REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VIII | MAIO DE 1945 | Vol. II - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

O orçamento executivo 3

COLABORAÇÃO

Seleção do pessoal público na Inglaterra — ESTANISLAU FISCHLOWITZ 5
A conquista do orçamento — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS 11
Fronteiras políticas da centralização administrativa — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA.. 19
A balança de pagamentos — RICHARD LEWINSOHN 27
A regulamentação dos serviços de utilidade pública no Brasil — FRANCISCO BURKINSKI.. 33
Planejamento em larga escala — Uma ilustração: a T. V. A. — LUTHER GULICK..... 43
Princípios da emergente ciência da administração democrática — HUGH M. SHAFER..... 51
O impôsto de renda nos EE. UU. (III) — BENEDICTO SILVA..... 57
Recrutamento e mercado de trabalho (III) — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES. 60
O Conselho Federal de Comércio Exterior — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO..... 64

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Despesas e auxílio de funeral — HÉSIO FERNANDES PINHEIRO 86
Pareceres — Julgados 97

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Situação de funcionário acusado do crime de deserção 100
Notas para o funcionário 101

APERFEIÇOAMENTO:

A objetividade dos planos de treinamento..... 108

NOTAS

Notas para a Historia da Reforma Administrativa no Brasil 110
Fundação Getúlio Vargas — Uma importante doação do Sr. F Matarazzo Jr. 112
Instalada a D. O. do D.A.S.P. — A posse do novo Diretor de Divisão 113
Criada no D.A.S.P. a carreira de Engenheiro 118
O aniversário do Presidente Vargas..... 119
Homenagem à memoria de Taylor..... 120

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas..... 121

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO 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
Administração..... 22-9961 Ramal 544
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.

Sòmente 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.

O orçamento executivo

ASSIM como nas grandes emprêsas industriais bem organizadas a ação não se desenvolve por acidente, mas de acôrdo com planos bem definidos e em busca de objetivos igualmente claros, assim também as atividades da Administração Pública não devem suceder ou concorrer por acaso. Cumpre planejar o trabalho de cada unidade administrativa e coordenar os esforços de tôdas elas, para evitar repetições, duplicações e extemporaneidade de iniciativas e gastos.

Ainda que a necessidade de planejar meticulosamente todo o trabalho fôsse desconhecida dos governos até há poucos lustros, hoje soa a absurdo admitir um conjunto de grandes repartições públicas, custosas e complexas, agindo ao sabor de improvisações, sem idéias claras sôbre o que, o como, o onde e o quando das coisas, isto é, sem programas parciais de trabalho, coordenados num programa geral.

Deixar que os serviços públicos atuem segundo a inspiração do momento; ou deixar que, mesmo havendo planos parciais, êstes sejam executados sem o necessário ajustamento como partes de um todo, equivale a condenar o govêrno a marcar passo no caos e na desordem. Nos dias atuais, govêrno que não planeja seu trabalho, não examina conjuntamente as propostas e iniciativas, não funde as intenções de agir num único plano lógico, equilibrado, exeqüível, bem situado no tempo, deixa de ser govêrno para ser apenas um aglomerado de indivíduos retrógrados, incompetentes, nocivos à coletividade.

Por outro lado, ainda que a maioria dos órgãos constituintes de um govêrno seja progressista e capaz de planejar e executar os respectivos trabalhos, não lhe será possível, agindo isoladamente, assegurar ao todo um mínimo razoável de eficiência e coerência. Os planos parciais devem ser examinados panorâmicamente. Não raro acontece que certos empreendimentos, considerados beneméritos e inadiáveis quando vistos à parte, passam a um segundo ou terceiro plano e, às vêzes, se tornam até indesejáveis, quando examinados juntamente com outros. Conforme ensina uma autoridade na matéria, é necessário avaliar o mérito relativo dos projetos apresentados pelas diferentes repartições e, depois de sopesá-los todos, retocar alguns, completar outros, consolidá-los num programa orgânico, em condições de ser apresentado ao Corpo Legislativo. Na Administração Pública, êsse plano assume o aspecto de rotina anual e vem a ser o orçamento.

Assim compreendido, o orçamento deixa de ser uma autorização a prazo certo — que o Legislativo dá ao Executivo para gastar tais e tais somas, com tais e tais fins, no curso do exercício financeiro — e passa a ser uma relação, laboriosamente calculada, dos trabalhos que o govêrno pretende manter, dos que pretende iniciar, dos que pretende expandir e dos que pretende reduzir. Cada sub-consignação representa uma soma de parcelas conhecidas e determinadas, correspondentes ao custo dos serviços e materiais previstos. Uma dotação de cinqüenta milhões de cruzeiros, por exemplo, para construir estradas de rodagem, não figura no orçamento como faculdade de ação, estímulo à iniciativa, lembrete

administrativo ou aspiração do serviço público; figura como soma — adição dos gastos previstos com a construção, a tanto por quilômetro, de determinados trechos de estrada. Eis por que modernamente se diz que o orçamento é um plano de trabalho expresso em têrmos de dinheiro. Segundo essa definição, podia-se até conceber o orçamento público sem especificações financeiras — simples descrição dos trabalhos a serem realizados, em determinado período, pelos diferentes órgãos e sub-órgãos da administração.

Nas presentes condições, porém, ainda prevalece o aspecto financeiro do orçamento. E se ainda pairam dúvidas sôbre se a Administração Pública dispõe de recursos técnicos e conhecimentos teóricos para planejar adequadamente as atividades de todos os seus órgãos, a tarefa de elaborar o orçamento já pode ser executada com grande segurança no que diz respeito à estimativa dos gastos e rendas. Efetuar as investigações, levantamentos e cálculos necessários ao cumprimento dessa tarefa constitui atribuição específica, que deve ser cometida a um órgão especialmente criado e estruturado.

A doutrina contemporânea, preconizada ardorosamente pelos autores, manda situar na chefia executiva, como parte integrante de seu estado-maior, ao lado de órgãos de planejamento e organização das atividades administrativas, o órgão incumbido da elaboração orçamentária. Essa doutrina tem a seu favor, como fonte cada vez mais robusta de prestígio, o Bureau do Orçamento americano, integrante da chefia executiva, a que o Presidente ROOSEVELT *deu extraordinário desenvolvimento, sobretudo a partir de 1939.*

De fato, os autores modernos — citemos alguns dentre êles : JÈZE, HAINES, MAXEY, WILLOUGHBY, BUCK, HUGH DALTON, WHITE, WALKER *e* PAUL STUDENSKI *— recomendam fundamentadamente o orçamento executivo, isto é, aquêle cuja elaboração é atribuída a um órgão técnico diretamente subordinado ao chefe executivo. Elaborado integralmente, até às últimas particularidades, sob as vistas imediatas do chefe executivo, antes de ser submetido ao Parlamento, êsse tipo de orçamento oferece a vantagem de permitir uma apreciação política, mas não partidária, dos problemas administrativos e programas de trabalho de todos os órgãos governamentais; além disso, centraliza a responsabilidade de sua elaboração no gerente geral da Administração Pública, que é o chefe executivo.*

Ao órgão de preparação orçamentária cabe, precìpuamente, acumular conhecimentos suficientes sôbre o custo efetivo dos vários tipos de serviço e estimar ou calcular o montante de dinheiro necessário, em cada exercício financeiro, para a execução de cada programa parcial e, finalmente, do programa ou plano geral.

A instalação, prevista desde a primeira hora, da Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público veio, assim, dar a êste órgão a sua característica principal, reajustando-o no papel de estado-maior administrativo da Presidência da República.

A exemplo do que ocorre na Inglaterra e nos Estados Unidos, o orçamento da União passa a ser ortodoxamente do tipo executivo e, para elaborar a sua proposta, sob as instruções diretas do Presidente da República, é que finalmente se instalou o órgão próprio. Isso não atribui ao D. A. S. P. nenhuma ingerência na administração financeira, a cargo do Ministério da Fazenda, nem implica a faculdade de sobrepor, por conta própria, a sua opinião à dos chefes de serviços ministeriais. Repita-se: o responsável pela preparação da proposta orçamentária é o Presidente da República. A função do D. A. S. P., eminentemente técnica, limita-se a ajustar as propostas parciais à política fixada pelo Chefe do Govêrno. A proposta do orçamento executivo é submetida ao Parlamento como se se tratasse de trabalho de autoria do próprio Presidente da República.

Seleção do pessoal público na Inglaterra

Transição do regime de guerra para o de paz

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

MERECE particular atenção de todos os interessados no futuro da administração pública, no período de após-guerra, o "White-Paper" n. 6567, publicado pelo Govêrno Britânico em novembro de 1944 e que se refere ao recrutamento para postos efetivos do serviço público (*Established Civil Service*) durante o período de reconstrução.

Assim, depois da recente publicação, sob a mesma forma, do relatório sôbre treinamento dos servidores civis ("White-Paper" n. 6525), o Govêrno de Sua Majestade mais uma vez recorre a essa incomparável, única no gênero e genuinamente democrática modalidade de elaboração legislativa, que é proporcionada pela publicação do "Livro Branco".

O fato de haver o Govêrno Britânico, pela segunda vez em prazo relativamente limitado, julgado aconselhável submeter à apreciação do Parlamento e, diretamente, da opinião pública os seus propósitos no tocante à reforma de pessoal do serviço público, constitui prova evidente da importância que todos os círculos interessados do país atribuem ao aperfeiçoamento do serviço público, às vésperas da passagem definitiva da economia de guerra para a economia de paz.

— II —

Parece-me difícil apreciar na sua íntegra o papel que, na idéia de seus autores, cabe às medidas ora pleiteadas pelo Govêrno, sem tentar passar em revista, ainda que sumàriamente, as atuais condições da Grã-Bretanha, tais como se me afiguram após alguns meses passados nesta ilha tão pequena por suas proporções, mas, por outro lado, tão importante por tôda a sua posição econômica e política no mundo de 1944.

No momento presente, a Grã-Bretanha prepara-se, de modo crescentemente dinâmico e ùltimamente febril, para as tarefas que terá de enfrentar uma vez terminada a guerra. Segundo minhas impressões pessoais, os trabalhos a êsse respeito acham-se, mesmo, em vários setores, muito mais adiantados do que, por exemplo, nos Estados Unidos, não obstante serem as condições exteriores incomparàvelmente mais desfavoráveis neste país do que na grande democracia norte-americana.

As bombas V-1 e V-2, que de vez em quando ainda aparecem no neblinoso céu de Londres, não conseguiram interromper, por um momento sequer, o grandioso esfôrço planejador do Govêrno no sentido de preparar as bases fundamentais da vida nacional no difícil período de após-guerra. A Inglaterra não desconhece os novos perigos que surgem diante do seu futuro antes que possa ser "written off", de modo definitivo, a maior ameaça bélica que êste velho país jamais enfrentou nos longos séculos de sua existência. Delineiam-se já claramente no horizonte, no presente momento, perigos novos, diferentes embora, por sua natureza, dos que pairaram nos últimos seis anos sôbre a Inglaterra e tôda a humanidade civilizada. Entremostram-se desde já os primeiros sintomas das ameaças de caráter econômico, do Oeste, e político, do Este. Em flagrante contraste com a atmosfera de 1918, com a ingênua fé no milênio, na paz política, econômica e social, estabelecida de uma vez para sempre, ninguém agora desconhece a gravidade dos problemas de após-guerra — conseqüência inevitável do maior conflito bélico conhecido na história universal.

A economia inglesa sofreu nesta guerra transtornos de maior alcance que nunca; isso faz com que a reconversão pacífica das indústrias nacionais dos transportes, etc., venha a constituir tarefa de gigantesca complexidade e da maior gravidade. O volume do esfôrço industrial de guerra da Grã-Bretanha passou, por assim dizer, despercebido no estrangeiro, sem que tenha sido suficientemente

apreciado pela opinião pública dos outros países aliados. É de crer, portanto, que os dados a respeito divulgados pelo "premier" britânico recentemente impressionem profundamente a opinião do mundo inteiro. Não é, pois, de admirar que a reconversão da indústria de produção bélica para a normal só possa vir a processar-se por etapas; do mesmo modo, isto é, paulatinamente, — segundo planos recentemente publicados pelo Govêrno — deverá ser atacada a desmobilização das fôrças armadas.

Mais do que nunca, o futuro da economia industrial da Grã-Bretanha depende das possibilidades de exportação volumosa dos produtos dêsse país, sobretudo os de alta qualidade técnica. Isso significa, evidentemente, a necessidade de reconquistar os mercados mundiais, nos quais as mercadorias inglêsas desapareceram quase completamente no curso dos últimos anos. É, por conseguinte, compreensível que — muito mais que as novas armas mortíferas de Hitler — haja alarmado a opinião pública o relatório da "British Platt Cotton Textile Mission", que apresentou de modo tão eloqüente os formidáveis atrasos da indústria têxtil inglêsa — uma das indústrias-chave nacionais — em confronto com os vertiginosos progressos verificados no equipamento técnico da indústria norte-americana. Sòmente um grande aumento do volume e do valor da exportação inglêsa será capaz de assegurar o "full employment" — finalidade imprescindível da política econômica e social de após-guerra. Sem redução ao mínimo desprezível das proporções do desemprêgo, parece pelo menos duvidosa a possibilidade de realização da "revolução social", proclamada ùltimamente, de modo tão impressionante, pela publicação dos livros brancos ns. 6550 e 6551, referentes à introdução do "seguro nacional" de acôrdo com as sugestões de *Sir* William Beveridge. O fato de haver o Parlamento britânico, com sua esmagadora maioria conservadora, adotado o "Plano Beveridge" — projeto genuinamente socialista, elaborado pelo famoso economista da escola liberal — parece provar a imperiosa necessidade de uma profunda remodelação social dêsse país. O seguro nacional será acompanhado de medidas destinadas a proporcionar assistência médica gratuita a todos os cidadãos, preparadas simultâneamente. Tôdas essas reformas, todavia, não poderão sequer ser atacadas pelo poder legislativo se não fôr assegurado, de antemão, emprêgo regular e estável para a grande maioria dos assalariados inglêses, para que não se reproduza o "chômage" maciço que caracterizou o período posterior ao fim da primeira guerra mundial.

Por enquanto, nada se sabe em definitivo a respeito do rumo da futura política econômica do Reino Unido. Como é sabido, as reivindicações do Partido Trabalhista abrangem a socialização da indústria extrativa, dos transportes e da propriedade imobiliária, assim como a orientação mais direta (p. ex. em relação aos créditos e inversões) ou indireta, pelos poderes públicos, dos vários outros setores da economia nacional. Os programas dos demais grandes partidos políticos divergem muito das linhas diretrizes do "Labour-Party". Seria errado, porém, à luz das experiências verificadas em tempo de guerra, acreditar que o Partido Conservador ou o Liberal possam, na prática, aplicar a política da volta pura e simples à "free enterprise". Tudo isso significa a ampliação sem paralelos da esfera de ação da administração pública inglêsa, que enfrentará, depois da guerra, várias tarefas inteiramente novas, extremamente difíceis e complicadas.

É o que salienta o "White-Paper" que estamos comentando, destacando que "the responsibilities which successive Governments will undertake after this war will differ in volume and, to some extent, in kind from those which were undertaken before the war".

— III —

É lugar comum classificar a administração britânica como a melhor do mundo. Com efeito, basta examinar-se como funciona na Inglaterra o sistema de racionamento dos gêneros alimentícios em tempo de guerra para se chegar à conclusão de que, nesse período, a administração britânica provou mais uma vez, de modo altamente elogiável, a sua proverbial eficiência.

O serviço civil britânico sofreu, nos seis últimos anos, mudanças muito características. O número de funcionários pròpriamente ditos (membros do *Established Civil Service*) diminuiu sensìvelmente. Em abril de 1939 havia 290.000 funcionários (e 125.000 funcionários das três principais categorias). Hoje em dia, há tão sòmente 215.000 "established" (e ùnicamente 99.500 componentes das categorias mais interessantes sob o aspecto da re-

forma aqui referida). Ao mesmo tempo, o número de servidores temporários aumentou de maneira mui sensível. Na "clerical class", o pessoal temporário é três vêzes mais numeroso que o "established". Na "executive class", o número de temporários ultrapassou o de funcionários. A desproporção numérica entre uns e outros é considerada anormalidade que não pode permanecer no serviço público sem graves inconvenientes para a marcha normal da administração. O sistema de concursos, rigorosamente observado no recrutamento dos servidores do Estado, foi completamente suspenso no momento em que começou a beligerância.

As responsabilidades do serviço público serão, depois da guerra, maiores do que nunca o foram. Nunca, por outro lado, a posição do serviço público pareceu tão ameaçada como no período que se aproxima. Isso resulta de vários fatores. Entre êles, porém, assume particular importância o aspecto todo especial que costuma apresentar, depois da guerra, o recrutamento para o serviço público, em virtude dos privilégios concedidos aos membros desmobilizados das fôrças armadas. Depois de uma conversa que mantive ùltimamente com o Chefe da *Civil Service Commission*, Sir Percival Waterfield, compreendi o alcance da crise atravessada pela administração pública britânica depois da primeira guerra mundial, devida ao fato de haverem sido reservadas aos desmobilizados, com exclusividade, tôdas as vagas existentes nesse período. Essa composição tão unilateral do serviço público, pelo afluxo de elementos não selecionados segundo critérios objetivos, produziu, com o decorrer do tempo, efeitos cada vez mais graves. Quando a situação econômica melhorou na Inglaterra, ela teve por efeito a deserção quase imediata do serviço público pelos elementos mais bem qualificados do grupo dos recém-admitidos, atraídos agora pelo padrão dos salários, superior ao de seus vencimentos. Dessa forma, permaneceram no serviço público apenas os menos ativos e menos capazes. Verificou-se destarte, na composição dos quadros de pessoal da administração pública, uma anti-seleção nìtidamente contrária a todos os princípios do recrutamento racional de servidores públicos. Os concursos normais não foram reencetados senão em 1925 para a "administrative class", em 1927 para a "clerical class" e em 1928 para a "executive class".

Ora, a principal preocupação da administração é evitar, uma vez terminada a presente guerra, os erros cometidos a respeito depois da primeira guerra mundial. A solução procurada atualmente pelo Govêrno, segundo opinião unânime dos responsáveis pelo alto padrão da administração britânica, deverá preencher as cinco condições seguintes:

1. Garantir, de acôrdo com o discurso do Chanceler do Erário, pronunciado em 17 de fevereiro de 1944, o recrutamento generoso ("generous, not only fair") dos convocados.

2. Em seguida, só conceder aos membros desmobilizados das fôrças armadas privilégios que sejam inteiramente compatíveis com o interêsse da boa administração pública.

3. Tudo deverá ser feito para restabelecer com a máxima urgência a aplicação integral dos princípios que regem normalmente a seleção do pessoal público; o período de emergência, chamado de "reconstrução", deverá, portanto, ser limitado ao mínimo necessário, com volta posterior imediata ao regime normal.

4. O regime de recrutamento anteriormente em vigor deverá ser reexaminado, a fim de ser aperfeiçoado pelo menos em parte.

5. Certos favores deverão ser reservados aos componentes do grupo dos servidores "temporários", no propósito de aproveitar em benefício da administração a experiência por êles adquirida em tempo de paz e de guerra.

— IV —

As condições acima relacionadas merecem ser submetidas a uma análise mais pormenorizada, a fim de se estabelecer com a maior precisão possível as intenções que animam os autores do plano.

O "White-Paper" em aprêço, buscando uma solução satisfatória sob todos êsses aspectos, abordou todos os problemas do recrutamento em relação com os três (ou quatro) grupos principais do funcionalismo público, a saber: a classe administrativa, a classe executiva e a classe "clerical" (e "sub-clerical"). As condições acima referidas não se aplicam, assim, diretamente aos serviços profissionais, científicos e técnicos. Serão provàvelmente completadas dentro em pouco, de acôrdo com o seu espírito, por sugestões aplicáveis também a estas camadas do pessoal público, pouco

numerosas mas mais altas e imensamente importantes.

Convém salientar ainda, antes de abordar a exposição de motivos da Comissão, que as propostas constantes do "Livro Branco" não têm caráter de sugestões exclusivamente governamentais. Elas constituem, com efeito, obra comum do Comitê misto, o chamado "Civil Service National Whitley Council", orgão paritario do Governo e da representação dos interesses profissionais da classe interessada (criado em 1921 pelo "Speaker" da Câmara dos Comuns, inicialmente para todos os setores da economia nacional; no momento, porem, existe so para o serviço publico). As propostas em questão foram elaboradas de comum acordo pelo "Official Side" e pelo "Staff Side". De acordo com praxe geralmente observada em demais setores, tambem nesta materia as linhas diretrizes da politica governamental foram, assim, estabelecidas em entendimento com os representantes dos diretamente interessados na solução preparada: os proprios funcionarios publicos.

Propomo-nos passar em revista, a seguir, os principais "considerandi" da reforma pleiteada pelo Governo — juntamente com o exame dos principais elementos das soluções sugeridas.

Privilégios em favor dos membros das fôrças armadas? Nada de mais justo e equitativo — acham todos — do que garantir a prioridade, no acesso ao serviço público, aqueles que, na hora do supremo perigo para a Pátria, arriscaram a vida, a saúde e o bem-estar econômico, defendendo-a contra o perigo externo. Isto pode ser considerado ponto pacífico. Seria, todavia, errado — observa o "White-Paper" — deixar de compreender todo o abismo que separa a presente guerra da primeira guerra mundial. O caráter especial da presente guerra, como a primeira guerra realmente total, não pode deixar de exercer influência sôbre a regulamentação da matéria. Todos, não sòmente os convocados, tomaram parte ativa no esfôrço bélico da nação. Estabelecer privilégios demasiadamente amplos a favor de uns — os oficiais e soldados do exército, da marinha e da aviação — redundaria em grave injustiça para com outros — os membros da "Home Guard", das diversas formações de defesa, os trabalhadores da indústria bélica, etc. Salienta o "White-Paper":

> "Reserve all vacancies in the Civil Service exclusively for ex-Service candidates would be unfair to the rest of the community. They, like those in the Armed Forces, have played their part in the national war effort. They, too, have lost their normal opportunities of competing for the Civil Service and may be faced with the problem of starting afresh a new career".

Por outro lado, essa completa exclusividade no acesso aos cargos públicos quebraria a relação numérica entre a representação de ambos os sexos na administração; não é possível esquecer que, há vinte anos, isto é, a partir do momento em que as mulheres foram admitidas ao serviço público, cresceu muito a proporção de funcionários do sexo feminino. Antes de 1939, cabiam às mulheres 7 % dos postos administrativos; na classe executiva, 16 %; e na "clerical class", 38 %. Convém guardar em mente essa proporção entre homens e mulheres para poder, depois, compreender bem as soluções consubstanciadas no "White-Paper".

Relaciona-se, porém, com considerações de ordem diferente — segundo o modo de ver do "Whitley-Council" — o principal argumento contrário à solução que reservaria exclusivamente aos ex-convocados tôdas as vagas na administração pública britânica. Êsse privilégio afetaria, com efeito, a própria eficiência do serviço público. É tão interessante o que o Relatório julga necessário salientar de modo particular a tal respeito, que acho desejável reproduzir-lhe na íntegra os reparos:

> "The interest of the nation in the efficiency of its Public Sservice has also to be considered. This interest requires that the Service shall have the best candidates it can get; and to impose anything like an exclusive ex-Service preference must adversely affect the standard by seriously reducing the potential field of candidates. Nor does it stop at this. Once the Government is committed to such a preference, it ceases to be possible to pay as much regard to the suitability of the individual as is desirable in the national interest. This is what happened last time. The public Service could not a second time afford the experience of the inter-war period without harm to the whole community." (*It.* 21)

A conclusão que parece impor-se, como resultado final de tôdas essas considerações, é a seguinte: convém reservar aos ex-convocados uma proporção razoável das vagas — nada de mais, nem nada de menos.

Como estabelecer, porém, essa proporção? Por motivos óbvios, deve servir de base a proporção entre os convocados e não-convocados compreendidos nos grupos de idades interessantes sob o aspecto do recrutamento para o serviço do Estado. Ora, segundo dados oficiais, cêrca de 70 % dos trabalhadores não-manuais foram convocados. Tomando-se êsse número como base para estabelecer justa proporção dos lugares a serem reservados aos convocados, cumpre tomar em consideração, por sua vez, dentro de cada um dos três-quatro grupos principais do serviço, a parte que costumava caber a homens e mulheres. A proporção calculada destarte e posta pelo Conselho à disposição dos desmobilizados é a seguinte: 3/4 na classe administrativa; 2/3 na classe executiva; e 1/2 na "clerical class". A "sub-clerical class" seria reservada exclusivamente às mulheres.

Independentemente dessa proporção, da qual se poderiam aproveitar sòmente os homens desmobilizados, o Relatório sugere certos favores para "ex-service women".

A esta altura, para evitar de antemão todos os mal-entendidos, convém salientar que só poderão gozar do contingente de vagas reservadas aos ex-convocados aquêles que preencherem tôdas as demais condições, entre elas a principal: resultado positivo no concurso.

Imediatamente após o fim das hostilidades na Europa — e não obstante o eventual prosseguimento das operações no Extremo Oriente — deverá, com efeito, ser restabelecido o sistema de concursos, suspenso, durante a presente guerra.

Como se sabe, os concursos para as classes administrativa, executiva e "clerical and sub-clerical" consistiam numa prova escrita, mais a "interview" para a classe administrativa.

Convém registrar aqui que não é, de modo algum, unânime a opinião a respeito do valor dêsse sistema. Assim, *Sir* Warren Fisher, considerado uma das maiores autoridades em assuntos de administração pública, antigo Chefe da *Civil Service Commission*, ainda recentemente, num interessante artigo publicado no "Sunday Times" de 19 de novembro de 1944, defende a opinião segundo a qual "the written examination system in itself does not provide a test of all-round qualities, of judgement, handling of men etc. even if the interviewing of candidates and the marks alotted for that were more satisfactorily effected". Também *Sir* Percival Waterfield — respondendo a uma pergunta minha sôbre a possibilidade de ser provada de modo objetivo a superioridade dos candidatos admitidos mediante o sistema de concursos atualmente em vigor neste país, em relação ao padrão médio dos candidatos que ingressaram no serviço público sem concurso — declarou por sua vez que, apesar de todos os esforços dedicados ao esclarecimento dêsse problema, não chegou até hoje a uma opinião nìtidamente afirmativa a tal respeito. O Conselho (assim como o Govêrno) acha, todavia, que seria prematura uma modificação demasiadamente radical da prática seguida desde vários anos nesse setor.

Assim sendo, nos futuros concursos *normais* será mantido ainda o sistema acima referido, salvo certas alterações de importância secundária, que seriam notadamente as seguintes:

1) Introdução da "entrevista" também para a classe executiva, apesar de certas ressalvas formuladas contra tal sugestão por parte dos representantes do funcionalismo;

2) Introdução da "competitive interview" juntamente com os testes gerais de inteligência, a título de experiência, para certos postos da administração, especialmente os da classe administrativa;

3) Exames também para a "clerical class" (dactilógrafos e dactilógrafos-taquígrafos).

Quanto aos *concursos de emergência*, chamados de reconstrução, o Conselho julga adequado afastar-se um tanto das regras rígidas observadas a respeito no passado. De ora em diante, até o retôrno ao sistema normal, os concursos constariam: 1) de prova escrita sôbre assuntos gerais (fora dos estudos escolares e universitários próprios) juntamente com testes gerais de inteligência; 2) da "entrevista", para as classes administrativa e executiva.

Por outro lado, o Relatório insiste na necessidade de se proceder — antes da admissão ao concurso dos candidatos do período de emergência — à verificação de certos requisitos prévios e elementares quanto à preparação escolar dos candidatos.

O sistema acima descrito não seria ainda completo se não comportasse também, para os ex-convocados e outros candidatos do período de emergência, a modificação das regras anteriormente em

vigor quanto ao limite máximo de idade, previsto separadamente para cada uma das três classes principais do funcionalismo. O limite máximo normal é de 16-17 anos para a classe "clerical and sub-clerical", de 18-19 anos para a classe executiva e de 21-24 anos para a classe administrativa. Ora, o projeto manda elevar o máximo de idade pela adição dos anos de guerra, estabelecendo, além disso, diversas outras exceções. A idade máxima assim estabelecida não pode, porém, em hipótese alguma, ser superior a 30 anos.

Por fim, a Comissão pronuncia-se a favor do reforçamento do contrôle da qualidade dos candidatos a serem admitidos ao serviço público na base dos concursos de emergência. A observação rigorosa das normas vigentes a respeito do estágio probatório só poderá verificar se os servidores recrutados de acôrdo com as condições extraordinárias acima previstas serão, de fato, aptos para o desempenho das funções de alta responsabilidade da administração pública no perioído de após-guerra.

A Comissão julga que o serviço público sofreria sérios prejuízos se os numerosos "temporary officers", sobretudo em postos superiores, com conhecimentos e experiência de grande valor para determinados setores da administração pública, não pudessem ingressar, depois da guerra, nos quadros do *Established Civil Service*, aproveitando-se, para êste efeito, de facilidades especiais. O Relatório prevê, por conseguinte, soluções extraordinárias, que seriam instituídas em favor dos "Principals" e dos componentes do "Higher Civil Service". Essas soluções seriam também estendidas aos temporários das classes inferiores, aplicadas, aliás, de forma diferente em relação a êstes servidores. Para os temporários de idade avançada, prevaleceria o critério da recomendação, pelo setor administrativo interessado, sôbre o do concurso formal, observado de modo geral para o ingresso no serviço público.

Não oferece maior interêsse o exame mais pormenorizado das modalidades sugeridas nesse sentido pelo Relatório. Também não merecem, a meu ver, exame minucioso os dispositivos especiais que regerão a participação, nos concursos, dos membros do *Established Civil Service* que, por êsse meio, pretenderem melhorar sua posição, passando da classe inferior para a superior do funcionalismo. A solução sugerida está subordinada à principal finalidade do Relatório: a tendência no sentido de suprimir os efeitos desfavoráveis da suspensão dos concursos em tempo de guerra.

A reação da opinião pública ao Relatório foi, de modo geral, muito favorável — como se depreende dos numerosos comentários elogiosos publicados na imprensa quotidiana.

Os dois relatórios consagrados à reforma do serviço civil (ao treinamento dos servidores e ao recrutamento) não esgotam, evidentemente, os vários problemas relacionados com o aperfeiçoamento da administração pública britânica, que constituem, hoje em dia, objeto de exame dos órgãos centrais do Govêrno. Basta mencionar, como exemplos, os seguintes assuntos que estão sendo atualmente estudados pela *Civil Service Commission*: 1) a desmobilização do pessoal dos deparamentos que, com o fim das hostilidades, perderão a sua razão de ser; 2) o problema fundamental da futura estruturação do *Civil Service* e a sua composição em classes e categorias; 3) a regulamentação definitiva do "Non-established Service"; 4) o problema da previdência social, em conseqüência do Plano sôbre o seguro nacional, que prevê a inclusão dos servidores civis no campo de aplicação dessa reforma, sem resolver os seus direitos à aposentadoria, baseados nos regimes atualmente em vigor; e vários outros.

E, por fim, tudo parece indicar que os vencimentos dos servidores civis, cujo aumento não conseguiu acompanhar suficientemente a evolução dos preços e do custo geral da existência, deverão ser submetidos, em futuro não muito afastado, a uma revisão quanto ao seu padrão geral e diferenciação em classes superiores e inferiores de remuneração.

Londres, novembro de 1944.

A conquista do orçamento

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS
Assistente de Orçamento

"Nenhum povo conquista e mantém a liberdade sem grande sacrifício. E' essa a lição da História." — (Manifesto dirigido à Nação Brasileira pelo Congresso Nacional, em 4 de novembro de 1891).

I

A PRIMEIRA parte do nosso trabalho se destina, tão sòmente, a dar uma rápida visão de conjunto da formação orçamentária na Inglaterra França e Estados Unidos, países que, além de terem sido os primeiros a liderar o movimento para a implantação do orçamento, foram os que mais se distinguiram na luta pela sua conquista. O presente estudo é dedicado especialmente ao Brasil, onde nos detivemos mais a fundo, procurando interpretar certos episódios da história pátria que, por sua natureza, se prendem de modo especial às questões orçamentárias.

Na época em que todos os poderes se enfeixavam nas mãos do rei absolutista, a decretação de impostos e taxas era feita sem a menor audiência do povo; o soberano os decretava e aplicava como muito bem entendia.

Ao povo não se reconhecia o direito de votar os tributos que devia pagar, para sustentar uma classe governante despótica, que o oprimia e humilhava; escorchado por uma tributação asfixiante, êle ia sendo reduzido à mais precária condição de vida. Essa política provocou tremenda reação, em conseqüência da qual sangrentas lutas se desenrolaram, cabeças coroadas passaram pelo cutelo, até que fôsse definitivamente reconhecido o direito de o povo livremente discutir e aprovar, por intermédio de seus representantes, as receitas e despesas governamentais.

Após muitos anos de opressão e sofrimentos, de revoltas e guerras civis, o povo põe têrmo, finalmente, à existência nababesca que levava a classe governante, disposta sempre a gravá-lo com impostos extorsivos, a fim de manter vida pomposa e privilegiada.

Cabe à Inglaterra, nos primórdios do século XIII, a primazia dêsse movimento; o povo britânico, aliado à nobreza, fêz valer o direito de livre aprovação de todos e quaisquer tributos que tivessem de ser criados. E' interessante notar, que, enquanto na França a nobreza, de mãos dadas com a coroa, se empenhava numa luta incessante contra as aspirações do povo, na Inglaterra ocorreu o inverso — a nobreza aliava-se ao povo para combater os pruridos do absolutismo e os desmandos da coroa.

Nessa época, os impostos eram autorizados, na Inglaterra, pelo "Common Council" e posteriormente pelo Parlamento; e, na França, pelos conhecidos "Estados Gerais". Devemos ter em vista, entretanto, que êsse órgãos não eram, pròpriamente, de representação popular, pois aí tinham assento sòmente os grandes vassalos, barões e prelados, "que depois de haver prometido um subsídio ao rei se encarregavam de cobrá-lo de seus próprios súditos".

