino, nesse setor, *julgo aconselhável a realização de um inquérito*, minuciosamente formulado, para fazer uma sondagem nos círculos de administração pública e nas empresas industriais e comerciais de caráter privado quanto ao grau de diferenciação na procura de economistas e de administradores.

Só me resta agradecer ao Sr. Prof. Mário de Brito a honra de me ter conduzido ao debate dessa culta conferência e ao convívio intelectual da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., na qual a instituição dêsses seminários demonstra o nível a que já tem subido a administração brasileira".

*

* *

Encerrou-se a reunião com a tréplica do conferencista a seus debatedores, feita de improviso.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Escrivão de Coletoria

LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E DE FAZENDA

Complete o sentido das frases que se seguem, preenchendo com palavras ou expressões adequadas os espaços pontilhados.

- Denominam-se as contribuições exigidas como contraprestação de serviços prestados pela Administração Pública.
- Denominam-se as contribuições exigidas indistintamente de todos os habitantes de um País para atender às necessidades gerais do Estado.
- São pagas em as multas penais impostas pelos juizes e tribunais criminais.
- Estão obrigadas à apresentação de declaração de rendimentos tôdas as pessoas físicas que no ano anterior tiverem auferido rendimento bruto superior a Cr\$
- Classificam-se na cédula de declaração de rendimentos a renda proveniente da lotação de imóveis.
- Ficam sujeitos a os contribuintes que apresentarem declaração de rendimentos inexata.
- Pagarão o selo os papéis em que o selo devido fôr superior a Cr\$ 2.000,00.
- Prescreve em o procedimento fiscal para imposição das penalidades previstas na lei do selo.
- As estampilhas do imposto do selo são emitidas para emprêgo durante o prazo de
- Ninguém poderá garimpar no País sem que esteja matriculado nas das zonas de garimpagem.

Sublinhe a resposta exata às seguintes perguntas :

- O imposto de importação é cobrado simultaneamente pela União e pelos Estados?

Sim
Não
- A matrícula dos garimpeiros está sujeita a pagamento de emolumentos especiais?

Sim
Não
- O imposto de consumo é um imposto tipicamente indireto?

Sim
Não

- O imposto de consumo incide somente sobre as mercadorias de produção nacional?

Sim Não

- Podem os agentes fiscais proceder ao exame dos livros comerciais do contribuinte?

Sim Não

- A única forma de cobrança do imposto de consumo é a cobrança direta dos produtos tributados?

Sim Não

- O imposto cedular de renda é cobrado com base em uma tabela progressiva?

Sim Não

- Assinale com uma cruz, nos parênteses, a resposta ou as respostas certas.

- São impostos da competência privativa da União

- () O imposto territorial
- () O imposto de exportação
- () O imposto de importação
- () O imposto predial urbano
- () O imposto de consumo

- São produtos sujeitos ao imposto de consumo

- () Feijão
- () Açúcar
- () Alcool
- () Rapadura

- A cobrança da dívida ativa da União é feita mediante

- () Ação ordinária
- () Ação rescisória
- () Executivo fiscal
- () Executivo hipotecário
- () Processo criminal

- O lançamento "ex-officio" do imposto de renda tem lugar quando o contribuinte

- () Transferir seu domicílio
- () Não apresentar declaração de rendimentos
- () Fôr declarado falido
- () Não prestar os esclarecimentos solicitados
- () Pedir demissão do cargo ocupado

- Não podem obter patente de registro

- () Os comerciantes ambulantes
- () Os estrangeiros
- () Os devedores remissos da Fazenda Nacional
- () Os comerciantes atacadistas

— Todos os documentos e papéis sujeitos a sêlo federal estão igualmente sujeitos ao pagamento

- () Do sêlo penitenciário
() Do sêlo de imigração
() Da taxa de educação e saúde
() Do sêlo "pro fauna"
() Da taxa judiciária

— No Distrito Federal o impôsto sôbre rendas mercantis é arrecadado pela

- () Diretoria das Rendas Internas
() Divisão do Impôsto de Renda
() Recebedoria do Distrito Federal
() Alfândega do Rio de Janeiro
() Prefeitura Municipal

— Os requerimentos dos coletores e escrivães pedindo a concessão de licença para tratamento de saúde estão

- () Sujeitos a sêlo fixo
() Isentos de sêlo
() Sujeitos a sêlo proporcional
() Sujeitos a sêlo por verba

PROVA DE PRÁTICA DE SERVIÇO

Complete o sentido das frases que se seguem, preenchendo com palavras ou expressões adequadas os espaços pontilhados :

- Deverá ser lavrado um contra o comerciante que se recusar a exhibir seus livros comerciais aos agentes fiscais do impôsto de consumo.
- Em matéria de impôsto de consumo as decisões por equidade são da competência privativa do
- Só será permitida a fiança idônea para a interposição de recurso quando a importância em litígio exceder a Cr\$
- Das decisões proferidas em matéria fiscal pelos Delegados Regionais do Impôsto de Renda cabe recurso voluntário para o
- Em matéria de impôsto de renda o recurso "ex-officio" só tem lugar quando a importância em litígio exceder a Cr\$
- Os processos instaurados por apreensão de estampilhas falsas devem ser obrigatoriamente instruídos com o laudo de
- Os contribuintes têm o prazo de para reclamar contra os lançamentos do impôsto de renda.
- Termina em de cada ano o prazo para renovação das patentes de registro.

Sublinhe a resposta certa às seguintes questões :

— Os autos lavrados por infração da lei do sêlo são julgados em 1.^a instância pelos coletores federais?

Sim Não

— O impôsto de consumo é arrecadado exclusivamente pelas coletorias federais?

Sim Não

— E' obrigatória a existência nas coletorias federais de um protocolo especial para registro dos autos de infração?

Sim Não

— E' obrigatória a existência nas coletorias de um protocolo especial para registro dos lançamentos *ex-officio* do impôsto de renda?

Sim Não

Assinale com uma cruz, nos parênteses, a resposta ou as respostas certas :

— O suprimimento de estampilhas às coletorias federais é feito diretamente pela

- () Casa da Moeda
() Caixa de Amortização
() Delegacia Fiscal
() Diretoria das Rendas Internas
() Recebedoria do Distrito Federal

— No caso de retenção ilegal da renda da coletoria pelo Coletor Federal, o escrivão deverá :

- () Assumir a direção da coletoria
() Levar o fato ao conhecimento da Delegacia Fiscal
() Instaurar inquérito administrativo
() Comunicar o fato ao agente fiscal da circunscrição
() Afastar-se do exercício do cargo

— São julgados em 1.^a instância pelas coletorias federais

- () Os autos de infração do impôsto de sêlo
() As notificações por contravenções do registro
() Os lançamentos *ex-officio* do impôsto de renda
() Os autos de embaraço à fiscalização

— Os livros e talões das coletorias, depois de utilizados, devem ser

- () Arquivados na coletoria
() Remetidos à Delegacia Fiscal
() Remetidos à Delegação do Tribunal de Contas
() Remetidos à Diretoria das Rendas Interas
() Incinerados com as devidas cautelas

CONHECIMENTOS GERAIS

Segue-se uma série de atribuições do Ministério da Fazenda e uma lista de órgãos ao mesmo subordinados. Coloque, dentro dos parênteses que precede, na segunda lista, cada nome de repartição, o número correspondente à atribuição que lhe seja privativa :

1.^a lista :

- (1) Inscrever a dívida ativa da União
(2) Adquirir material permanente e de consumo necessário aos serviços públicos federais

- (3) Julgar, em 1.^a instância, dos processos de notificação por falta de registro para o comércio de produtos sujeitos ao imposto de consumo
- (4) Conceber, às repartições pagadoras da União, os créditos solicitados pelos diversos Ministérios, depois da autorização do Ministro da Fazenda
- (5) Centralizar e superintender os serviços relativos à emissão, ao trôco, à substituição e ao resgate do papel-moeda
- (6) Administrar os bens móveis e imóveis do domínio privado da União
- (7) Ordenar a revisão dos despachos de mercadorias

2.^a lista :

- () Comissão de Eficiência
- () Contadoria Geral da República
- () Departamento Federal de Compras
- () Serviço do Pessoal
- () Casa da Moeda
- () Diretoria das Rendas Internas
- () Procuradoria Geral da Fazenda Pública
- () Caixa de Amortização
- () Coletorias Federais
- () Serviço do Patrimônio da União
- () Diretoria da Despesa Pública
- () Diretoria das Rendas Aduaneiras
- () Divisão do Imposto de Renda

— A elaboração da proposta orçamentária cabe, de acordo com o que preceitua a Constituição, ao Atualmente, porém, esse encargo é desempenhado pela subordinada ao

— Somente por ato do poderão os coletores federais ser liberados de sua responsabilidade como exatores.

— Incumbe à executar, centralizar e coordenar sistematicamente as atividades relativas à contabilidade e escrituração em todas as repartições ou serviços que arrecadam rendas, autorizam ou efetuam despesas, administram ou guardam bens da União.