Logo, no alvorecer do direito orçamentário, não era o povo, por intermédio de seus imediatos representantes, quem autorizava a cobrança dos impostos, mas uma classe representativa da alta burguezia que, por interêsse próprio, se resguardava das arbitrariedades do rei. Só mais tarde, com a participação efetiva do povo na máquina estatal, é que, de fato, êle passa a autorizar e fiscalizar as receitas e despesas públicas.

Foi a conquista do direito de voto, pelo qual tôdas as *receitas públicas* deviam ser aprovadas pelo povo, por intermédio de seus representantes, que deu origem ao que modernamente entendemos por orçamento. "O que se convencionou considerar como a origem do orçamento, portanto, foi apenas *êsse poder de contrôle sôbre a receita,* exercido no

seu próprio interêsse pelo grupo social mais forte no momento" (1).

Mais tarde, a interferência do Parlamento na fixação das despesas se fêz sentir, completando assim, integralmente, o princípio da votação pelas câmaras populares, de tôdas as receitas e despesas orçamentárias. Essa foi a grande "vitória do princípio da soberania popular sôbre a soberania real", conclui o nosso saudoso AGENOR DE ROURE (2).

Êsse princípio fundamental, condição *sine qua non* da liberdade dos povos, conforme os historiadores mais acreditados, foi com muita relutância reconhecido por João Sem Terra (João III), na Magna Carta de 1215 e ratificado posteriormente em 1225 pela Carta de Henrique III.

Apesar de aceito e firmado êsse princípio, houve soberamos que quiseram menosprezá-lo, a fim de reaverem o direito absoluto de cobrar impostos e taxas.

Carlos I, "aceitando o princípio da *vice-gerência* divina que seu predecessor Jaques I havia proclamado" (3), tentou desobedecer a essa regra, mas viu-se obrigado a assinar, em 1628, a célebre Petição de Direitos (*Petition of Rights*), que proibia a cobrança de quaisquer tributos sem o consentimento do país, dado pelo Parlamento. Não se conformando com tal disposição, tentou mais uma vez, em 1649, reaver o poder discricionário de tributar, mas o povo se rebelou contra essa usurpação e daí a famosa revolução em que o rei perdeu a cabeça.

Em 1688, os Stuarts procuraram ainda fugir aos preceitos estabelecidos pela Petição de Direitos, mas uma nova revolução põe têrmo ao absolutismo da coroa, determinando a queda da família reinante. Sobe então ao trono Guilherme II de Orange, que assina, em 1689, a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), reiterando a proibição de a coroa levantar dinheiro sem o consentimento do Parlamento (art. 1.º, alínea 4.ª).

Embora firmado o direito de voto, era êste observado apenas no tocante à receita, permanecendo o enleio das despesas públicas com as despesas reais, por fôrça, talvez, da tradição medieval de que "os reis deveriam custear as próprias despesas e as despesas públicas mediante as rendas de seus domínios". Dessa última data em diante, porém, ficaram separadas definitivamente as despesas públicas das despesas reais, em virtude da instituição da *lista-civil*.

Firmava-se, assim, o primeiro marco para a conquista do orçamento entre os povos civilizados.

*
* *

Em França, durante o período dos Estados Gerais, houve tentativas de submeter à aprovação dos representantes do povo os tributos que tivessem de ser criados. Mas, conforme salientam alguns autôres, durante 175 anos — de 1614 a 1789 — não se cogitou mais disso.

A Revolução Francesa adotou o princípio do voto, mas apenas quanto à receita, permanecendo em globo as despesas dos diversos ministérios, dívidas públicas, pensões, etc. Diz ROURE que "ainda em 1814, a Constituição Francesa era omissa em matéria de iniciativa da despesa, deixando ao Rei a livre disposição do produto dos impostos" (4). Só com a lei de 1817 ficou estabelecida a regra da votação das despesas pelo Parlamento e a respectiva distribuição pelos ministérios.

Durante o Consulado e o Primeiro Império, Napoleão "fôra onipotente em matéria orçamentária", ordenando as mais extravagantes despesas e inúmeros atos de relevante importância sem a menor atenção ao Parlamento, como por exemplo a célebre venda da Louisiana aos Estados Unidos por 80 milhões de francos, por ocasião do rompimento com a Inglaterra, em 1803. O seu desprêzo pela opinião pública chegava ao ponto de ordenar, lacônicamente, que se fizesse a despesa de 700 milhões com o produto das contribuições diretas e de outros recursos do ano XII...

Porém, com a restauração da República, voltou a França à obediência do já consagrado princípio da votação das receitas e despesas orçamentárias, tornando-se daí por diante a pátria dos mestres — LEON SAY, LEROY BEAULIEU, STOURM, JÈZE — incansável defensora dos princípios democráticos de política financeira.

(1) NEWTON CORRÊA RAMALHO — *Racionalização da Administração Orçamentária* — Serviço de Documentação do D.A.S.P., Publicação avulsa n.º 105 — Imprensa Nacional, Rio, 1944 — Pág. 13.

(2) AGENOR DE ROURE — *O Orçamento*, Rio, 1926. pág. 11.

(3) FRANCESCO NITTI — *Princípios de Ciência das Finanças*, Rio, 1937, 2.º vol. pág. 319.

(4) AGENOR DE ROURE — *Ob. cit.*, pág. 12.

*
* *

A independência dos Estados Unidos é, como sabemos, conseqüência mediata da prerrogativa do povo ao direito orçamentário.

A Inglaterra, em flagrante oposição à faculdade de *self-taxation* reivindicada por aquela colônia americana, mandara cobrar diversas taxas sôbre produtos de consumo geral — vidro, papel, chá, etc., de sua produção. O povo norte-americano, não se conformando com a medida imposta pela Metrópole, revoltara-se, imputando aquêle ato de ilegal e aviltante para a nação americana. Dizia Washington que não combatia o ínfimo tributo sôbre o chá, mas tão sòmente defendia um direito que assistia ao próprio povo americano, de votar os seus impostos. A Inglaterra, por sua vez, não quis ceder aos clamores da colônia e insistiu em manter o tributo sôbre o chá. Isto provocou o desencadeamento da guerra civil, perdendo a Inglaterra "a melhor de suas colônias".

II

A prerrogativa do povo ao direito orçamentário foi, em nossa pátria, uma das mais lídimas conquistas, obtida palmo a palmo à custa de uma resistência tenaz, de sacrifícios tremendos, contra as arbitrariedades perpetradas pela coroa portuguêsa.

A observação de NITTI, de que a "história do direito ao orçamento é a verdadeira história das origens das Revoluções" (5), parece ter sido formulada adrede para a História do Brasil. Os movimentos subversivos, motins e revoluções verificados no país, mormente no período anterior à Independência, se prendem, em grande parte, às questões orçamentárias. Tais revoluções e motins, provocados, muitas vêzes, por acidentes mínimos, de somenos importância, têm, como já mostrara Aristóteles, causas profundas; representam idéias e correntes, cujo círculo de influência perdura mesmo quando aparentemente vencidas. E, "quando há sufocação imediata, mas sem conciliação, a luta continua e então os ódios se concentram e a transformação social e política será mais profunda" (6). Foi nesse entrechoque de idéias e correntes, de lutas e reivindicações de caráter político-financeiro notadamente, que se desenvolveu o *sentimento nacional*, cujo epílogo foi o Grito da Independência. "O Brasil formou-se assim, através de lutas intensíssimas, criou a sua personalidade com o sangue ardente dos que nasceram sob o seu céu e aqui temperaram a alma para os recontros com os invasores" (7).

Por todos êsses motivos, é de se estranhar o descaso e a insignificância com que tem sido tratada a nossa história orçamentária, pois ela constitui rico e imenso repositório de brasilidade; vislumbram-se, nas suas páginas, os primeiros vestígios desse sentimento de liberdade que animou os próceres de Vila Rica, Pernambuco e muitos outros da nossa história.

Ao estudá-la, cumpre, de início, não esquecer um fato de grande e relevante importância: é que no período colonial não possuíamos um sistema orçamentário, mesmo rudimentar, como também a Metrópole não o possuía, se dermos a êste o conceito que hoje adotamos. Assim, a autorização do povo, dada por intermédio das Câmaras locais, só se podia estender, pràticamente, aos tributos que tivessem de ser criados e ao modo de sua arrecadação. Tôda a luta colonial, portanto, gira em tôrno da *receita pública*, ou melhor, da criação e da arrecadação de impostos. Só posteriormente, com a chegada de D. João VI, começam a se delinear as questões orçamentárias pròpriamente ditas, com a criação do Erário Régio e do Conselho de Fazenda (Alvará de 28 de junho de 1808), para a "administração, distribuição, contabilidade e assentamento do real patrimônio e fundos públicos do Estado do Brasil e Domínios Ultramarinos". Dessa maneira, o contrôle dos gastos, a contabilização metódica da receita e da despesa, a prestação de contas, etc., eram introduzidos como preceitos básicos de administração financeira (8).

O Brasil, no tocante à formação do orçamento, não fugiu ao processo comum, observado em quase tôdas as nações civilizadas: dos movimentos de desabafo tributário brotaram os democráticos princípios de política financeira — voto, publicidade e contrôle das receitas e despesas públicas — e dêstes o embrião orçamentário. Assim foi na In-

(5) FRANCESCO NITTI — *Ob. cit.*, pág. 320.
(6) VITOR VIANA — *Histórico da Formação Econômica do Brasil*, Rio, 1922, pág. 134.
(7) CARLOS MAUL — *História da Independência do Brasil*, Rio, 1922, pág. 50.
(8) Ver VIÇOSO JARDIM — *A Contabilidade Pública do Brasil*, Rio, 1917, pág. 25.

glaterra, na França e mesmo nos Estados Unidos; assim foi também no Brasil...

*
* *

Desde os mais recuados anos da nossa vida colonial foi árdua a luta contra a "suzerania portuguêsa, grosseira e ferina" (9) e a sua maneira discricionária de *impor* e *arrecadar* os impostos. O processo de arrecadação então vigente — *arrematação* — agravava de muito a situação causada pela exorbitante tributação, pois os agentes exatores, denominados *rendeiros* ou *contratadores*, faziam dêsse mister um bom e rendoso negócio, não poupando esforços, nem medindo circunstâncias, para extorquir as suas vítimas. Como se isso não bastasse, o rei procurava ainda interessar os donatários na percepção dos impostos, assegurando-lhes certas percentagens sôbre as receitas arrecadadas. ROCHA POMBO, em excelente estudo da organização política, administrativa e judiciária dessa época, dá-nos perfeita idéia do conglomerado de tributos cobrados na colônia:

> "Os impostos que se pagavam eram, a princípio, os dízimos, e os benefícios do capitão; os quintos sôbre metais e pedras preciosas; as sisas, as alcavalas, os impostos de chancelaria (sêlo), de passagem, de engenhos e molinetes, etc.; além dos múltiplos impostos lançados pelas Câmaras. Imagine-se tudo isso exigido por um exator (o rendeiro) que tinha todo interêsse em escorchar as suas vítimas..." (10).

Por circunstâncias econômicas e políticas, principalmente, fôra a Capitania de Minas Gerais a eleita para cenário dêsses dramas, pois "ela se manifestou particularmente na resistência discreta mas contínua contra o despotismo colonial, de que foi sempre a maior vítima pelo perigoso privilégio de ter sido a mais rica das províncias, como lembrava SAINT-HILAIRE" (11). Minas era o "filão que sustentava a côrte no seu luxo asiático" (12). Aquela gente "intrépida e briosa" jamais se curvara ao jugo da Metrópole. A resistência passiva, a "boicotagem epigramática", no dizer de TRISTÃO DE ATAÍDE, evitara, por vêzes, lutas sangrentas, lances dramáticos. A verdade, porém, é que Minas nunca consentiu que Portugal lhe lançasse impostos, sem o consentimento das Câmaras.

> "Só depois de aniquilados pelo despotismo é que os Mineiros se sujeitaram a pagar impostos, em que não tinham convindo seus representantes. A história de um novo tributo em Minas é tinta de sangue; aquela gente briosa não depôs as armas, algumas vêzes sem que lhe fizessem amplas concessões e os seus Governadores, todos tiranos e soberbos, não raras vêzes desceram de seus altos intentos" (13).

Por volta de 1716, mandava a Metrópole cobrar nos garimpos da zona aurífera de Minas Gerais o quinto do ouro, denominado também de "impôsto da bateia" (14).

Essa medida teve a mais viva repercussão na capitania. O povo já estava por demais sobrecarregado de tributos para suportar tanta imposição. "O sentimento reacionário contra as medidas vexatórias do despotismo" não se fêz tardar (15). Os brados de Morro Vermelho, Caeté e Sabará contra a opressão portuguêsa vão ecoar como um trovão na nascente Vila Rica, ante os quais o governador D. Brás Baltazar da Silveira tivera de capitular. Para evitar a revolta, o governador preferiu ceder aos clamores da população, "suspendendo a execução da ordem régia, e voltando à forma da finta coletiva e fixa anual" (16). Ganhava-se aí a primeira batalha, travada contra o despotismo da Metrópole. "Essa capitulação, porém, nada mais foi que um adiamento do vexame, que veio quatro anos depois mais agravado para os oprimidos" (17).

*
* *

No limiar do ano de 1720 é travada a segunda batalha, agora das mais vastas proporções e fu-

(9) GONZAGA DUQUE — *Revoluções Brasileiras*, Rio, 1905, pág. 11.

(10) ROCHA POMBO — *História do Brasil*, São Paulo, 1941, pág. 232.

(11) ALCEU DE AMOROSO LIMA — *Voz de Minas* (Ensaio de sociologia regional brasileira), Minas Gerais, 1945, pág. 109.

(12) CARLOS MAUL — *Ob. cit.*, pág. 50.

(13) BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS — *Carta aos Senhores Eleitores da Província de Minas Gerais, S. João del Rei*, 1828, in "Rev. Arq. Púb. Mineiro", Ano IX, 1904, pág. 250.

(14) Nota: "Pela palavra *Batêas* se designam os escravos, de sorte que o quinto por batea ou por cabeça de cada escravo, vinha a ser uma rigorosa capitação". *In* "Rev. Arq. Púb. Mineiro", Ano VI, 1901, pág. 856.

(15) AUGUSTO DE LIMA — *A Luta colonial pela independência, in* "Rev. Arq. Púb. Mineiro", Ano VII, 1902, pág. 872.

Ver ainda *Minas e Quintos de Ouro*, idem, idem, Ano VI, 1901, pág. 860.

(16) ROCHA POMBO — *Ob. cit.*, pág. 271.

(17) AUGUSTO DE LIMA — *Ob. cit.*, pág. 875.

nestas conseqüências. Seu principal protagonista é Felipe dos Santos, o "proto-mártir da Liberdade Nacional".

Ainda não se havia apagado da memória do povo o impôsto da bateia, a desastrada capitação, já novamente o insaciável erário português aguçava as suas mãos nas parcas economias do povo, forçando-o cada vez mais à restrição do consumo. Desta vez, os reclamos e protestos partiam não só contra os *rendeiros* da real coroa, como também contra alguns poderosos locais que, em conluio com as Câmaras, espoliavam desapiedadamente a população.

A fazenda real, sentindo-se lesada pelo antigo sistema de *quintar* o ouro, resolveu adotar outra prática, mandando criar, para êsse fim, casas de fundição em várias localidades de Minas Gerais (18). Por essa disposição ficavam os mineiros obrigados a reduzir o ouro em barras e proibidos de realizar quaisquer negócios ou transações com o ouro em pó, "seguro meio de facilitar a arrecadação e ao mesmo tempo de impedir o contrabando", dizia o govêrno de Lisboa.

A irritação popular chegou ao auge com a notícia dessa disposição absurda e vexatória.

> "Pelo novo foral régio, o mineiro deveria pagar um quinto da porção levada às fundições e ainda perder uns tantos por cento do seu metal, a título de purificá-lo; outros tantos por cento a título de *alfinetes para a rainha*, contando com os presentes de outros tantos por cento largados nas mãos dos incumbidos das fundições, a fim de apressá-los no serviço. Com tôdas as deduções não havia lavra que desse lucro!" (19).

Alguns moradores de Ouro Preto, com a ajuda do mestre de campo Pascoal da Silveira Guimarães, Dr. Mosqueira da Rosa e vários padres beneditinos, "aproveitando-se dos desgostos causados por esse foral", fizeram reuniões secretas e nelas ficou tratado um "levante que devia servir de lição às exigências do reino"... Uma lição à opressão e à tirania desenfreadas. E, por êsse "execrando crime de lesa-magestade", assistia Vila Rica ao "sacrifício quase sobrenatural de um *Titan* da democracia" — Felipe dos Santos (20).

*
* *

O drama épico da História do Brasil — a Inconfidência Mineira — tem profundas raízes no nosso direito orçamentário. Vejamos em ligeira síntese o que foi a "máxima tragédia da liberdade".

A Inconfidência nada mais foi que a reação de um povo oprimido contra as arbitrariedades, o despotismo e a ganância de uma nação dominante. Portugal só via na Colônia do Brasil um mero instrumento de produção, de onde procurava sugar o máximo possível sem nada lhe proporcionar para o seu fortalecimento econômico. "O govêrno português não se contentava com o tributo anual, queria 700 arrôbas de ouro" (21) e tudo o mais que pudesse cair nas suas mãos, pois a sua maior preocupação na terra americana era a de obter lucro! O dinheiro que o povo penosamente ganhava na lavoura e na mineração era pouco para pagar os impostos. Muito contribuía ainda para a indisposição do colono contra a metrópole "o vigor crescente do fisco, e ainda por cima os abusos dos funcionários fiscais; os monopólios, os estancos, as arrematações e outras medidas de exceção iníquas e odiosas; e tantas outras que deviam atuar fortemente no espírito dos adventícios em todo o furor da sua insânia" (22). Por essa razão, o pagamento de quase todos os tributos se achava em atraso. Era essa a precária situação da Capitania de Minas Gerais em princípios de 1789.

O então governador das Gerais — Visconde de Barbacena — por ordem da coroa, resolvera efetuar naquele ano a cobrança executiva do quinto do ouro, para cobertura dos *deficits* existentes, enquanto esperava novas ordens da coroa para a imediata cobrança dos impostos que se encontravam em atraso. A cobrança seria feita em "derramas para impedir protelações e evasivas" (23).

Diz Rocha Pombo que não se pode imaginar o que se passou em tôda a capitania. São indescritíveis o susto, o desvario, o terror em que mergulharam aquelas populações. No meio dos clamores, são formulados os mais absurdos alvitres, os mais desordenados expedientes, que só serviam para aumentar a confusão reinante e o desespero entre a massa popular. Chegou-se ao ponto de espalhar a idéia de "fugir à desgraça por um êxodo geral, por uma retirada em massa para o fundo dos sertões, até onde não chegasse aquela voz terrível

(18) Ver Lei n.º 11, de fevereiro de 1719.
(19) Gonzaga Duque — *Ob. cit.*, pág. 20.
(20) Augusto de Lima — *Ob. cit.*, pág. 874.
(21) Vitor Viana — *Ob. cit.*, pág. 141.
(22) Rocha Pombo — *Ob. cit.*, pág. 277.
(23) Gonzaga Duque — *Ob. cit.*, pág. 25.

da derrama" (24). Foi essa derrama, sem dúvida, que precipitou o movimento de Vila Rica, cujos resultados conhecemos perfeitamente. Mas, com o crime de Lampadosa, o govêrno de Lisboa viu frustados todos os seus objetivos: não cobrara os extirpadores tributos e mais uma vez, contribuíra para o fortalecimento do *espírito nacional*, ensaiado com Beckman, com os Emboabas, Mascates, Felipe dos Santos e agora de muito robustecido e aumentado.

*
* *

A Revolução Pernambucana de 1817 vem demonstrar, como vimos sustentando, que a luta pelo direito orçamentário no Brasil se confunde com a própria luta pela libertação antecedendo-a e originando-a. Essa revolução foi, como muito bem salienta CARLOS MAUL, "um complemento natural da revolução de Minas", tanto pelas causas como pelos resultados finais. O depoimento de MAX FLEIUSS corrobora a nossa assertiva:

> "No ano de 1817, estalou uma revolução em Pernambuco, movimento de desabafo libertário, que teve por origem principal a asfixia tributária, segundo se evidencia dos retumbantes *manifestos*, então publicados na *Prensa dos Rebeldes*" (25).

Se perscrutarmos com maior atenção a história da Independência, veremos que, além dos conhecidos anseios políticos, causas outras pesaram fortemente no ânimo dos liberais, avultando, entre elas, a pesada tributação que há mais de um século vinha afligindo e martirizando o povo.

Para sustentar a coroa portuguêsa no Brasil, tivera D. João VI de reforçar consideràvelmente o erário, criando inúmeros impostos e taxas ou majorando os já existentes, como os subsídios real e literário, o impôsto em benefício do Banco do Brasil, a taxa suntuária, a taxa sôbre engenhos e distilações, as sisa e meia sisa, os novos direitos, o sêlo e muitos outros, os quais em conjunto formavam pesadíssima carga que o contribuinte brasileiro teria de carregar para gáudio dos nobres portuguêses. Se o deslocamento da família real teve grandes conseqüências políticas e administrativas, também não deixou de ter graves influências nas finanças do país, àquela época relativamente prósperas e equilibradas (26).

> "A vinda da Côrte para o Brasil" — relata-nos MAX FLEIUSS — "foi a princípio em todo o país uma esperança, que mais tarde se converteu em pesadíssimo fardo para o contribuinte brasileiro, pois não havia dinheiro que chegasse para satisfazer aos compromissos do Erário Régio."

E, mais adiante, prossegue: "A capacidade tributária havia-se esgotado entre nós" (27).

*
* *

Desde êsses tempos vem-se reforçando cada vez mais o direito do povo ao contrôle orçamentário. O nosso direito orçamentário positivo nasce de grande número de Alvarás e Cartas Régias (mormente depois de D. João VI), os quais vão pouco a pouco tomando consistência orgânica até firmar-se em princípio constitucional, estabelecido expressamente na Constituição de 1824. Apesar disso, sòmente em 1830 — seis anos mais tarde — tivemos o primeiro orçamento geral, votado para o exercício financeiro de 1830-31.

A luta pela conquista do orçamento não parou nessa etapa. Ela aí apenas se definiu. Os órgãos representativos sempre se mantiveram alertas e vigilantes, sem o que o orçamento não passaria de uma farsa ou de uma perigosa arma nas mãos do poder. O Império, felizmente, primou sempre pelo afã de apregoar e praticar as boas regras de política financeira, e raras são mesmo as notas dissonantes no vasto período da "democracia coroada".

O Parlamento, coadjuvado pela imprensa e pelo povo, mantinha-se de pé contra tôdas as medidas de caráter discricionário ou opressor. Quando, por exemplo, um simples impôsto de vintém tentava se infiltrar sorrateiramente no mecanismo tributário, com visível prejuízo para a população, lá estavam figuras como Lopes Trovão, para defender e lutar por aquêles que lhe emprestavam o seu voto de confiança.

A República, porém, nem sempre perfilhou essa mesma política...

*
* *

(24) ROCHA POMBO — *Ob. cit.*, pág. 357.
(25) MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil*, Rio, 1922, pág. 90.
(26) Ver VITOR VIANA — *Ob. cit.*, cap. VIII.
(27) MAX FLEIUSS — *Ob. cit.*, pág. 91.

Os princípios orçamentários, que a nosso ver completam e consolidam aquela prerrogativa inicialmente atribuída à nação — votar os seus tributos e aprovar as suas despesas — formam, afinal, o sistema orçamentário esboçado nas primeiras disposições acêrca da nossa organização financeira.

Consagrados ora pela prática financeira, ora por disposições expressas de leis, tais princípios remontam ao nosso primeiro orçamento geral. A Constituição de 1824 enuncia expressamente a anualidade, a universalidade, podendo-se ainda, de seu texto, depreender a adoção da unidade, *ex-vi* do art. 172 (Da Fazenda Nacional):

> "O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, *anualmente*, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano anterior, e igualmente o *orçamento geral* de *tôdas* as despesas públicas do ano futuro, e da importância de *tôdas* as contribuições, e rendas públicas".

Por *orçamento geral*, pode-se entender, sem maneios de interpretação, que se trata da inclusão de tôdas as receitas e tôdas as despesas (universalidade) em um só orçamento, isto é, no orçamento geral, logo, unidade de documento. A unidade é ainda reforçada, sob a forma de *unidade de caixa*, pelo art. 170, que institui "um Tribunal, debaixo do nome de — Tesouro Nacional", que centralizará a receita e a despesa da Fazenda Nacional e "aonde, em diversas Estações devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade. em recíproca correspondência com as Tesourarias e autoridades das Províncias do Império".

. Quanto à especialização (especificação), era observada na prática pela discriminação minuciosa tanto da receita como da despesa.

Com o advento da República, a observância de todos êsses princípios foi mantida, sendo a universalidade, a unidade e a especificação, em virtude da praxe já firmada pelo Império, e a anualidade, por fôrça do art. 34 da Carta de 91.

Leis ordinárias introduziram, posteriormente, a unidade (ainda unidade formal) e a especificação — Código de Contabilidade Pública da União e o seu Regulamento.

A reforma constitucional de 1926 institui mais um princípio que há muito já se fazia sentir nas lides orçamentárias — a exclusividade — a qual proíbe a inclusão de matérias estranhas ou não financeiras no orçamento, abolindo, assim, as malfadadas caudas orçamentárias. O Decreto 23.150, de 15-IX-1933, reitera o dispositivo de 1926, como ainda vem reforçar os princípios da unidade e da universalidade.

A Constituição de 1934, por fim, sanciona textualmente todos êsses princípios; a unidade, a universalidade e a especialização pelo art. 50, assim enunciado:

> "O orçamento será *uno*, incorporando-se obrigatòriamente à receita *todos* os tributos, rendas e suprimentos, de fundos e incluindo-se *discriminadamente* na despesa *tôdas* as dotações necessárias do custeio dos serviços públicos".

A especialização é reiterada pelo § 2.º dêsse mesmo artigo, ao determinar que a parte variável da despesa obedeça a *rigorosa especialização.*

E' ainda êsse artigo, no parágrafo terceiro, que estabelece a exclusividade, declarando que a lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, exceto quando se tratar de:

a) autorização para a cobertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; e de

b) aplicação de saldo, ou do modo de cobrir o deficit.

E' interessante observar-se que êsse Estatuto, na parte referente à elaboração do orçamento, não faz a menor alusão à anualidade orçamentária. Esta só é encontrada na parte das atribuições do Poder Legislativo, quando, entre suas prerrogativas, é incluída a de "votar *anualmente* o orçamento da receita e da despesa".

A Constituição outorgada em 10 de novembro de 1937 reitera êssses princípios nos artigos 67 letra *b* (anualidade); 68 (unidade e universalidade); 69 (discriminação ou especialização); e, no art. 70 (exclusividade).

Organizamos o quadro abaixo, pelo qual se pode observar a introdução, em ordem cronológica dos cinco *Princípios Orçamentários* básicos, nas Constituições e na legislação ordinária do país:

OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NAS CONSTITUIÇÕES E NA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA DO PAÍS

PRINCÍPIOS	Constituição de 1824	Constituição de 1891	Código de Contabilidade Pública Dec. 4.536 de 28-1-1922	Regulamento do código Dec. 15.783 de 8-11-22	Reforma Constitucional de 1926	Decreto n.º 23.150, de 15-9-933	Constituição de 1934	Constituição de 1937
ANUALIDADE.....	Sim Arts. 15, 10º, e 172	Sim	—	—	Sim Art. 34, I	—	Sim Art. 39, II	Sim Art. 67, *b*
UNIDADE.....	Sim Art. 172	—	Sim Unidade formal proposta única Art. 13	Sim Unidade formal. Art. 44 e 45	—	Sim Unidade formal lei única Art. 2.º	Sim Art. 50	Sim Art. 68
UNIVERSALIDADE.....	Sim Art. 172	—	—	Sim Arts. 47, 48, 51 e 220	—	Sim Art. 24	Sim Art. 50	Sim Art. 68
DISCRIMINAÇÃO.....	—	—	Sim Art. 14, I e 41	Sim Art. 55	—	—	Sim Art. 50	Sim Art. 69
EXCLUSIVIDADE.....	—	—	—	—	Sim Art. 34, 35º § 1.º	Sim Art. 19	Sim Art. 50 § 3.º	Sim Art. 70

*
* *

As despesas públicas, até época recente, circunscritas apenas aos preceitos da rotina administrativa, sem a indispensável e racional hierarquização de fins, já não podia atender, de modo satisfatório, às grandes e inadiáveis inversões de capitais que os Estados atuais são impelidos a empreender, mediante planejamentos acurados, como os famosos planos qüinqüenais da Rússia Soviética, o equipamento das fôrças armadas, o fomento das indústrias nacionais, a promoção em larga escala do bem-estar social, etc. A simples aprovação das despesas públicas não mais traduzem a vontade e as necessidades do povo. E' indispensável a sua hierarquização, a fim de que elas possam satisfazer, justa e adequadamente, ao maior ou menor interêsse social. Daí então a imperiosa necessidade de se submeterem as despesas públicas a um planejamento adequado, a curto e longo prazos, único meio de o govêrno moderno levar avante, com sucesso, as suas assoberbantes e crescentes tarefas.

O orçamento, à vista da sua evolução — de simples arrolamento das receitas e despesas públicas a um plano racional de trabalho e administração — tornou-se pela sua própria estrutura um processo técnico e contínuo, devidamente planejado e controlado. O povo, por sua vez hoje mais culto e esclarecido, sente-se garantido e confiante, vendo que o produto dos impostos que paga não é empregado arbitràriamente, mas segundo um plano de realizações preestabelecido, rigorosamente controlado em têrmos de programas de trabalho, pelos órgãos de representação nacional — Câmara, Senado, Congresso. Essa é a verdadeira expressão da conquista do orçamento.

Fronteiras políticas da centralização administrativa

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

PRINCÍPIOS de âmbito internacional, o federalismo e o unitarismo têm mobilizado os tratadistas de todo o mundo. E como sempre acontece em tais casos, a terminologia usual em países de determinada língua não corresponde com justeza à de outro país — mesmo que se trate de línguas afins, como o francês e o espanhol, o italiano e o português.

Como nos parece fundamental uma prévia fixação de têrmos — à maneira de um Voltaire — tentaremos primeiro assentar algumas palavras em função dêsse labirinto que é a difusão administrativa.

Tentemos, pois, prefixar o conceito das palavras *centralização* e *descentralização,* usuais no francês e português, que têm sido confundidas com as palavras *concentramento* e *descentramento,* do italiano. Cumpre notar, logo de início, que só se deve falar em *centralização* e *descentralização,* quando há vários níveis de govêrno (níveis políticos, como nos estados federais). Aí, sim: há delegação de poderes políticos para as infra-estruturas governamentais; há, pois, desnivelamento de atribuições — ponto fundamental para uma real descentralização, isto é, desintegração do *centro,* da *soberania.* Não havendo desnivelamento político, seria contra-indicado falar-se em *descentralização.* Daí por que nos estados unitários é ambíguo falar-se em *descentralização*: o que se verifica é o *descentramento, descentração* (do *decentramento* italiano), isto porque o centro não se fracciona, por vários níveis de govêrno, como no caso federal, mas apenas se *ramifica espacialmente,* quer dizer: só *administrativamente* é que o centro se desintegra. Haverá aí, pois, um fenômeno *mecânico* e não *orgânico,* como o federal.

Usar as duas palavras citadas (e também *centralização* e *concentramento*) indistintamente para o fenômeno político e o fenômeno administrativo é desencadear sempre uma confusão gratuita. E' bem certo que, etimològicamente, tais palavras dificilmente poderão ser diferenciadas a nosso talante. Mas não vemos inconveniente algum em tentar a diferenciação no terreno da ciência política. Isto sem dúvida auxilia grandemente qualquer discussão em tôrno de questões tão complexas — fator que se aguça em importância quando pretendemos traçar com alguma precisão as fronteiras dos dois fenômenos — unitarismo e federalismo.

De tudo que dissemos deduz-se que o primeiro obstáculo a assaltar o estudioso do federalismo é o seu regime antagônico — o unitarismo; e viceversa: não há como evitar o paralelo; até mais: não há como evitar certas confusões. Em verdade, ainda que em polos extremos quando *in-abstracto,* os dois princípios, na prática, se esteiam em sistemas administrativos por vêzes tão ambíguos que levam o mais arguto observador a irremediáveis enganos.

Um dos grandes nomes do atual federalismo norte-americano — MACMAHON (1) — chegou mesmo a escrever que "a distinção legal entre as federações e os governos unitários descentralizados repousa mais em considerações mecânicas do que no objetivo dos poderes dos membros constituintes dos sistemas federais."

Se os fenômenos políticos sempre circunscrevessem os fenômenos administrativos, o problema seria de mais fácil discernimento. Acontece, porém, que, nos últimos anos, a máquina administrativa se tem de tal modo agigantado que por vêzes conseguiu inverter os têrmos da questão: quer dizer — conseguiu circunscrever os próprios fenômenos políticos, estreitando-os a meros reflexos secundários.

E' êste fenômeno que tentaremos salientar no presente trabalho, demonstrando como o mesmo

(1) ARTHUR W. MACMAHON — *Federation* — *In* "Encyclopaedia of the Social Sciences".

imperativo de centralização, oscilando entre a política e a administração, levou certos governos a medidas de contemporarização, enquanto a outros levou a comprometer as próprias fórmulas tradicionais de govêrno, passando, em alguns pontos, da clássica descentralização peculiar ao *casus-fœderis*, ao concentramento unitarista.

Dêsse modo, já não se discute mais hoje a verdade de que a classificação de um estado em unitário ou federal depende também intrìnsecamente da simples delegação de seus poderes *ab-administrando*, embora êstes problemas da divisão administrativa — tìpicamente espacial — parecessem antes sem nenhuma repercussão política, dizendo respeito apenas aos estados unitários.