— Indique, com uma cruz nos parênteses, dentre os órgãos adiante enumerados qual deles é tipicamente arrecadador.

- () Diretoria das Rendas Aduaneiras
- () Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
- () Diretoria das Rendas Internas
- () Recebedoria do Distrito Federal
- () Caixa de Amortização

— As coletorias federais são direta e imediatamente subordinadas

— Os encargos de consultoria jurídica, no Ministério da Fazenda, estão afetos

- () ao Diretor Geral da Fazenda Nacional
- () ao Conselho Técnico de Economia e Finanças
- () à Procuradoria Geral da Fazenda Pública
- () ao 1.^o Conselho de Contribuintes
- () ao Serviço do Pessoal

— Cite quatro espécies de repartições arrecadoras das rendas federais :

1.
2.
3.
4.

— Cite dois casos em que o funcionário é licenciado com vencimento ou remuneração integral :

1.
2.

— O funcionário adquire estabilidade depois de anos, se houver ingressado mediante concurso, e depois de anos, nos demais casos.

— Verificando o escrivão de coletoria a existência de irregularidade na exatonia em que serve, deverá levar o fato ao conhecimento do coletor. Se este não tomar providências, deverá o escrivão

ESTATÍSTICA

1.^a questão — (Distribuição de frequência)

Observe a seguinte distribuição fictícia de frequência :

Valores	Frequências
8 a 15,99	3
16 a 23,99	5
24 a 31,99	8
32 a 39,99	4
40 a 47,99	2
Total	22

Complete agora as seguintes frases :

- O intervalo de classe na distribuição acima é.....
- O limite inferior da classe de menor frequência é.....
- O ponto médio da classe de maior frequência é.....
- A média aritmética desta distribuição de frequência é

2.ª questão — (Números índices)

Dada a seguinte estimativa da renda do Impôsto de Consumo para o ano de 1944, complete a coluna de números índices :

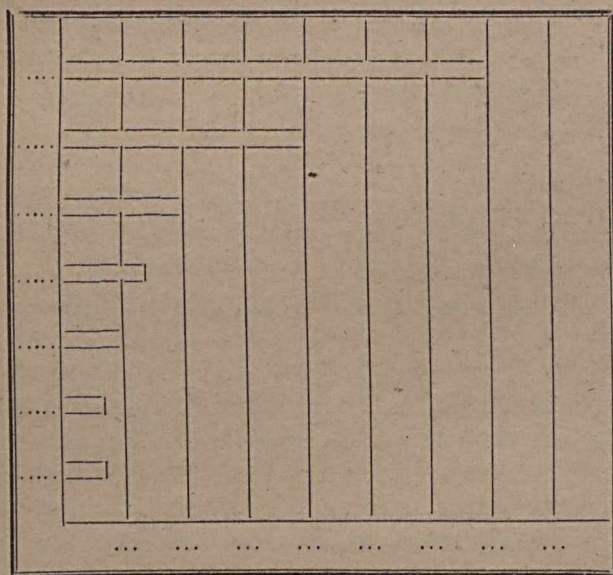
Impôsto de Consumo por Estados — 1944
(Em milhares de cruzeiros)

Unidades federadas	Renda estimada	Números índices
São Paulo	700.000	
Distrito Federal	390.000	
Rio Grande do Sul	120.000	
Rio de Janeiro	98.000	
Pernambuco	90.000	
Minas Gerais	72.000	100
Outras	190.740	

3.ª questão — (Representação gráfica)

Tendo em vista os dados da questão anterior escrever nos espaços pontilhados as expressões que completam o seguinte gráfico em barras referente à estimativa da Renda do Impôsto de Consumo (1944)

RENDA DO IMPÔSTO DE CONSUMO
1944 (*)



(*) Estimativa em de cruzeiros.

CONTABILIDADE

Complete as frases que se seguem, com palavras ou expressões que couberem em cada caso.

— Os livros obrigatórios para todos os comerciantes são :

1.
2.

— Uma importância foi escriturada a débito de uma conta quando deveria ser no crédito; para corrigir êsse engano deve-se

— A conta demonstra o movimento de suprimentos, pagamentos e recebimentos efetuados pelas repartições.

— Indique, de acôrdo com o nosso orçamento, o lançamento que deve ser feito para registrar uma compra de material de expediente para determinada repartição :

— Dentre as rendas abaixo, assinale com um X, dentro do parênteses, as tributárias :

- () Impôsto adicional para proteção à família
- () Renda dos Correios e Telégrafos
- () Taxa de esgoto
- () Direitos de Importação
- () Taxa de Previdência Social
- () Expediente de capatazias

— Assinale com um X, dentro do parênteses, as contas que, em condições normais, devem ter sempre saldo devedor :

- () capital
- () imóveis
- () caixa
- () móveis
- () Reservas
- () Juros pagos
- () C/Correntes
- () Comissões recebidas

— Figure, na fôlha de papel almaço, o traçado de um livro C/Corrente e registre as operações efetuadas por Pedro & Cia., encerrando e reabrindo a conta por saldo :

	Cr\$
1) seu depósito n/data	10.000,00
2) seu saque n.º 3	5.000,00
3) desconto a seu favor	50,00
4) seu saque n.º 4	300,00
5) juros a seu favor	100,00

— Faça, na primeira fôlha de Diário, os lançamentos relativos às seguintes operações :

Cr\$

MATEMÁTICA

- Compra de mercadorias à vista..... 200,00
- Compra de um imóvel sendo
Cr\$ 100.000,00 à vista e
Cr\$ 50.000,00 a 60 dias de prazo.....
- Pagamento aos empregados 1.300,00
- Comissão paga aos vendedores 200,00
- Recebimento de juros 100,00
- O movimento de Caixa da Empresa X durante um mês foi o seguinte :
- Saldo do mês anterior Cr\$ 25.000,00
- Pagamentos efetuados Cr\$ 5.000,00
- Recebimentos diversos Cr\$ 15.000,00
- Recolhimento ao Banco Cr\$ 15.000,00
- O saldo que passa para o mês seguinte é de
- O saldo é credor ou devedor? Resp.:
- Faça, na segunda fôlha de Diário os lançamentos relativos às seguintes operações da Coletoria de S. Silvestre:
- 1) Arrecadação de Impôsto de sêlo e afins Cr\$ 2.000,00
- 2) Recebido à renda de classificação e avaliação de pedras preciosas.. Cr\$ 3.000,00
- 3) Recebido pela venda de estampilhas de "Educação e Saúde".... Cr\$ 1.500,00

— Calcule as expressões abaixo :

- a) $0,008 \div 0,4 + 0,0008 = \dots\dots\dots$
- b) $34 + (7,5 + 2,5 + 0,3) = \dots\dots\dots$
- c) $7 (3,7 - 2,8 \div 0,7) = \dots\dots\dots$

— Efetue as seguintes expressões :

- a) $768 \text{ el} + 0,003 \text{ m}^3 + (0,2 \text{ cm} \times 0,01 \text{ dm} \times 3,2) = \dots\dots\dots \text{ ml}$
- b) $0,46 \text{ cg} + 1,4 \text{ hg} + 6,3 \text{ dag} = \dots\dots\dots \text{ kg}$

— Um terreno de 200 ha, à razão de Cr\$ 400,00 o dam^2 custa

— 7 operários realizam um determinado trabalho em 16 dias; quatro operários, de igual capacidade, o farão em dias.

— 15 % do valor de uma fatura sendo Cr\$ 400,00, a fatura importa em

— Calcule :

- a) 2,5 % de Cr\$ 300,00 =
- b) 0,05 % de = Cr\$ 0,01.

— O capital que rende de juros Cr\$ 40,00, a 5 % ao ano, em 3 meses, vale

— Os juros simples de Cr\$ 1.800,00 em 40 dias à taxa de 0,5 % ao mês, são

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

CAPÍTULO XI

A REPÚBLICA

A proclamação da República, a 15 de novembro de 1889, constitui a maior reforma administrativa até agora operada no Brasil.

A velha e tradicional ordem de coisas sofreu, com os resultados do pronunciamento militar victorioso, a mais profunda das transformações que poderia suportar. Se governo é administração e se o governo passou, naquela data, pelo menos teoricamente, de um polo a outro polo, nosso sistema administrativo experimentou, de fato, naquela época, a sua maior e mais radical reforma.

E' certo que as primeiras repercussões se haviam de fazer sentir no terreno movediço da política e que os efeitos da mudança de regime só pouco a pouco poderiam estender-se aos diferentes setores nacionais. Nos dias que se seguiram aos acontecimentos do Campo de Sant'Ana, as atividades normais da população prosseguiram sem hiatos. Um pouco de curiosidade existia, na verdade, em torno dos primeiros decretos do Governo Provisório. A vida quotidiana continuava, porém, no seu ritmo costumeiro e, praticamente, o povo não se dera ainda conta da nova orientação que a palavra dos propagandistas e a espada dos militares traçara para os nossos destinos. De Império Unitário passava o Brasil, em sistema antagônico, a República Federativa, mas a gente das cidades, como a do interior, não sabia o que isso significava. Tudo parecia na mesma — as consequências ainda estavam por vir. Às barbas serenas e apostólicas do ex-Imperador sucediam as barbas irrequietas e em riste do Marechal Deodoro. A um velho, que se levantara da cama para cair do trono, sucedia outro velho, que se levantara da

cama para derrubar o trono. À coroa sucedia o barrete frígio, à esfera armilar a estrêla flamejante, à religião oficial a liberdade de culto. No templo das nossas instituições políticas só as imagens haviam, aparentemente, sido substituídas nos altares. A essência do novo ritual e as transformações por que passara o cerimonial litúrgico do regime nascente escapavam ainda à massa da população. Os turibulos de incenso continuavam, como outrora, a agitar-se diante do "Altare Privilegiatum".

Entretanto, a mais profunda mutação político-administrativa vinha de operar-se em nosso país. Se o povo não a percebeu e não a compreendeu desde os primeiros momentos, deve o fato ser levado à conta da antecipação e precipitação do golpe revolucionário, desferido em ocasião prematura, favorecida por circunstâncias de última hora. Parece provado que Deodoro não montou a cavalo para derrubar a monarquia, mas para depor o Gabinete. Também RUI BARBOSA — o redator do Decreto n.º 1, de proclamação da República — não ocultava os sentimentos monarquistas que nutria pouco antes do golpe de Estado — como êle mesmo o declarou em várias ocasiões e na Introdução à *Queda do Império* — tanto que fôra convidado para ministro pelo Visconde de Ouro Preto, só recusando a pasta em virtude da intransigente atitude que tomara em favor de um regime federativo. O próprio teor do art. 1.º do aludido decreto justifica a inclusão dêsse grande brasileiro entre os membros do Governo Provisório :

"Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República federativa".

Só a forma federativa deve ter, de fato, impedido RUI BARBOSA para o movimento do 15 de novembro. Sobre suas convicções políticas diria êle, poucos anos mais tarde :

"... aprendi a não ter preferências abstratas em matéria de formas de governo, a ver que as Monarquias nominais podem ser de fato as melhores República, e que, na realidade, as Repúblicas aparentes são muitas vezes as piores tiranias. Por isso, ao passo que tantos outros dos nossos compatriotas, ingênuos na vaidade dos seus fáceis braços, como fidalgos de lavra nova, se ataviavam com os mais lustrosos títulos de historicismo republicano, eu timbrei sempre em acentuar a minha posição humilde e satisfeita de republicano do dia seguinte.....

.....
na minha propaganda oposicionista em 1889, nunca formulei em programa a solução republicana, nunca a advoguei: apontei-a à coroa, aos partidos e à nação como perigo evitável mediante a reforma federalista" (1).

Ao Estado Unitário sucedeu, bruscamente, o Estado Federal. De um dia para outro toda gente gritava e se batia fervorosamente pela federação, cujas bases eram ainda na véspera ignoradas e discutidas pela massa. RUI BARBOSA, quarenta dias antes do advento do regime federalista, explicava:

"... a federação é isto, meramente isto: o Governo da Província pela Província, num país onde a legalidade proclama o Governo da nação pela nação" (2).

Adotou-se a forma federativa e foi sob ela que se constituiu a República, a qual

"tem, para as nações do continente americano, a característica especial de uma instituição "inevitável" (3).

No entanto, ao cair o Trono,

"a nação estava tão despercebida para o ingresso às formas republicanas, quanto o estivera, sessenta e sete anos antes, para a sua investidura na Monarquia parlamentar" (4).

Desapercebida, sobretudo, quanto à forma federativa que abraçara com calor excessivo, tanto

que pouco depois do advento do regime novo já se acentuavam fundas discordâncias doutrinárias sobre o mecanismo do sistema e repontavam de todos os lados pretensões descabidas e contraditórias. Os Estados pareciam querer sobrepor-se à União, numa espécie de prurido de pequenas pátrias em competição desigual e perigosa. Vinham à tona os grandes como os pequenos anseios regionais, cuja efervescência conturbava por vezes as memoráveis jornadas da Assembléia Constituinte.

Discursando em uma dessas jornadas RUI BARBOSA assim se manifesta:

"Já não há senão federalistas. Já os federalistas antigos se vêem desbancados e corridos pelo fanatismo dos conversos. Já muitas vezes os mais intransigentes no serviço do princípio triunfante são os que ontem embaraçavam as pretensões mais módicas da reforma federativa. Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito e em prejuízo da federação mesma.

Por mais distantes que sejam as duas situações, o espírito inevitavelmente se me inclina a comparar o que se está presenciando atualmente entre nós, com o que, ao mesmo respeito, se passara há um século na América do Norte. Nem tudo são analogias, é certo, entre as duas situações. Há contrastes entre elas; mas êsses mesmos contrastes reforçam a conclusão, a que pretendemos chegar.

Ao adotar o pacto, que os incorporava numa só nacionalidade, os treze Estados da Nova Inglaterra constituíam sociedades ligadas entre si pela origem, pelo idioma, pela fé, mas politicamente separadas, diversas na sua organização doméstica, alheias umas às outras, absolutamente autônomas. Entrando para a comunhão de um governo extensivo a todas, cada uma, portanto, sacrificava parte de sua entidade peculiar, concorrendo para o tesouro da autoridade coletiva com um contingente de direitos renunciados a benefício da convivência nacional. Cada uma, separando-se da metrópole, poderia organizar-se em nação independente, reservando intacta para si mesma a totalidade da soberania conquistada. Preferindo, porém, a êsse alvitre o de fundirem-se numa personalidade comum, as colônias emancipadas, depois de experimentarem por muitos anos a autonomia política em sua plenitude, resolveram aliená-las nas mãos de um Governo politicamente centralizado. Com a implantação do regime federativo, portanto, só tinham que perder em matéria de soberania. Alienaram-na voluntariamente em proveito de interesses superiores.

Nós, pelo contrário, nós acabamos de sacudir uma constituição unitária, na qual as Províncias se arras-

(1) RUI BARBOSA — *Cartas de Inglaterra*, Rio de Janeiro, 1896, págs. 210/211.

(2) In "Diário de Notícias", Rio de Janeiro, 6 de outubro de 1889.

(3) RUI BARBOSA, Conferência pronunciada em Buenos Aires a 20 de julho de 1916 e publicada no "Jornal do Comércio" do Rio de Janeiro a 2 de agosto do mesmo ano.

(4) *Id.*, *ib.*

tavam oprimidas, afogadas, inertes, sob a hipertrofia monárquica. Não tinham vida própria; não se moviam senão automaticamente no mecanismo imperial; eram contribuintes forçadas para a expansão de uma soberania estranha a elas, que as absorvia e nulificava. Abraçando, pois, o sistema federativo, nada podíamos perder: tudo ganhávamos de um dia para outro, equiparando-nos, por uma conquista instantânea, à situação constitucional, a que os Estados ingleses da América do Norte, no fim do século dezoito, se submetiam com sacrifício de parte considerável dos seus direitos anteriores.

E, todavia, notai como ali se acolheu essa situação e como aqui se pensa em receber a nossa. As Repúblicas saxônicas, que depunham a sua soberania, trocando-a, sob a nova Constituição, por uma autonomia limitada, festejaram o fato da União nascente como princípio de uma era salvadora. Nós, ao revés, que passamos da centralização imperial a um regime de federação ultra-americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto, que, oferecendo-nos uma descentralização mais ampla do que a dos Estados Unidos, incorre, todavia, no vício de não no-la dar tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos nossos teóricos. Quereríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la, impregnando-a no ambiente da União, uma federação, em suma, encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos Estados presos à forma federativa apenas pelas migalhas deixadas cair das sobras da sua renda na indigência do Tesouro Nacional. Vêde este abismo entre a solidez prática daqueles saxônicos, educados no Governo de si mesmos, que fundavam, a poder de bom senso e liberdade temperada, a maior das federações conhecidas na história, e o descomediamento da nossa avidez. Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste" (5).

Essas palavras eram pronunciadas cerca de dois meses antes de ser promulgada a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891. A atmosfera então reinante já não era a mesma dos esperançosos dias de 1889. A confusão e o entrechoque das paixões turvavam os horizontes. As divergências e dissídios políticos e militares, a princípio amortecidos pela expectativa dos acontecimentos, reapareciam, pouco a pouco, em face da realidade dos fatos consumados e da desesperança de soluções individuais para todos os casos.

(5) RUI BARBOSA — Discurso proferido no Congresso Nacional a 16 de dezembro de 1890.

A República fôra uma fatalidade, diga-se, mesmo, uma fatalidade americana. Apontar-lhe como causa este ou aquele evento parece-nos um tanto temerário. A razão imediata do 15 de novembro terá sido a questão militar, a mediata o 13 de maio, com a abolição, que foi, aliás, o mais democrático dos nossos atos de governo. Mas outras causas, bem mais antigas, quicá mesológicas, já vinham encaminhando o problema republicano para o desfêcho de 1889.