Daí mesmo porque os autores unitaristas que poderão ser chamados à balha demonstram uma completa despreocupação com as repercussões políticas de suas idéias: os italianos e os franceses, por exemplo, partem do cômodo pressuposto de estarem estudando apenas o caso unitário. Partem todos êles do real — unitarismo — para o hipotético — federalismo. Quer dizer: estudam o *concentramento* e *descentramento;* como resultante extrema dêste último — a *descentralização.*

Escoimando com cuidado suas lições, chegaremos ao seguinte resultado: o *descentramento* (administrativo), à custa de aguçar-se, atinge também o campo político, podendo ocasionar, ao fim, a modificação do próprio tipo estatal. Para tais autores, portanto, o unitarismo é *gênero* de que o federalismo é *espécie*... E se por vêzes prevêem a possibilidade do surgimento de um federalismo "exótico" (a terminologia é de DURAND), não se dignam todavia considerar tal hipótese viável. Ao contrário, os autores federalistas, como os norte-americanos, tateiam cuidadosos o próprio terreno administrativo, ciosos de suas complicações políticas, sentindo com precisão que qualquer insistência mais avançada no campo da centralização comprometeria o próprio cerne estatal; isto, porque nos últimos tempos a expansão do organismo administrativo do poder público passou a tanger os limites do concentramento político unitário.

*
* *

A crítica mundial nunca estêve unânime a favor do federalismo ou do unitarismo.

Se um CHARLES ALBERT (2), por exemplo, nos diz que —

> "um país centralizado se apresenta como uma construção fria, geométrica, artificial. Um país regionalizado oferece antes de tudo o aspecto dum organismo vivo. Tôdas as suas partes vivem ao mesmo tempo sua própria vida e a vida geral. E quanto mais a vida local se desenvolve, melhor ela aproveita os recursos e vantagens que usufrui de sua participação da vida do conjunto".

— outros, como o nosso VISCONDE DO URUGUAY, — cuja ciência sempre estêve à serviço do Imperador — sentenciam com ênfase:

> "A centralização é essencial, não pode deixar de existir quando se trata de interêsses comuns e gerais a uma sociedade. E' então o laço que a une. Dai a um Município a faculdade de entender em negócios que afetam tôda a Província, ou diversos Municípios, à Província do direito de tomar resoluções que entendam com os negócios e interêsses de outras ou de todo o Império, e tereis a anarquia e a dissolução da sociedade" (3).

Por outro lado, as vantagens e desvantagens de um e outro sistema estão por aí, em qualquer compêndio rudimentar (4). Para o govêrno unitário, temos a favor:

a) a uniformidade de direito, política e administração para todo o país;

b) as relações internacionais do país não são embaraçadas por conflitos internos;

c) a organização unitária é relativamente simples: são evitados os conflitos de jurisdição;

d) a organização unitária é comparativamente menos dispendiosa: é evitada a duplicação de funcionários e serviços.

E temos, *per contra*:

a) a recusa ao natural direito local de "self-government";

b) a delegação a autoridades distantes (que podem não conhecer suficientemente as

(2) CHARLES ALBERT — *L'État Moderne (ses principes et ses constitutions)* — Paris — 1929 — Pág. 102.

(3) VISCONDE DO URUGUAY — *Ensaio sôbre o Direito Administrativo* — Rio — 1862 — Vol. II — Pág. 172.

(4) Veja-se, por exemplo GERTRUDE ANN JACOBSEN e MIRIAN H. LIPMAN — *An Outline of Political Science* — Nova York — 1937 — Pág. 137 e seguintes.

condições e necessidades locais) da determinação de políticas e regulamentação de matérias que apenas dizem respeito ao povo e localidades afetados;

c) a legislatura nacional fica sobrecarregada de numerosos assuntos locais, com prejuízo de ambas as legislações: a local e a nacional;

d) a possível causa de longas e desnecessárias demoras, porque as autoridades locais ficam impotentes para agir em matérias que lhes são inteiramente familiares até que recebam autoridade da capital;

e) a tendência em reprimir a iniciativa local e o interêsse nos negócios públicos, impedindo o vigor do govêrno local;

f) o desenvolvimento fácil de uma burocracia centralizada.

A favor do federalismo se pode alegar que:

a) o federalismo é uma convenção essencial à formação dos estados de grande base territorial;

b) combinam-se as vantagens da unidade nacional com a autonomia local e os direitos de "self-government": isto é, o equilíbrio entre as fôrças centrífugas das diversas tendências que assaltam a unidade do estado;

c) torna-se possível a uniformidade de legislação, política e administração, quando esta uniformidade é essencial;

d) permite-se que experiências sejam ensaiadas nos distritos autônomos, sem afetar diretamente a unidade do estado;

e) estimula o interêsse do govêrno pela delegação de responsabilidade aos habitantes regionais;

f) liberta-se a determinação da política local nas mãos dos habitantes regionais, mais familiarizados com suas necessidades e condições do que a capital federal. Isto beneficia sobremodo a autoridade administrativa central, pois lhe dá ampla visão de conjunto, habilitando-a a sentir com perfeição os problemas de competência puramente local.

Per-contra, pode ajuntar-se apenas que:

a) as relações internacionais sofrem grandemente, comparadas com as dos governos unitários, onde não existirão dissídios possíveis;

b) a rígida divisão de jurisdição pode prejudicar certas atividades, como a repreensão ao crime;

c) a organização do govêrno federal é necessàriamente muito complexa;

d) muitas matérias de importância nacional, como o divórcio, podem merecer de vários estados tratamento diferente.

Vê-se pela enumeração acima que nenhuma das vantagens ou desvantagens apontadas como inerentes a tal ou qual tipo de govêrno, pode ser atribuída exclusivamente a uma fórmula política ou a uma fórmula administrativa. São tôdas por demais complexas para independer de um ou outro aspecto, já que é impossível a um govêrno viver mediante uma estrutura funcionalmente bipartida.

Daí porque, nos estados federais, o imperativo moderno da "organização do podem público", como chamou DUGUIT, levou indetectìvelmente a uma confusão de valores político-administrativos, culminante em alguns países numa centralização tão acirrada que tangeu às fronteiras do mais completo concentramento unitário.

E' bem verdade que êste imperativo de centralização desculpava qualquer insistência a seu favor, já que parecia uma fórmula completa de salvação nacional. E em verdade o panorama social levava irresistìvelmente a esta fórmula de subsistência.

Se quisermos mesmo aprofundar um pouco nosso pensamento, veremos que êsse imperativo de centralização tem suas causas mais longíquas num longo *devenir* histórico, em que o homem, como que perdendo o centro espiritual da vida, tenta passar de uma fórmula difusa de "cultura" para uma fórmula rígida de "civilização". Daí a decomposição nominalista por classes e partidos, daí as cidades divorciando-se do campo, daí, finalmente, as classes laboriosas escravizadas à hipnose dos sistemas industriais contundentes. Todos êstes fatôres enfraqueceram os sistemas de govêrno, e a reação, que se extremou depois da grande-guerra de 1914, só poderia tender para os governos fortes. As bases do govêrno deixaram de ser apenas

jurídicas para, como tinha querido LASSALLE, transformarem-se em sócio-biológicas. E o mêdo ao retôrno a uma universalismo "helênico" levou por fim à formação de mônadas nacionais fechadas, como medida de auto-afirmação nacional.

Estas, as causas históricas do fenômeno centralização. Como que todos os estados tinham chegado a um dilema, que autores como MEUCCI postaram do seguinte modo:

> "Contra o Esado conspiram 3 elementos: autonomia das partes complexas e iguais entre si; um centro ou cabeça; e o conjunto que as partes e o centro formam. Êstes três elementos devem ser "contemperados" e equilibrados, pois que, sem autonomia e sem igualdade das partes, ou de vários organismos, haverá a sujeição de partes a partes, o que é despotismo; sem a unidade, isto é, um centro e ligações orgânicas, haverá um vínculo externo ou um *federalismo*, mas não um verdadeiro estado" (5).

Como se vê, era a sentença de morte do federalismo, lavrado mesmo no século passado...

* * *

Aqui no Brasil a centralização nem sempre foi aplaudida. Se um ASSIS BRASIL, em 1881, combatia o unitarismo, porque a descentralização era o nosso "determinismo histórico", um ALBERTO TÔRRES vai mais tarde pregar uma organização nacional aferradamente centralizada, escrevendo mesmo que nossos anseios descentralizadores não passavam de reação contra a velha metrópole, de mero desejo de "alforria". Como escreveu êle,

> "a autonomia dos municípios e dos estados não é mais que uma concentração mais cerrada do tecido governamental, em tôrno do município e do Estado; mas o tecido não se interrompe nem se cinde, para formar seus núcleos intermédios: continua a entrelaçar-se, até completar tôda a trama da organização nacional, que termina, por fim, no relêvo mais forte dos poderes federais" (6).

E se um TAVARES BASTOS já em 1870 (7) pregava tonitroante que a centralização era o "caminho para o despotismo", era uma "ilusão fascinadora", enfim, era um "vício europeu"... ainda assim, RUY BARBOSA, em 1889, na reunião do Congresso do Partido Liberal, quando propôs que a idéia de federação ficasse incluída no próprio programa do partido — evidentemente, como garantia de descentralização — foi espetacularmente vencido, por 39 votos contra 19... (8)

Como se percebe, nossos tratadistas, como nossos homens públicos, nem sempre afinaram pelo mesmo diapasão.

De 1930 para cá, todavia, fruto talvez do momento de apreensão que o mundo viveu, os nossos teóricos desmandaram-se em uníssono nos mais violentos elogios às idéias de centralização — não só política, como administrativa. Imbuídos sem dúvida da doutrina que, elegendo como ponto vital de qualquer organização complexa, como o Estado, a capacidade de contrôle — tanto mais perfeito, quanto mais imediato — procuraram nossos novos-cristãos das tendências centralizadoras atribuir à União tal capacidade de contrôle que a arremessou por fim a um verdadeiro concentramento de caráter unitário, com a extinção cabal de nossos níveis políticos.

Reconhecendo, como, aliás, outros autores estrangeiros, o surgimento de um Poder Nacional, logo o elegeram em medida de salvação, começando a pregar em seu nome as mais violentas transformações no organismo estatal. E se em países funcionalmente democráticos, como nos Estados Unidos, autores de nomeada, como FINÍA CRAWFORD (9) e WALTER DODD (10), viam neste Poder Nacional apenas um poder auto-limitado, no Brasil a idéia kelseniana, num *crescendo* oportunista, aquecera vivamente nossos ardores tribunícios.

Dêsse modo, em 1933, PEDRO CALMON (11), referindo-se à evolução da idéia federativa, exclamava apenas que

> "cento e cincoenta anos de instituições federais reformaram completamente a idéia inicial da federação. A experiência americana e a intuição técnico-jurídica dos novos regimes europeus produziram,

---

(5) LORENZO MEUCCI — *Istituzioni di Diritto Amministrativo* — Torino — 1898 — Pág. 163.

(6) ALBERTO TÔRRES — *Organização Nacional* — Edição Brasiliana — 1938 — Pág. 215.

(7) TAVARES BASTOS — *A Província* — Rio — 1870 — Págs. 3 e 21.

(8) Esta derrota, aliás, levou o grande brasileiro a produzir uma série de artigos magistrais, publicados no *Diário de Notícias*.

(9) FINLA CRAWFORD — *State Government* — New York — 1931.

(10) WALTER DODD — *State Government* — New York — 1928.

(11) PEDRO CALMON — *A Federação e o Brasil* — Rio — 1933 — Pág. 60.

"racionalizada", uma federação que só tem de comum com a primitiva o fato da descentralização".

Todavia, mais quatro anos passados, já não se discutia a possibilidade da centralização: a própria "essência" do estado federal passou a admitir a predominância inconteste do centro, sendo esta hegemonia "constitucional e absoluta", como queria, por exemplo, BANDEIRA DE MELLO, lídimo discípulo de PONTES DE MIRANDA:

> "Ao Estado Federal assiste a faculdade de determinar privativamente a sua competência, através de processos constitucionais. Altera a extensão de suas atribuições, se achar conveniente, e, por conseqüência, modifica o círculo de atividades dos Estados federados" (12).

E ainda, três anos mais tarde, FRANCISCO CAMPOS coroou fulgurante o movimento, fazendo o panegírico do regime centralizador da Constituição de 1937, nestes têrmos:

> "A União, ao cabo de meio século de usurpações, teve de recuperar-se, de volver a si mesma, para que não mais ficasse à mercê das ambições e dos imperialismos regionalistas. Ao promulgar a Constituição de 10 de novembro, o Chefe do Govêrno submeteu, desde logo, os estados ao regime de intervenção federal, para que a União pudesse, tomando a si a responsabilidade da Administração dos estados, colocá-los dentro dos novos quadros políticos e administrativos do Estado Nacional. Nesta fase de reorganização da vida administrativa do país, cabe à União traçar os rumos de govêrno compatíveis com os objetos de unidade, de integração e de defesa da nacionalidade" (13).

Como se vê, desde 1930, nossos autores começaram a desconhecer de modo absoluto as fronteiras políticas da centralização administrativa, pregando conseqüentemente a mudança de nosso regime de govêrno; ainda mais, desprezaram em muitos casos as discussões de ordem organizacional ou administrativa, para cair apenas na seara política, que era mais pródiga.

Fruto dêsse afã cotidiano pela aquisição de um federalismo "racionalizado" em moldes centralizadores, são as duas constituições últimas.

Na de 1934 — eminentemente programática — primeira constituição em que se encararam de frente os problemas vitais da nacionalidade, tentando-se dar-lhes solução imediata — encontramos, produto "da depuração" de nosso federalismo, duas diretrizes firmadas:

1.ª — Maior conjugação político-administrativa entre os Estados e a União;

2.ª — Delineamento programático da organização municipal, em linhas gerais, prefixando-se os direitos e deveres municipais, caracterizado pela fixação das rendas e pela criação da assistência administrativa e financeira — como vinha taxativamente expresso no artigo 13, onde o parágrafo 2.º delimitava as rendas; o 3.º, facultava a "assistência técnica"; e o 4.º, a assistência financeira.

Desde 1934 temos um maior enleiamento dos Estados com a União, que resultou da discriminação de poderes privativos daqueles e desta e, pelo artigo 10, dos poderes *concorrentes* aos Estados e a União.

Vemos, pois, na Constituição de 1934 (que não pode ser estudada demoradamente, pois foi de curta vigência, e é impossível julgar uma constituição que não atingiu a plenitude de sua frutificação), ainda aquêle determinismo da centralização, que, dissemos antes, parecia um fatalismo da idéia federativa, em plena pujança, determinismo que se firmou no reconhecimento constitucional de uma verdadeira projeção e intromissão nos poderes remanescentes, mediante aquela classe de poderes *concorrentes*, concomitantes à União e aos Estados-membros.

Outra tendência importante a assinalar na Constituição de 16 de julho foi a que imprimiu ao nosso tipo de centralização o cunho geo-econômico, permitindo aos estados e municípios entendimentos quanto aos interêsses econômicos comuns — o que sem dúvida foi uma tentativa para, dando-se à centralização administrativa um rótulo econômico, vencer as comportas do *processus* político.

A Constituição de 10 de novembro de 1937, exigida pelas circunstâncias puramente políticas, não alterou fundamentalmente o arcabouço administrativo do país.

---

(12) OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO — *Natureza Jurídica do Estado Federal* — São Paulo — 1937 — Pág. 60.

(13) FRANCISCO CAMPOS — *O Estado Nacional* — Rio — 1940 — Pág. 114.

Como conseqüência da crescente centralização então característica, foi criado mais um caso de intervenção federal nos Estados : o da letra c do artigo 9.º :

> "Art. 9.º — O Govêrno Federal intervirá nos estados, mediante nomeação etc. ...
> c) — para administrar o estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus poderes estiver impedido de funcionar."

Mas a Constituição de 1937, exorbitando a de 1934, não delineou um sistema : ao contrário, buscou apenas ser uma porta aberta à experimentação centralizadora, amolecendo as fórmulas rígidas do federalismo "do século passado", então acoimado de *faisandé*.

E assim, procurando uma unidade orgânica que surgisse da conjugação dos três níveis de govêrno, tivemos um surto de centralização administrativa que, descambando para o unitarismo funcional, permeou tôda nossa legislação posterior a 1937 (14).

Dêsse modo, já em 1939 pôde o govêrno serenamente generalizar o regime de intervenção permanente, mediante o célebre Decreto-lei 1.202, que alterou visceralmente nossa fórmula tradicional de govêrno.

Não se diga, porém, que o govêrno se meteu desamparado a tais aventuras. Muito ao contrário, nosso movimento cultural era o mais propício às investidas dêste teor. O Sr. PONTES DE MIRANDA, por exemplo, vigoroso publicista de forte cultura alemã, foi um dos arautos das novas práticas. Como pregava já em 1932 :

> "Considerado em si, o Estado não é unitário nem federal : o Estado é um só, incindível. O que é unitário ou federal é o sistema de repartição territorial — indiviso, um ; dividido, outro" (15).

E já em seus *Comentários à Constituição de* 1934, aquêle autor era muito mais incisivo quando tentava explicar o aspecto político dos fenômenos da centralização neo-urgente, forjando mesmo um histórico da idéia *federalismo* que terminaria no seguinte : os estados-membros já não possuíam mais autonomia primária. Sua autonomia era um fenômeno secundário, que decorria de uma "devolução de atribuições" — calcada sem dúvida nas afirmações do *Jure delegato*, de LABAND (16). Segundo esta idéia, tornou-se vulgar ser a União a detentora de todos os poderes estatais, podendo, *se quisesse*, "delegar" alguns dêles às infra-estruturas governamentais (17).

Por outro lado, como se vê, o pujante tratadista invertia os têrmos do problema ; incapaz de vencer as barreiras políticas a uma centralização rígida, procurou uma solução apenas política, esquecendo-se todavia que as repercussões administrativas de tais reformas mostrariam ao vivo o deperecimento de qualquer resquício federalista que porventura tentasse subsistir. Por outro lado, a "falência das constituições intangíveis", apregoada por autores como o mesmo PONTES DE MIRANDA, RODRIGO OTÁVIO e outros, possibilitou ao govêrno a grande desenvoltura com que êste manejou os preceitos constitucionais, o que, sem dúvida, foi também a expressão prática do teoricismo perigoso que se estribava no "slogan" indígena : "se a Constituição a nada serviu, que se emende, se reveja" (18).

*
* *

É certo que, como já vimos, o imperativo da centralização assaltou de chôfre todos os países federais — com maior ou menor intensidade. Não há dúvida, porém, que uns países reagiram com maior ou menor vigor às suas investidas, opondo barreiras de fundo político ao fenômeno — que era de fundo visceralmente organizacional.

Os Estados Unidos, por exemplo, sentiram conscientemente que a zona fronteiriça entre o unitarismo e o federalismo ficava justamente na maior ou menor intensidade da centralização administrativa, precisamente no momento em que esta poderia causar um "aglutinamento de níveis políticos". Assim, entre a desintegração total do Estado — que levaria no máximo a uma confederação — e o cerceamento rígido da autonomia das infra-es-

(14) Em um dos nossos artigos — *Da Administração Local no Brasil* — publicado no número de fevereiro do corrente ano desta Revista — examinamos alguns dos nossos decretos-leis que denunciam sem rebuços nossas tendências concentradoras.

(15) PONTES DE MIRANDA — *Os fundamentos atuais do Direito Constitucional* — Rio — 1932 — Pág. 201.

(16) Segundo LABAND, só a União é que possuía *jure-próprio* : aos estados-membros cabia apenas um *jure-delegato*.

(17) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição dos E. U. B.* — Rio — 1936 (veja-se tôda a introdução do volume I).

(18) PONTES DE MIRANDA — *Idem, ibidem* — Pág. 13.

truturas governamentais — que levaria ao unitarismo — os autores americanos tatearam um meio têrmo que os livrasse daqueles dois fogos cruzados: uma tradição visceralmente de tendências descentralizadoras e a premência dos grandes problemas nacionais. E' que, embora obedientes a êste imperativo, autores da nomeada de WHITE (19) e WALKER (20), ao invés de agravarem os problemas com uma teorização brilhante, se dispuseram a atenuar o rigor dos fenômenos previstos, chegando a denunciar um processo técnico de intervenção da órbita federal na estadual ou municipal, indicando algumas fases do processo de aproveitamento do que chamaríamos "a linha de menor resistência" — processo que tem funcionado em grau positivo, ou negativo, conforme as injunções de cada momento.

Segundo êstes autores, temos, inicialmente, a primeira etapa, qual seja a de

Informações e Assistência, segundo a qual o govêrno central pode permitir-se fazer pesquisas sôbre uma atividade local qualquer. Às vêzes, são necessárias pesquisas locais — aí começa a intervenção...

Viria depois a fase da

Cooperação Administrativa, segundo a qual o govêrno central vai prestando assistência permanente e, gradativamente, fazendo exigências mais estreitas. Por êste caminho, ainda o serviço local continua adstrito ao município — mas o Estado já exige *relatórios* e *questionários periódicos*.

Conseqüentemente, viria uma fase de *inspeção permanente*.

Mais um pouco, e o govêrno federal sentir-se-ia obrigado a, se bem que permitindo ainda a ação à autoridade local, impor a restrição de *permissão prévia* para a iniciativa local, alegando, em alguns casos, ser isto questão de mera *política centralizada* (A *permissão prévia*, no Brasil, pode ter fundamento estritamente constitucional, como no caso da alínea c, do artigo 35).

Se o govêrno local enfraquecesse mais, o govêrno central poderia propor uma *subvenção*, quase sempre impondo mais amplas restrições — há então como que uma compra da benevolência do govêrno subordinado.

Em conseqüência da subvenção adviria, fruto direto da *supervisão central*, a *fixação* de *normas* e *métodos de trabalho* e, mais profundamente, as *nomeações*, total ou parcialmente feitas pelo govêrno central, assim como as remoções, transferências ou demissões.

E finalmente, como resultado de uma centralização paulatina, a *absorção*, total ou parcial, das funções, pelo govêrno central, por um hábil e sutil desnivelamento administrativo.

E o engenho americano não desfaleceu, criando uma nova fórmula de conciliação: o contacto entre a União, estados e municípios ali se tem processado através de órgãos consultivos, sendo evidente que, por sua natureza eminentemente "staff", tais órgãos não podem de modo algum modificar a natureza intrínseca do Estado. Como se pode examinar, a doutrina alí foi muito menos drástica do que no Brasil. Vejamos, por exemplo, como o autor americano V. O. KEY JR. reconhecia o problema:

> "Todos os problemas que surgem nas relações do estado-federal ocorrem nas relações inter-locais; uma inspeção intensiva em todo o campo não é praticável, mas a influência e as necessidades federais quanto a estas relações devem ser indicadas juntamente com descrições de sua natureza geral" (21).

Logo depois, a solução aconselhada era estritamente de base organizacional:

> "A estratégia consentânea com esta situação tem sido insistir no desenvolvimento de uma organização supervisória do estado, convenientemente aparelhada para fornecer "leaders", diretrizes, e contrôle para o programa dentro de cada estado".

E esta tem sido a situação americana: — cada estado — e não só a União — tem procurado estabelecer seus próprios programas, cioso cada um de seus problemas.

Vemos, por exemplo, o *Illinois Department of Finance* — que, segundo WILLOUGHBY (22), "tem poderes maiores e mais definitivos que os conferidos ao próprio *Bureau of the Budget*, na órbita federal" — continuar firme em suas funções; e como êste, a *Comission on Administration and Finance of Massachusetts*; o *Executive Board of*

(19) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration* — New York — 1939 — Pág. 176.

(20) HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States* — New York — 1937 — Pág. 37.

(21) V. O. KEY JÚNIOR — *The Administration of Federal Grants to States* — Chicago — 1937 — Págs. 245 e 246.

(22) WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — New York — 1927 — Pág. 64.

Pensylvania; o *Executive Department of New York,* etc. — que nos demonstram a vitalidade da administração local norte-americana.

Tendo em vista que, como escreveu um dos seus mais recentes tratadistas (23), "a linha entre política e administração nem sempre pode ser discernida com precisão", o governo norte-americano foi tateando cauteloso suas medidas de fundo centralizador, terminando apenas por sobrepor à margem dos governos locais uma linha de órgãos "staff" — meros órgãos supervisionadores, que dificilmente ofenderiam a clássica estrutura político-administrativa do país. E' curioso mesmo notar que as zonas de influência federal se vão distendendo sem qualquer atendimento à divisão política do Estado, infiltrando-se a assistência federal através de verdadeiros distritos administrativos alheios ao traçado político do país (24).

Por tôdas estas razões, vemos quão longe ficaram os Estados Unidos do avançado grau de concentramento a que o Brasil chegou. Em verdade, tanto no Brasil como naquele país, as injunções foram, de um modo geral, as mesmas; de um modo geral, tanto lá como aqui, o que caracterizou a crise foi, como escreveu WHITE (25), "uma obstinada confusão de funções teòricamente separadas", As correntes filosóficas foram as mesmas a influir no ânimo dos tratadistas, e a necessidade de contrôle concomitante foi tão intensa em um como noutro país. Mas enquanto no Brasil tentamos solver o problema modificando as próprias diretrizes políticas, os Estados-Unidos não se abalaram do simples âmbito administrativo. Ao invés de pregar o desamor às constituição tradicionais, os autores norte-americanos buscaram soluções de base estritamente organizacional.

Para um pessimista, como BROMAGE, que anteviu um fracasso de contrôle legislativo — "o contrôle administrativo das unidades locais não conseguiu ainda suplantar o legislativo, mas é crescente" disse êle (26) — buscava-se resposta na voz esclarecida de outros estudiosos que, embora tendo previsto a insuficiência do legislativo em certos casos, já tinham procurado cindir maneirosamente o problema, como BATES e FIELD:

> "Não deve supor-se, contudo, que tôdas as relações entre os estados e a União podem ser reduzidas a normas legais. Há muitas relações formais e não-formais entre o govêrno federal e o estadual que são necessárias por causa da natureza do trabalho que cada um dêles tem de realizar" (27).

Ciosos dêstes conhecimentos, ao invés de enrijecer tôda a linha das relações inter-governamentais por meio de departamentos, diretorias, conselhos, etc. — o que acarretaria à União uma pletora administrativa impossível de ser organizada em bases científicas sem repetidas infrações constitucionais — puderam os Estados Unidos contornar a crise, mediante órgãos consultivos, ou de assistência, muito menos definitivos, mas igualmente eficientes.

Assim, ao lado de órgãos até de iniciativa particular, como a *Public Administration Clearing House,* de Chicago, outros e muitos outros de inspeção federal ou de serviços regionais foram surgindo, como os: *Social Security Board, The Extension Service, Vocational Rehabilitation Services,* a F.E.R.A. (criada pelo *Federal Emergency Relief Act*), etc. mediante os quais a União, por meio de subvenções e vantagens e "indoctrinaction", consegue influir indireta e suavemente em alguns negócios dos estados, sem ferir-lhes a autonomia.

Embora autores como BENSON (28) tenham por vêzes clamado contra a "prostituição" dos objetivos políticos dessas repartições federais, o esquema clássico do país foi mantido, mediante o reconhecimento esclarecido das fronteiras políticas da centralização administrativa — o que levou o govêrno a conseguir um justo equilíbrio entre as injunções políticas e as realizações administrativas.

Hoje, feito um paralelo desapaixonado, chegamos à conclusão de que o mesmo determinismo histórico de centralização, servido por duas correntes doutrinárias antagônicas, teve as mais desconcertantes repercussões: em uns países, serviu para aperfeiçoar a ciência da organização; em outros, determinou uma regressão política; nuns países, bruniu e revigorou as tradicionais fórmulas do federalismo clássico; em outros, levou paulatinamente ao unitarismo exótico.

---

(23) STUART MAC CORKLE — *Municipal Administration* — New York — 1924 — Pág. 35.

(24) Veja-se a respeito JAMES C. OBRIEN e PHILIP P. MAREMBERG — *Your Federal Civil Service* — New York — 1940 — Pág. 338 — onde se mostram mapas a respeito.

(25) L. D. WHITE — *Op. cit.* — Pág. 9.

(26) ARTHUR W. BROMAGE — *State Government and Administration in the United States* — New York — 1936 — Pág. 513.

(27) FRANK G. BATES e OLIVER FIELD — *Sstates* Government — New York — 1928 — Pág. 42.

(28) GEORGE C. S. BENSON — *The New Centralization — A study of intergovernmental relationship in the United States* — New York — 1941 — Pág. 161.

A balança de pagamentos

RICHARD LEWINSOHN
Dr. rer. pol.

I. EXPORTAÇÃO E DÍVIDA

O BRASIL figura entre os países cuja estatística do comércio exterior é particularmente bem desenvolvida. O comércio exterior, porém, não representa senão uma parte — muito importante, é verdade — das relações comerciais e financeiras com o estrangeiro. Conseqüentemente, a balança do comércio exterior, no sentido usual do têrmo, isto é, o confronto das exportações e importações de mercadorias e o saldo (positivo ou negativo) que daí resulta, por si só não basta para que se conheçam as receitas e despesas de um país, provenientes de suas relações internacionais. Os dados do comércio exterior tampouco permitem fazer-se uma idéia do conjunto de capitais e obrigações acumuladas, ou seja, saber se um país é credor ou devedor do estrangeiro. Mesmo analisando essas conexões durante longos períodos, chegar-se-ia á conclusões inteiramente falsas, se se quisesse tomar por base ùnicamente o saldo do comércio exterior.

A história comercial e financeira do Brasil, sob êste aspecto, é particularmente instrutiva. De 1822 a 1860, a balança de seu comércio exterior foi muitas vêzes deficitária; nos 84 anos seguintes, porém, de 1861 a 1944, as importações anuais apenas 6 vêzes ultrapassaram as exportações (em 1885-86, 1913, 1920, 1937, 1938 e 1940) e ainda mesmo nestes anos desfavoráveis o *deficit* foi insignificante. *Per contra*, o saldo positivo foi, não sòmente nestes últimos anos, mas também nos períodos anteriores, freqüentemente muito elevado. Durante muitos anos as importações representaram apenas de 70 a 80 % das exportações. O saldo total verificado a partir de 1861 deveria, assim, não só ter compensado o *deficit* dos quatro primeiros decênios que se seguiram à Independência, mas também produzido uma enorme conta credora, uma vez que um *deficit* do comércio exterior constitui um débito, um saldo positivo, um crédito para com o estrangeiro e, como disse um dos melhores especialistas na matéria, o Professor HEILPERIN, de Genebra, "in the long run, the balance of trade must be equal to the balance of capital movements (but with a contrary sign)" (1). Ainda mesmo que o Brasil, renunciando a qualquer investimento que rendesse juros, houvesse utilizado os excedentes de seu comércio exterior ùnicamente em compras de ouro, deveria ter acumulado um tesouro equivalente a cêrca de 600 milhões de libras-ouro antigas, ou sejam, cinco bilhões de dólares atuais, ou quase 100 bilhões de cruzeiros, e encontra-se livre de qualquer dívida externa.

A realidade, como é sabido, foi bem diferente. Malgrado o saldo ativo quase permanente e extremamente elevado de seu comércio exterior, o Brasil contraiu, até 1941, uma dívida pública externa de 412 milhões de libras e, depois de ter pago efetivamente quase 500 milhões de libras, o montante da dívida em circulação elevava-se ainda a .... £ 240.557.670 (2) — sem falar na dívida externa de particulares e outros capitais privados investidos no país.

Nossa pequena excursão pela História demonstra que a balança do comércio exterior é um guia muito incerto. Se se deseja orientar-se pelo passado, ou fazer planos para o futuro, são necessárias informações mais amplas. Os algarismos relativos

(1) MICHAEL A. HEILPERIN, *International Monetary Economics* (Londres-Nova York-Toronto), 1939, pág. 102.
(2) *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças* — Fevereiro, 1943, pág. 32.

às exportações e importações devem ser complementados por muitos outros itens, que se incluem no cálculo das receitas e despesas, bem como no do crédito e débito dos pagamentos internacionais.

Esta constatação parece hoje banal. No entanto, ela se deve a longas e onerosas experiências, pelas quais se descobriu e reconheceu que a balança do comércio exterior e a balança de pagamentos não são idênticas. E passaram ainda cento e cinqüenta anos, até que se chegasse à discriminação dos diferentes elementos que cumpria levar em conta, assim como à elaboração de esquemas apropriados e à organização de estatísticas que permitissem cálculos mais precisos.

II. Doutrina e prática comercial

A noção de balança de pagamentos está ligada à proposição de que o território de um Estado constitui uma unidade econômica. Esta é uma concepção relativamente nova, que só no século XVII se formou claramente. Mas as relações que a balança de pagamentos visa demonstrar sob forma nítida e simplificada naturalmente têm existido em todos os tempos. Para adquirir qualquer coisa, são necessários meios de pagamento. Dentro do país, o govêrno pode determinar o padrão da moeda, fixar as normas para o pagamento imediato e para as transações de crédito e, mesmo, determinar os preços. Para as trocas internacionais, todavia, não há autoridade análoga. Cada Estado pode velar por que seus habitantes respeitem as disposições legais também nos seus negócios com o estrangeiro, mas não pode forçar os outros países a se submeterem a essas disposições, principalmente à de vender suas mercadorias em troca de uma moeda depreciada.

Resulta daí a primeira preocupação dos governos, no tocante aos pagamentos internacionais: é indispensável um meio de pagamento mundialmente reconhecido, e êste meio de troca deve estar disponível em quantidades suficientes. Tècnicamente, o problema era, no passado, mas fácil do que hoje, porque os metais preciosos eram virtualmente os únicos meios de pagamentos internacionais em uso. Esta uniformidade monetária, porém, implicava grave inconveniente: os metais preciosos, particularmente o ouro, eram raríssimos, sua produção limitada e inadaptável às necessidades do comércio internacional. Para conseguir disponibilidades em casos de urgência — más colheitas e outras catástrofes — e sobretudo em caso de guerra, seriam necessárias, pois, reservas metálicas. Os Estados que não possuíam ricas minas de ouro e de prata em seu próprio território, ou em suas colônias, guardavam ciosamente seus estoques de metais preciosos e procuravam defendê-los por todos os meios, chegando mesmo a interditar a exportação do ouro.

Êste protecionismo, em seus motivos muito diferente do protecionismo moderno — que tem uma tendência autárquica e anti-mercantil — só poderia agravar a situação, porque as medidas proibitivas reduziam ainda mais os meios de pagamento destinados às trocas internacionais. Depois de haver praticado em tôda a Europa com maior ou menor rigor durante quatro séculos — desde o fim das Cruzadas — o sistema estava à beira de um colapso. Os negociantes, na Inglaterra principalmente, revoltavam-se. O primeiro sinal de alerta partiu de um rico comerciante de Londres, Thomas Mun, membro da administração da Companhia das Índias Orientais. Mun não era, em princípio, contra as reservas de ouro, mas exigia que essas reservas fôssem flexíveis, adaptáveis às necessidades do comércio.

Para regulamentar razoàvelmente as reservas metálicas, cumpre conhecer primeiro a amplitude e o movimento do comércio exterior. Sôbre o assunto já existiam algumas estatísticas. A partir de 1615, e principalmente com objetivos fiscais, o govêrno inglês passou a fazer estimativas sôbre o volume físico do comércio exterior, com base nos direitos alfandegários. Sob a pressão da opinião pública, essas estatísticas, melhoradas e estendidas também ao valor das mercadorias, foram, a partir de 1663, apresentadas regularmente ao parlamento.

Aparentemente, esta era uma base para o cálculo aproximado da quantidade de ouro que a Te-

souraria poderia acumular anualmente, sem prejudicar o comércio. Mas a própria base era enganadora. O esquema estabelecido pelos economistas MUN e MISSELDEN, para quem as exportações devem ser iguais às importações mais o aumento das reservas-ouro, era visìvelmente inexato.

De onde viria o êrro? A êste respeito divergiam as opiniões. A maioria dos economistas, e entre êles ADAM SMITH, acreditava que a imperfeição das estatísticas do comércio exterior era a causa de tal êrro. SMITH, que considerava todos êsses cálculos uma excentricidade do mercantilismo, sugeria que se limitasse apenas a observar o preço do câmbio: "The ordinary course of exchange, therefore, being an indication of the ordinary state of debt and credit between two places, must likewise be an indication of the ordinary course of their exports and imports, as these necessarily regulate that state" (3). Em outras palavras: ADAM SMITH quis avaliar a balança do comércio pelo seu efeito monetário. Êste efeito, porém, é um critério dos mais incertos, sujeito a outros fatôres, político, psicológico e influenciado pelas transações puramente especulativas. Ademais, ainda mesmo que o preço do câmbio refletisse corretamente a situação comercial, seria um instrumento de medida sempre atrasado. A finalidade de tôdas as balanças que se referem às relações com o estrangeiro é precisamente reconhecer uma tendência perigosa antes que se manifeste o efeito monetário.

Outro economista da mesma época foi mais perspicaz a tal respeito. JAMES STEUART, o último grande teórico do mercantilismo, em sua obra *"Principles of Political Economy"* (1767), chamava a atenção para o comércio "invisível", ou sejam as despesas dos viajantes, as receitas provenientes da marinha mercante e de numerosos outros serviços que não estavam compreendidos na balança do comércio exterior, mas que se revestem de grande importância para conhecer a quantidade de meios de pagamentos internacionais necessária. Conseqüentemente, estas necessidades deveriam ser calculadas não com base na balança comercial (*balance of trade*), mas na balança geral de pagamentos (*balance of payments*).

Depois da obra de STEUART, o princípio ficou claramente estabelecido, mas sua aplicação parecia tornar-se mais e mais difícil. A expansão dos créditos internacionais — públicos e particulares —, a livre circulação do papel moeda, o pagamento por cheques compensados e a transferência telegráfica tornavam quase impossível um contrôle ou, mesmo, qualquer avaliação do movimento. Aliás, os problemas envolvidos na balança de pagamentos pareciam ter mais interêsse teórico do que prático. O novo sistema de livre troca financeira e monetária funcionava relativamente bem — pelo menos para as grandes potências. E a sorte dos outros países, cuja moeda, em virtude de uma balança de pagamentos sobrecarregada, sofria abalos periódicos, não interessava muito.

Êste estado de coisas só mudou no fim da primeira guerra mundial, quando, com o problema das dívidas inter-aliadas e das reparações, a balança dos pagamentos ganhou importância capital para todos os países do mundo. A Sociedade das Nações ocupou-se do problema em uma de suas primeiras Assembléias e adotou a seguinte resolução: "Ela (a Assembléia) espera que o estudo das questões relativas à estabilização das moedas, e em particular a da balança comercial e da balança de pagamentos dos Estados, que é um dos elementos essenciais do assunto, seja prosseguido ativamente, a fim de chegar à publicação de relatórios que esclareçam êste problema de tão urgente gravidade" (4).

Se muitas outras resoluções da instituição de Genebra permaneceram letra morta, esta atingiu perfeitamente seus fins. Antes da guerra de 1914, quase não existiam balanças de pagamentos oficiais; apenas se faziam, em alguns países, avaliações particulares, tais como os notáveis trabalhos

(3) ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, Livro IV, Cap. III, Parte I.

(4) SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Memorandum sur les Balances des Paiements et sur les Balances du Commerce Extérieur* 1910-1923 (Genebra, 1924), Vol. I, Prefácio.

sôbre a balança de pagamentos da Argentina, que C. A. THORNQUIST publicava regularmente na "Revista de Economia Argentina" e na "Revue de La Plata". Inspirados pela iniciativa da Sociedade das Nações, muitos países começaram, então, a estabelecer a balança de suas contas com o estrangeiro, e já em 1922 os serviços da Sociedade das Nações puderam publicar um resumo referente a doze países membros. Simultâneamente, o govêrno dos Estados Unidos estabeleceu a primeira balança de pagamentos oficial, baseada essencialmente nos estudos que o *Harvard University Committee on Economic Research* já fizera a partir de 1919.

Às vésperas da segunda guerra mundial — tais publicações foram interrompidas mais tarde — os serviços da Sociedade das Nações puderam reunir dados parcialmente muito minuciosos sôbre 39 países membros e não membros. A balança dos pagamentos tornou-se, pois, em espaço de tempo relativamente curto, um instrumento universalmente usado na administração pública.

III. Esquemas e estatísticas

Ainda que os esquemas aplicados nos diversos países revelem múltiplos matizes, dois tipos principais podem ser discriminados : a *fórmula-padrão,* elaborada pelos serviços econômicos e financeiros da Sociedade das Nações, e o esquema estabelecido pelos peritos do *Bureau of Foreign and Domestic Commerce,* do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, sob a direção do Sr. Amos E. Taylor. Os dois esquemas, aliás, não contêm diferenças profundas. Apesar de existirem fortes contrastes doutrinários na interpretação das balanças de pagamentos, pode dizer-se que, hoje, sua técnica está firmemente estabelecida.

A principal diferença entre a fórmula-padrão genebriana e o esquema americano reside na classificação do ouro. A fórmula da Sociedade das Nações considera o ouro como uma mercadoria que se exporta e importa da mesma maneira que os outros produtos. Esta concepção parece justificada no que concerne aos grandes países produtores de metal amarelo, e é defensável também no tocante às importações de ouro para fins industriais. A maior parte das vendas e compras de ouro, entretanto, tem o caráter de movimentos de capitais. O esquema americano leva mais em consideração êsse fato ao classificar o ouro e a prata — que, nos Estados Unidos, serve de lastro à moeda — como um grupo especial, separado das mercadorias e serviços, de um lado, e dos capitais, de outro.

Se, sob êste aspecto, o esquema americano é mais lógico, a fórmula da Sociedade das Nações oferece a vantagem de ser mais fàcilmente adaptável aos países cuja estatística ainda está pouco desenvolvida. A grande maioria das balanças de pagamentos está, hoje, orientada de acôrdo com a fórmula-padrão genebriana. Sua estrutura é clara e simples. Prevê apenas duas grandes divisões : uma para as mercadorias, os serviços e o ouro, e outra para os movimentos de capitais. Teòricamente, as duas partes deverão compensar-se sempre ; na realidade, isso quase nunca se verifica. Daí resulta, pois, um "saldo devido aos erros e omissões". As subdivisões da fórmula-padrão são numerosas. De cada lado da balança — crédito e débito — devem ser indicados os seguintes itens (5):

MERCADORIAS, SERVIÇOS E OURO

I. *Mercadorias* :

1. Exportações e importações
2. Retificações de erros de avaliação
3. Contrabando.

II. *Juros e dividendos* :

4. Juros de dívidas inter-governamentais
5. Juros de outras dívidas públicas
6. Rendimento de outros capitais a longo prazo :
   a) juros
   b) dividendos, lucros, etc.
7. Juros de capiais a curto prazo.

III. *Outros serviços* :

8. Transportes marítimos

(5) Société des Nations. Service d'Etudes Economiques. *Balances des Paiements* 1937 (Genebra, 1938), págs. 50-52.

a) fretes ordinários
b) renda de navios fretados
c) despesas de transporte de passageiros

9. Direitcs portuários
10. Outras despesas de transporte
11. Comissões, prêmios de seguro, corretagens
12. Correios, telégrafos e telefones
13. Fundos de imigrantes
14. Remessas de imigrantes
15. Despesas de turistas
16. Diversos serviços pessoais
17. Despesas de serviços diplomáticos, etc.
18. Outras receitas e despesas governamentais
19. Outros artigos.

IV. *Ouro* :

20. Moedas e lingotes de ouro
21. Retificação de êrros de avaliação
22. Variação de depósitos de ouro.

MOVIMENTO DE CAPITAIS

I. *Operações a longo prazo* :

1. Amortização :

a) de dívidas inter-governamentais
b) de outras dívidas públicas
c) de outras dívidas

2. Compras e vendas :

a) de bens imóveis no estrangeiro
b) de bens imóveis no país, por estrangeiros
c) de títulos nacionais, por estrangeiros
d) de títulos estrangeiros.

3. Novas emissões de capital :

a) governamentais e municipais
b) outras.

4. Participação em novas emissões de capital, no estrangeiro ou por estrangeiros.
5. Outros investimentos a longo prazo.

II. *Operações a curto prazo* :

6. Variações de débitos a curto prazo.
7. Variações de créditos a curto prazo.

Ademais, os serviços da Sociedade das Nações sugerem uma classificação-padrão da dívida internacional, que deveria ser assim discriminada :

Obrigações resultantes de dívidas inter-governamentais ;

Títulos nacionais retidos no estrangeiro e conexos:

a) a outros dívidas do Estado e municipalidades ;

b) a empréstimos privados a longo prazo.

Bens imóveis nacionais pertencentes a estrangeiros ;

Outras dívidas a longo prazo (participação estrangeira em emprêsas nacionais e outros investimentos diretos de capitais estrangeiros) ;

Dívida externa flutuante :

a) do govêrno central e autoridades locais ;

b) dos bancos :

depósitos em conta corrente efetuados por correspondentes estrangeiros ;
obrigações referentes a letras de câmbio estrangeiras ;
outras dívidas ;

c) de outras emprêsas e particulares (exclusive as letras de câmbio indicadas no item *b*).

Os itens acima referem-se ao passivo ; no ativo serão incluídos os itens correspondentes (créditos intergovernamentais, títulos e bens imóveis estrangeiros, outros créditos a longo prazo e créditos flutuantes no estrangeiro).

Certas rubricas da fórmula-padrão parecem um pouco estranhas. Poder-se-á supor que nenhum país seja capaz ou esteja disposto a indicar que quantidade de mercadorias importa ou exporta como contrabando, mas os quadros estatísticos da Sociedade das Nações revelam que diversos países — o Iraque, por exemplo — em seus balanços inscrevem apreciáveis importâncias sob êsse título. De outro lado, informações mais essenciais, principalmente no que diz respeito ao movimento de capitais, nos balanços de numerosos países são sumárias e representam, segundo o parecer dos peritos da Sociedade das Nações, "sòmente deduções duvidosas tiradas de um conjunto de fatos necessàriamente incompletos" (6).

(6) *Idem, ibidem*, 1938 (Genebra, 1939), pág. 14.

Ora, mesmo o ramo mais antigo e mais bem desenvolvido da estatística econômica — o do comércio exterior — está longe de ser impecável e padronizado. E' curioso o fato de que, na estatística do comércio mundial, as importações são sempre mais elevadas do que as exportações. De acôrdo com os dados reunidos pela Sociedade das Nações relativamente a 136 países — ou seja, virtualmente, a todos os países do globo — as importações mundiais, em 1929, totalizavam 35.595 milhões de antigos dólares-ouro, mas as exportações atingiam sòmente 33.024 milhões. Aparentemente, existia, então, um *deficit* de 2.569 milhões de dólares-ouro, igual a quase 8 % das exportações. Em 1938, último ano em relação ao qual se dispõe de dados completos, as importações totais representavam um valor de 14.237 milhões de antigos dólares-ouro, ao passo que as exportações atingiam apenas 13.319 milhões. Ainda aí, havia uma diferença de cêrca de 7% (7).

Nestas condições, não é de surpreender o fato de o saldo proveniente de erros e omissões atingir quantias consideráveis, nas balanças de pagamentos de numerosos países. Mesmo nos Estados Unidos, país dotado de excelentes estatísticas, êste saldo, sempre desagradável, — a nomenclatura norte-americana chama-o *residual* — em 1939 e 1940 ultrapassou de muito um bilhão de dólares e correspondeu aproximadamente à metade das importações. Todavia, estas imperfeições de natureza estatística não deveriam fazer esquecer os grandes progressos realizados no curso do último quarto de século.

Até o presente, apenas uma vez o Brasil estabeleceu uma balança de pagamentos — a referente ao ano de 1932 (8). Adaptando essa balança à sua fórmula-padrão, os serviços da Sociedade das Nações lhe deram a seguinte forma (9) :

EM MILHARES DE LIBRAS ESTERLINAS

	Mercadorias	MERCADORIAS, SERVIÇOS E OURO			Total	MOVIMENTO DOS CAPITAIS	TOTAL GERAL
		Juros e dividendos	Outros serviços	Ouro			
Crédito	58.973	—	765	1.121	60.859	500	61.359
Débito	27.876	16.100	4.819	14	48.809	14.448	63.257
Balanço	+ 31.097	— 16.100	— 4.054	+ 1.107	+ 12.050	— 13.948	— 1.898

À falta de balanças mais recentes, êste quadro ainda foi reproduzido nas publicações posteriores da Sociedade das Nações, bem como em numerosos anuários internacionais e estudos econômicos e financeiros. O grande trabalho requerido pela elaboração de uma balança de pagamentos não foi, pois, em vão.

A balança relativa a 1932, no entanto, foi uma primeira tentativa, baseada em documentação muito desigual. As despesas atinentes a dividendos e lucros do capital estrangeiro — depois das importações de mercadorias, a parte mais importante do débito — foram avaliadas sumàriamente em 10 milhões de libras e nenhuma discriminação foi possível entre os movimentos dos capitais a longo prazo e os daqueles a curto prazo. Com a documentação hoje existente, poder-se-ia sem dúvida dar a êstes itens, e também a outros, maior precisão. Além disso, o ano de 1932, período de grande crise, não foi um ano característico nem para o Brasil nem para a economia mundial, o que constitui uma razão a mais para que se substitua essa balança, já obsoleta, por uma nova, que demonstre a atual situação econômica e financeira do país no exterior.

(7) *Annuaire Statistique de la Société des Nations* 1940/41 (Genebra, 1941), pág. 177.

(8) MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES — Serviços Comerciais — *O Brasil — Recursos — Possibilidades — Desenvolvimento. Estatística e Diagramas* — (Rio, 1933), págs. 357/58.

(9) SOCIÉTÉ DES NATIONS. Service d'Etudes Economiques. *Balances des Paiements* 1933 (Genebra, 1934), pág. 71.

A regulamentação dos serviços de utilidade pública no Brasil

FRANCISCO BURKINSKI
Técnico de Orçamento

SUMÁRIO: — I — Conseqüências da concentração capitalista na Europa e Estados Unidos. II — Tipos de regulamentação dos serviços de utilidade pública. III — Breve histórico das Comissões nos Estados Unidos. IV — Finalidades das Comissões. V — O artigo 147 da Constituição de novembro. VI — A autonomia financeira das Comissões. VII — O elemento pessoal das Comissões. VIII — As Comissões e a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. IX — A regulamentação dos serviços de utilidade pública e o após-guerra.

A ORIENTAÇÃO traçada pelo artigo 147 da Constituição Brasileira de 1937 nos fornece os elementos indispensáveis à regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública em nosso país, já que outorgou ao Estado o poder de intervenção em determinados setores da economia privada, que até então lhe era defeso.

Em verdade, o aludido artigo da Constituição nenhuma dúvida suscita a êsse respeito, ao assim enunciar-se:

> "A lei federal regulará a fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão para que, no interêsse coletivo, delas retire o capital uma retribuição justa ou adequada e sejam atendidas convenientemente as exigências de expansão e melhoramento dos serviços.
>
> A lei se aplicará às concessões feitas no regime anterior de tarifas contratualmente estipuladas para todo o tempo de duração do contrato."

Semelhante medida foi adotada com muito acêrto pela lei, porquanto a realidade contemporânea nos tem ensinado que o abandono da economia ao livre curso de seu desenvolvimento, sem uma fôrça disciplinadora de suas tendências desencontradas, produz uma série de funestos entrechoques sociais, muitas vêzes ameaçadores da própria integridade e fundamentos do Estado.

O Brasil soube, pois, valer-se da lição proveitosa de países de economia em grau muito mais desenvolvido e, por conseguinte, assoberbados com problemas de mais significação e magnitude, ajustando seus ensinamentos à nossa realidade econômica e social.

Problemas de magnitude e importância maiores, porque o domínio do individualismo econômico em todos os setores da economia privada, dando margem à franca expansão da iniciativa particular, engendrou naqueles países um sistema de livre concorrência desenfreada, criadora de monopólios gigantescos, que ao arremessar no seio das camadas populares contingentes ponderáveis da classe média, abalaram a estrutura orgânica da sociedade.

I — CONSEQÜÊNCIAS DA CONCENTRAÇÃO CAPITALISTA NA EUROPA E ESTADOS UNIDOS

O fenômeno da concentração capitalista, que assinalamos em traços leves, assumiu no Velho Mundo feição tão acentuada em alguns países, poucos anos após a primeira guerra mundial, que se converteu em sério perigo às instituições políticas e sociais, obrigando os governantes a tomarem providências enérgicas, a fim de jugular tão grave mal.

O rumo seguido por êsses governos, mormente na Alemanha e Itália, mui bem sabemos que foi a instauração do nazismo e do fascismo, e também não ignoramos os nefastos resultados que daí advieram para a humanidade.

Os Estados Unidos da América do Norte, após a crise universal de 1929, se defrontaram igualmente com situação dificultosa. O grande capital era um contraste flagrante com o desemprêgo. Mas, o poderoso país da América do Norte, ao invés de seguir a trajetória dos Estados totalitários, resolveu apelar para orientação bem mais diferente. Embora ali o Estado também se visse na contingência de interferir em certos ramos da indústria particular, essa intervenção foi apenas parcial, e os postulados democráticos não sofreram, de forma alguma, solução de continuidade.

O único fato que se notou foi o fortalecimento do poder executivo, acontecimento sem dúvida incomum nas práticas da história constitucional estadunidense, afeiçoada a ver sempre o executivo controlado pelo legislativo e judiciário.

Entretanto, o fato não é de estranhar, por isso que, hoje em dia, até mesmo a doutrina em direito constitucional admite, em certos casos, a delegação de poderes excepcionais ao executivo, para maior presteza do serviço, como imperativo inelutável da época agitada por que passamos.

Essa delegação, segundo COOLEY, encontra seu fundamento nos seguintes motivos:

a) Tecnologia das questões atuais;
b) Contingências futuras imprevistas;
c) Flexibilidade dos regulamentos.

Apesar de tudo isso, porém, a classe capitalista dos Estados Unidos não viu — como, aliás, não poderia ver — com otimismo, semelhante atitude drástica do govêrno, que colidia com seus interêsses materiais. O certo e incontestável é que o acontecimento se verificou porque tiveram a desdita de encontrar à frente dos destinos da grande nação americana a figura singular e o pulso inquebrantável de Franklin D. Roosevelt, o homem que em tempos idos, como Governador do Estado de New York, tivera o ensejo de fazer declarações sensacionais sôbre o grupo Morgan, ao qual pertencia tôda fôrça elétrica do Estado que então dirigia.

*
* *

Conquanto o aparecimento da regulamentação dos serviços de utilidade pública remonte nos Estados Unidos ao ano de 1870, com progressos crescentes de 1907 em diante, a partir do *New Deal* as comissões encarregadas da fiscalização dêsses serviços foram organizadas de maneira mais racional, reestruturadas, por assim dizer, com sólidas bases nos preceitos de organização científica, perdendo, ademais, muito da nociva influência política de que estavam imbuídas.

A regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública há muitos anos é um fato palpável nos Estados Unidos, porquanto ali as necessidades imperiosas da população obrigaram o poder de polícia do Estado a ampliar suas atividades nesse setor importante da iniciativa particular. Efetivamente, é inconcebível que serviços essenciais como os de transporte, fôrça e luz, comunicação e outros, permanecessem obedientes ao contrôle exclusivo do lucro privado, pois do contrário o Estado perderia, com o decorrer do tempo, seu próprio contrôle administrativo.

Além disso, convém frisar que a intervenção do Estado, através da regulamentação dos serviços de utilidade pública, é problema que lhe interessa bem de perto, não só pelo caráter dos serviços que presta, senão também por ser um ramo da indústria privada que muito se tem valido da centralização econômica, o que as "holding companies", pujantes emprêsas interconectadas, só por si demonstram de maneira eloqüente.

O surto dessa fôrça poderosa fêz com que o Estado a subjugasse, sob pena de ser por ela subjugado, tamanho é o poder de sua pressão econômica, que, não raro, compete mesmo com o poder do Estado.

O estudo das "holding" e "sub-holding companies" mereceu tanta atenção nos Estados Unidos, dado seu sistema complexo de piramidação — usando uma palavra muito em voga nos arraiais da economia política moderna — que sôbre o assunto já há abundante bibliografia especializada.

II — TIPOS DE REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

De um modo geral, podemos classificar em seis os tipos de regulamentação dos serviços de utilidade pública, se bem que alguns dêles, na opinião de alguns autôres, não constituem, pròpriamente, tipos de regulamentação efetiva.

São êles os seguintes:

1) Pelo judiciário;
2) Pelo legislativo;
3) Por meio do simples contrato de concessão;
4) Por meio de sociedades de economia mista;
5) Diretamente pelo poder público;
6) Através de comissões.

Deixamos para o fim o estudo do tipo comissional, de vez que, segundo preconizam os tratadistas norte-americanos e a vida prática o prova exuberantemente, é o tipo que melhores resultados tem proporcionado.

O primeiro tipo de regulamentação constitui remédio de todo ineficaz. Implica na lide judicial entre o público, de parcos recursos econômicos, o

consumidor das utilidades públicas, de um lado, e uma classe rica, a dos concessionários, produtora dessas utilidades públicas, de outro, à espera da prolação da sentença dos tribunais, que se pressupõe seja demorada, dada a tecnologia do assunto em debate.

Os próprios membros dêsses tribunais sabem de antemão que não podem exercer o contrôle efetivo sôbre as emprêsas. Ademais, tal processo apresenta-se como paliativo esporádico, pois que atua apenas quando provocado, sem feição de continuidade e permanência.

Acresce, outrossim, que os juízes não possuem a maquinaria administrativa necessária para o manejo dos problemas referentes às utilidades públicas. De fato, não contam com uma equipe de contadores, engenheiros, estatísticos e outros "experts" imprescindíveis à resolução momentânea dos casos em espécie.

Daí a fraqueza da regulamentação feita pelo judiciário, que muitos autôres nem sequer consideram como regulamentação.

Quase tudo que dissemos acima, ou tudo, pode igualmente ser atribuído ao contrôle feito pelo legislativo. A ação dêste é esporádica. As mais das vêzes os representantes do povo demoram a manifestar-se sôbre o caso que lhes é submetido a exame. Outras vêzes atacam-no intempestiva e extemporâneamente. Não possuem os técnicos necessários para examinar cuidadosamente cada caso particular, motivo por que tal processo também é condenado.

A regulamentação através do contrato de concessão, celebrado entre o Estado e as emprêsas privadas, é assunto que os tratadistas norte-americanos têm relegado para plano inferior, visto como não o consideram tipo de regulamentação efetiva. Isso porque, conquanto se estipule no contrato uma série de cláusulas e condições a que as emprêsas concessionárias devem obedecer, sabemos que estas, atuando em regime de amplo individualismo econômico, sem uma instância frenadora de suas atividades, procuram auferir o máximo de proventos, sem se importar com os usuários do serviço público.

Contra a regulamentação puramente contratual, ainda vigente no Brasil, com todo seu acervo de maléficos efeitos, ouçamos a opinião insuspeita do Prof. FRANCISCO CAMPOS:

> "Ora, o certo é que, entre nós, o contrôle daquelas fôrças e, especialmente das utilidades públicas, se tem revelado de todo em todo insuficiente e mal organizado, permanecendo os serviços públicos, explorados mediante concessão, sujeitos apenas às regras de contratos, na sua maioria obsoletos e feitos quase sempre em um estudo prévio de todos os elementos da questão, articularmente os relativos à economia e à tecnologia da sua produção e distribuição". (1)

*
* *

As sociedades de economia mista, pôsto que existam desde o início da Idade Moderna, consoante nos informa WERNER SOMBART, sòmente se revestiram da feição nova que possuem no campo do direito administrativo, após a guerra de 1914-18, quando o Estado vem praticando essa política sistemàticamente, com o objetivo de participar de dividendos e manter um contrôle permanente.

A regulamentação por meio de sociedades de economia mista pràticamente levanta inúmeras questões de importância. A primeira a estudar é a de o Estado possuir a minoria ou maioria das ações.

No primeiro caso a questão pouca importância oferece, já que a sociedade de economia mista, geralmente constituída sob a forma de sociedade anônima, regulada portanto por leis comerciais, é dirigida pelos que têm a maioria das ações, isto é, pelo grupo econômicamente mais forte, que realmente impõe suas decisões. Dificílimo é, assim, o contrôle por parte do Estado.

O problema se apresenta sob aspecto bem diferente, quando o Estado é possuidor da maioria das ações. Todavia, para isso seria necessário que o Estado fôsse econômicamente bastante rico para adquiri-las, como também lhe fôsse permitida a inclusão no quadro das emprêsas privadas já em funcionamento, uma vez que estas se regulam por leis de direito privado.

Além disso, convém assinalar que dentro de um regime calcado em moldes democráticos, a intervenção parcial do Estado na economia privada, fundindo-a com a economia pública, é feita com forte protesto da classe capitalista, e essa medida apenas é justificável quando as emprêsas parti-

(1) FRANCISCO CAMPOS — *Pareceres* — Rio de Janeiro — Tip. do Jornal do Comércio — 1934 — 1.ª série — pág. 189.

culares não quiserem se submeter à fiscalização do poder público, o que constitui até mesmo caso de estatização.

Talvez a regulamentação direta pelo poder público, procedendo à estatização ou municipalização das emprêsas exploradas de serviços de utilidade pública, fôsse o ideal almejado (2).

Mas aí entramos novamente na parte a que nos referimos atrás. No estado liberal em que vivemos, é muito difícil coarctar completamente a iniciativa privada. Esta só deve ser cerceada ao entrar em conflito com os interêsses coletivos. E uma vez que a liberdade econômica seja efetivamente regulamentada pelo Estado, poderá ela desempenhar muito bem algumas funções dêsse mesmo Estado. De resto, convém frisar que, se investigarmos a história das concessões de serviços públicos, vamos notar que elas se originaram justamente em virtude da carência de meios econômicos e financeiros do Estado, que se viu na contigência de delegar parte de suas funções a entidades privadas.

Atualmente, não são as autarquias administrativas desdobramentos da atividade onímoda do Estado, na prestação de serviços indispensáveis ao público?

Ao tocarmos nesse ponto, entramos desde logo no capítulo da regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública por comissões, poderosos organismos autárquicos que, situados de permeio às emprêsas concessionárias e o Estado, exercem funções que êste, por si só, não poderia desempenhar em face da multiplicidade de problemas administrativos com que constantemente se defronta.

E, por constituirem os Estados Unidos o país onde as comissões surgiram pela primeira vez, e existem em maior abundância, tentaremos fazer um breve histórico das mesmas.

III — BREVE HISTÓRICO DAS COMISSÕES NOS ESTADOS UNIDOS

Antes de mais nada, devemos sublinhar que a regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública constitui assunto de tamanha significação nos Estados Unidos que JOHN BAUER, uma das maiores autoridades na matéria, lecionou sôbre ela nas universidades de Princeton e Cornell.

Segundo nos informa ELIOT JONES em seu famoso livro *Principles of Railway Transportation*, a regulamentação efetiva das estradas de ferro pelo Estado começou em 1870.

As comissões então instituídas tinham, no entanto, apenas o poder de supervisão.

Assim continuaram até 1905.

Em 1885 foi criado o "Board of Gas Commissioners", como resultante dos insistente reclamos populares. Em 1887 o poder dessa junta foi ampliado, abrangendo também a regulamentação da energia elétrica, e o nome foi mudado para "Board of Gas and Electric Light Commissioners".

Onze anos mais tarde, foi criada no setor das ferrovias o "Board of Railroad Commissioners".

Sòmente em 1905 é que surgiram as comissões com o característico que presentemente têm de órgãos controladores, por causa da áspera luta que se travou entre as massas populares e as estradas de ferro, o que atraiu sobremodo a atenção da opinião pública para êsse magno problema.

O liberalismo "à outrance" predominante ao tempo nos Estados Unidos, como de resto em quase todos os países civilizados do mundo, redundou na cobrança de tarifas exorbitantes por parte dos empresários das estradas de ferro, que longe de servirem ao público, antes cuidavam de aumentar gananciosamente seus dividendos.

Em conseqüência, entre 1905 e 1907, foram instituídas quinze comissões regulamentadoras de estradas de ferro, oito em Estados onde nem comissões havia, e sete em Estados que substituíram seu regime antigo por outro de natureza diferente.

Desnecessário se torna historiar todo o movimento comissional das ferrovias. Basta salientar que atualmente, em cada unidade federativa dos Estados Unidos, com exceção de Delaware, há uma comissão de estradas de ferro.

Nos outros ramos dos serviços de utilidade pública também já existe a regulamentação por comissões.

Em 1906, as companhias telefônicas foram postas sob o contrôle da "Highway Commission", e em 1914 as emprêsas de água, anteriormente sob a direção da "Commission of Corporations", ficaram

(2) Sôbre êsse aspecto do problema, recomendamos a leitura do artigo do Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS, — Técnico de Organização, inserto em o número de janeiro do corrente ano, da "Revista do Serviço Público", e intitulado *A organização dos serviços públicos de caráter local e o problema da municipalização.*

sob o contrôle jurisdicional do "Board of Gas and Electric Light Commissioners", existente desde 1887.

Em New York a marcha das comissões se deu sempre em grau ascendente.

Em 1905 havia a "Comission of Gas and Electricity", com atribuições de fixar o preço máximo do gás e da eletricidade. Já em 1927, após sucessivas transformações e melhoramentos em sua estrutura interna, a "Public Service Commission" e a "Transit Commission" ficaram como divisões do "Department of Public Service", assim permanecendo até os dias presentes.

Nos outros Estados federados as comissões se disseminaram, igualmente, de maneira sensível.

Tudo isso vem demonstrar cabalmente que a regulamentação dos serviços de utilidade pública, por meio de comissões, constitui método reconhecidamente científico e, portanto, de vantagens incalculáveis no trato de problemas dêsse gênero.

Quase tôdas as comissões formadas desde 1907 são de tipo mandatório, distinto dos tipos consultivos e supervisores. A algumas são delegadas atribuições para exercer supervisão contínua sôbre os serviços de utilidade pública, fixação de tarifas justas e razoáveis, bem como consolidação de determinados "standards" de serviço.

Nos municípios dos Estados Unidos, o surto gradual dessas entidades tem sido enorme, e quase tôdas se revestem da mesma feição estrutural.

Qualquer que seja o desenvolvimento futuro dêsses órgãos regulamentadores das utilidades públicas, de uma coisa podemos desde logo ter a certeza: os serviços de utilidade pública, nos Estados Unidos, jamais voltarão ao sistema antigo da livre concorrência das emprêsas comuns.

IV — FINALIDADES DAS COMISSÕES.

Múltiplas são as finalidades das comissões. Podem, entretanto, se resumir em três fundamentais:

a) tarifas razoáveis;
b) serviço adequado;
c) estabilidade financeira.

Històricamente, como já vimos, a luta travada entre o povo e as emprêsas, teve por objetivo a diminuição do custo das tarifas.

E, pode-se dizer que, de um modo geral, do princípio das tarifas razoáveis é que decorrem todos os outros. Com efeito, sem a fixação de tarifas razoáveis é impossível estabelecer-se uma regulamentação efetiva.

Por conseguinte, o postulado do serviço adequado se encontra em conexão íntima com o das tarifas razoáveis.

De mais a mais, na regulamentação do serviço das utilidades públicas as comissões devem levar em conta a qualidade e quantidade, extensão e melhoria, e a obtenção do serviço para o público pelo custo mínimo, como se fôra diretamente prestado pelo Estado.

A estabilidade financeira consiste na atribuição outorgada às comissões para examinar o capital das companhias, a distribuição das ações entre seus membros, o dividendo que cada acionista percebe, de vez que, consoante assevera PONTES DE MIRANDA, na exegese que faz do artigo 147 da Constituição Brasileira, "não é justo qualquer lucro acima das taxas de usura".