"A República tinha que vir. Mas como tinha que vir? Atribuí-la a este ou àquele sucesso isolado, afirmar que ela não se faria se o general Fulano não estivesse aqui ou ali; se o Imperador se dirigisse a um ponto em vez de outro; se o político Sicrano, em lugar de Beltrano, houvesse assumido a direção do país, é explicar os acontecimentos históricos pelo denominado por Voltaire — *sistema das causas fúteis*.

O 15 de novembro foi a conclusão de premissas de há muito estabelecidas, mas a *Abolição* efetuada pelos conservadores equivaler à pedra de que fala Renan. Todos os políticos concorreram para a República, desde o soberano até ao último deputado, uns pela ação, outros pela inação, uns pelo que praticaram, outros pelo que deixaram de praticar" (6).

Instituída a nova ordem política por isso ou por aquilo, fato é que, até à noite de 15 de novembro de 1889, ninguém tinha certeza de que os acontecimentos do dia haviam verdadeiramente implantado a República.

Leiam-se, como prova da indecisão sobre o rumo político do movimento, as seguintes palavras, escritas naquela data por ARISTIDES LOBO, horas antes de ser nomeado Ministro do Interior do Governo Provisório:

"Eu quisera dar a esta data a denominação seguinte — 15 de novembro do 1.º ano da República, mas não posso infelizmente fazê-lo.

O que se fez é um degrau, talvez nem tanto, para o advento da grande era. Em todo caso, o que está feito pode ser muito, se os homens que vão tomar a responsabilidade do poder tiverem juízo, patriotismo e sincero amor à Liberdade. Como trabalho de saneamento a obra é edificante.

Por ora, a côr do governo é *puramente militar*, e devera ser assim.

O fato foi deles, *dêles só*, porque a *colaboração do elemento civil* foi quase nula.

(6) AFONSO CELSO — *Oito anos de Parlamento*, página 242.

O povo assistiu àquilo *bestializado*, atônito, surpreso, *sem conhecer o que significava*.

Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma *parada*.

Era um fenômeno digno de ver-se. Estamos em presença de um esbôço, rude, incompleto, completamente amorfo" (7).

Esse esbôço horas depois tomava forma, com a expedição do Decreto n.º 1, que, na realidade, constituiu a verdadeira proclamação ou implantação da República. Logo depois de firmado esse documento, foram pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, "constituído pelo Exército e Armada em nome da Nação", nomeados os ministros do *gabinete revolucionário*, que assim ficou organizado :

Ministro dos Negócios do Interior (8) — Aristides da Silveira Lobo, substituído a 10 de fevereiro de 1890 por José Cesário de Faria Alvim;

(7) ARISTIDES LOBO — Carta publicada a 18 de novembro de 1889 no "Diário Popular" de São Paulo, sob o título de *Acontecimento único*.

(8) Nova denominação dada à pasta do Império.

Ministro dos Negócios Exteriores (9) e, interinamente, *dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas* — Quintino Bocaiúva;

Ministro dos Negócios da Fazenda e, interinamente, *dos Negócios da Justiça* — Conselheiro Rui Barbosa;

Ministro dos Negócios da Guerra — Tenente-Coronel Benjamin Constant Botelho de Magalhães;

Ministro dos Negócios da Marinha — Chefe de Divisão Eduardo Wandenkolk.

Posteriormente, assumiram, em caráter efetivo, as pastas da Agricultura e da Justiça, respectivamente, o Engenheiro Demétrio Nunes Ribeiro e o Dr. Manuel Ferraz de Campos Sales, futuro Presidente da República. O Engenheiro Demétrio Ribeiro foi, depois, substituído por Francisco Glicério.

Em 19 de abril de 1890 foi criado o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, passando o já então General de Brigada Benjamin Constant Botelho de Magalhães a ocupar essa nova pasta, sendo nomeado, na mesma data, Ministro da Guerra o Marechal Floriano Peixoto.

(9) Nova denominação dada à pasta dos Estrangeiros.

Fundação Getúlio Vargas

Uma entrevista do seu Presidente à Agência Meridional

Solicitado pelos nossos confrades da Agência Meridional, o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas, concedeu-lhes uma entrevista a respeito dessa instituição, cujos termos passamos a transcrever :

"Muita publicidade já se tem feito em torno das razões que determinaram a criação da Fundação Getúlio Vargas. Em todo caso, nunca será demais repisar o tema, pois, ao que parece, ainda existe certa incompreensão sobre as verdadeiras finalidades da Fundação.

Esta surgiu dum exame profundo das necessidades do Brasil nesta etapa do seu desenvolvimen-

to histórico, em que êle procura livrar-se de sua armadura incômoda de país semi-colonial.

A Fundação Getúlio Vargas é uma entidade privada, de caráter técnico-educativo, constituída e mantida por doações dos poderes públicos, das entidades autárquicas, para-estatais e de economia mista, das organizações privadas e dos doadores individuais.

Para atingir seus objetivos, disseminará, progressivamente, em todo o país, centros de estudos e pesquisas, de seleção, orientação e ensino, de documentação, de organização e outros, sob admi-

nistração própria ou em regime de cooperação com entidades nacionais ou estrangeiras.

Atendendo ao imperativo das novas condições impostas a todos os países nos domínios da produção, empregará a Fundação maior esforço a fim de preparar verdadeiras elites de técnicos e profissionais devidamente habilitados para o exercício de diversas funções especializadas.

Na entidade em aprêço os técnicos pesquisarão também os novos princípios da racionalização do trabalho, adaptáveis ao meio brasileiro, estabelecendo cientificamente os melhores métodos de produção.

A Fundação, através de seu centro de documentação, divulgará os conhecimentos técnicos necessários aos empreendimentos públicos e privados, incorporando-os dêste modo ao patrimônio de todos os interessados.

Como se vê, o programa é vasto, mas todo êle se ajusta às realidades do momento que vivemos.

Indiscutivelmente, a parte fundamental da Fundação é a relativa aos estudos, pesquisas e ensino.

Nos centros de estudos e pesquisas, a que já nos referimos, os cientistas e técnicos mais capazes se acharão reunidos, num ambiente propício, animados do mesmo espírito de análise e investigação, e com amplos recursos e meios para se votarem exclusivamente ao estudo dos problemas de que depende o progresso do Brasil.

Somos dos que pensam não ser possível o ensino sem pesquisas. É um êrro mantê-los desligados. Êrro em que incidimos nós e muitos outros países, inclusive a própria França. O ensino se degrada e as pesquisas também perdem com isso, pois só no ensino ligado às pesquisas é que estas podem recrutar constantemente o elemento humano capaz de dar-lhes impulso.

Para não citar outros países, basta ver o exemplo dos Estados Unidos, em que prevalece a orientação que aqui queremos imprimir.

O grande surto progressista do país e o alto nível da técnica norte-americana se explicam pelos maravilhosos centros de pesquisas, que presidem

sistematicamente à orientação do ensino, em suas várias modalidades.

Eles também muito contribuíram para que a indústria americana, trabalhando a pleno rendimento para as necessidades da paz, pudesse, num tempo incrivelmente curto, aparelhar-se integralmente para a guerra.

A Fundação teve a sua escritura de constituição lavrada em 20 de dezembro p.p., a qual foi subscrita por mais de trezentos doadores, cujas contribuições para o fundo patrimonial atingiram a soma de cento e quarenta milhões de cruzeiros, o que bem demonstra o irrestrito apoio e a alta compreensão dos objetivos da instituição que temos a honra de presidir.

Iniciaremos dentro em breve as nossas atividades no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Estamos no momento cogitando do programa de trabalhos, que serão iniciados no corrente ano, ao mesmo tempo que providenciamos os locais necessários ao seu funcionamento.

Os serviços da Fundação no Rio de Janeiro serão, provisoriamente, instalados em vários locais, até que se edifique sua sede própria no terreno próximo ao Ministério da Educação e Saúde, doado pela Prefeitura do Distrito Federal.

Os centros de ensino e pesquisas da Fundação serão, no Rio de Janeiro e em São Paulo, mantidos nos moldes dos chamados "Campus" americanos, isto é, com seus edifícios em parques, pátios, etc., oferecendo assim ambiente propício ao exercício dessas atividades.

Durante a nossa recente estadia na Capital paulista, mantivemos entendimentos com autoridades oficiais e com particulares, tratando de questões atinentes à Fundação. Também lá erigiremos a nossa sede regional em terreno doado pela Prefeitura Municipal de São Paulo. O Governo do Estado concretizará em breve a doação duma área aproximada de 300.000 m², próximo do centro de São Paulo, onde será erigido um dos "Campus" regionais da Fundação.

Deixamos, também, já instalada nossa sede regional, para permitir o início imediato de nossos trabalhos no grande centro industrial brasileiro".

Cidade Universitária

A construção da Cidade Universitária constitui problema de importância singular, não só pelas determinantes de caráter geral de estruturação e particular de adaptação às tradições do nosso ensino e aos característicos do homem brasileiro, como pelos imperativos de natureza arquitetônica, resultantes da necessidade de equilibrar um conjunto de unidades heterogêneas em condições peculiares de localização e de ambiente, dentro dos limites indicados pelas necessidades de expansão futura. Juntem-se a isso as vicissitudes de ordem técnica, as limitações de caráter econômico, a natural variedade de opiniões quanto à articulação de dependências, sua disposição no conjunto, sua importância na escala das preferências, e ter-se-á uma idéia aproximada das dificuldades que deverão enfrentar aqueles a quem couber a responsabilidade da coordenação geral da iniciativa.

Já de início avulta a questão da localização, cuja análise implica a consideração de elementos variados e complexos. Assim, aos fatores naturais referentes à área, forma e relevo do terreno, sua insolação, ventilação e salubridade, devem aliar-se condições especiais de isolamento, possibilitando ambiente tranquilo, não só quanto ao aspecto propriamente material ligado ao funcionamento de um certo número de instalações científicas, como, principalmente, ao espiritual, no que diz respeito às atrações de caráter nocivo aos estudantes. Além disso, devem ser levadas em conta as circunstâncias de ordem econômica, como sejam custo da área bruta, dos melhoramentos, da urbanização, dos serviços elétricos e sanitários; as de ordem política e social, como sejam vulto de desapropriações, natureza das atividades nos imóveis a desapropriar, condições de acesso quanto à distância, tempo e custo da condução para os diversos tipos de transporte, facilidades quanto à moradia, integração ao meio e criação do ambiente universitário.

Mas essas dificuldades pouco significam em comparação com a fase posterior, em que se deverá planejar o conjunto e proceder ao detalhamento de cada unidade. Como foi dito anteriormente, às vicissitudes do problema técnico juntar-se-ão as do debate, da triagem de opiniões, da coordenação de pontos de vista, forçosamente diversos e obscuros, em vista da nossa falta de experiência no as-

sunto e da dificuldade que existe atualmente de coordenar a experiência alheia em termos de adequação às possibilidades do nosso ensino.

Era natural, portanto, que o Departamento Administrativo do Serviço Público zelasse para que um empreendimento de tal complexidade e vulto não fôsse iniciado sem que houvessem sido elaborados, prévia e cuidadosamente, os estudos, projetos, especificações e orçamentos indispensáveis a uma perfeita execução dos trabalhos de construção da Cidade Universitária.

Dá a exposição de motivos n.º 2.979 do referido Departamento, de 17 de outubro de 1944, aprovada pelo Senhor Presidente da República, em que foi proposto o abandono de qualquer concorrência imediata, antes da elaboração dos elementos básicos apontados, retomando-se a análise criteriosa do assunto, dentro de uma "orientação mais realista e mais adequada às circunstâncias de ordem técnica e econômica, ao mesmo tempo que consentânea com as peculiaridades de ordem financeira a atender", orientação essa cujas diretrizes gerais foram apresentadas.

Posteriormente, o Senhor Ministro da Educação, na exposição de motivos n.º 103, de 24 de outubro de 1944, admitindo, de acordo com as aludidas diretivas, que a "organização de um escritório especial, colocado sob a chefia de pessoa de comprovada competência, resolveria cabalmente o problema", e, além disso, observando que o objetivo colimado poderia ser atingido "em termos de maior celeridade, se se evitasse o processo, obrigatório pela lei, de ficarem os projetos a serem organizados na dependência do exame na Divisão de Edifícios Públicos do Departamento Administrativo do Serviço Público", sugeriu: "que o escritório acima indicado se organize sob a direta dependência" do mesmo Departamento, e "que, junto a esse escritório, funcione uma delegação do Ministério da Educação para apresentação de dados e estudos de natureza propriamente universitária".

Ouvido novamente o D.A.S.P., manifestou-se, na exposição de motivos n.º 3.174, de 31 de outubro de 1944, favoravelmente ao ponto de vista do titular da pasta da Educação, o que foi aprovado pelo Senhor Presidente da República.

Entrou então o problema em nova fase, ainda intermediária e preparatória, de reunião de ele-

mentos, obtenção de recursos e organização do escritório técnico especial.

Para a primeira parte, dirigiu-se o D.A.S.P., pelo ofício n.º 3.848, de 21 de novembro de 1944, ao Senhor Ministro da Educação, solicitando lhe fôsse enviada “tôda a documentação existente” no respectivo Ministério com referência à Cidade Universitária, e, em particular, a que se achasse “em mãos da comissão de estudos especialmente constituída para o fim em aprêço”.

Para as demais, submeteu o D.A.S.P. ao Senhor Presidente da República, com a exposição de motivos n.º 3.693, de 26 de dezembro de 1944, uma minuta de decreto-lei, tendo como ementa: “Extingue, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, cria, no Departamento Administrativo do Serviço Público, o Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil e dispõe sobre os recursos necessários ao início dos trabalhos dêste último”.

Tal decreto-lei, que tomou o n.º 7.217, de 30 de dezembro de 1944, e se acha transcrito ao fim desta nota, permite solucionar da melhor forma o problema, restando entretanto, ainda, a questão delicada da escolha do Chefe do Escritório Técnico, bem como a da verificação da oportunidade do início dos trabalhos de construção da Cidade Universitária, em face da recente restrição de obras novas determinada pelo Govêrno.

Quanto a êste último aspecto é interessante focalizar um trecho da mencionada exposição de motivos n.º 3.693, do D.A.S.P. :

“Aliás, nêste particular, isto é, no tocante ao início das obras, cumpre observar que, a fim de compensar a grande lentidão por que se vinham processando os estudos relativos à Cidade Universitária, bem como em virtude de ser o argumento da urgência o único em que se estribava o edital de concorrência contra o qual se manifestou êste Departamento, havia sido delineado um programa de ação que permitisse a maior celeridade no andamento dos trabalhos.

Por êle, após o estudo geral de estrutura e funcionamento da Cidade Universitária, passar-se-ia ao de zoneamento e localização das construções, atacando a seguir os de acesso, urbanização e serviços auxiliares de água, esgoto, energia elétrica, etc.

Dêsse modo, poderia começar a execução dos trabalhos de vias de acesso, terraplenagem, arruamentos, parques e rêdes de serviços públicos, enquanto tivesse lugar ainda o desenvolvimento dos projetos de edifícios, em uma seriação de urgência, principiando

a construção de cada qual, tão cedo estivessem prontos os estudos correspondentes.

Haveria, portanto, uma interpenetração das fases de planejamento e execução, que encurtaria de muito a duração global da obra.

Entretanto, a recente resolução ministerial do dia 14 do mês em curso, opondo restrições ao início de novas obras, veio aparentemente alterar a diretriz geral prevista.

Na realidade, porém, a orientação indicada, sobre ser a que conduz à maior rapidez da obra, ainda oferece a vantagem de ser bastante maleável, permitindo a adoção do ritmo de trabalho julgado mais conveniente.

Assim, convém mantê-la, condicionando apenas o começo de cada construção parcial à verificação da respectiva oportunidade em face da evolução das circunstâncias que ditaram a referida resolução ministerial”.

De tudo o que foi dito, depreende-se que o importante problema em aprêço está em vias de passar à sua fase verdadeiramente objetiva e final, que terá lugar após a nomeação do Chefe do Escritório Técnico da Cidade Universitária e a escolha e designação, pelo mesmo, dos respectivos auxiliares imediatos.

Trata-se pois de uma constatação auspiciosa, que deve ser recebida com júbilo por todos aqueles que acompanham com interesse os problemas capitais do país.

DECRETO-LEI N.º 7.217, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1944

Extingue, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, cria, no Departamento Administrativo do Serviço Público, o Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil e dispõe sobre os recursos necessários ao início dos trabalhos dêste último

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição,

Decreta :

Art. 1.º Fica extinta, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, criada pelo art. 15 da Lei n.º 452, de 5 de junho de 1937, e organizada pelo Decreto-lei n.º 1.075, de 26 de janeiro de 1939.

Art. 2.º Para o planejamento das obras da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, fica constituído um Escritório Técnico, subordinado ao diretor da Divisão de Edifícios Públicos do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 3.º O Escritório Técnico previsto no artigo anterior será dirigido por um chefe, com a gratificação mensal de Cr\$ 3.000,00 (três mil cruzeiros), e que terá um corpo de auxiliares admitidos na forma do art. 2.º, inciso I, do Decreto-lei n.º 6.749, de 29 de julho de 1944.

Art. 4.º À medida que se fôr iniciando a execução das diferentes obras, serão designados os respectivos fiscais, de acôrdo com o Decreto-lei n.º 6.750, de 29 de julho de 1944.

Art. 5.º Fica extinto o fundo criado em benefício da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, e decorrente do art. 17 e seu parágrafo único, da Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937.

Art. 7.º Fica aberto no Departamento Administrativo do Serviço Público um crédito especial de Cr\$ 10.171.073,30 (dez milhões cento e setenta e um mil setenta e três cruzeiros e trinta centavos), para aplicação em estudos, projetos e trabalhos preliminares de constru-

ção, relativos à Cidade Universitária da Universidade do Brasil.