Antes de concluir essa parte é preciso acentuar que, para atingir êsses objetivos, torna-se necessário usar de meio eficacíssimos. O mais importante, sem dúvida, é o da supervisão da contabilidade própria das emprêsas. De feito, o contrôle regular da escrituração das emprêsas exploradoras de serviços públicos constitui condição básica de regulamentação. Eis o que nos diz a respeito o Professor LUIZ ANHAIA MELLO, da Escola Politécnica de São Paulo:

> "O contrôle da contabilidade das emprêsas é condição *sine qua non* da regulamentação. E' necessário em primeiro lugar que a escrituração seja *honesta* e *científica*.
>
> E' preciso que as *despesas reais de instalação* e operação sejam honestamente escrituradas, para se poder calcular o capital empregado, a retribuição e as tarifas razoáveis. E' preciso que a Comissão examine detalhadamente, pelos seus peritos contabilistas, todos os documentos sôbre os quais se baseia a escrita das emprêsas. Diz BAUER que, nesse particular, não pode haver *blind acceptance*, não se podem admitir sem exame as alegações das emprêsas. Os comissários precisam ser *santomés*." (3)

Quase todos os estatutos das emprêsas concessionárias existentes nos Estados Unidos dão às

(3) LUIZ ANHAIA MELLO — *O problema econômico dos serviços de utilidade pública* — Publicação da Prefeitura de São Paulo — pág. 109 — 1940.

comissões poderes para estabelecer sistemas uniformes de contabilidade para os vários tipos de sociedades sob sua jurisdição.

Tôdas as finalidades que apontamos, porém, sòmente poderão ser realmente atingidas por meio da regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública por comissões.

O estudo dessas finalidades constitui assunto de tamanha importância que apenas sôbre a primeira delas, a das tarifas, há numerosos estudos em que surgem as mais variadas controvérsias.

V — O ARTIGO 147 DA CONSTITUIÇÃO DE NOVEMBRO

Da interpretação sucinta do artigo 147 da Constituição de 1937, concluímos que tôdas as finalidades assinaladas no tópico precedente poderão ser perfeitamente atingidas através da regulamentação efetiva por comissões, já que o artigo mencionado fala em uma lei orgânica federal que poderá fixar:

1) o "standard" de serviço;
2) as tarifas a cobrar;
3) os lucros;
4) a estrutura financeira;
5) os métodos de contabilidade.

E, como o diploma político brasileiro sòmente se refere aos serviços concedidos, devemos optar entre a regulamentação puramente contratual e a regulamentação por comissões, para conseguirmos aquêles objetivos.

Os casos da regulamentação por meio de sociedades de economia mista, ou através da estatização ou municipalização, que, conforme já vimos, oferecem aspectos de suma importância, estão completamente prejudicados, pois que nos devemos cingir ao pacto constitucional, que a êsse propósito é claro e explícito.

Quanto à regulamentação contratual já tivemos o ensejo de evidenciar seus maléficos efeitos. Citemos, todavia, a opinião autorizada do Professor BILAC PINTO, a respeito dêsse tipo de regulamentação ainda existente no Brasil:

> "A *regulamentação contratual*, burocrática, formal e inócua, vem sendo praticada em nosso país desde o Império e, no decurso dêsse longo período, se tem revelado aqui, como em tôda parte — completamente inadequada e imprópria aos seus fins". (4)

Comentemos ainda mais um fato interessante com referência ao dispositivo constitucional.

Se bem que o artigo 147 da Constituição dê margem à revisão dos contratos, tal medida é supérflua se adotarmos o critério das comissões, visto que os problemas das tarifas, do serviço, poderes e limites da fiscalização, são de exclusiva competência dessas entidades. São, efetivamente, assuntos que concernem à própria estrutura orgânica dêsses órgãos.

Ademais, não se concebe existam direitos adquiridos contra os interêsses vitais da Nação. O lucro privado de uma emprêsa não pode transcender os limites das necessidades prementes das coletividades.

De maneira que, temos de apelar compulsòriamente para a regulamentação efetiva por comissões, como única medida capaz de dar plena satisfação ao preceito constitucional.

Entretanto, é de conveniência que a Lei Orgânica a que alude o artigo 147 estipule como princípios basilares para as futuras concessões no Brasil os itens que se seguem:

1) Concessão por prazo indeterminado;
2) Indenização eqüitativa no caso de terminação do contrato;
3) Remuneração adequada do capital, em regime de serviço pelo custo;
4) Contrôle administrativo, contábil, econômico e financeiro pelas comissões.

Na verdade, sòmente uma regulamentação maleável, que preencha os requisitos acima enumerados, poderá trazer resultados bons e proveitosos.

Já GLAESER dizia que "administrative flexibility is essential to efficient regulation."

VI — A AUTONOMIA FINANCEIRA DAS COMISSÕES

No quadro geral das atividades administrativas do Estado, podemos classificar as comissões como sendo órgãos autárquicos. Fazem parte da administração indireta do Estado. Constituem entida-

(4) BILAC PINTO — *A regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública* — Edição "Revista Forense" — pág. 31.

des de patrimônio e rendas próprias, situadas entre o Estado e as companhias concessionárias, como prolongamentos da atividade daquele.

O conhecido jurista argentino RODOLFO PICCIRILLI situou devidamente as comissões na estrutura geral da administração do Estado, ao pontificar: "Esta forma de regular los servicios estableciendo "comisión de servicios publicos", no es un contrato entre el Estado y los concessionarios, sino el ejercicio propio y exclusivo del Estado em virtud de su poder de policia, emanación de su soberania para salvaguardar los interesses de la colectividad" (5).

E, de entre os vários tipos de autarquias administrativas catalogadas segundo sua autonomia financeira completa ou parcial, diante da não intervenção ou intervenção do Estado nessa esfera de atividade financeira, as comissões, como já dissemos, se agrupam como sendo organismos de plena autonomia financeira.

No Brasil, admitindo-se a hipótese de o govêrno federal centralizar a regulamentação dos serviços de utilidade pública, com a criação de sub-comissões nas principais cidades do país, a comissão federal custearia tôdas as suas despesas com o produto das taxas impostas às emprêsas sujeitas à regulamentação, ademais, da imposição de multas às companhias que não quiserem se submeter à regulamentação, e entrada de outras rendas eventuais. Para isso seria necessário uma reforma em nossa política fiscal, no concernente a êsse aspecto do problema.

Estruturada nesses moldes, a própria comissão federal, que BILAC PINTO sugere seja denominada Comissão Federal de Serviços de Utilidade Pública, elaboraria seu orçamento, submetendo-o à aprovação do Presidente da República.

Êsses são os aspectos financeiros mais interessantes das comissões.

E no fato de elas se organizarem com total autonomia financeira é que reside a principal viabilidade da sua constituição no Brasil, uma vez que a União não arcará com despesa nenhuma; antes, ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, onde parte da despesa pública, embora diminuta, é dispendida nas comissões, entre nós, elas terão ainda, como é de se presumir, determinado lucro, a menos que surjam casos fortuitos que requeiram a consignação no orçamento de dotações adequadas.

(5) Dr. RODOLFO PICCIRILLI — *El privilegio en las concesiones de servicios publicos* — Pág. 92 — 1936.

VII — O ELEMENTO PESSOAL DAS COMISSÕES

Em 1907, em Staunton, no Estado de Virgínia, ao lado do prefeito, o "mayor", surgira na administração municipal o "manager", o técnico que cuida dos assuntos de administração local, sem preocupar-se com os problemas políticos do município.

Desde então a separação nítida entre a administração e o govêrno, já acentuada com vigorosos traços por FRANK J. GOODNOW, em sua célebre obra publicada em 1900, "Politics and Administration", tomou incremento considerável, disseminando-se por todos os municípios estadunidenses.

Atualmente, conforme o testemunho fidedigno de PFIFFNER e REED, perto de 492 cidades americanas têm seu "manager".

Essa feição característica do govêrno local foi se estendendo a pouco e pouco, até se entrosar definitivamente no âmbito da administração pública.

Nos Estados Unidos, à semelhança do que acontece na Rússia, a vitória do técnico na administração pública, em contraposição ao amador, constitui hoje em dia fato indiscutível. A racionalização da administração pública, através do recrutamento e seleção de pessoal hábil, colocou aquela em consonância com as mutações técnicas e econômicas da sociedade, em que problemas de aspectos vários têm surgido, exigindo pronta solução dos poderes públicos.

Essa tem sido igualmente a razão, e quiçá a mais significativa, do triunfo da regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública por comissões, visto como os membros componentes destas devem ser técnicos de largo tirocínio, conhecedores do assunto em tôdas suas múltiplas modalidades.

Nos Estados Unidos, em que pese ao contrôle político externo, aliás exprobado por inúmeros tratadistas como a falha mais grave das comissões, os "staffs" permanentes dêsses órgãos são selecionados através de listas qualificadas, em que se examinam de preferência o mérito e a competência dos candidatos, e por isso as posições técnicas são ocupadas, na sua grande maioria, por indivíduos altamente qualificados, que sempre demonstraram

profundo interêsse no planejamento das atividades gerais.

A nomeação dos engenheiros, contadores, estatísticos e membros do conselho, tem se revestido de caráter eminentemente apolítico, ainda que apresente pequenos senões a corrigir. Muito têm realizado êsses membros no estudo dos problemas gerais, no traçamento da política e métodos a seguir, na indicação de melhoramentos a fazer, além do encargo que lhes é atribuído de trazer perante as comissões as dificuldades com que muitas vêzes se defrontam.

VIII — AS COMISSÕES E A DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DO D.A.S.P.

Não é a primeira vez que temos recorrido aos ensinamentos dos Estados Unidos para solver vários de nossos problemas constitucionais e administrativos, quando outra fonte mais importante não se nos oferece.

Como sempre, porém, temos evitado uma cópia fiel dos modelos norte-americanos, procurando sempre adaptá-los à nossa estrutura fisiográfica, econômica e social, única maneira de auferirmos resultados benéficos.

No caso da regulamentação por comissões, a mesmíssima coisa deve acontecer, uma vez que as comissões nos Estados Unidos têm produzido efeitos salutares.

Quanto a essa questão devemos, outrossim, evitar a trasladação total do paradigma norte-americano, afastando sobretudo os erros que ali se repetem, e que de nenhum interêsse seria trazer para aqui.

Para melhor elucidação do fato, devemos recorrer à lição do Prof. BILAC PINTO, ex-membro da Comissão Especial encarregada de elaborar o anteprojeto da Lei Orgânica Federal, regulamentadora do art. 147 da Constituição de novembro, que, no meu modo de entender, foi quem melhor estudou o problema entre nós.

Sugere o eminente jurista brasileiro, já tantas vêzes aqui citado, seja criada inicialmente uma Comissão Federal, com sede na Capital da República, e sub-Comissões nos Estados.

A sub-Comissão de São Paulo, dado o número considerável de serviços de utilidade pública ali existentes, deverá ser organizada juntamente com a Comissão Federal.

Esta, com plena autonomia financeira e administrativa, ao princípio poderá ser integrada por três membros de reconhecida idoneidade moral e técnica, nomeados pelo Presidente da República.

As sub-Comissões Federais nos Estados também poderão ser integradas por três membros, indicados pela Comissão Federal e nomeados pelo Presidente da República.

A Comissão Federal e as sub-Comissões Estaduais terão seus regulamentos internos próprios.

Desde já podemos adiantar que tanto a organização material como a organização formal das comissões deveriam ser objeto de estudo por parte da Divisão de Organização e Coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público, já que êste órgão "staff" tem a seu cargo a organização, em moldes científicos, da administração pública brasileira, e as comissões, como já assinalamos, como órgãos autárquicos, são entidades de direito público.

Como será de conveniência que a Comissão Federal seja criada concomitantemente com a subcomissão de São Paulo, esta poderia ser organizada pela Divisão de Organização e Coordenação do D.S.P. de São Paulo, que para isso poderia entrar em entendimentos diretos com a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., dando perfeito sincronismo à ação posterior.

Tanto essa Divisão como aquela poderiam também exercer funções de supervisão sôbre as comissões, mediante um estudo minucioso e atento das emprêsas concessionárias, evitando que estas deixem de cumprir à risca suas verdadeiras finalidades, que se cifram, afinal, na boa prestação de serviços ao público.

Ambas as Divisões encontrarão, como é certo, outros problemas vitais a resolver, e poderiam apresentar sugestões importantes, dada a experiência e conhecimento técnico dos membros que as integram.

Nessa parte, muito ainda poderíamos ajuntar a propósito da regulamentação dos serviços de utilidade pública por comissões. Nosso intuito, porém, é apenas o de focalizar algumas idéias gerais sôbre o assunto que reputamos de alta significação para os interêsses nacionais, e, uma vez tomada a peito

sua realização, deverá sem dúvida ser precedida de um levantamento e análise da situação de tôdas as utilidades públicas do Brasil, a fim de proceder-se ao planejamento, execução e contrôle das atividades ulteriores.

Para isso, além da enorme literatura norte-americana sôbre o assunto, já possuímos bibliografia bem interessante.

Sòmente aproveitamos a oportunidade para frisar que um dos problemas mais importantes a ser ventilado, será o de saber se as comissões terão caráter jurisdicional autônomo, com sentenças inapeláveis, ou ficarão, como acontece nos Estados Unidos, sujeitas a recurso para os tribunais ordinários.

Desde já podemos antecipar que, nesse particular, é de conveniência nos afastemos do tipo norte-americano, dando ampla autonomia administrativa às comissões, por isso que, além de os juízes não serem técnicos em utilidades públicas, os fatos têm demonstrado sobejamente que a tendência dos tribunais é, com raras exceções, quase sempre a de assegurar proteção ilimitada à propriedade privada, o que fazem, aliás, dando cumprimento aos textos legais.

O Prof. FRANCISCO CAMPOS, em cuja coletânea de pareceres, alguns proferidos como Consultor Geral da República, encontramos páginas das mais lúcidas e convincentes sôbre o assunto que ora divulgamos, merecedoras de cuidadosa atenção, é de parecer se faculte às comissões relativa autonomia.

Efetivamente, seu modo de pensar não suscita dúvidas ao assim exprimir-se:

> "Se nos inclinamos a conferir à decisão dessas comissões o *caráter de conclusiva e final* (o grifo é nosso) quanto aos fatos e à apreciação do seu mérito em relação ao fim, que é fixação de tarifas, julgamos, contudo, que deve caber ao judiciário revê-las, anulando-as, tôda vez que verificar que não foi observado o processo legal, ou o método de inquérito adequado à verificação dos fatos". (6)

IX — A REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA E O APÓS-GUERRA

Se já antes da conflagração atual a intervenção do Estado em vários setores da economia privada se fazia sentir de maneira sensível, maior ainda será essa ingerência após a guerra, porque assim o exigirão as necessidades coletivas.

Efetivamente, é inconcebível se continue a deixar determinados setores da economia entregues ao livre jôgo da concorrência, sem a intervenção do Estado como regulamentador da atividade particular, traçando novas diretrizes a seguir, já que sabemos perfeitamente que foi o individualismo desenfreado, produtor de monopólios insaciáveis, que arrastou a humanidade ao abismo da guerra.

De outro modo, novas concentrações capitalistas advirão, trazendo consigo um cortejo de crises econômicas assoberbantes, que continuarão a minar periòdicamente os fundamentos estruturais da sociedade.

Ademais, não ignoramos que, se múltiplos e complexos serão os problemas a resolver após a guerra, de ordem espiritual e material, o mais significativo, o mais premente, será o problema econômico, sem cuja solução nada se fará, porque os outros dêle são decorrentes.

Assim, pois, todos os países que ainda não regulamentaram seus serviços de utilidade pública sob bases racionais — e nesse caso estão todos os países da América do Sul — terão de fazê-lo, sob pena de contribuir para o surto de graves transtornos às coletividades.

Tudo nos leva a crer que saberemos resolvê-lo satisfatòriamente uma vez que temos para isso os elementos indispensáveis, consubstanciados no diploma legal de novembro.

Com efeito, basta apenas pôr em prática o dispositivo constitucional.

(6) FRANCISCO CAMPOS — *Direito Administrativo* (Pareceres) — Rio de Janeiro — Tip. do Jornal do Comércio — 1935 — 1.ª série — Pág. 146.

BIBLIOGRAFIA

Nacional:

1. ARAUJO CASTRO — *A Constituição de* 1937 — Livraria Editora Freitas Bastos — 1938.

2. ALFREDO VALADÃO — *Exposição de motivos do Ante-Projeto do Código das Águas* — Rio — Imprensa Nacional — 1933.

3. *Ante-Projeto do Código das Águas* — ALFREDO VALADÃO, Relator; INÁCIO VERÍSSIMO DE MELO; CASTRO NUNES.

4. BILAC PINTO — *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública* — Edição "Revista Forense" — Rio — 1941.

5. FRANCISCO CAMPOS — *Pareceres e Direito Administrativo* (Coletânea de vários pareceres) — Edições da "Revista Forense".

6. LUIZ ANHAIA MELO — *O problema econômico dos serviços de utilidade pública* — São Paulo — Publ. da Pref. do Município de São Paulo — 1940.

7. LAHYR DE REZENDE TOSTES — *Serviços de utilidade pública e suas bases de tarifa* — Livraria Editora Freitas Bastos — 1940.

8. MEIRELES TEIXEIRA — *O problema das tarifas nos serviços públicos concedidos* — Dep. Jur. da Pref. de São Paulo — 1941.

9. PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 10 de novembro de* 1937 — Irmãos Pongetti — Rio — 1938.

10. *Revista Forense* — Fascículo 457 — Julho de 1941.

11. THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo* — Volumes IV e VI.

Estrangeira :

12. CARL BRINKMANN — *Public Utilities;* in "Encyclopaedia of the Social Sciences" — New York — The Macmillan Company — 1937 — Vol. 12.

13. CASSIUS M. CLAY — *Regulation of Public Utilities* — New York — Henry Holt and Company — 1932.

14. ELIOT JONES e TRUMAN C. BIGHAM — *Principles of Public Utilities* — New York — The Macmillan Company — 1939.

15. ERNST FREUND — *Administrative powers over persons and property* — 1929.

16. FRANCIS X. WELCH, B. LITT, LL. B. LL. M., Edited and annotated by — *Cases on Public Utility Regulation* — Second Edition — Public Utility Reports — 1936.

17. G. LLOYD WILSON, JAMES M. HERRING e ROLAND B. EUSTLER — *Public Utility Regulation* — New York — McGraw-Hill Book Company, Inc. — First edition.

18. HARRY L. PURDY, MARTIN L. LINDALL and WILLIAM A. CARTER — *Corporate concentration and Public Policy.*

19. JAMES C. ONBRIGHT e GARDINER C. MEANS — *Holding Companies;* in "Encyclopædia of the Social Sciences" — New York — The Macmillan Company — 1937 — Volume 7.

20. JOHN BAUER — *Effective Regulation of Public Utilities* — New York — The Macmillan Company — 1925.

21. JOHN DICKINSON — *Commissions;* in "Encyclopaedia of the Social Sciences" — New York — The Macmillan Company — 1937 — Volume IV.

22. JOHN M. CLARK — *Social Control of Business* — New York — McGraw-Hill Book Company, Inc. — 1939 — Second edition.

23. JOHN M. PFIFFNER — *Municipal Administration* — New York — 1940.

26. RAFAEL BIELSA — *Derecho Administrativo* — Volume I — Buenos Aires — 3.ª edição — 1937.

27. RODOLFO PICCIRILLI — *El privilegio en las concesiones de servicios publicos* — Buenos Aires — 1936.

24. L. R. NASCH — *The Economics of Public Utilities* — 2.ª edição — New York e Londres — McGraw-Hill Book Company, Inc. — 1931.

25. MARSHALL E. DIMOCK — *British Public Utilities and National Development* — London — 1933.

28. WILLIAM A. PENDERGAST — *Public Utilities and the People* — New York — D. Appleton-Century Company — 1933.

29. WILLIAM BENNETT MUNRO — *Municipal Administration* — New York — The Macmillan Company — 1935.

30. W. P. WILLOUGHBY — *Principles of Judicial Administration* — Washington — 1929 — Chap. III.

Planejamento em larga escala

Uma ilustração: a T. V. A.

LUTHER GULICK
(Tradução e introdução de BENEDICTO SILVA)

A Conferência de Cientistas reunida em Londres em fins de setembro de 1941, por iniciativa da "British Association for the Advancement of Science", e sob os auspícios do Govêrno Inglês, para o fim especial de discutir o tema — A Ciência e a Ordem Mundial, *atraiu dezenas de representantes de numerosos países. Destacados professôres, sábios e eruditos, mundialmente conhecidos pelos seus triunfos e pelas suas conquistas nos diversos ramos das atividades intelectuais, tomaram parte nas discussões e apresentaram trabalhos escritos ao exame de seus pares. Lá estavam escritores como* WELLS, *economistas como* DOBB, *financistas como* SHIRRAS, *sociólogos como* BERNAL *e* CROWTHER, *engenheiros como* VOLTERRA, *políticos como* EDEN, *médicos como* JULIUS LOWY, *biólogos como* WADDINGTON, *metalurgistas como* WALLACH, *sem falar em participantes universalistas como* HALDANE, *o grande* LANCELOT HOGBEN, JULIAN HUXLEY *e muitos outros.*

Dentre os homens de ciência americanos que compareceram à Conferência, cumpre destacar o Prof. LUTHER GULICK, *Presidente da "American Society for Public Administration" e autor principal da famosa obra* Papers on the Science of Administration.

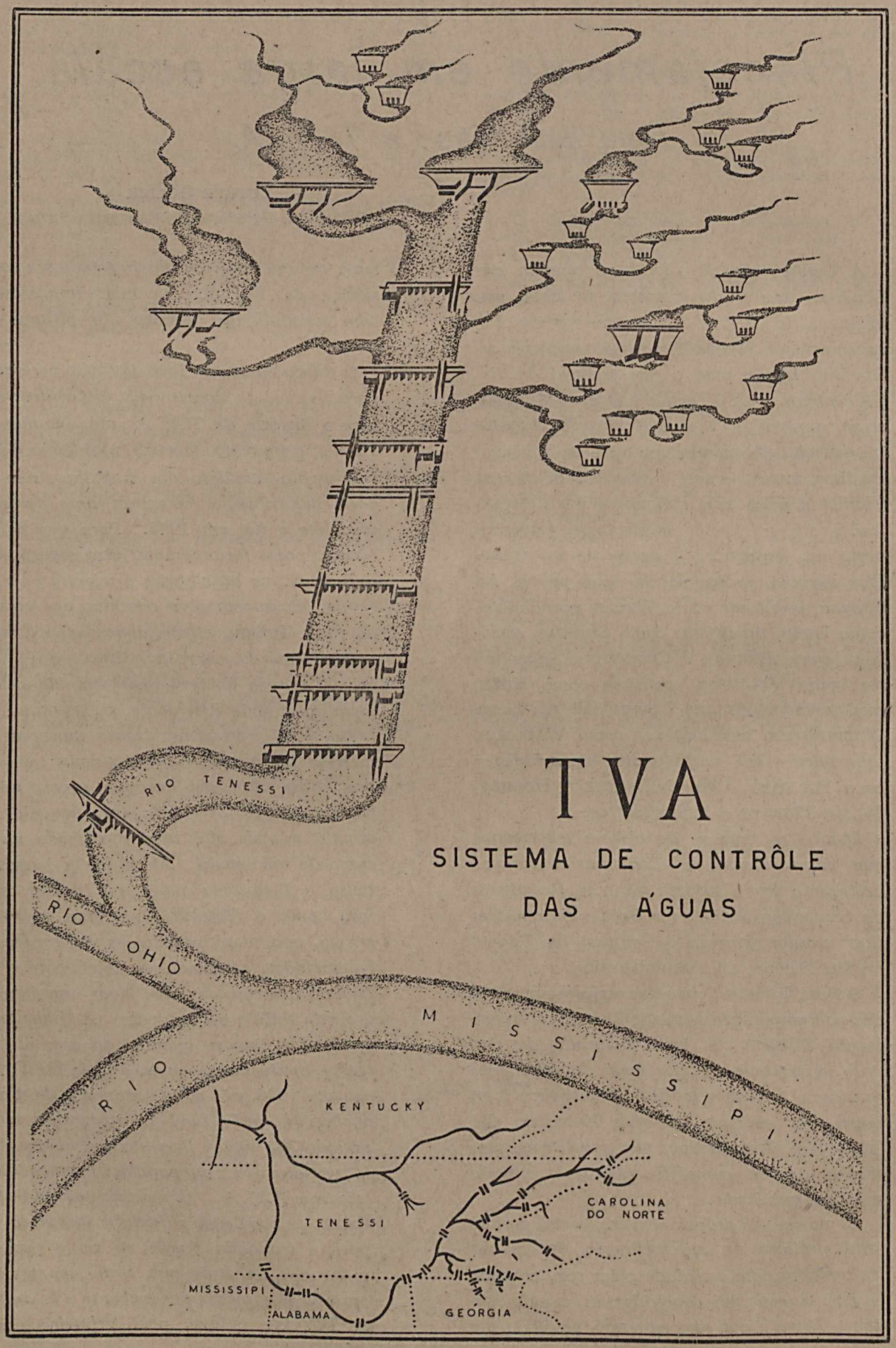
O Prof. GULICK *é uma das maiores autoridades contemporâneas em matéria de Administração Pública. A justa nomeada de que goza, grangeou-a êle por meio de atividades práticas e trabalhos teóricos de altíssimo teor, como, por exemplo, as suas* Notes on the Theory of Organization, *que constituem sem dúvida o mais completo estudo do assunto até hoje publicado.*

Conforme êle próprio declara, certos problemas práticos de administração devem ser enfrentados com seriedade pelos que, acabada a guerra, esperam construir um mundo melhor. Levado por essa previsão, escolheu por tema de sua contribuição a gigantesca experiência da T.V.A., "a mais imaginosa e bem sucedida da América nos últimos dez anos".

O relato feito pelo Prof. GULICK *perante os participantes da Conferência de Cientistas cobriu a história da T.V.A. até setembro de 1941 e, conquanto deixasse entrever o desenvolvimento imediato dos trabalhos, não poderia naturalmente constituir uma descrição completa e fiel em 1945. Para que o interessado possa formular um juízo seguro sôbre a T.V.A. na atualidade, é necessário acrescentar, às informações contidas no trabalho do Prof.* GULICK, *alguns dados adicionais.*

Conforme disse STUART CHASE, *a T.V.A. é talvez a mais notável realização de caráter social do grande Presidente* ROOSEVELT.

Em 1944, várias inundações causaram tremendos prejuízos a diversas zonas americanas. Haja vista, por exemplo, o caso da enchente do rio Missouri, que, naquele ano, atingiu o mais alto nível verificado no decurso de um século. Além de ser menos extenso, o Tennessee não é um rio tão caudaloso como o Missouri. As suas enchentes, porém, assumiam proporções de verdadeiras calamidades, assolando as populações e destruindo as riquezas nas duas margens em grau de flagelo da natureza. A despeito das tremendas chuvas, maiores do que as registradas desde muitos anos, o Vale do Tennessee, em 1944, não só não soireu o flagelo das enchentes, senão também atravessou todo o período das águas livre do receio que tanto sobressaltava a sua população, antes de ser criada a T.V.A. Como disse ainda STUART CHASE, *a população ribeirinha tornou-se próspera e tranqüila graças ao rio e perdeu o mêdo dos desastres, que, como espantalho, a oprimia nos meses de enchente (v. gráfico). A T.V.A. obteve, pela primeira vez na*


TVA
SISTEMA DE CONTRÔLE
DAS ÁGUAS
RIO TENESSI
RIO OHIO
RIO MISSISSIPI
KENTUCKY
TENESSI
CAROLINA DO NORTE
MISSISSIPI
ALABAMA
GEÓRGIA

história da civilização, esta coisa espantosa: domesticar um grande rio e controlar rigorosamente as águas das chuvas, caídas em quantidades incríveis durante vários meses. Segundo os últimos informes disponíveis, o Govêrno Federal Americano já despendeu com as obras da T.V.A., desde o seu início em 1934, cêrca de 700 milhões de dólares. A renda proveniente da venda de energia elétrica, conquanto as tarifas da T.V.A. sejam as mais módicas dos Estados Unidos, já monta a mais de 100 milhões de dólares e continua a crescer animadoramente. Nos dias que correm, a T.V.A. já se basta a si mesma em matéria de recursos, pois nos dois últimos anos financeiros não solicitou nem recebeu qualquer verba do govêrno federal: quer dizer, já entrou definitivamente na fase de rendimento, em que lhe é possível custear as despesas com as próprias rendas e até obter superavit, *como está acontecendo.*

Um dos fatôres que certamente contribuíram, em larga medida, para a eficiência administrativa da T.V.A., foi a adoção rigorosa do sistema do merecimento a que subordinou, desde o princípio, a sua política de pessoal. Diz STUART CHASE: *"Até hoje, a despeito de esforços incríveis por parte de politiqueiros locais, e dos brados angustiosos de alguns congressistas, não foi feita uma só nomeação de caráter político" para os quadros da T.V.A. E note-se que nada menos de quarenta mil pessoas trabalhavam para a emprêsa, em 1942, quando as obras de construção de reprêsas estavam no seu ápice. Atualmente, o número de operários em serviço na T.V.A. orça por vinte mil.*

Ao servir — quase diríamos ao redimir — a população do Vale do Tennessee, a T.V.A. preparou-se também para ser útil, como efetivamente tem sido, e de maneira espetacular, a tôda a nação americana. Não fôra a sua energia elétrica e a sua organização, "o programa de guerra dos Estados Unidos não se poderia ter cumprido nem de longe, no que respeita à produção de alumínio, de aviões, fosfatos, nitratos, navios, produtos químicos, granadas, bombas, etc."

Com a visão profética de um estadista de âmbito mundial, o Presidente FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, *o grande, inesquecível e formidável líder da humanidade, que acaba de desaparecer, mal assumia, em março de 1933, a presidência dos Estados Unidos, declarava que lhe parecia oportuno "começar um empreendimento sem paralelo na história americana".*

Referindo-se à T.V.A., no capítulo IV de seu livro On Our Way, *o Presidente* ROOSEVELT *escreveu: "Antes de vir para Washington eu havia decidido, por muitas razões, que o Vale do Tennessee ou, em outras palavras, tôda a bacia do rio Tennessee e seus tributários, constituiria base geográfica ideal para uma experiência de aproveitamento de terras em escala regional, compreendendo muitos Estados." Tal como previu o Presidente* ROOSEVELT, *a T.V.A. já hoje constitui um paradigma para os serviços de melhoramento e utilização de grandes cursos de água, que interessam às populações de muitos Estados. Trata-se, inequìvocamente, de uma verdadeira invenção social e de um novo nível de govêrno, isto é, o nível regional, situado entre o nível nacional e o nível estadual.*

De acôrdo com a teoria, a área regional, como recurso administrativo, oferece muitas *vantagens. Segundo* LEONARD D. WHITE, *"a área regional facilita a desconcentração de autoridade, a qual conduz à especialização útil do esfôrço, à ação mais expedita, à coordenação mais fácil das autoridades federais, estaduais e locais, e ao planejamento e tratamento compreensivo dos problemas peculiares a uma bacia ou a uma área funcional. Do ponto de vista dos governos estaduais, a área regional interestadual, estabelecida pelo govêrno nacional, provàvelmente facilita a coordenação e os contactos locais; a área regional assim criada é útil como meio de ação conjunta e também como proteção parcial contra novas perdas de poder em favor do govêrno central. Do ponto de vista da ação governamental efetiva, em problemas que estão acima do nível estadual mas abaixo do nacional, como, por exemplo, o uso da água derivada da Boulder Dam, a área regional é quase uma necessidade. Conquanto a área regional, como unidade política (isto é, como conjunto de Estados), ainda não esteja nos horizontes, como unidade governamental (Tennessee Valley Authority, Port of New York Authority) e como distrito administrativo está definitivamente estabelecida e*

aparentemente destinada a tornar-se de uso e significação cada vez mais importantes."

A realidade prática está demonstrando que a visão política e social do Presidente ROOSEVELT, *bem como as considerações teóricas do Prof.* WHITE, *tiveram a clareza e a lógica por fundamento e inspiração. A T.V.A. é sem dúvida um modêlo e uma indicação viva para a solução de problemas relacionados com o aproveitamento, em benefício dos povos modernos, das riquezas marginais acaso comprometidas pela ação do homem ,ou pela natureza, nas bacias dos grandes rios. E para terminar, as seguintes palavras de* STUART CHASE: *"As populações dos vales de outros grandes rios da América do Norte, bem como de outros países, virão, mais tarde ou mais cedo, a tirar proveito do exemplo do Vale do Tennessee. Nêle existe alguma coisa de demasiadamente importante para que passe despercebida ao conhecimento do mundo."*

NINGUÉM hoje pode encontrar-se no solo da Inglaterra, depois de anos de ausência, sem render tributo ao que aqui observa em matéria de valor não só da fibra moral, senão também da imaginação e da inteligência, valor que se projeta sôbre o mundo que esperamos edificar quando terminar êste assalto à nossa liberdade e ao nosso progresso. Acredito que, no momento em que nos reunimos para considerar a contribuição que os homens de ciência podem prestar, seja oportuno tratarmos também dos problemas práticos de administração, que nos cumpre enfrentar, e por isso me atrevo a fazer êste relato de uma experiência realizada em meu país e considerada a mais imaginosa e bem sucedida da América, na última década — trata-se da Autoridade do Vale do Tennessee, ou T.V.A., como a chamamos.

Acompanhando pouco mais ou menos a costa sul do Atlântico nos Estados Unidos, e a uns 400 ou 500 quilômetros da mesma, encontra-se a cadeia dos Montes Apalaches. A uma distância compreendida entre 70 e 130 quilômetros mais a oeste se alça a cadeia paralela dos Cumberland. Entre estas elevações de 4 a 6 mil pés de altura se acha o Vale do Tennessee. No ponto em que as montanhas se dirigem para o sul e o oeste, nos Estados de Alabama e Georgia, o Vale do Tennessee pende para o oeste e o norte e penetra nos vales do Ohio e do Mississipi.