Art. 8.º O crédito a que se refere o artigo antecedente terá a vigência de 3 (três) anos, ficará no Banco do Brasil à disposição do chefe do Escritório Técnico de que trata o art. 3.º dêste decreto-lei, e será movimentado segundo regime análogo ao estabelecido pelo Decreto-lei n.º 6.144, de 29 de dezembro de 1943, que instituiu o "Plano de Obras e Equipamentos".

Art. 9.º O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

(D.O. de 4-1-945, pág. 113).

Criada no D. A. S. P. a carreira de Oficial Administrativo

À medida que as atividades do Departamento Administrativo do Serviço Público foram ganhando desenvolvimento, os tipos de tarefas atribuídos aos seus servidores foram também ganhando maior precisão. A princípio os trabalhos de estudo e planejamento eram os que se destacavam, exigindo o concurso de servidores dotados de grande tirocínio e preparo intelectual. Foi então criada a carreira de Técnico de Administração. Paralelamente, crescia o vulto dos trabalhos auxiliares e de rotina, determinando, em consequência, a criação das carreiras de Datilógrafo, Escriturário, Arquivista, além das de Bibliotecário e Bibliotecário-auxiliar.

Por último, a necessidade de fiscalizar a aplicação das leis relativas à administração de pessoal, a

fim de que os princípios que orientaram a reforma administrativa brasileira alcançassem plena eficácia, passaram a exigir um tipo de funcionário ainda não existente nos quadros do Departamento. Para o desempenho dessas funções acaba de ser criada, no Quadro Permanente do D. A. S. P., pelo Decreto-lei n.º 7.200, de 28-12-44, a carreira de Oficial Administrativo, composta de 36 cargos, assim distribuídos: 12 da classe H, 8 da classe I, 7 da classe J, 5 da classe K e 3 da classe L. Na classe inicial da nova carreira foram incluídos 24 cargos provisórios, a serem suprimidos à medida que forem sendo preenchidos os das classes superiores.

Assistentes de Documentação

A criação dos Serviços de Documentação na Administração Federal brasileira, destinados a fazer a documentação administrativa para uso do público em geral e do governo, veio sistematizar e introduzir uma técnica na elaboração e no colecionamento de documentos oficiais.

Assim sendo, tornava-se necessário também dotar os órgãos recém-criados do pessoal habilitado para as funções especializadas que lhes cabe desempenhar. Em obediência a êsse imperativo, o D. A. S. P. propôs ao Sr. Presidente da República, e Sua Excelência aprovou, a criação, nos diversos ministérios, da carreira de Arquivologista, à qual deverão caber as funções mais importantes dos Serviços de Documentação.

Para seguir as diretrizes adotadas na criação de novas carreiras, restavam as providências relativas ao pessoal auxiliar. Essas providências acabam de ser consubstanciadas no Decreto n.º 17.513, de 30 de dezembro p.p., elaborado pelo D. A. S. P., criando no serviço público federal a série funcional de Assistente de Documentação, destinada às funções auxiliares da carreira de Arquivologista.

A nova série funcional é privativa dos Serviços de Documentação e a ela são atribuídos os níveis de salários correspondentes às referências XV (Cr\$ 1.100,00) a XIX (Cr\$ 1.500,00).

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

STATE AND LOCAL FINANCE IN THE NATIONAL ECONOMY — ALVIN H. HANSEN e HARVEY S. PERLOFF — W. W. Norton & Company, Inc. — 1944 — 310 págs. — \$3.75.

(Comentário de CARL H. CHATTERS, da "Municipal Finance Officers Association")

I

Raras vêzes um livro novo é tão inspirador, interessante e vivo quanto o presente trabalho de HANSEN e PERLOFF. Pode ser que os leitores achem que há repetição nas várias partes da obra, e julguem que o material poderia ter sido mais bem organizado. Pode ser que os críticos percebam que parte do material não está adequada ao assunto e que o livro é uma combinação de elementos básicos com assuntos transitórios e efêmeros. Alguns leitores talvez mesmo desejassem que a obra, de modo geral, ficasse restrita à enunciação de princípios, mediante a omissão de assuntos atuais. Mas se tudo isso tornasse o livro menos interessante e vivo, então seria melhor que ele ficasse como está. Não pode haver dúvida que os autores determinaram com precisão as questões relacionadas com o problema em aprêo e que suas principais conclusões em matéria de política financeira local são satisfatórias. O fato de um determinado indivíduo concordar ou não com o pensamento social e político dos autores dependerá muitíssimo das próprias idéias desse indivíduo quanto à parte que cabe ao Governo Federal no estabelecimento de padrões nacionais mínimos de serviços sociais.

O primeiro capítulo pouco tem a ver com o resto do livro. Mostra que as deficiências das finanças municipais se tornaram mais conhecidas com a guerra. A localização dos estabelecimentos de indústria bélica, que criou problemas urgentes para os centros de atividade bélica, está grandemente ligada às dificuldades. Os estudantes de Administração Pública se interessarão pelos motivos que possam determinar a localização das fábricas de guerra onde existirem tais dificuldades. A conclusão de que os centros de guerra, incertos de seu futuro, "devem aproveitar a oportunidade que se lhes oferece de obter uma farta arrecadação tributária, a fim de satisfazer necessidades atuais e futuras", constitui um ótimo conselho. E' possível que os cidadãos da Califórnia, por exemplo, objetem agora quanto a uma taxa elevada de imposto sobre rendas ou vendas, e talvez não desejem ainda formar reservas para o futuro. Todavia, se a Califórnia sofrer uma redução demográfica após a guerra, e se seus problemas forem postos sob a proteção do governo estadual e das municipalidades, por causa da atual afluência de trabalhadores, nesse caso seria conveniente poder dispor de grandes reservas constituídas pela tributação dos salários de guerra de seus residentes temporários. O atual processo de impostos elevados, longe de constituir uma imposição sobre os residentes fixos,

seria antes uma proteção para estes últimos. Os outros Estados e Municípios bem poderiam seguir o conselho de que "é muito melhor pecar por excesso de liberalidade no lançamento de impostos correntes, do que enfrentar a necessidade de majorar os tributos numa época em que tal sobrecarga pudesse acelerar um declínio econômico". Os desajustamentos básicos e as deficiências que, nos Estados e Municípios, agravam a situação de guerra e os problemas do após-guerra, foram satisfatoriamente resumidos pelos autores. Tais desajustamentos se acham ligados à distribuição desigual da renda por todo o país, à exaustão de recursos naturais, e à séria desvalorização da propriedade. As comunidades urbanas sofrem a falta de planejamento geral, e os Estados, bem como os governos dos Municípios, enfrentam limitações na percepção dos impostos e taxas que podem lançar. A responsabilidade local de prestar serviços é geralmente maior do que a necessária capacidade fiscal. Finalmente, os Estados e Municípios não adotaram políticas financeiras que contribuíssem para a estabilidade da renda nacional como um todo, nem tampouco existe o necessário grau de coordenação e cooperação entre todos os níveis de governo. As deficiências, dizem os autores, podem ser avaliadas mais satisfatoriamente não só em termos de medidas governamentais que proporcionem um nível adequado de serviços sociais para toda a população, como também pela extensão do ideal democrático de oferecer oportunidades iguais e equidade, nos encargos tributários, e ainda pela contribuição máxima ao progresso e estabilidade da economia.

II

Os autores sustentam claramente, como tese principal, que "as desigualdades na distribuição dos serviços sociais básicos são incompatíveis com o princípio democrático da igualdade nas oportunidades". Ninguém duvidará que qualquer tentativa para eliminar tais desigualdades acarretaria uma revolução completa nas finanças dos Governos estaduais e municipais, bem como do Governo Federal. Está subentendido que somente o Governo Federal, por meio de sua política fiscal e seu orçamento geral, é que pode tomar as principais medidas necessárias para igualar a oportunidade e a capacidade financeira. Os autores podiam ter dado maior atenção à probabilidade de que os próprios Estados fizessem tudo ao seu alcance para estabelecer um nível mínimo de serviços. O livro, naturalmente, levanta a questão sobre se o Governo Federal deve ou não tentar elevar o nível de vida em certos Estados, mesmo quando os cidadãos desses Estados, através de seus respectivos governos, manifestam má vontade em se esforçarem o máximo a fim de oferecer um sistema tributário decente e um nível satisfatório de serviços públicos. O capítulo 8, intitulado "Estabelecimento, pelo governo federal, de padrões mínimos de serviço", gira em torno da questão sobre se o governo federal deve ou não estabelecer um mínimo nacional de serviços para as atividades mais dis-

pendiosas e importantes, tais como educação, previdência social e saúde. Os autores afirmam que os argumentos em prol de um mínimo nacional são irretorquíveis, mas que grande número de Estados e Municípios não possuem os necessários recursos econômicos para financiar esses padrões mínimos. Nesta fase do argumento, a filosofia social e a política financeira parecem estar grandemente em conflito.