O Vale do Tennessee tem a forma do braço de um homem; o ombro está nos Estados da Virgínia e da Virgínia Ocidental; o braço pròpriamente dito, no Tennessee oriental e na parte ocidental da Carolina do Norte; o cotovêlo está em Alabama; o ante-braço no Tennessee e o punho em Kentucky. Entre o ombro e o cotovêlo há uma distância de 500 quilômetros e, entre o cotovêlo e a mão, outra de 600 quilômetros.

Abatendo as florestas e lavrando os claros, o homem civilizado criou nesta zona um problema para si mesmo. A precipitação pluvial do vale é de 50 polegadas por ano, chegando ao máximo de 80 nas grandes chuvas. Desaparecidas as florestas, tôda esta água — 6 mil toneladas anuais por acre — corre para o rio e êste para o mar, arrastando a preciosa capa das terras de cultura e semeando a destruição por entre as populações, nas aldeias e nas cidades levantadas pelo comércio à margem do rio. Agindo "com prudência" para conseguir sua própria independência, cada sitiante logrou, com o passar das gerações, socavar tôda a zona e, com isso, aluir a si próprio.

Esta parte dos Estados Unidos tem abundantes recursos naturais. Ainda possui madeiras e terras ricas; em Alabama há 800 milhões de toneladas de minério de ferro. Há carvão, petróleo, várias matérias primas da indústria química, corantes, esmeril, elementos fertilizantes, argilas de cerâmica e argilas detentoras de aluminium.

A superfície desta zona é de 26 milhões de acres — pouco mais ou menos a da Inglaterra; mas com tôda sua riqueza potencial, mantém sòmente 2 milhões de habitantes e, ainda assim, em um nível de vida inferior ao nível médio dos Estados Unidos. Em algumas partes do vale, a renda média por família tem chegado a ser inferior a 100 dólares anuais.

Outro aspecto do problema é puramente governamental. Os limites dos Estados, nessa zona, foram fixados de maneira diversa: alguns, em Londres, por concessões reais; outros, por legislações coloniais, antes de 1789; outros, finalmente, por acordos e leis posteriores. Criaram-se Estados, que se chamam soberanos, e só no vale surgiram 100 condados, — tudo isso sem se levar em conta o problema maior com que agora se vêem a braços a região e seus habitantes. E assim, incapaz de se organizar e resolver o problema, a população da região, embora dispondo de uma economia potencialmente rica, fenecia inevitàvelmente, con-

denada ou à exploração exterior ou ao deterioramento progressivo.

Há mais de cem anos, quando o Presidente Monroe, mais conhecido por sua política exterior, preconizou melhoramentos para as condições de navegabilidade do rio Tennessee, o Govêrno Federal passou a figurar nesse quadro; mas nada se fêz.

O problema das inundações, ao crescer em severidade, determinou gastos elevados de proteção, por parte do Govêrno Federal, durante mais de 100 anos, principalmente ao longo dos rios Ohio e Mississipi, gastos feitos com a esperança de que os diques, reprêsas e desvios domassem as enchentes. A despeito disso, de 10 em 10 anos, aproximadamente, os rios voltavam a sair dos respectivos leitos. Em 1927, uma inundação deixou 700 mil pessoas ao desabrigo.

Nos princípios do século surgiu o interêsse pela fôrça hidráulica. Em 1903, ao vetar a lei do Congresso, que autorizava a instalação de uma usina hidro-elétrica particular no Tennessee, o Presidente Theodore Roosevelt estabeleceu uma política importante, porque considerava que o progresso hidráulico deveria marchar de mãos dadas com a navegação, e em apoio da navegação, cujo contrôle, de acôrdo com a Constituição, é da alçada exclusiva do govêrno nacional.

A necessidade de fôrça elétrica para produzir nitratos, durante a última guerra mundial, provocou o primeiro impulso real para a frente. Foi durante a presidência de Woodrow Wilson, em 1917, que se iniciaram os trabalhos da grande reprêsa e das fábricas de nitrato de Muscle Shoals.

Seguiram-se a isso novas inundações e 14 anos de debates, destruição e inação, até que Franklin D. Roosevelt foi eleito Presidente dos Estados Unidos, em 1932. Em uma de suas primeiras mensagens ao Congresso americano, datada de 10 de abril de 1933, dizia êle:

> "E' evidente que a emprêsa Muscle Shoals representa apenas uma pequena parte da utilidade pública potencial de todo o rio Tennessee. Se contemplada em tôda a sua extensão, essa utilidade vai além do mero aumento de fôrça elétrica; penetra nos vastos campos do contrôle das inundações, erosão do solo, florestamento, eliminação da agricultura nas terras marginais, distribuição e diversificação da indústria. Em resumo, esta emprêsa elétrica filha da guerra conduz lògicamente a um plano nacional para tôda a bacia do rio, abrangendo muitos Estados e as vidas e bem-estar futuros de milhões de pessoas. Afeta e dá vida a tôdas as formas de interêsse humano.
>
> Sugiro, pois, ao Congresso, a criação de uma Autoridade do Vale do Tennessee, uma corporação investida de poder de Govêrno, porém com a flexibilidade e a iniciativa de uma emprêsa particular. Dever-se-ia encarregá-la da amplíssima função de preparar e executar planos destinados a assegurar o uso apropriado, a conservação e o desenvolvimento dos recursos naturais da bacia do rio Tennessee e territórios adjacentes, para o bem-estar geral, social e econômico da Nação".

A lei sugerida foi aprovada dentro de um mês e então se iniciou a tarefa hercúlea da administração — tarefa tanto mais difícil quanto é certo que, em nosso sistema, por motivos constitucionais, tôdas as medidas importantes devem passar também pela barra das côrtes de justiça. Em cinco anos houve 41 casos de ação judicial, dois dos quais chegaram até a Suprema Côrte, onde a T. V.A. foi amplamente apoiada. Ficou firmemente estabelecido que o Govêrno Federal tem o poder de empregar, por intermédio de um órgão como a T.V.A., a ciência e a tecnologia do século XX na satisfação de necessidades demasiado grandes, que os indivíduos e os governos locais e regionais não podem enfrentar, quer isolada, quer coletivamente.

Enquanto corriam êsses processos e se tomavam essas decisões, o trabalho prosseguia. A primeira tarefa da T.V.A. foi pôr o rio Tennessee debaixo de contrôle, o que se está realizando por meio de uma série de diques altos, para converter os 1.200 quilômetros da corrente principal em uma cadeia de lagos comunicantes, que se estendem desde a bôca do rio, em Paducah, Kentucky, até sua nascente, em Knoxville, no Estado do Tennessee. Seis reprêsas principais, inclusive a Wilson Dam, recebida do Ministério da Guerra, e a Hales Bar Dam, adquirida da Companhia de Fôrça Elétrica do Tennessee, foram levantadas no curso do rio e encontram-se agora em funcionamento. Três outras reprêsas, ora em construção bem adiantada e que se espera sejam terminadas em meados de 1944, completarão o problema de construções no canal do rio principal.

Nos vales dos afluentes do Tennessee estão se construindo diques de armazenamento capazes de captar e conter enormes reservas de água para efeito de liberação controlada. Duas reprêsas tributárias já foram concluídas e acham-se em funcionamento. Além disso, constroem-se atualmente outras cinco, que deverão estar terminadas em

fins de 1943. Tôdas as reprêsas da T.V.A., tanto as dos afluentes como as do rio principal, são planejadas e destinadas a múltiplos fins: facilitar a navegação, permitir o armazenamento e o contrôle das águas de inundação e produzir energia hidro-elétrica barata.

Um canal de navegação melhorado e muito ampliado tornou possível, no rio Tennessee, o aumento do tráfego comercial de 25 milhões de toneladas-milhas, em 1933, para 83 milhões, em 1940. O aumento esperado para 1944 é calculado em 500 milhões de toneladas-milhas.

Nesta luta contra as inundações, a T.V.A. já é capaz de armazenar, conter e controlar cêrca de 4 milhões de acres-pés de água. Quando se completarem, em 1944, os projetos em construção, o sistema poderá armazenar e controlar mais de 11 milhões de acres-pés de água, capacidade suficiente para conter o Tennessee até que a elevação mais alta de qualquer enchente do Mississipi haja passado o ponto de confluência.

A capacidade geradora de energia elétrica das instalações já acabadas, — somando a das usinas e vapor próximas com a das usinas hidráulicas — excede agora um milhão de kw e, segundo se espera, em 1944 a capacidade instalada terá atingido dois milhões de kw. A produção de energia, no ano fiscal de 1941, chegou aproximadamente a 6.000 milhões kwh, elevando a T.V.A. ao 6.º lugar entre os grandes sistemas produtores de fôrça elétrica dos Estados Unidos.

As usinas e instalações da T.V.A. atendem a múltiplos propósitos, inclusive o de gerar energia elétrica. Como produtora de energia elétrica, a T.V.A. faz as vêzes de atacadista. Sua clientela inclui, além de vários estabelecimentos fabris importantes, 76 municipalidades e 38 cooperativas de distribuição sem lucro, que revendem a cêrca de 450.000 consumidores — habitações, casas comerciais e estabelecimentos industriais —, a pouco mais da metade da tarifa média do país, a energia da T.V.A. A venda total, no ano fiscal de 1941, alcançou 5 mil milhões de kwh.

O contrôle das enchentes e a abertura e manutenção do canal navegável são serviços onerosos — mas a energia elétrica pode ser uma boa fonte de renda. Conseqüentemente, o Congresso adotou o ponto de vista de que, conquanto seja uma utilidade essencial, que convém distribuir amplamente a baixo preço, a energia elétrica deve contribuir para pagar o custo da adaptação e desenvolvimento do rio Tennessee para outros usos.

Durante o ano fiscal terminado em 30 de junho de 1941, as rendas brutas da T.V.A., provenientes de venda de energia elétrica, chegaram a 21 milhões de dólares, importância mais que suficiente para cobrir todos os gastos relacionados com o programa total da T.V.A., não sòmente no canal do rio mas também em tôda a região conjunta.

Oito anos de experiência na T.V.A. demonstraram que, no caso da energia produzida por emprêsa pública, o interêsse do consumidor em tarifas baixas e o interêsse do contribuinte em uma retribuição razoável para seu investimento em obras do govêrno, não são incompatíveis, e, ainda, que as tarifas baixas, em resumo, constituem bom negócio.

Mas o contrôle das inundações, a navegação e a eletrificação não representam tôda a história da T.V.A. Os aspectos mais importantes encontram-se no programa social paralelo, na técnica democrática e cooperativista descentralizada, que se adota na administração da T.V.A. e na utilização de homens de ciência.

O programa social foi, em parte, uma questão de bom negócio e, em parte, uma questão de previdência social. Esta última é evidente no esfôrço para melhorar a habitação, a educação, a saúde, a recreação, a técnica agrícola, o transporte e o nível de vida em geral. A introdução da refrigeração, da eletrificação rural e da indústria diversificada, bem como a redução pronunciada das tarifas elétricas e do custo inicial dos artefatos e aparelhos elétricos, constitui outros tantos testemunhos da obra de previdência social que a T.V.A. está realizando. Tais medidas sociais são ao mesmo tempo "bom negócio", porque a região não pode usar 2.000 milhões de kw sem novas indústrias, mais população e um nível de vida muito mais alto do que o existente em 1933.

Um segundo fator de significação é a técnica administrativa. Temos, na T.V.A., uma entidade regional, que corta as linhas jurisdicionais antigas e segue as linhas geográficas de seu problema central, que é neste caso a vertente por onde se escoa a corrente incontrolável da grande precipitação fluvial. Os poderes desta Autoridade não se limitam aos problemas de engenharia que lhe con-

cernem mas incluem a responsabilidade de prever como o seu programa pode perturbar o equilíbrio da natureza e da sociedade; de fazer planos para enfrentar a situação e de agir no sentido de que os planos sejam levados a efeito pelo público, pelas emprêsas particulares ou pela própria corporação.

Assim, ainda que a T.V.A. esteja acima dos sete estados e dos cem condados nela compreendidos, não os substitui. E embora seja o representante mais direto do Govêrno Federal na região, não assume os serviços regulares de agricultura, interior, saúde pública, etc. Isso não impede a T.V.A. de abrir, por meio da coordenação e do planejamento, a todos os órgãos e serviços públicos — federais, estaduais e locais — sediados na região, horizontes inteiramente novos.

As relações da T.V.A. com os governos, as emprêsas e os agricultores da região têm por base a persuasão, jamais a exigência, a imposição ou a fôrça. A T.V.A. encoraja e promove encontros, reuniões e discussões de agricultores vizinhos com o Agente Agrícola do Condado (*County Agent*) e, de acôrdo com o decidido ou solicitado, faz demonstrações práticas do uso de seus fertilizantes e de modernos métodos agrícolas, que por sinal já estão sendo cientìficamente aplicados em mais de 20.000 estabelecimentos agrícolas.

Se não tivesse poder legal para agir, a T.V.A. não teria levado a bom têrmo seu trabalho pertinente ao contrôle das inundações, à navegação, à geração de fôrça elétrica e à fabricação de nitratos; no entanto, a falta de poder para executar trabalhos em outras áreas, exceto quando conta com o assentimento e cooperação, tem contribuído decisivamente para alguns dos êxitos mais impressionantes que a T.V.A. ainda alcançou.

Um terceiro fator de importância é a extensão extraordinária do papel confiado aos sábios e aos técnicos em tôda a emprêsa. A T.V.A. não tem poupado esforços para atrair não sòmente engenheiros importantes mas também sociólogos de alta categoria científica. A colaboração dêstes tem sido freqüente na etapa da análise e planejamento do trabalho.

Se a T.V.A. perseverar nesta política e neste critério, o Vale do Tennessee oferecerá, dentro de dez anos, uma das evoluções planejadas mais surpreendentes da história social. Com a domação de rios bravios, a restauração da fertilidade do solo, o reflorestamento das montanhas, a expansão e a descentralização das indústrias, tudo isso por meio de cooperação inteligente, dirigida e consciente da população, a renda média será certamente mais do que duplicada. As últimas reprêsas deverão estar terminadas em 1944. Sòmente a venda de eletricidade excederá, dentro de seis anos, a 12.000 milhões de kilowatts-hora e as rendas respectivas, obtidas mediante a venda de energia elétrica a preços correspondentes à metade da tarifa média vigente nos Estados Unidos, serão suficientes para custear todos os gastos de geração e ainda pagar juro razoável ao capital investido. E êste será o comêço, não o fim daquela experiência americana para elevar o nível de vida por meio de planejamento, cooperação, aplicação da ciência e utilização mais completa dos recursos humanos e naturais. E o que é mais importante, a T.V.A. ensinou ao país que, no comércio da eletricidade, pública ou particular, há mais proveito para todos em uma política de tarifa baixa e consumo elevado, do que na prática antiga, de escassez e altos preços. Só isto justifica a T.V.A. se, por acaso, necessita de maior justificação.

Esta descrição do trabalho e funcionamento da T.V.A. conclui meu segundo ponto. Ainda que haja deixado muito por dizer, e nada haja dito sôbre a contribuição atual da T.V.A. para a guerra, espero que êste bosquejo baste para dar uma idéia daquela grande e nova entidade de govêrno. O interessado logo compreenderá que se trata de uma emprêsa democrática, regional, descentralizada e integrada, que o Govêrno americano criou não só para dirigir, executar e administrar uma grande série de trabalhos de engenharia destinados a múltiplos fins, senão também para cuidar de problemas sociais e econômicos, ocorrentes em um sistema de empreendimentos livres e eleições livres.

Passo, assim, ao meu último ponto : Como cientistas sociais, que lições podemos tirar desta experiência ainda em estágio inicial?

1. Os problemas regionais definíveis, que requerem tratamento novo e integral, cedem mais ràpidamente aos esforços de órgãos regionais de planejamento e execução, do que aos das repartições governamentais centrais.

2. Os propósitos de uma entidade regional demandam definição clara e ao mesmo tempo lata, bem como amplas concessões de poder por parte

das autoridades políticas centrais. A seleção de métodos, a coordenação de detalhes, a sub-divisão de orçamentos devem ser atribuídas em têrmos amplos à entidade regional, para que esta possa ter mãos livres na experiência, invenção e livre uso da tecnologia e da ciência.

3. O planejamento, isto é, o desenvolvimento coordenado da política de acôrdo com o ojetivo fixado, é a base do êxito em tais emprêsas e deve estar intimamente ligado ao processo administrativo. E' neste ponto, especialmente, que os homens de ciência podem contribuir.

4. Êsse planejamento é compatível não sòmente com um sistema democrático de partidos múltiplos, eleições livres, crítica livre, discussão livre, empreendimento livre e capitalismo privado, mas também é essencial para liberar as energias dos indivíduos e das corporações governamentais e particulares, que cooperam livremente na execução de planos e objetivos.

5. A entidade autárquica com poder para celebrar contratos públicos e particulares é um instrumento efetivo para tratar problemas regionais. E pode ser sobreposta ou subordinada, e ainda trabalhar com estruturas governamentais já existentes, sem que seja necessário suprimí-las.

6. A maior contribuição de tais órgãos regionais está no planejar, coordenar e dirigir. Os poderes, organização e pessoal dêsse tipo de órgão governamental devem ser selecionados para atender a êstes requisitos.

Os homens de ciência têm dado seu concurso a esta emprêsa não tanto como administradores ou críticos, mas sobretudo como colaboradores nos trabalhos de planejamento e na tarefa de aconselhar.

Não me cabe, nesta conferência, prescrever as lições extraídas da T.V.A. a outras regiões da terra. Quando volver a paz, novamente encararemos a reconstrução do mundo. E, desta feita, nós, os habitantes do novo mundo, tomaremos parte na tarefa. Ao fazê-lo, esperaremos que as demarcações de projeto e de poder administrativo sigam os limites dos problemas e que o plano preceda a ação, para que a ciência e a tecnologia possam ser postas mais amplamente a serviço da humanidade.

Princípios da emergente ciência da administração democrática

HUGH M. SHAFER

Da Escola de Educação da Universidade de Oregon

(*Tradução de* GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS)

(*In "Advanced Management", vol. IX, n.º 3, julho-setembro de 1944*)

DIZEM que a administração é tão antiga quanto o próprio govêrno. Entretanto, nos países democráticos como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, ela constitui, predominantemente, um desenvolvimento realizado nas três últimas décadas e meia. Não é fato reconhecido que os primeiros patriotas norte-americanos temiam o poder executivo, ou, pelo menos, dêle suspeitavam? Pois bem, êsses mesmos patriarcas coloniais e seus descendentes se preocuparam tanto com o aspecto da constitucionalização governamental que mal lhes sobrou tempo para meditar sôbre os problemas administrativos. Agora que uma quantidade crescente de indivíduos está começando a reconhecer, em definitivo, a importância cada vez maior assumida pela administração, como fase distinta da vida moderna, necessário se torna, ainda mais, que os profissionais do assunto dediquem meticulosa atenção ao desenvolvimento imaturo da administração democrática, observando-lhe bem as características a fim de que, em seu seio, não se formem hábitos ditatoriais.

Que significa (bem poderiam perguntar os leigos) a expressão "administração democrática"? Antes de se formular uma resposta, fique entendido claramente que, embora de natureza novel e imatura, a embrionária ciência de administração democrática já possui certas características bem estabelecidas. À medida que se forem realizando novos desenvolvimentos no campo da administração, como no conceito da própria democracia, tais características devem ser claramente identificadas e entendidas pelo público em geral, para que possam ser não só sistematizadas, senão ainda corretamente apreciadas e utilizadas nas atividades diárias da vida social.

Buscando uma definição das características existentes, nossa atenção se volta para a seguinte declaração formal que o diretor de *Advanced Management* fêz muito recentemente, ao tratar de outro aspecto do assunto:

> "Podemos definir satisfatòriamente administração democrática como sendo a direção geral de uma organização capaz de garantir que todos participem da determinação de objetivos e da elaboração de políticas, que os métodos sejam conhecidos e aceitos, que as potencialidades individuais sejam incentivadas, que os objetivos de classe ou grupo sejam realizados com a máxima participação da capacidade criadora da maioria, e com o mínimo de atritos humanos. Significa também exame periódico da execução total, do qual participem, na mais perfeita ordem, todos os interessados, ou seja uma liderança em ação, que vise acompanhar, a cada passo, a eficiência dos métodos aplicados. Compreende, ainda, a colaboração como fenômeno voluntário, a coordenação como processo informado e ininterrupto, e o aperfeiçoamento da personalidade como potencial efetivo" (1).

Aí está, evidentemente, uma definição que inclui ação, porém não uma ação sem desígnio, ou não dirigida. Apresenta-se-nos, conseqüentemente, uma segunda tarefa, muito mais ampla, qual a de identificar e enunciar as leis ou os princípios que constituem a razão fundamental da ação administrativa democrática. Realizá-la se torna o objetivo principal do presente artigo.

Durante o passado lustro, o autor consagrou considerável atenção à teoria de administração democrática e às práticas que lhe concernem, prin-

(1) ORDWAY TEAD, *Democracy in Administration* (Manuscrito inédito).

cipalmente aquelas que dizem respeito aos fatôres humanos ou às relações de pessoal no trabalho (2). Acredita-se que êste é o único ponto de partida lógico, quando se procura estudar a administração *democrática*. Além disso, acredita-se que é chegado o momento propício para que os administradores que militam nos vários setores do agrupamento humano, investiguem, à luz de suas próprias experiências recentes, as leis ou princípios que regulam as relações democráticas do pessoal na administração — relações, por exemplo, entre patrão e seus empregados, diretor de escola e professôres, e entre o diretor de departamento e seus auxiliares. Acredita-se, em suma, que sendo verdadeiramente identificados e entendidos, essas leis ou princípios serão universalmente aplicáveis a tôdas as organizações democràticamente administradas. Isso não quer dizer que, à medida que o nosso conceito de democracia continuar a desenvolver-se, diexam de surgir princípios correspondentes, como, aliás, já ficou subentendido.

Os princípios seguintes são, portanto, apresentados por um colaborador do campo de administração educacional, na esperança de que possam contribuir para o progresso e coordenação adequada da administração democrática, em fábricas, escolas, bancos, igrejas, repartições governamentais, etc.

PRINCÍPIO N.º 1

PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

Todos os membros de uma sociedade ou agrupamento, que estejam ou possam ser afetados por qualquer política, devem poder participar de sua elaboração, diretamente ou através de um corpo de representantes de sua livre e espontânea escolha, ao mesmo tempo que devem assumir a responsabilidade pelo acêrto ou desacêrto da política assim recomendada.

O debate e a deliberação conducentes à elaboração de políticas devem ser accessíveis a tôdas as pessoas da sociedade para a qual estiver sendo formulada a política, isto é, a tôdas as pessoas interessadas na política ou que por ela sejam afetadas — quer a sociedade seja o Estado, uma organização industrial, um grupo cívico, ou uma comunidade escolar. A fôrça, sòmente, não determina nem deve determinar o direito. O presidente de um órgão deliberativo deve acompanhar, com lucidez e compreensão, os debates bem como os elementos apresentados, a fim de decidir com acêrto se uma deliberação deve ser tomada e qual o momento propício para fazê-lo. Não é bom critério tomar-se uma deliberação final sôbre um assunto quando debates ulteriores, ou a apresentação de elementos rejeitados anteriormente, contribuírem para aumentar o número de votos, os quais, entretanto, não perfazem necessàriamente a unanimidade de opinião. As decisões baseadas na votação de uma maioria simplesmente aritmética podem ser assaz insuficientes para representar, de fato, a democracia. Sòmente quando usada como último recurso é que, talvez, se justifique uma simples votação sôbre questões de política em uma democracia. Após a devida deliberação e os necessários debates em tôrno dos prós e contras, os elementos totais contribuem muitas vêzes para aperfeiçoar a maioria e também a minoria, cujos pontos de vista se tornam menos dogmáticos com a troca de suas respectivas interpretações. A votação da maioria, se prevalecer, representa mais do que simples maioria aritmética, porquanto foi moldada para exprimir, com maior exatidão, a vontade comum.

Depois de recomendada, e imediatamente aprovada pelas autoridades competentes a política desejada, meios duplamente representativos deveriam ser oferecidos e mantidos accessíveis não só à audiência das alegações dos prejuízos individuais que poderiam advir com a execução da política, como também à troca de informações do centro para a periferia da estrutura organizacional, e vice-versa. Por ser notório que os supervisores inspetores e assistentes de administração costumam interpretar mal ou aplicar sem êxito a política aprovada junto ao pessoal subalterno, ao longo dos raios do círculo de responsabilidade, deve-se assegurar o fornecimento copioso de informações corretas, através de um relato fiel e ininterrupto das aplicações e interpretações da política recomendada. A prática de associar, ao processo de autoridade, pessoas que serão afetadas pelas modificações de política, ou de obter o seu acôrdo ou consentimento prévio em assuntos que conduzem à ação, cria o respeito mútuo, o qual, além de ser extremamente importante, oferece aos métodos pacíficos, superiores aos métodos de guerra, uma oportunidade para funcionar.

(2) HUGH M. SHAFER, *Democratic Personnel Relationships in School Administration, A Study of Principles* (inédito). Dissertação para o grau de Ph. D., Universidade de Minnesota, Minneapolis, Minn., 1943.

A participação através do uso de juntas, comissões e comitês que representam todos os interêsses, em uma dada situação, ocupa um lugar destacado entre os métodos que têm sido aplicados,com êxito, em muitos casos. Comitês consultivos, ou juntas de leigos, cujos membros não são obrigados a apresentar planos, nem chamar a atenção para certos fatos, devem ser diferençados dos comitês de natureza quase-judiciária; por exemplo, de comitês que dão audiência a alegações de prejuízos e proferem sentenças, ou de comitês especiais de investigação e pesquisa. Devem também ser diferençados os clubes sociais destinados aos membros de uma organização. As organizações trabalhistas podem desempenhar papel importante na realização dêste princípio se possuírem finalidades adequadas, pois poderão obter mais fàcilmente a opinião individual e coletiva.

PRINCÍPIO N.º 2

OBJETIVOS DOMINANTES

Os objetivos dominantes que surgirem com os processos de participação recomendados no primeiro princípio, e que costumam, portanto, ser desenvolvidos e interpretados de acôrdo com a capacidade e os interêsses especiais de cada pessoa associada a um determinado empreendimento, devem ser estabelecidos e mantidos.

A fé, o ânimo, a filosofia e os valores, ou as atitudes, relativos à posição ocupada pelo indivíduo num agrupamento ou numa sociedade assim como os fatos que a essa posição estejam relacionados, são fundamentaais aos objetivos de uma democracia, além de lhes servirem, em parte, de condição.

Os métodos de participação, anteriormente descritos, são também necessários, porque favorecem o estabelecimento de princípios éticos.

Se a sociedade fôr "positivamente orgânica" e se existirem relações recíprocas entre o homem e a sociedade, êsses objetivos dominantes devem desenvolver-se gradualmente. manifestando afinidade específica para com a sociedade — através de uma sensibilidade que lhes permita adaptarem-se, fàcilmente, às transformações operadas nos fatôres condicionantes acima mencionados. Admitindo-se, então, que uma transformação dessa natureza possa vir a realizar-se, nesse caso, o planejamento, e não o *laissez-faire*, deve ser adotado antes da aplicação da política. Isso se refere tanto ao planejamento a longo prazo, como ao planejamento a curto prazo.

Os organogramas administrativos, embora úteis, parecem insuficientes para mnter o pessoal num estado de vigilância constante não só quanto à sua posição especial na emprêsa em funcionamento, como também quanto à sua contribuição para realizar os objetivos fixados. Cada indivíduo deve ser incentivado no sentido de se familiarizar não só com sua parte, grande ou pequena, de contribuição ao empreendimento comum, mas também com as tarefas situadas imediata e sucessivamente acima da sua, até atingir a tarefa ou objetivo final, tanto quanto o permitir a sua capacidade. Pode, por vêzes tornar-se necessário apresentar de novo, por meio de processos especiais e mais compreensíveis, informações e instruções exatas quanto às necessidades, desejos, atividades, bem como aos objetivos da organização, do centro para a periferia e vice-versa. Êsse sistema é, às vêzes, denominado "técnica de convergência para um determinado objetivo ou problema" e sugere a necessidade de um funcionamento suave da organização e do mecanismo interno.

PRINCÍPIO N.º 3

CONTRÔLE DOS FATOS

Os instrumentos existentes de ciência e pesquisa devem ser utilizados, a fim de se atingir à etapa mais avançada da verdade em tôdas as situações.

A isso se chama algumas vêzes contrôle dos fatos, e deve ser limitado sòmente até onde não seja mais possível obter o conhecimento. As decisões que são tomadas hàbilmente e por necessidade, quando há falta de dados científicos suficientes para solucionar um conflito de opinião. devem ser consideradas como decisões temporárias ou de emergência e sujeitas a modificar-se à medida que a própria organização começa a tentar obter os dados necessários. Os fatos que podem ser registados como "dados" podem não representar tôda a evidência essencial de um determinado caso. Numa organização democrática todo indivíduo deve possuir o direito de pesquisar cientìficamente os fatos relativos a qualquer situação que possa afetar seu próprio bem-estar, ou o do grupo a que pertence. Além disso a pesquisa dos fatos deve ser considerada como obrigação individual e

como oportunidade igualmente acessível a todos os indivíduos, de acôrdo com suas capacidades.

Podem e devem ser oferecidos meios capazes de apressar e encorajar a pesquisa dos fatos, por parte de empregados, instrutores e funcionários de categoria, não devendo, entretanto, ser excluída a contribuição do técnico. Os técnicos são geralmente mais versados na arte da pesquisa e podem contribuir com valiosas informações. O resultado de tôda essa pesquisa deve fazer com que os interessados tenham mais confiança nas conclusões derivadas de fatos adequados, do que naquelas que se baseiam nos frutos de uma experiência limitada ou de mero palpite, mesmo quando êsse palpite é dado por um administrador. Os administradores e os trabalhadores devem ajudar-se mùtuamente no contrôle dos fatos. Deve haver também uma auto-crítica contínua das relações do pessoal nos moldes do processo científico da pesquisa dos fatos.

PRINCÍPIO N.º 4

ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

Depois de formuladas as políticas, por meio de decisão conjunta, e depois de tomadas as providências para sua atualização, através de ação adicional também conjunta, a responsabilidade por sua execução pode, para melhor êxito, centralizar-se na pessoa de um só administrador ou chefe. Na execução de uma política ou detalhe administrativo, geralmente aceitos, ninguém deve ser responsável, simultâneamente, perante dois ou mais chefes de categoria equivalente.

Êsses dois enunciados compreendem a essência da tese da unidade de comando. As atividades que caem sob a jurisdição de um administrador-chefe devem, portanto, ser aconselhadas em têrmos gerais pelo órgão legislativo ou deliberativo. Ao preencher os requisitos operacionais da política geral e ao desenvolver normas e regulamentos para o pessoal, os administradores democráticos devem adotar medidas semelhantes àquelas que foram usadas para obter o entendimento e consentimento prévios, quando se tratava de elaborar recomendações para a própria política geral; contudo, há uma diferença marcante entre a elaboração e a execução de políticas. Nesta última, a ação se faz seguir, em geral, logo depois que sejam estabelecidos detalhes para a realização da política. Se a política tiver sido determinada democràticamente, conservando-se ao nível das transformações, todos os membros do grupo devem apoiá-la embora as novas condições venham favorecer um ponto de vista da minoria, sustentado anteriormente, durante debates que precederam a elaboração da política.

Nesse sentido, torna-se evidente que uma das funções mais importantes de um diretor é a de desdobrar problemas em sub-problemas e tarefas em tarefas componentes, bem como a de associar os problemas ou tarefas às pessoas, de sorte que através de tôda a organização exista uma responsabilidade perfeitamente definida. Muitas vêzes, indivíduos capazes se apresentam voluntàriamente para assumir certas responsabilidades. Essa prática deve ser encorajada. Há, entretanto, o perigo de que pessoas incapazes, que não podem arcar com a necessária responsabilidade, escolham tarefas impossíveis no caso de se entregar tudo a uma decisão voluntária e pessoal. Aqui, de novo, surge o conceio do bem-estar geral.

Cumpre, também, distinguir entre autoridade e poder. Êsse último é mais um atributo físico e psicológico. As pessoas diferem pela quantidade de poder que possuem. Uma parte da investidura de autoridade final do chefe resulta, portanto, de sua função de fixar as responsabilidade mínimas sôbre os indivíduos menos capazes, conforme os poderes de realização dêstes últimos. Os indivíduos menos poderosos, os menos capazes em têrmos de produção, são assim encarregados de responsabilidades mínimas. Essas responsabilidades são por exemplo, as seguintes: a restrição da irresponsabilidade individual e a promoção de medidas que visem a liberdade comum através do auto-domínio individual. Evidentemente, a organização ainda é necessária, e um sistema do tipo solar ou cíclico parece ser mais conducente à democracia do que um sistema de vários níveis, de alto a baixo.

Numa situação de emergência, as pessoas que dispõem do maior número de fatos estão em posição mais satisfatória para recomendar a ação, as outras causas permanecendo iguais. Os administradores, freqüentemente, possuem o maior número de fatos e estão, portanto, numa posição mais adequada para agirem ràpidamente, e, muitas vêzes, sem auxílio alheio, durante uma situação de emergência. Em tais casos, mesmo quando exis-

tem relações democráticas entre o pessoal administrativo, os servidores ou indivíduos que ocupam posição subalterna podem concitar o seu chefe a agir por êles, baseando-se no acervo de fatos que o mesmo chefe haja adquirido. Isso, entretanto, não lhes pode servir de pretexto para que deixem de continuar a pesquisar fatos durante a situação de emergência ou, principalmente, depois de passada a emergência.

Finalmente, êsse princípio não negligencia o fato de que uma sociedade, ou um órgão legislativo, muitas vêzes estabelece objetivos e considera como responsáveis por sua realização os administradores prestes a serem empossados. Certamente, tais objetivos devem ser aceitos de boa fé quando se iniciar a aplicação dêsse princípio de administração.

PRINCÍPIO N.º 5

DIREÇÃO

Uma direção sábia como função, e não de caráter pessoal, é essencial à obtenção do alto grau de democracia que se busca para as relações de pessoal.

Os administradores não podem confiar sòmente na fôrça de sua autoridade, mas na sua capacidade de treinar o pessoal para os trabalhos de pesquisa, de proporcionar auxílio e incentivo aos empregados no tocante à busca e interpretação de fatos significativos, de conduzir a discussão comum, de oferecer sugestões, de promover a deliberação entre os empregados, e, finalmente, de efetuar a coordenação necessária à unidade de ação. E' o plano final de ação que, em última análise, deve reconhecer os pontos de vista individuais amalgamados num plano comum e completo. Na maioria das vêzes, os trabalhadores necessitam de influências estimulantes que os encorajem a participar da ação comum. A capacidade para reconhecer os poderes latentes nos indivíduos constitui uma função do chefe. Portanto, a liderança deve ser promovida primeira por um e depois pelo outro indivíduo ou grupo. O direito de liderar deve ser disputado e ganho, e, como tal, sua tendência é a de ser reconhecido pelos participantes do grupo. Já que o processo é assim esncarado como atividade dupla, a obediência é também importante.

As pessoas que ocupam postos administrativos acham-se, por sua própria posição na emprêsa, em situação vantajosa para assumirem a direção. Os administradores podem, por meio de sábia direção, promover relações democráticas entre o pessoal, ou podem, pelo contrário, desvirtuar, desencorajar, e extinguir tais relações. Não só o antagonismo administrativo, mas também a negligência administrativa das responsabilidades de direção, são capazes de impedir o desenvolvimento de relações democráticas entre o pessoal. Uma emprêsa só pode ter um funcionamento perfeitamente democrático, quando os seus membros são educados nos moldes da democracia. Para muitos trabalhadores esta educação deve partir quase inteiramente da liderança administrativa. Os contactos pessoais entre os chefes e seus auxiliares constituem condição para liderança. Em primeiro lugar, além de saber manipular os instrumentos mecânicos que estejam sob sua observação, um chefe deve conhecer e aplicar a arte de trabalhar, em perfeita harmonia, com outras pessoas. Em segundo lugar, depois de satisfeitos os requisitos de treinamento suficiente e qualificações de experiencia, por parte dos candidatos a chefia, os indivíduos para os quais está sendo procurada uma liderança adequada podem no interesse da democracia, ser ouvidos a respeito da escolha final de seus chefes imediatos, ou terem permissão para criticar livremente, e, ainda, o direito de pedir dispensa após a nomeação do novo chefe. Desde que o contrôle do funcionamento administrativo é bastante necessário, tal prática constitui um freio contra o uso da fôrça autocrática por parte da administração.

PRINCÍPIO N.º 6

O DESENVOLVIMENTO DE PERSONALIDADES SADIAS

O respeito pela personalidade humana deve ser colocado acima de tôdas as outras considerações.

Devem ser tomadas medidas que assegurem o mais amplo e sadio desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo. Isso significa, entre outras cousas, a libertação da inteligência — liberdade para pensar, para agir e para desenvolver-se intelectualmente. Significa estímulo no uso da iniciativa individual, a promoção da experiência aliada à análise crítica, e a busca sistemática pela felicidade e versatilidade por parte de todos os indivíduos no melhor e mais sadio dos possíveis ambientes de trabalho. O trabalho e o lazer devem combinar-se na mesma pessoa para a qual é ga-

rantido um ambiente que seja favorável ao espírito social ou de "comunidade". O treinamento e a educação do pessoal acham-se aí subentendidos, não apenas para uma minoria de favorecidos, mas através de oportunidades iguais para todos, segundo suas respectivas capacidades, servindo isso para ilustrar a fé democrática no valor de todos os homens. Em conseqüência dessa fé e porque a democracia é incompatível com o privilégio especial de indivíduos ou grupos, a igualdade é fundamental para uma organização verdadeiramente democrática. Além disso, os ideais democráticos sancionam a garantia das liberdades civis de cada membro da comunidade.

PRINCÍPIO N.º 7

MÉRITO E RECONHECIMENTO POR SERVIÇOS PRESTADOS

O talento e a capacidade de execução devem ser reconhecidos e adequadamente recompensados pelo grupo, sempre e onde quer que forem encontrados.

Numa democracia, a recompensa de maior valor não é dada pelo administrador, nem se concede sob a forma de premios pecuniários, mas sob a forma de reconhecimento público pelos serviços prestados. Além disso, o talento e a capacidade de execução são reconhecidos e assim recompensados pelo grupo. Torna-se, então, mais uma vez oportuna a necessidade de se manter uma pesquisa contína e sistemática por parte dos componentes do grupo — necessidade essa que é focalizada pela coleta de fatos que comprovem as realizaçoes de cada componente do grupo. A participação criadora de todos os membros numa causa comum de progresso auxilia o processo de julgamento e a concessão de recompensas, ao mesmo tempo que inspira confiança e promove a auto-disciplina. Os membros de uma associação democrática cansam-se, logo, de receber favores, porém progridem com um tratamento imparcial e consideração humana, principalmente no que diz respeito a um sistema adequado de provimento, promoções, rebaixamentos, transferências, etc. Indubitàvelmente, todos os administradores, inclusive aquêles que se encarregam especialmente dos problemas de ajustamento do pessoal, necessitam de conhecer os seus companheiros de trabalho.

PRINCÍPIO N.º 8

SEGURANÇA RELATIVA

Devem ser mantidas a segurança e a continuidade do pessoal em serviços condizentes com suas aptidões e favoráveis à sua felicidade, e nos quais êsse pessoal já esteja prestando satisfatórias contribuições individuais.

Torna-se, portanto, essencial a existência de um sentimento de união e camaradagem. Qualquer modo impôsto pelos administradores que possa pesar sôbre as vidas dos trabalhadores, especialmente se fôr associado ao medo do tipo aterrorizante, deve ser eliminado. Se houver temor, deve êste ser do tipo reverencial e desenvolvido em conseqüência da própria escolha de quem dêle se achar possuído. Faz-se mister, portanto, a existência de planos de seguros, aposentadorias e salários, bem como o estabelecimento de normas satisfatórias de estabilidade no emprêgo, provimentos adequados, avaliações objetivas da eficiência e do espírito de cooperação, e, ainda, outros métodos adotados pelos modernos departamentos de pessoal.

PRINCÍPIO N.º 9

EFICIÊNCIA

A eficiência deve ser estabelecida e mantida, em primeiro lugar com referência aos fatôres humanos e, em segundo lugar, com referência às cousas materiais ou inanimadas.

A eficiência compreende o desenvolvimento e uso adequado dos recursos humanos e materiais, quando medidos em função da espécie de propósitos e objetivos dominantes, etc., já descritos no segundo princípio. De extrema importância, neste sentido, são as medidas adequadas que assegurem satisfatórias condições de trabalho, físicas e psicológicas. O estímulo, e mais os instrumentos e equipamentos adequados, com os quais se possa trabalhar, e também a distribuição apropriada de tarefas às pessoas ou o ajustamento individual às tarefas existentes, — tudo isso se torna preciso para que se estabeleçam e cultivem relações democráticas entre o pessoal. A pressa não deve ser tomada por precipitação. Os méritos e deméritos da formação de hábitos, ligada às operações de rotina, devem ser cuidadosamente avaliados. Para sobreviver, a democracia deve tomar providências que facilitem a execução rápida e eficiente dos mandatos do povo.

O impôsto de renda nos Estados Unidos

BENEDICTO SILVA

IV. NOVOS EXPEDIENTES TRIBUTÁRIOS

IMPÔSTO SÔBRE LUCROS EXCESSIVOS

O CORRE-CORRE da preparação do país para a guerra, febrilmente acelerado em 1940, quando o Congresso autorizou despesas extraordinárias num total de $20.000.000.000, compeliu o Govêrno americano a majorar alguns dos tributos já existentes e criar tributos novos. Um dêstes foi o impôsto sôbre os lucros extraordinários, conhecido na América por "excess profit tax". O propósito do Govêrno ao decretar êsse impôsto era duplo: primeiro, produzir rendas adicionais; segundo, evitar uma safra de milionários feitos pela indústria de guerra. O impôsto sôbre lucros excessivos é extraordinàriamente complicado, quase mesmo incompreensível — *"almost incomprehensible"*, diz o Anuário da Enciclopédia Britânica. Mal foi conhecida a lei, os industriais e os círculos financeiros demonstraram de maneira inequívoca o seu desagrado em relação a ela, queixando-se mais das complicações envolvidas do que pròpriamente da severidade de seus dispositivos. Inicialmente, o impôsto sôbre lucros excessivos compreendia a taxa de 25 %, imponível aos primeiros $20.000 considerados lucros extraordinários. Essa taxa aumentava progressivamente, até atingir 50 %, imponível a todos os lucros extraordinários superiores a $500.000. Em 1941, a lei sofreu modificações, sendo as taxas aumentadas de 10 %. Em 1942, finalmente, decidido a impedir o espetáculo impudente do enriquecimento pirotécnico de uma pequena minoria, enquanto a guerra ceifava milhares de vida e inutilizava milhares de jovens nas frentes de batalha, o Govêrno Americano substituiu as taxas vigentes por uma taxa única de 90 %, imponível a todos os lucros extraordinários. A imposição dessa taxa, porém, não deve ultrapassar um montante que, reunido aos demais impostos de renda, pagos pelo contribuinte, corresponda a mais de 80 % da renda líquida.

IMPÔSTO DA VITÓRIA

As necessidades do Tesouro Americano, desmesuradamente aumentadas pelas despesas da guerra, forçaram os seus especialistas em finanças a engendrar novos esquemas de tributação, não só para o fim de incluir o maior número possível de contribuintes no rol dos financiadores da luta de morte contra o Nazismo, como também para tornar impraticáveis as evasões de impôsto.

Um dos esquemas sugeridos e adotados em 1942 recebeu o nome beligerante de Impôsto da Vitória, o qual foi criado deliberadamente para atingir maior número de cidadãos do que qualquer outro impôsto direto até agora decretado no país. Segundo estimativa do Tesouro, cêrca de 50.000.000 de indivíduos deveriam pagar êste impôsto em 1943, ano em que passou a vigorar. Consiste numa taxa única de 5 % sôbre tôda renda anual superior a $624, independentemente do estado civil do contribuinte. O impôsto da vitória sôbre os salários e vencimentos deve ser retido pelos empregadores, exceto nos casos de serviço militar ou naval, dos trabalhadores agrícolas, empregados domésticos e empregados casuais. Os indivíduos que tenham rendas não provenientes de salários ou vencimentos, são obrigados a preencher uma declaração de impôsto da vitória para efeito de contrôle das declarações do impôsto de renda ordinário. Os ganhos de capital ou juros, provenientes de títulos da dívida pública, estão isentos do impôsto da vitória e, nos casos de aluguéis e certas transações comerciais, sòmente a renda líquida está sujeita a êle. O impôsto da vitória não se confunde com o impôsto de renda ordinário; será antes um adicional dêste. A lei prevê a devolução aos contribuintes, depois da guerra, de 25 % do impôsto da vitória, até $500, para as pessoas solteiras, de 40% até o máximo de $1.000, para os casais ou chefes de família e de um adicional de 2%, até o máximo de $100, por pessoa dependente.

"PAGUE À MEDIDA QUE GANHE"

Outro esquema adotado popularizou-se nos Estados Unidos sob o nome de "pay-as-you-earn system", ou seja o *sistema do pague à medida que ganhe*, estabelecido pelo *Current Tax Payment Act*, de junho de 1943. Além de majorar fortemente a taxa normal do impôsto de renda, esta nova lei introduziu, no fisco americano, a alteração mais radical de quantas se verificaram nestes últimos 25 anos. Trata-se de uma nova forma de cobrança, que ampliou formidàvelmente a rêde fiscal do Tesouro americano, pois que transfere para os empregadores a tarefa de arrecadar os impostos devidos pelos empregados. Essa revolucionária transformação administrativa, vale dizer, não é considerada medida de emergência, para vigorar enquanto a guerra durar, mas reforma permanente.

O dispositivo mais notável do sistema do *pague à medida que ganhe* é o que obriga os empregadores a reter 20 % dos salários e vencimentos de seus empregados, — feitas as deduções e atendidas as isenções que a lei concede — e depositar as importâncias retidas, a crédito do Govêrno, em bancos locais, designados como depositários. Dos 20 % deduzidos dos salários e vencimentos e retidos pelos empregadores, 17 % destinam-se ao pagamento do impôsto de renda normal ou cedular e os 3% restantes destinam-se ao pagamento do impôsto da vitória. Como já dissemos, o impôsto da vitória, criado em 1942, é uma espécie de adicional do impôsto de renda normal e grava todos os rendimentos individuais superiores a $624 anuais. Entretanto, a partir de 1.º de julho de 1943, quando entrou em vigor o *sistema do pague à medida que ganhe*, o Tesouro americano decidiu cobrar apenas 3 % do *Impôsto da Vitória* nesse ano, deixando a cobrança dos 2 % restantes para 1944.

Outro dispositivo da nova lei impõe aos empregadores o recolhimento, até o dia 10 do mês seguinte, das importâncias retidas no mês anterior. Tal prática permite que o Tesouro entre na posse imediata das importâncias arrecadadas. E para o fim de facilitar a fiscalização, a lei exige que os empregadores preencham e apresentem, à diretoria das rendas internas, de quatro em quatro mêses, formulários minuciosos sôbre as retenções e recolhimentos, cujos comprovantes também são exigidos. Embora conveniente para o Tesouro, a medida implica tremenda sobrecarga de contabilidade para os empregadores.

A retenção nas fontes, mensalmente, dos impostos devidos pelos contribuintes produz duas conseqüências importantes. Em primeiro lugar, subdivide largamente o trabalho de arrecadação, uma vez que multiplica as agências arrecadadoras. Do ponto de vista administrativo, essa conseqüência é realçável, porque aumenta consideràvelmente a fôrça de trabalho do aparelho fiscal, sem ônus para o Govêrno. Em segundo lugar, torna possível a sincronização da despesa com a receita. O recolhimento mensal dos impostos devidos por milhares de contribuintes constitui, sem dúvida, prática altamente desejável. As leis orçamentárias geralmente incluem um dispositivo que autoriza o Tesouro a fazer operações de crédito por antecipação da receita. São empréstimos feitos para atender a despesas ocorrentes e resgatados meses depois, no curso de um mesmo exercício financeiro. Como, em regra, as importâncias levantadas são vultosas, os juros pagos pelo govêrno, apesar da pequena duração dos empréstimos, representam ônus considerável. E' claro que, havendo uma coordenação perfeita entre o fluxo da arrecadação e o da despesa, aquelas operações de crédito se tornam desnecessárias. O Tesouro fica livre dos juros correspondentes, o que implica economia para os próprios contribuintes.

Um dos problemas da administração financeira é representado exatamente pela conveniência, até agora ainda não conseguida por nenhum govêrno, de sincronizar a receita e a despesa de tal maneira que sejam evitados tanto os empréstimos a curto prazo, naturalmente onerosos, como as acumulações, nos cofres públicos, de recursos financeiros arrecadados com grande antecipação sôbre o momento em que o govêrno necessita dêles.

V. POVO AMANTE DA RESPONSABILIDADE CÍVICA

Os fatos e algarismos examinados demonstram nìtidamente a predileção do povo americano pelo impôsto de renda, ao qual recorre, no tempo de paz como no tempo de guerra, para custear as despesas públicas, para ensejar a realização da justiça social e, ainda, para facilitar o equilíbrio econômico do país.

Por que motivo teria um povo prático e eficiente como o americano adquirido essa entranhada preferência pelo impôsto de renda?

O momento não é oportuno para se fazer a apologia da tributação direta, que tem no impôsto de renda o seu mais conspícuo representante. Digamos, apenas, para terminar, repetindo palavras de CUSHMANN COYLE, que o impôsto de renda, além das vantagens já mencionadas ou entremostradas, oferece mais duas.

Em primeiro lugar, é um tributo de incidência certa. A pessoa que o paga não tem meios de transferí-lo aos empregados, aos fregueses, ou a quem quer que seja. Essa vantagem torna-se mais compreensível quando consideramos que a certeza da incidência é que dá conteúdo prático à justiça fiscal. Ainda que os contribuintes mais bem aquinhoados pagassem maiores tributos aos cofres públicos, não haveria sombra de eqüidade tributária se êles pudessem, como acontece no caso do impôsto de consumo, ou do impôsto predial, descartar-se do ônus por transferência a terceiros.

Em segundo lugar, o impôsto de renda possui a propriedade de se expandir ou contrair automàticamente, sincronizado ao movimento dos negócios. Quando êstes estão em maré montante, francamente prósperos, as rendas aumentam e, com elas, aumenta o impôsto. Quando os negócios paralisam, entram em marasmo, as rendas decrescem e arrastam consigo, da mesma maneira, o impôsto a que estão sujeitas.

Esta adaptação automática desempenha um papel de extraordinária importância na administração financeira, porque a máquina governamental, morosa por natureza, nem sempre reajusta as taxas dos impostos às tendências da vida econômica. Nem as majora nos bons tempos, oportunamente, nem as reduz nos maus. O impôsto de renda opera êsses reajustamentos.

Finalmente, ainda se pode dizer que, mesmo do ponto de vista puramente fiscal, o impôsto de renda progressivo é por natureza mais produtivo do que qualquer outro, porque habilita o fisco a tirar *mais* daqueles que têm *mais*.

Amigos apaixonados da eficiência, é natural, pois, que os americanos prefiram decididamente o impôsto de renda — que é o impôsto mais fecundo da civilização contemporânea.

Recrutamento e mercado de trabalho

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES
Técnico de Administração

III

COM a formação racional de novos trabalhadores e o estabelecimento de um programa de treinamento co mbases objetivas é possível não sòmente reabastecer os mercados de trabalho, senão também atenuar a queda do padrão profissional e converter a mão de obra improvisada em mão de obra qualificada.

Êsse assunto será tratado com maior desenvolvimento, quando nos detivermos na apreciação da influência que exerce sôbre os mercados de trabalho a capacidade dos centros de formação e treinamento de trabalhadores.

* *

A contenção da alta desordenada dos salários é uma das medidas que permitem evitar que certos empregadores, atraindo a mão de obra com perspectivas de remuneração sempre crescente, venham a arruinar os mercados de trabalho de outras atividades essenciais (como a agricultura, por exemplo) e provocar uma tendência à inflação.

Referindo-se às conseqüências da guerra de salários oriunda da competição entre os empregadores, e depois de incluir entre elas a decadência da mão de obra, PIERRE WAELBROKE comenta a certa altura:

> *"To the extent that employer's offers of employment to persons already at work in other undertakings are accompanied by the promise of certain avantages, this competition also tends to produce unregulated rises in wages, thus interfering with the normal relations between the wages paid in different industries, occupations, and undertakings, and by its effects on prices, "producing a tendency to inflation".* (16).

A contenção da alta desordenada dos salários oferece, ainda, a vantagem de desestimular a migração de trabalhadores e, assim, contribuir para que os mercados de trabalho se tornem mais estáveis e menos arbitrários em sua distribuição.

* * *

Outra medida cujo valor não deve ser sub-estimado é a que importa em criar, para os próprios empregadores, a obrigação de reabastecerem o mercado de trabalho, na proporção em que o exploram. Isto significa, precisamente, que o encargo de formar e aperfeiçoar a mão de obra não deve caber apenas ao Estado e a um reduzido grupo de emprêsas, mas ao contrário a todos os que dela se utilizam (17).

Nesse sentido, a providência de maior alcance que já se tomou no Brasil foi a criação, pelo Decreto-lei n.º 4.048, de 22-11-42, do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (hoje, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) que, como se sabe, tem, entre outras, as seguintes finalidades:

a) organizar e manter, em todo o país, ensino de ofícios cuja execução exija formação profissional, para aprendizes empregados em estabelecimentos industriais; (18)

b) proceder à seleção profissional dos candidatos a aprendizes industriais;

(16) *Op. cit.*, pág. 47.

(17) No Estado de São Paulo se tem procurado pôr em prática essa idéia, do que nos dão prova as várias centenas de escolas monotécnicas mantidas pelos próprios industriais, em articulação com a Superintendência do Ensino Profissional. Infelizmente, porém, essas escolas, na sua quase totalidade, são ainda muito rudimentares, carecendo do aparelhamento necessário à "formação integral de artífices em cursos incluindo parte propedêutica e ensino prático em oficinas".

(18) Pelo art. 2.º do Decreto-lei n.º 4.936, de 7-12-42, as atividades do S.E.N.A.I. foram estendidas aos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca.

c) organizar e manter cursos extraordinários para empregados na indústria;

d) assegurar bôlsas de estudo a operários diplomados ou habilitados, e de excepcional valor, para aperfeiçoamento ou especialização profissional. (19)

. . . . . .

Quanto às chamadas atividades de escritório (datilógrafos, arquivistas, correntistas, calculistas, taquígrafos, etc.), cujos mercados de trabalho são explorados, simultâneamente, pelo serviço público e pelas emprêsas particulares (20), a situação é bem diversa, pois raros são os empregadores que concorrem para o reabasteimento do mercado de trabalho.

Especialmente do ponto de vista do serviço público e com relação às atividades há pouco mencionadas, a obrigação de assumirem os diversos empregadores, na proporção de suas necessidades, o ônus do cultivo das fontes de suplência de trabalhadores é cousa que não deve deixar de ser considerada num plano geral de recrutamento.

*
* *

Medidas de não menor importância são o encorajamento das atividades de pesquisa, a difusão dos princípios e métodos de organização racional do trabalho e o estímulo ao espírito inventivo (21).

Através dessas medidas a indústria moderna tem alcançado uma notável ampliação de capacidade produtiva e garantido o seu febril desenvolvimento, perante o qual o crescimento das populações chega a parecer um processo excessivamente tardo.

Já vimos que enquanto nossa produção industrial cresceu de 300%, no mesmo período, nossa população cresceu, apenas, de 26%.

Embora êsse fato se revista de particular significação num país como o nosso, onde a técnica industrial ainda ensaia os primeiros passos, é confortador saber que êsse aumento de 300% da produção não implica, necessàriamente, que a procura da mão de obra tenha crescido na mesma proporção.

Um novo tipo de máquina ou um processo de trabalho mais aperfeiçoado podem agir como verdadeiras válvulas de segurança, aliviando a tensão dos mercados de trabalho e assegurando apreciável economia de mão de obra.

LAPIDUS e OSTROVITIANOV juntam suas vozes às muitas que proclamam êsse fato:

> *Na época de desenvolvimento, quando as antigas emprêsas aumentam e se criam outras novas, a procura da mão de obra pode aumentar, mas, como todo alargamento da produção se prende ordinàriamente a um aperfeiçoamento da técnica e à introdução de maquinismos mais aperfeiçoados, a procura da mão de obra aumenta mais lentamente do que a da produção. O capitalista introduz uma máquina mais aperfeiçoada porque ela assegura um rendimento de trabalho superior ao da máquina anterior, como também, em geral, uma maior intensidade.*
>
> *"De sorte que se o capitalista duplica a produção de sua emprêsa, nem por isto terá necessidade, dispondo de melhores máquinas, de dobrar o número de operários. Bartar-lhe-á, por exemplo, aumentar-lhe o número em 50%".* (22).

Recorda-se, a propósito, que graças ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, a massa de

---

(19) Art. 1.º do Decreto n.º 10.009, de 16-7-42. E' de se lamentar que entre as finalidades acima citadas não se tenha mencionado a de estudar as condições do mercado de trabalho para as atividades compreendidas na esfera de ação do S.E.N.A.I.

(20) E' interessante observar que, segundo estatísticas relativas ao mês de abril de 1943, sòmente os estabelecimentos industriais e comerciais de São Paulo e do Distrito Federal empregavam, em *serviços técnicos* e *administrativos* e em *serviços gerais*, 37.441 pessoas (*Boletim Estatístico* — Ano II, vol. 5 — Pág. 96 — I.B.G.E. — 1944), não sendo computados nesse número os viajantes e agentes compradores, os caixeiros e vendedores, bem como o pessoal dos serviços de transporte e comunicações.

(21) O S.E.N.A.I. tem, ainda, a finalidade de contribuir para o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interêsse para a indústria (Decreto n.º 10.009 de 16 de julho de 1942, art. 1.º, alínea e). Nesse mesmo terreno vem operando o Instituto Nacional de Tecnologia, criado pelo Decreto n.º 23.750, de 24-5-33. No tocante à organização racional do trabalho é digna de encorajamento a obra realizada pelo I.D.O.R.T. Recentemente, foi criada uma entidade de caráter técnico-educativo (Fundação Getulio Vargas) com o objetivo declarado de: "I — promover estudos e pesquisas, nos domínios das atividades públicas e privadas; II — promover a formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos e privados; III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo de executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debates" (Art. 2.º dos Estatutos aprovados pela portaria número 9.507, de 19-10-44, do Ministro da Justiça e Negócios Interiores).

(22) *Princípios de Economia Política* — Trad. de Luis Monteiro — Vol. I, págs 160-161 — Rio, 1944.

trabalhadores agrícolas norte-americanos que, em 1909, somava 12.209.000 indivíduos sofreu a redução de um têrço nos vinte e nove anos seguintes, muito embora no mesmo período a população do país tivesse crescido de 44%.

Fora da agricultura também poderíamos encontrar vários exemplos com que ilustrar êste capítulo. Citemos, ao acaso, o da indústria do aço, na qual a introdução de um novo processo de trabalho (o *"strip mill process"*) permitiu reduzir de 4.512 para 126 o número de trabalhadores-hora necessários para a produção de 2.500 toneladas de barras.

A adoção de métodos mais aperfeiçoados importa, quase sempre, na ampliação do mercado de trabalho, pois se por um lado tais métodos têm aumentado o rendimento do trabalhador, diminuído o tempo de execução das tarefas e, por conseguinte, reduzido o volume da mão de obra indispensável à produção das utilidades, por outro lado, através daquilo que DEXTER KIMBALL (23) denomina *extensão do campo de trabalho,* têm êles favorecido o aproveitamento da mão de obra secundária em grande número de atividades industriais que, outrora, sòmente poderiam ser exercidas por operários qualificados.

Observe-se, ademais, que a aplicação das normas da organização racional conduz, freqüentemente, à uniformização dos processos de trabalho. Isto tem grande importância, pois, como já tivemos oportunidade de ver (24), a perfeição dos mercados de trabalho depende do grau em que forem asseguradas umas tantas cousas, entre as quais a uniformização dos citados processos.

Só pelo simples fato de propiciarem uma vasta economia de mão de obra, os modernos processos de trabalho merecem ser encarados com especial interêsse pelos serviços de recrutamento, sobretudo nos países de pequena população e grandes recursos naturais.

Certamente a economia da mão de obra, pela aplicação da técnica e pelo emprêgo da mecanização, nem sempre é possível. A transferência da atividade do homem à máquina e os recursos da técnica de organização esbarram, às vêzes, com obstáculos criados pela própria natureza do trabalho.

*
* *

A formação de trabalhadores qualificados, como é notório, só se completa normalmente após o transcurso de alguns anos.

Sendo impossível conciliar a urgência dos empreendimentos industriais, nas fases de expansão da economia, com a morosidade dessa formação, pode-se recorrer à *extensão do campo de trabalho,* através da decomposição das tarefas complexas em várias outras simples, ou seja, através da *diluição do trabalho.*

Êste processo que, quando empregado criteriosamente, tem produzido tão grandes resultados, é de aplicação um tanto difícil não só pelos conhecimentos técnicos que reclama (25), como também pelas questões que suscita com referência aos direitos e interêsses dos trabalhadores cuja formação profissional obedeceu aos trâmites exigidos pelos cursos normais.

A *diluição do trabalho,* convém dizer desde logo, é uma medida de emergência e, como tal, não deve ter duração indefinida nem substituir ou sequer perturbar os processos habituais de formação e treinamento da mão de obra. Deve com êles coexistir, enquanto necessária, sem prejudicá-los de qualquer modo.

A primeira dificuldade na aplicação da citada medida está em que a complexidade do trabalho às vêzes é puramente artificial, não passando de simples decorrência das falhas da aprendizagem ou da imperfeição dos métodos usados pelo trabalhador. Um dos problemas iniciais é, pois, o de saber se o trabalho é complexo por natureza ou não.

Verificada que seja a propriedade da aprendizagem e a dos métodos e equipamentos de trabalho, e caracterizado êste último como realmente complexo, será necessário então analisá-lo, para o

(23) *Economia Industrial* — Trad. de Alvarez y Jiménez — Pág. 46 — Fondo de cultura Económica — México — 1942.

(24) *Recrutamento e mercado de trabalho* (1.ª parte) — "Revista do Serviço Público" — Março de 1945.

(25) Ao leitor interessado em ter uma idéia menos geral sôbre o assunto, aconselhamos o livro de EUGENE J. BENGE — *Breaking the Skilled Labor Bottleneck* — The National Foremen's Institute Inc. — 1942.

fim de se estabelecerem as bases de sua decomposição.

Isso não é tão simples como parece à primeira vista, de vez que, à parte as dificuldades inerentes à análise do trabalho, restam, ainda, muitas outras, como por exemplo a de saber até que ponto deve chegar a decomposição que se tem em vista.

Nada se pode decidir com segurança a êsse respeito sem que sejam conhecidos:

1. a extensão exata, ou pelo menos aproximada, do período de emergência;
2. a natureza e quantidade do trabalho a produzir nesse período;
3. as características da mão de obra secundária disponível;
4. a época em que os cursos normais de formação e treinamento fornecerão novos contingentes de profissionais habilitados;
5. o volume dêsses contingentes;
6. os meios de treinamento que podem ser utilizados na execução do programa de emergência.

A *diluição do trabalho* pode ser adotada e regulamentada mediante acôrdo entre os serviços oficiais de recrutamento, os empregadores e as associações profissionais, ou mediante simples ato da autoridade, independentemente da anuência das partes interessadas. Não resta a menor dúvida de que a primeira forma é a mais aconselhável, especialmente no caso das "profissões regulamentadas",

O Conselho Federal de Comércio Exterior

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

COM o objetivo de promover o desenvolvimento das exportações em geral, foi criado pelo Decreto n.º 24.429, de 20 de junho de 1934, o Conselho Federal de Comércio Exterior, devendo para êsse fim "estudar e resolver tôdas as questões internas e externas que visem a colocação de produtos nacionais em mercados consumidores dos demais países".

Cabe ainda ao referido órgão "aconselhar a propaganda internacional do país e de seus produtos e a sua participação nas feiras e exposições, planejando e organizando essas representações e serviços".

COMO O PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS JUSTIFICOU A CRIAÇÃO DO CONSELHO

Ao inaugurar os trabalhos do Conselho, proferiu o Presidente Getúlio Vargas o seguinte discurso:

"A instituição do Conselho Federal de Comércio Exterior correspondeu a um dos imperativos essenciais da administração do país. Durante largo período procuramos resolver os problemas do comércio exterior do Brasil adotando fórmulas empíricas, aplicando métodos apriorísticos e sem bases na realidade. A falta de um organismo centralizador, para onde convergissem e de onde irradiassem tôdas as medidas de estímulo e defesa da nossa produção e da sua colocação nos mercados nacionais e estrangeiros, tornava pràticamente impossível o exame ponderado e o conhecimento seguro das necessidades primordiais da economia nacional. Os assuntos de ordem técnica, muitos dos quais de caráter urgente e inadiável, emaranhavam-se na rêde dos departamentos oficiais. Os diferentes Ministérios, as numerosas repartições federais e estaduais, as diversas Associações fundadas para incrementar o desenvolvimento das fontes de produção e consumo funcionavam como verdadeiros compartimentos estanques, sem um ponto de referência, capaz de orientar-lhes a atividade. O Conselho Federal é, por excelência, um instrumento disciplinador. Destina-se a estudar os meios mais adequados para o aperfeiçoamento e expansão do nosso comércio exterior, libertando-o de óbices e entraves, amparando-o e preservando-o de modo racional. Além disso, o Conselho será um órgão de informações, propaganda e exame dos mercados, de assessoramento técnico dos produtos e, principalmente, de coordenação entre os ramos da administração, permitindo, assim, a execução de um plano construtivo, onde sejam ventiladas as questões financeiras, de preponderância crescente na vida contemporânea, como as referentes aos câmbios, aos saldos e *deficits* da balança comercial, aos congelados bancários e às guerras de tarifas, decorrentes de um nacionalismo econômico exagerado e do desequilíbrio e oscilações dos padrões monetários. A fim de acautelar os seus interêsses, nesse particular, vários países criaram institutos semelhantes ao que estabeleceu o Govêrno Provisório no Decreto n.º 24.429, de 20 de junho último. E se, em épocas normais, a utilidade de um Conselho de Comércio Exterior é manifesta, mais ainda se justifica neste momento de graves abalos econômicos, políticos e sociais que o mundo sofre. A riqueza de um Estado é uma conseqüência das boas normas administrativas. Faz-se mister, destarte, que se examinem as suas possibilidades, que se proceda a um balanço ponderado das suas reservas, a fim de regular as suas operações de compra e venda. Ora, a situação de nosso país impunha, ao Govêrno, o dever precípuo de organizar a economia brasileira, aumentando, dentro do território nacional e no estrangeiro, o escoamento dos nossos produtos. Encontraremos, assim, maiores facilidades para vencer, pouco a pouco, as dificuldades oriundas da crise mundial.

Avoluma-se, de maneira auspiciosa, a exportação das nossas matérias primas. A nossa política financeira aparelha o Banco do Brasil para impulsionar a nossa produção. Cumpre-nos esperar, portanto, da obra do Conselho Federal de Comércio Exterior os melhores resultados, em benefício do país. Associados, aqui se acham representantes das três Federações das classes produtoras e técnicos de valor. Incumbidos de zelar pelo patrimônio nacional, sem outra aspiração, além da que nos dita o interêsse da Pátria, e inspirados tão sòmente no desejo de bem servi-la, empenhemo-nos, sinceramente, para justificar, pela importância dos rendimentos, a existência do organismo que, hoje, começa a funcionar".