Os impostos estaduais e municipais incidem mais pesadamente sobre aqueles que têm menos capacidade para contribuir. A arrecadação estadual é quase toda ela constituída de impostos pagos pelos consumidores, ao passo que o imposto municipal sobre propriedades é considerado igualmente regressivo. Os autores afirmam que cerca de um terço a um meio de todos os impostos sobre bens imóveis incidem sobre a propriedade domiciliar e que a tributação do alojamento residencial recai sobre proprietários, moradores e inquilinos. Seria desejável a opinião dos autores sobre a proposta recentemente feita no sentido de que o indivíduo que morasse em casa própria fôsse obrigado a informar e acrescentar, na sua declaração de renda, o valor locativo líquido de sua casa. Mesmo que seja aceitável a teoria econômica envolvida em tal proposta, seus resultados sociais seriam altamente indesejáveis. As pessoas que possuem casas geralmente fazem algum sacrifício para possuí-las, e geralmente se considera como altamente desejável a existência de comunidades que se componham de casas ocupadas por seus respectivos proprietários. Uma política tributária, federal, estadual ou municipal, que destruísse o incentivo à propriedade residencial parece indesejável do ponto de vista humano, muito embora seja sedutora para um economista.

III

Há pouca divergência quanto à afirmativa de que as políticas fiscais dos governos dos Estados e Municípios não têm acompanhado as políticas fiscais do governo federal. Manifesta-se uma tentativa para conseguir melhor coordenação nas atividades atuais que, nos Estados e Municípios, visam formar um fundo de reservas para o pós-guerra, bem como na preocupação de muitos deles em conservar as atuais taxas tributárias, muito embora estas pudessem ser reduzidas. E' sabido que os governos manifestam geralmente uma tendência para gastar dinheiro em obras públicas de vulto, em época de prosperidade, e de cortar as despesas em época de crise. Ainda que muitas municipalidades quisessem fazer empréstimos em épocas de crise, ficaram impossibilitadas de fazê-lo. Em consequência disso, o governo federal efetuou empréstimos para construção, bem como destinou onerosas quantias para socorro às populações e assistência aos trabalhadores. A experiência demonstrou que as subvenções concedidas pelo governo federal, numa base eqüitativa, geralmente proporcionam maior resultado *per capita* aos Estados que já possuem maiores recursos econômicos e financeiros.

Toda comunidade urbana com uma população de 35.000 a 50.000 habitantes, ou mais, deve ser organizada como governo metropolitano local único, que disponha de um órgão administrativo único para todas as atividades atualmente realizadas por unidades distintas, tais como condado, cidade, escola, e outros distritos especiais. Tal integração

seria desejável do ponto de vista da prestação de serviços, bem como do ponto de vista da capacidade de contribuição fiscal. Por enquanto têm sido bem sucedidas as forças que se opõem a qualquer modificação na forma de governo local. Há necessidade de se considerar como um todo o problema da modernização do governo local, em vez de atacá-lo por partes. E' importante que os administradores públicos meditem nas conclusões dos autores de que "o sucesso do governo democrático depende em grande escala de sua capacidade de adaptar-se às transformações". Os Estados costumam violar esse princípio, ao deixarem de emendar as suas constituições, ao porem em prática a distribuição de fundos estaduais para fins específicos, bem como ao realizarem sua política de incluir detalhes legislativos no texto de suas constituições. Os governos locais seriam mais suscetíveis de transformação se tivessem autoridade constitucional e estatutária para reorganização fiscal, bem como poderes mais amplos de tributação.

Aos governos locais de há muito vem passando despercebida a conclusão dos autores de que "todos os impostos, em última análise, devem ser extraídos da renda". Em muitas regiões, um estudo sobre a renda da população indicaria sua capacidade para cobrir as dívidas locais, de modo mais suficiente do que se conseguiria pelo velho método de basear a dívida no valor estimativo da propriedade. Embora haja muitos que discordem dos autores quanto a certas fases do progresso urbano, principalmente em seus aspectos financeiros, a maioria concordará, teoricamente, em que, do ponto de vista exclusivo das finanças municipais, a base tributária continuará a sofrer reduções graduativas, a não ser que sejam extirpados os "cortiços", combatidas as pragas agrícolas, e evitada a desintegração funcional.

IV

A maioria das conclusões dos autores é satisfatória, mas parece pouco plausível concordar com eles inteiramente, quando afirmam que o "auxílio federal é um importante instrumento para a manutenção dos governos estaduais e locais". O auxílio federal pode melhorar a qualidade e elevar a quantidade dos serviços específicos, mas nenhuma fórmula e nenhum programa ainda foram desenvolvidos, pelos quais as subvenções sejam administradas pelo governo federal sem influenciar a conduta dos governos estaduais e locais que as recebem. A integridade dos governos estaduais e locais poderia ser mantida se as subvenções federais fôssem concedidas para propósitos mais amplos, segundo sugerem os autores, e se as subvenções federais fôssem usadas para financiar programas claramente administrados pelas repartições dos governos estaduais e municipais.

O próprio governo federal, operando através de organizações regionais, poderia contribuir bastante para aperfeiçoar a eficiência dos governos locais e para realizar padrões mais adequados de execução, como também para obter um grau maior de cooperação intergovernamental.

Somente o capítulo 10 seria capaz de fazer com que o livro fôsse digno de ser lido. As conclusões e recomendações sobre planejamento financeiro e política fiscal dos governos de Estados e Municípios deveriam ser lidas por

todos os funcionários municipais e por quaisquer outros funcionários públicos que manifestem qualquer interesse pelo aperfeiçoamento das finanças municipais. O capítulo contribui grandemente para uma compreensão das diferenças fundamentais de atitude para com as políticas federais, quando postas em contraste com as políticas estaduais e locais. Os autores concluem que, embora não seja possível às unidades estaduais e locais agirem em completa harmonia com a política federal, é, entretanto, intolerável que elas sigam políticas que intensifiquem as oscilações do ciclo dos negócios.

Os autores fazem uma afirmativa ousada quando declaram: *Há muitas cousas no domínio da política fiscal que o governo federal está em condições de fazer, mas que escapam às possibilidades dos governos locais. Na verdade, as unidades de governo estadual e local devem, a muitos respeito, ser orientadas pelos mesmos preceitos financeiros que devem nortear uma corporação particular administrada em moldes conservadores. O governo federal, por outro lado, está investido de poderes que excedem de muito os de corporações particulares ou das unidades locais de governo.*

Cumpra salientar que os autores não mencionam os poderes dos Estados. Muitos parecem haver esquecido que os Estados possuem todos os atributos de soberania e que as limitações em seus poderes são, em geral, impostas por eles próprios, uma vez que eles mantêm todos os poderes, exceto aqueles que lhes são especificamente negados pela constituição federal ou por suas próprias constituições. Um melhor reconhecimento deste fato poderia oferecer uma compreensão mais clara a respeito das possibilidades dos Estados de enfrentarem alguns de seus problemas, sem recorrer ao governo federal.

Os autores defendem uma tese que parece satisfatória e razoável, a qual, contudo, é geralmente negligenciada pelos economistas. Afirmam que: "Para a maioria das unidades estaduais e locais, o empréstimo é, em sua essência, semelhante a uma concessão de crédito, feita ao governo federal, por um país estrangeiro". Isso se revela através de muitas aparências havidas em épocas de crise, durante as quais as comunidades não puderam pagar suas dívidas sem fechar seus bancos locais, como consequência da exportação de capital, ou não puderam pagar suas dívidas porque a própria comunidade não oferecia rendimentos capazes de permitir um lançamento bem sucedido de impostos, para cobrir a dívida. Muitos problemas locais ficariam mais esclarecidos se a verdade fundamental enunciada pelos autores merecesse maior crédito e fôsse seguida na prática.

V

As recomendações referentes às políticas locais de dívida pública são inteiramente aceitas em sua maioria. Os autores acreditam que os Estados poderiam ampliar o seu amparo ao crédito local, em escala maior do que geralmente costumam fazer. Citam os empréstimos concedidos pelo Estado da Califórnia aos seus condados, para fins de assistência social e os empréstimos do Estado de Massachusetts aos seus governos municipais, com base em garantias tributárias. Os autores sugerem a criação de corporação federal de empréstimos intergovernamentais, destinada a comprar as apólices dos Estados e Municípios, pa-

gando taxas de juros, a fim de mais ou menos satisfazer o custo do empréstimo federal. Tal apoio federal ao crédito estadual e municipal seria uma justificativa para se acabar com a isenção de impostos federais sobre as apólices estaduais e municipais. Com referência à política de dívida pública, os autores também sugerem que a base de um limite de dívida poderia ser antes uma percentagem da renda arrecadada do que os atuais limites baseados numa avaliação direta. Se o Tesouro dos Estados Unidos houvesse experimentado uma das sugestões feitas por HANSEN e PERLOFF, os governos estaduais e locais teriam acumulado reservas muito maiores do que aquelas que agora possuem para serem utilizadas no após-guerra. Eles sugerem que o Tesouro dê a devida atenção a uma emissão especial de títulos ou apólices que permitissem aos governos estaduais e locais a formação de reservas.

VI

A parte relativa ao aperfeiçoamento das finanças municipais é praticamente completa. As dificuldades financeiras dos governos locais são analisadas com clareza, e a espécie de programa que precisam de elaborar, a fim de sair de seu dilema, é apresentada. É certo que os governos locais estão numa situação pouco invejável, porque se vêem obrigados a expandir serviços sociais ao mesmo tempo que os seus poderes tributários são extremamente limitados. Os autores concluem, com acerto, que "o imposto local sobre a propriedade é um instrumento de que se faz grande abuso". Afirmam eles aquilo que tão poucos parecem haver entendido; isto é, que o imposto sobre propriedade apresenta dificuldade porque constitui um ônus quase insuportável. Poderiam tê-lo confrontado com o imposto sobre inquilinos, adotado na Grã-Bretanha, o qual não é tão oneroso quanto o imposto local sobre a propriedade, adotado entre os norte-americanos, por causa das enormes subvenções concedidas aos governos locais pelo governo central da Inglaterra e por causa da consequência decorrente do fato de que o imposto sobre inquilinos não acarreta ônus semelhante ao que é acarretado pelo imposto local sobre a propriedade, tal como existe nos Estados Unidos. Outras causas da aguda situação das finanças locais foram enumeradas, tais como o processo de desenvolvimento urbano e o declínio dos valores de propriedade, os quais podem ser melhorados por meio de uma satisfatória utilização das terras, e de programas de planejamento e desenvolvimento.

Os autores creem, também, que um imposto sobre a propriedade classificada e uma administração mais satisfatória de todos os impostos sobre a propriedade seriam de grande vantagem. Recomendam uma participação crescente, por parte dos governos locais, nos impostos arrecadados pelos Estados, principalmente nos impostos sobre gasolina e automóveis.

O presente livro, por causa de seu conteúdo, é digno de ser lido por todos aqueles que estejam interessados em uma revisão fundamental da estrutura financeira dos governos da União, dos Estados e dos Municípios, principalmente no tocante às suas relações recíprocas. Numa fase como a que atualmente atravessamos, na qual a maioria dos problemas de governo gira em torno das relações intergovernamentais, o livro que se acaba de comentar é particularmente merecedor de estudo.

INDICAÇÕES

SOCIAL SERVICE IN A GENERAL HOSPITAL

— DOROTHY MANCHÉE — Baillière, Tindall & Cox — Londres, 1944 — 164 págs.

O trabalho de assistência social aos doentes, inválidos e quaisquer pessoas afetadas por crises sociais e calamidades públicas, se reveste, hoje em dia, do excepcional importância no quadro de qualquer organização hospitalar digna deste nome. O departamento de assistência social num hospital de policlínica está, pois, colocado em pé de igualdade com os serviços de enfermagem, farmácia e medicina, sendo que o seu raio de ação ultrapassa a área do serviço hospitalar propriamente dito.

A Sra. Dorothy Manchée, com sua experiência de chefe do serviço social (*Almoner*) do St. Mary's Hospital, de Londres, descreve minuciosamente, neste livro, os principais aspectos do trabalho de assistência social, como função complementar dos diagnósticos e tratamentos médicos num hospital moderno. "Enquanto o médico estuda a doença e sua marcha, a assistente social deve preocupar-se com as consequências que a mesma irá acarretar na vida doméstica do paciente, com as possibilidades de seu emprego, condições especiais, dieta, convalescença, fator tempo e necessidade de tratamento ulterior" — esclarece-nos a autora.

O presente volume encerra noções elementares de clínica médica, sem as quais teria sido impossível a explanação do aspecto social.

FREEDOM FROM WANT — PAUL EINZIG —

Nicholson & Watson — Londres — 160 págs.
— 9 sh.

Comentário do editor:

"Que nos acontecerá depois da guerra?" é a indagação que preocupa milhões de pessoas que se acham no serviço militar ou nas indústrias bélicas. A resposta do Dr. Einzig neste livro é a seguinte: "Tudo depende de vós!" A escolha está entre uma volta ao desordenado sistema de lutas egoístas por lucros e empregos, e a adoção de uma sociedade organizada que tenha por objetivo a prosperidade de todos.

Se o soldado desconhecido desta guerra, e seus irmãos e irmãs de todas as armas, indústrias bélicas, cargos públicos, etc., quiserem evitar a repetição do caos que se seguiu à última guerra, terão de usar sua influência para conseguir que o Parlamento e o Governo se declarem francamente a favor do planejamento econômico de após-guerra.

O livro do Dr. Einzig traça o esboço do sistema que permitirá ao povo libertar-se das privações. Suas propostas não correm pararelhas com os planos de partido; ajus-

tam-se, antes, ao programa da ala progressista de qualquer partido político. O que importa, em sua opinião, é opor resistência à tentação de "atrasar o relógio para o ano de 1939", mediante a revogação das penosas, porém necessárias, restrições econômicas do tempo de guerra. A fim de que não se volte à competição livre e à desenfreada ambição de lucro, como principal fator do sistema econômico, as restrições do tempo de guerra devem ser substituídas pelo planejamento da produção, distribuição e consumo, para o tempo de paz.

THE NEW EDUCATION ACT EXPLAINED

— ROBERT S. W. POLLARD — Brandford Press, Ltd. — Londres, 1944 — 69 págs. — 1 sh 6 d.

Prefácio do autor:

"Este folheto visa tão somente explicar, em linguagem acessível, a nova Lei de Educação da Inglaterra. A torrente de atos legislativos concernentes à situação de guerra está chegando a um fim, e essa Lei constitui a primeira medida tomada pelo Governo no tocante à fase de reconstrução. O ato não só modifica, mas também consolida a maioria das leis relativas à educação, destinando-se, portanto, a ser, durante muitos anos, a base do sistema educacional britânico.

Observar-se-á, nas páginas do folheto, que a Lei de Educação concede freqüentemente certos poderes ao Ministro, tais como os de expedir regulamentos. A Lei pode ser considerada como o arcabouço do sistema educacional inglês no após-guerra; os detalhes, porém, irão depender dos regulamentos e decisões do Ministro, bem como das medidas a serem tomadas pelas autoridades municipais responsáveis pelo ensino local. Mas a natureza dessas decisões e medidas dependerá da opinião pública. E foi para informar a opinião pública que se publicou este folheto, pois, sem saber quais são os instrumentos legais, ser-lhe-á difícil saber o que deve exigir. Quase todos os habitantes da Inglaterra são afetados de algum modo por essa Lei, mas é, principalmente, ao professorado, ao funcionalismo municipal e aos donos de estabelecimentos industriais, que o autor espera seja de utilidade a presente publicação. A Lei atual oferece muitas oportunidades, como aconteceu com a Lei de Educação de 1918. Uma opinião pública bem informada poderá ver, entretanto, que a Lei de 1944 dará melhores resultados. No fim do opúsculo acha-se uma lista de publicações oficiais e particulares sobre assuntos educacionais. A Lei de Educação não declara que os programas governamentais serão executados; fornece, apenas, os necessários poderes legais para a solução do problema".

*
* * *

Agradecemos ao Sr. representante do Conselho Britânico nesta capital a gentileza da remessa das obras acima indicadas.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRE A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS

— NA —

IMPRENSA NACIONAL

TABELA DE PREÇOS

I — Vendas avulsas

FORMA DO PEDIDO DAS FICHAS	A 1. ^a FICHA DE CADA TÍTULO	DA 2. ^a FICHA DE CADA TÍTULO EM DIANTE
Pelo número.....	Cr\$ 0,30	Cr\$ 0,20.
Pelo nome dos autores	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20
Pelo assunto do livro	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20

II — Assinaturas

ESPÉCIES	ANUAL	SÊMESTRAL	SÉRIE DE 200 FICHAS
Pelo número (tudo que fôr editado)..	Cr\$ 400,00	Cr\$ 250,00	—
Por autores (à escolha do assinante).	—	—	Cr\$ 50,00
Por assuntos (indicados pelo assinante)	—	—	Cr\$ 70,00

BASES DO S. I. C.

- I — Cada Biblioteca-cooperante fornecerá a catalogação de todo o seu acervo, para que seja impresso e fornecido às demais;
- II — A Imprensa Nacional doará a cada Biblioteca-cooperante 15 fichas gratuitas do livro que houver catalogado;
- III — Cada Biblioteca-cooperante tomará assinatura anual na Imprensa Nacional, bem como cederá seus direitos autorais das fichas dos livros que houver catalogado;
- IV — A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público fará o trabalho de revisão tipográfica do material catalogado, para fins de uniformização;
- V — Os preços de assinatura entendem-se para uma edição de 2.500 fichas, em 1943, podendo ser tomada em qualquer época com direito ao recebimento das fichas já editadas.

INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER COLABORAÇÃO, TÔDAS AS BIBLIOTECAS PODERÃO SER ASSINANTES DO S. I. C., ADQUIRINDO NA IMPRENSA NACIONAL, QUASI PELO PREÇO DAS FICHAS EM BRANCO, A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÁ SENDO CATALOGADA ANALITICAMENTE PELO S. I. C.