Além do Conselho Federal de Comércio Exterior, há o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial do Brasil, a Divisão Econômica e Comercial do Ministério das Relações Exteriores, o Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Ministério da Fazenda, a Comissão de Planejamen-

Vista externa do Pavilhão Britânico da Exposição Internacional de 1922, no qual, hoje, o Conselho Federal de Comércio Exterior tem sua sede

to Econômico, a Coordenação da Mobilização Econômica e a Divisão de Expansão Econômica, subordinada ao Departamento de Indústria e Comércio, do Ministério do Trabalho, a qual dispõe de 17 escritórios comerciais no estrangeiro, conforme dissemos na reportagem que publicamos nesta Revista em seu número de março último.

Todos êsses órgãos estão trabalhando pela expansão econômica do Brasil. Sentimos, entretanto, que de vez em quando nos cheguem ao conhecimento notícias pouco animadoras da falta de cooperação de firmas comerciais brasileiras num trabalho a que o fator confiança, entre os participantes, deve ser preponderante e recíproco.

E, terminada esta guerra, precisamos manter os mercados consumidores estrangeiros que conquistamos na sua vigência, oferecendo-lhes bons produtos, com entregas em prazos razoáveis e a preços que possam competir com os similares de outras procedências. Entretanto — e pesa-nos soltar êsse entretanto — não tem havido perfeita compreensão de alguns exportadores nacionais a respeito da natureza de suas relações com os seus fregueses no estrangeiro.

OBSERVAÇÕES DO CHEFE DO ESCRITÓRIO COMERCIAL DO BRASIL NO PERU

N'*A Manhã*, de 4 de abril último, lemos uma entrevista do Coronel Manuel Gomes Parreira, chefe do Escritório Comercial do Brasil no Peru, na qual pede êle a atenção do nosso comércio exportador e da imprensa para suas palavras:

> "A grande procura dos nossos produtos é uma das causas de lucros exagerados que o comércio exportador vem procurando obter. Não fôra essa ganância, outras seriam as nossas perspectivas em relação aos demais competidores. E' imperioso que essa situação se modifique, a fim de que, cessada a luta, possamos manter os mercados conquistados durante a guerra e enfrentar, ao mesmo tempo, a concorrência dos outros mercados. Mas, não é só essa observação que tenho a fazer. São muitas as queixas

que me chegam por parte de interessados do Peru, no nosso comércio. A falta de escrúpulo verificada por algumas firmas, no que diz respeito a preços oferecidos, despachos de mercadorias diferentes das amostras apresentadas e, bem assim, no que se relaciona ao pagamento das comissões estabelecidas aos representantes, constituem outras causas de justo descontentamento. Da minha parte estou agindo enèrgicamente contra êsse mau elemento, no sentido não só de advertí-lo, como de obrigá-lo ao exato cumprimento de suas obrigações. Felizmente, as recentes e oportunas medidas tomadas pelo Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial do Brasil com o propósito de selecionar as indústrias que devem ser protegidas pelo Estado e promover estudos em tôrno das exportações que podem prejudicar o crédito do Brasil, nos mercados mundiais, hão de satisfazer as exigências do mercado consumidor e comprador".

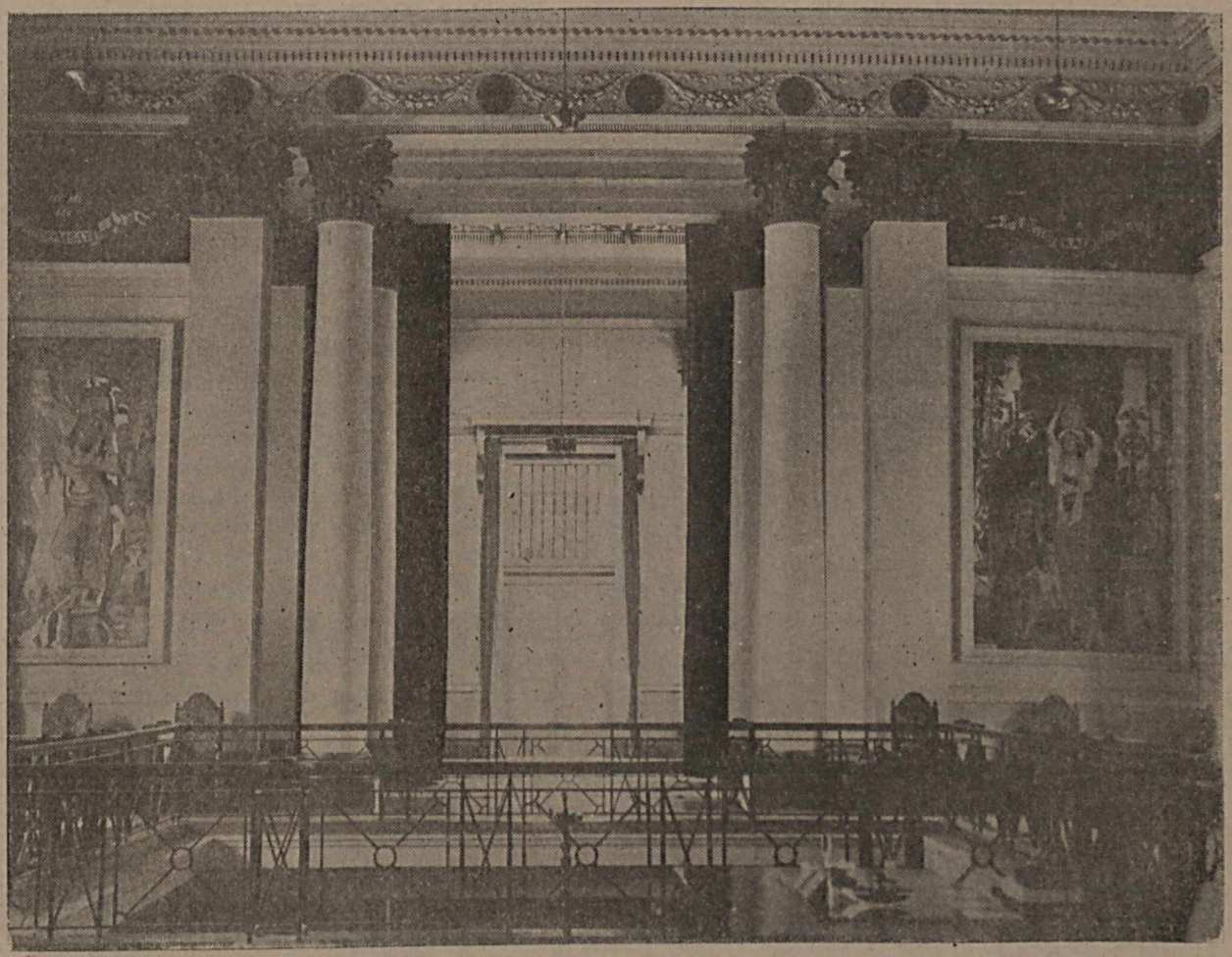
A OPINIÃO DE UM TÉCNICO DO D.A.S.P.

No ano passado, o D.A.S.P. enviou ao Paraguai uma comissão de técnicos para estudar a organização dos serviços públicos daquele país. Lá, alguns dêles procuraram também fazer observações fora dos setores burocráticos e, de volta, as revelaram como puderam. O Sr. Oscar Vitorino Moreira, que integrava a referida comissão, entreteve-se a observar de perto o comércio paraguaio e as suas relações com o nosso. Não gostou, e não quis ficar calado, e fêz, afinal, uma conferência pública na Associação Comercial do Rio de Janeiro. Fomos ouvir essa conferência, tomamos algumas notas, que aproveitamos para um comentário na imprensa e ainda servem para ilustrar esta reportagem.

Saímos tristes da conferência do técnico do D.A.S.P. Disse então êle que é pràticamente impossível o intercâmbio comercial brasileiro-paraguaio na forma em que se arrasta, e deu êstes motivos :

Deficiência real de comunicações entre o nosso e aquêle país, bastando lembrar que os produtos exportados do Rio para o Paraguai, por via ter-

Painéis do "hall" da sede do Conselho Federal de Comércio Exterior



Outra vista interna do edifício sede do Conselho

restre, terão de seguir êste itinerário: Do Rio a São Paulo pela Central do Brasil; dos vagões dessa estrada são baldeados para os da Noroeste do Brasil até Pôrto Esperança (que melhor se poderia chamar Esperança de Pôrto...). Aí, o melhor caminho será o embarque dos mesmos produtos nas chatas dos Irmãos Migueis, uma vez que não se pode contar com a Navegação do Rio da Prata (antigo Lóide Brasileiro) e esperar-se que a mercadoria chegue depois a Assunção. Assim, ao descrever-lhe o percurso no papel, está ela andando mais ou menos depressa... Na realidade, porém, contando-se com tôda a boa vontade das emprêsas transportadoras, só depois de... três meses o importador paraguaio consegue recebê-la.

O conferencista passou em seguida a focalizar o segundo motivo da precariedade de nosso intercâmbio comercial com o Paraguai: falta de confiança do comércio importador dêsse país na conduta de certas firmas brasileiras. E o Sr. Oscar Vitorino Moreira esclarece: o comerciante paraguaio recebe a amostra de um produto que deseja comprar e, feita a encomenda, recebe artigo bem inferior. Se houvesse sanções para repressão de semelhante conduta, acentuou, de certo que ela não seria tão freqüente.

Mas, prossigamos em nossa reportagem. Os depoimentos que deixamos acima só foram aqui mencionados para que possa o leitor julgar como não é muito fácil a manutenção, em bases sólidas, de nossas relações comerciais no estrangeiro. E, depois, o nosso propósito agora não é absolutamente tratar de escritórios comerciais que o Ministério do Trabalho mantém fora do Brasil — assunto êsse que, como já dissemos, constituiu a matéria de nossa reportagem em março último nesta mesma Revista.

As atividades do Conselho Federal de Comércio Exterior não têm, absolutamente, nenhuma ligação com as da Divisão de Expansão Econômica

do Ministério do Trabalho. Aquêle órgão acha-se diretamente subordinado à Presidência da República.

NA SEDE DO CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR

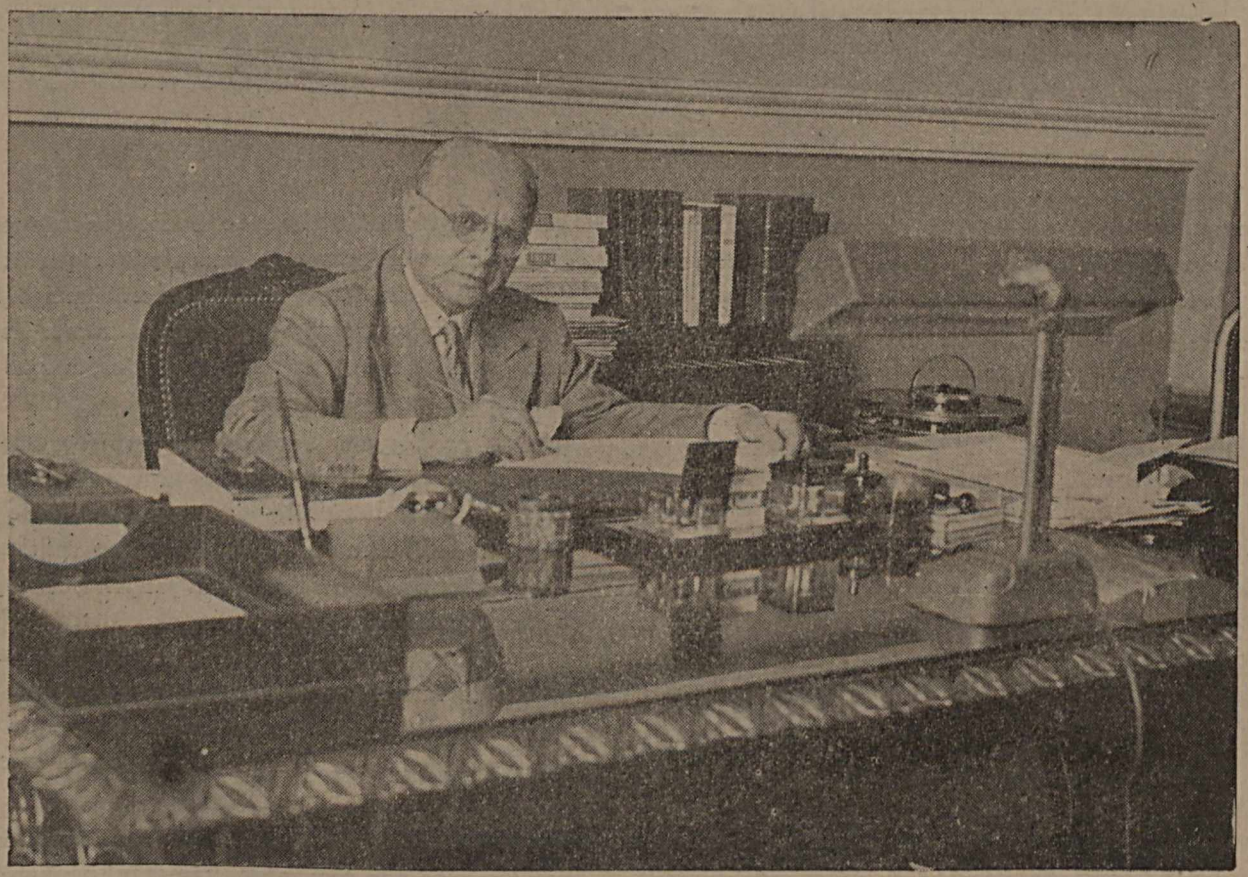
O Conselho Federal de Comércio Exterior funciona à Avenida Presidente Wilson n.º 231, no antigo Pavilhão Britânico da Exposição Internacional Comemorativa do Primeiro Centenário da Independência do Brasil, realizada no Rio de Janeiro em 1922, quando Presidente da República o Dr. Epitácio Pessoa.

Não vamos descrever êsse pavilhão. Bastam as fotografias que dêle estampamos aqui.

Precisamos lembrar ao leitor que o Conselho funcionou durante cinco anos no Palácio Itamarati, onde foi instalado a 6 de agôsto de 1934, tendo então, a 8 de maio de 1939, se transferido para o Pavilhão Britânico. Aí, na sua sessão de instalação, o Presidente Getúlio Vargas, discursando, teve ensejo mais uma vez de ressaltar a importante função do Conselho, afirmando:

> "Precisamos transformar o Conselho em um organismo vivo e atuante para que se integre na sua alta finalidade que é a de estímulo da nossa capacidade de exportação, fator primordial da riqueza nacional.
>
> O Brasil vive e precisa da exportação e deve, portanto, aumentá-la. Na pauta das estatísticas mais recentes, vemos enumerados quarenta produtos principais da nossa exportação, indicando, assim, grande variedade. Dêsses quarenta produtos, porém, apenas seis representam valor superior a 100.000:000$000 Todos os demais registram cifras inferiores. Apresenta-se, assim, uma grande margem para o aumento da exportação".

Seria interessante saber alguma coisa dêsses 40 produtos principais de nossa exportação e ver de perto as atividades do Conselho, embora à distância nós as conheçamos através das notícias nos jornais, de suas sessões plenárias, realizadas regu-



O Diretor Geral do Conselho Federal de Comércio Exterior, Ministro Mário Moreira da Silva, em seu gabinete de trabalho

larmente tôdas as segundas-feiras, à tarde. Também lemos agora o *Boletim* do Conselho e por êle nos pomos em dia com um mundo de coisas referentes à economia nacional. E, no entanto, anteriormente implicávamos sèriamente com o *Boletim*. Vamos dizer ao leitor como nos reconciliamos cordialmente com essa publicação, reproduzindo aqui pequena crônica que, em 30 de julho de 1942, divulgamos no *Correio da Manhã*.

NUM DIA CHUVOSO

Medeiros e Albuquerque disse uma vez que lia tudo que lhe caía sob as vistas. E, mesmo que o assunto lhe fôsse inteiramente estranho, achava sempre jeito de aprender alguma coisa. Questão de paciência e de boa vontade.

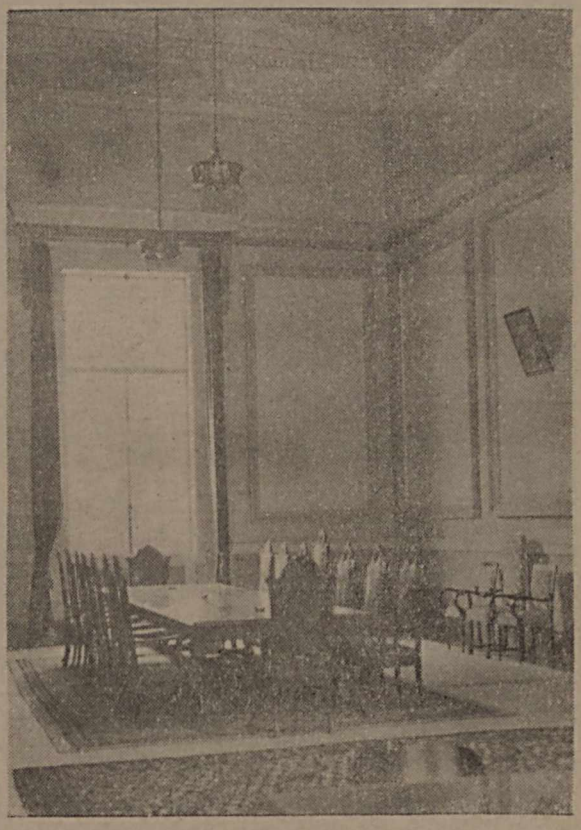
Muitas vêzes, o assunto pode ser interessante, mas o deixamos de lado porque nos é apresentado por nome esquisito e pouco simpático, pôsto logo no alto da publicação, como se vê em revistas e jornais. Seria grande coisa que figurasse modestamente no fim, pois assim conseguiria para o trabalho a atenção dos leitores implicantes. E os jornalistas e escritores que ainda usam dêsse sistema antigo, mas sensato, quantas vêzes passam a ser lidos, reconciliando-se com os leitores prevenidos? No fim houve a reconciliação e, assim, o autor pregou-lhes uma boa peça. Como quem diz: desta vez você, leitor rabujento, caiu mesmo...

Aí está uma prova bem acentuada da desvantagem de sermos intolerantes.

Um domingo úmido e chuvoso poderia, sem dúvida, ser chamado o "dia da reconciliação" com essa gente de nome cacete e também com livros e certas publicações incríveis, que nos remetem pelo Correio quase como se fôssem circulares, tal a espontaneidade com que se oferecem para ser lidos, à semelhança dessa propaganda direta em que seus remetentes procuram fregueses valendo-se de endereços da lista telefônica...

Mas numa noite chuvosa, lâmpada à cabeceira, travesseiro macio e depois de um cofé cheiroso, certas publicações nos parecem até risonhas, simpáticas e atraentes. Não aquelas de elogios derramados e quase agressivos à nossa boa fé, mas outras, modestas, simples, em que no lugar dos superlativos elogiosos se alinham algarismos ou gráficos elucidativos sôbre as nossas atividades no setor cultural ou no setor econômico.

E foi assim que nos reconciliamos com o *Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior*, dirigido pelo jornalista Otávio Malta. Implicávamos com sua capa côr de tijolo queimado, com o cheiro do papel, com o tipo, com tudo afinal. Mas a chuvinha manhosa que caía lá fora e o travesseiro macio mudaram a feição da revista e, quando a vimos, descobrimos-lhe outro defeito: poderia ter mais páginas; as que publica não bastam, pois não chegam a vinte e cada uma delas é precioso e vivo repositório de informações exatas sôbre nossa vida comercial, tanto no que importamos como no que exportamos. E, fora dos seus gráficos e cifras, o estilo da revista é *enxuto*, como agora é moda dizer-se por aí, como se tratássemos de abóbora...



Salão das reuniões plenárias do Conselho

Aliás, já não é sem tempo estancar-se um pouco a linguagem derramada de certas publicações que, à fôrça de ser muito *martelada*, se tornou há muito estéril e insuportável. — *Adalberto Ribeiro.*

CONVERSANDO COM O DIRETOR GERAL DO CONSELHO, MINISTRO MÁRIO MOREIRA DA SILVA

O Diretor da Secretaria do Conselho, Sr. Camillo Ferrara, e o Engenheiro Luiz Gonzaga Leobons, Secretário do Conselho Pleno, levaram-nos à presença do Sr. Ministro Mário Moreira da Silva, dizendo-lhe de nosso desejo de conhecer de perto o Conselho para descrever depois as suas atividades aos leitores da *Revista do Serviço Público.*

Aspecto de uma reunião plenária do Conselho Federal de Comércio Exterior

A cordialidade do Ministro Moreira da Silva e sua maneira simples e afável de receber-nos puseram-nos de tal forma à vontade que, dentro em pouco, já nos permitimos a liberdade de até fazer blagues e contar-lhes fatos e episódios que julgamos interessantes, neste nosso trabalho constante de ouvir diretores de serviços administrativos e percorrer as mais diversas repartições públicas a cargo do Govêrno Federal.

Embora tivéssemos conhecimento de muitos serviços do Conselho, pelo noticiário de suas sessões plenárias, achamos oportuno colhêr informações mais recentes sôbre assuntos por êsse órgão tratados, fora mesmo daqueles atinentes à nossa exportação. O diretor geral não teve dúvida em esclarecer-nos, assim nos falando :

— O Conselho ocupa-se também do estudo dos problemas econômicos internos do país, pois na sua atual organização estão incluídas as atribuições do Conselho de Economia Nacional, previsto na Constituição, até que êste se constitua. Assim é que o Conselho trata e cuida de todos os assuntos relacionados com a economia brasileira, que interessem à exportação e que digam respeito ao mercado interno. E o seu acervo de trabalhos nesse sentido é bem apreciável. Evidentemente, para tão amplas atribuições o número de conselheiros é pequeno e, para remediar êsse inconveniente, o Diretor Geral tem competência para organizar comissões especiais, convidando, para delas fazerem parte, técnicos oficiais e também particulares, conhecedores das matérias que lhes são submetidas a estudo. Como sabe, além das três Câmaras chamadas de Produção, Mercado Interno e de Intercâmbio, dispõe o Conselho das referidas comissões especiais, que magníficos serviços têm prestado à economia nacional.

Agora mesmo funcionam diversas dessas comissões que estudam os problemas de após-guerra, de singular interêsse para o Brasil. Entre elas, para

não mencionar tôdas, citarei a que estuda a questão dos créditos industrial, agrícola e de mineração; a do plano de instalação das indústrias básicas do país; a da participação mais efetiva da indústria nacional na nossa política social; a de planificação agrícola, etc. Além dessas, estudando assunto de caráter geral, indicarei como a mais importante a que elabora o plano de estabelecimento de energia elétrica nas diversas zonas do território nacional. Esta comissão, que é presidida pelo Conselheiro Antônio José Alves de Sousa, Diretor do Departamento Nacional da Produção Mineral, do Ministério da Agricultura, que tem a seu cargo a Divisão de Águas do mesmo Ministério, acha-se constituída dos Srs. Carlos Galiez Filho, Lauro de Ferraz Sampaio, Moreira Fisher, Américo Barbosa de Oliveira, Valdemar José de Oliveira, Ernesto de Melo Filho, Luiz Lofgren e Adosindo Magalhães de Oliveira, todos diretores de serviço e técnicos de renome. A comissão do plano de energia elétrica, que já realizou dezesseis reuniões, trabalha ativamente para apresentar ao Govêrno um plano tão completo quanto possível para solução do sério problema da distribuição de energia elétrica pelo território nacional. Realmente não se compreende que o Brasil, na fase de industrialização a que se entregou, não tenha um plano prèviamente traçado nesse sentido, visto como não poderá haver indústria organizada econômicamente sem energia elétrica, fornecida com regularidade e a baixo preço. Basta que se observe o que se vem verificando nos nossos grandes centros populosos, onde já se está cogitando do racionamento do consumo de energia elétrica. Volte também as suas vistas para uma série de indústrias novas que têm sido forçadas a fazer instalações elétricas próprias, para uso exclusivo, a fim de garantir o seu funcionamento, onerando dessa forma a respectiva produção, em detrimento depois da bôlsa dos consumidores.

O diretor da Secretaria do Conselho, Sr. Camilo Ferraz, em seu gabinete de trabalho

Vista parcial da Biblioteca do Conselho, vendo-se a grande mesa de que se servem os consulentes

Interrompendo por instantes as suas observações, o Sr. Ministro Mário Moreira da Silva nos mostrou um bloco de alumínio que marca o início da fabricação dêsse mineral no Brasil, dizendo-nos :

— E' da fábrica da Eletro-Química Brasileira S.A., instalada recentemente em Ouro Preto. Essa emprêsa teve necessidade de fazer às suas expensas custosa instalação para fornecimento da energia elétrica de que se serve, porque quem fala em alumínio fala em energia elétrica, fator primordial da sua fabricação. E essa emprêsa ainda pôde arcar com tais ônus. E quantas indústrias novas deixam de instalar-se no país por falta de energia elétrica? E não é só no setor da iniciativa particular que se nota essa angústia. Ainda há dias, neste próprio Conselho, o Professor Felisberto de Camargo, Diretor do Instituto Agronômico do Norte, mostrava as dificuldades de funcionamento dos grandes laboratórios daquele estabelecimento, às vêzes dias seguidos, só por falta de energia elétrica. Enfim, não há progresso sem eletricidade.

E deixando o problema cruciante da energia elétrica, passou o Diretor Geral do Conselho a falar da

ARBITRAGEM COMERCIAL

— Agora vamos a outro assunto que talvez possa interessar à sua reportagem. Não se compreende que até agora não se tenha criado no Brasil um órgão permanente de arbitragem comercial. As questões levantadas entre importadores e exportadores são freqüentes e só podem ser resolvidas mediante entendimentos entre êles e havendo uma grande dose de boa vontade, e esta — com franqueza — nem sempre existe... De forma que a solução compulsória dêsses litígios é uma necessidade imperiosa e inadiável. O Conselho criou uma comissão que está estudando o problema e, dentro em breve, apresentará ao Govêrno um plano sôbre a matéria.

TRUSTS E CARTÉIS

Indagamos do Sr. Ministro Moreira da Silva o que há nas esferas administrativas quanto a providências relativas a trusts e cartéis, que, como se sabe, tanto prejudicam o consumidor.

— Êste é um assunto que vem preocupando sèriamente o Govêrno. Sob a presidência do Conselheiro João de Lourenço, conhecido economista, foi constituída uma comissão com representantes do Govêrno, da indústria, do comércio, de associações de classe e do Banco do Brasil, para examinar o problema e propor aos poderes públicos uma legislação adequada. Os trabalhos dessa comissão vão adiantados, o que se deve aos patrióticos esforços de seus membros, que abandonam as suas ocupações normais, para prestarem, sem qualquer remuneração, inestimáveis serviços ao país.

REGISTRO COMPULSÓRIO DE FIRMAS EXPOTADORAS

E sôbre registro compulsório de firmas exportadoras, perguntamos ao Sr. Ministro Moreira da Silvo o que havia no Conselho. Porque ninguém ignora que já é tempo de regularizar-se o comércio exportador brasileiro no que diz respeito a preços e qualidade de mercadorias enviadas aos mercados externos, pois no momento nos vieram à lembrança aquelas coisas tristes reveladas pelo Sr. Oscar Vitorino Moreira, na sua conferência na Associação Comercial, e pelo Coronel Manuel Parreira, em entrevista ao jornal *A Manhã*, desta capital.

E o Diretor Geral do Conselho Federal de Comércio Exterior assim nos falou a respeito :

— Realmente, êsse assunto há muito nos preocupa, pois freqüentes são as reclamações que as embaixadas, legações e consulados brasileiros nos têm enviado por intermédio do Ministério do Exterior. Da África do Sul, principalmente, as reclamações trazidas ao conhecimento do Conselho são numerosas. Êsse mercado, recentemente conquistado e dos mais promissores, estará definitivamente perdido se medidas enérgicas não forem tomadas em tempo. Muitas dessas reclamações têm sido

Outro aspecto da Biblioteca

Vista parcial do Serviço de Mecanografia

resolvidas satisfatòriamente pelo Conselho, por intermédio de sua Secção de Fomento do Comércio Exterior. A percentagem de casos resolvidos é bastante satisfatória, mas nem por isso o comércio exportador brasileiro se livra da pecha de desonesto. Em geral não são as grandes firmas, de tradição no nosso comércio, as acusadas, mas, sim, pequenas organizações, que se fundam e extinguem freqüentemente, as responsáveis por essa má fama. Para evitar que permaneça essa situação deplorável, eu mesmo apresentei ao Conselho Federal de Comércio Exterior uma indicação propondo a criação do Registro Compulsório de Firmas Exportadoras, fazendo-o da seguinte forma :

INDICAÇÃO

"Indico que o C.F.C.E. estude uma legislação, a ser submetida oportunamente ao exame e decisão do Senhor Presidente da República, criando o registo compulsório de firmas exportadoras, ao qual só serão admitidas aquelas que satisfizerem a determinadas condições estabelecidas na dita legislação, que versarão principalmente sôbre a idoneidade e capacidade financeira das mesmas ; que na referida legislação sejam incluídos dispositivos de natureza penal para as que deixarem, sem motivos justos, de cumprir contratos perfeitos e acabados ; exportarem mercadorias em desacôrdo com as amostras e especificações prèviamente combinadas; remeterem produtos, já padronizados, com indicações de tipos que não correspondam às qualidades respectivas, etc.; êsses dispositivos penais, que serão aplicados após processo regular contra os infratores, promovido por autoridade competente a ser determinada, irão desde a multa pecuniária até a cassação da inscrição no registo aludido, podendo, em casos especiais, importar mesmo na liquidação obrigatória da firma ou sociedade incriminada e na expulsão do território nacional dos seus componentes, se forem estrangeiros."

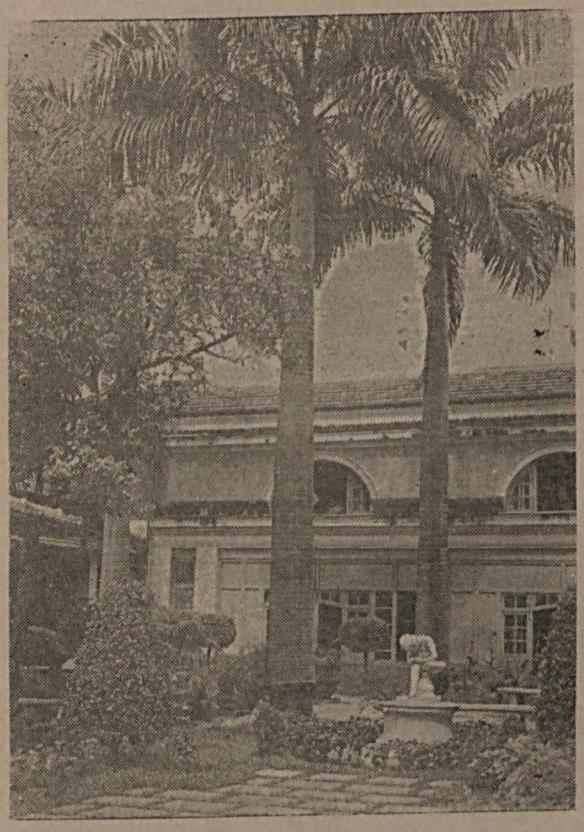
Prosseguindo, o Sr. Ministro Moreira da Silva nos informou que a Comissão Têxtil já tomou providências no seu setor, conseguindo que o Govêrno Federal expedisse um Decreto-lei estabelecendo

normas tendentes à regularização do comércio exportador de tecidos, que foi um dos mais acusados de irregularidades. E se o senhor quiser mais detalhes, procure a nossa Secção de Fomento do Comércio Exterior, que possui um vasto arquivo sôbre a matéria.

PREÇOS DE MERCADORIAS IMPORTADAS

Aludimos aos preços elevados que o consumidor brasileiro está pagando por artigos manufaturados no estrangeiro, e assim o Sr. Ministro Moreira da Silva nos falou a respeito :

— Esta questão é muito delicada. Entretanto, posso afirmar-lhe que a culpa cabe ao mercado importador e, principalmente, aos intermediários



Pátio interno da sede do Conselho Federal de Comércio Exterior

eventuais que entram no negócio, porque os comerciantes brasileiros são, felizmente, na sua grande maioria, honestos e patriotas. Tive oportunidade de focalizar no Conselho, a êsse propósito, o caso das mercadorias importadas dos Estados Unidos que, saídas daquele país por preços baixos, quase no mesmo nível dos de antes da guerra, estão sendo vendidas no Brasil com lucros altos ou, para melhor dizer, extorsivos, sem que existam razões para tanto. A Coordenação da Mobilização Econômica tomou medidas em relação a certos produtos, tais como os artigos farmacêuticos. Propus medidas no sentido de serem publicados os preços de importação e fixados os lucros normais em proveito do consumidor brasileiro. Houve vozes discordantes declarando que "a medida importava na quebra do sigilo comercial", o que contestei, dizendo que não era possível haver sigilo comercial, contra o interêsse público. Aliás, a medida não afetaria de forma alguma os vendedores honestos que procuram obter apenas lucros normais e razoáveis, e sim atingiria os especuladores, que merecem todo o castigo.

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL EM 1944

Desejávamos ainda que o Diretor Geral do Conselho nos dissesse mais alguma coisa da vida econômica do país, e nos lembramos de indagar então como decorreu ela no ano de 1944.

— Para responder à sua pergunta, terei necessidade de, embora resumidamente, fazer um histórico da situação brasileira em 1938, principalmente o seu comércio exterior, seguí-la ano a ano até atingir 1944, que o senhor deseja conhecer. Direi que, no período de guerra já decorrido, o Brasil experimentou uma fase de progresso incontestável. Em 1938, ano que antecedeu o início do conflito, a nossa balança foi a seguinte : importação 5 bilhões 195 milhões de cruzeiros, exportação 5 bilhões 96 milhões de cruzeiros, "deficit" 100 milhões de cruzeiros. Em 1940, a situação apresentava-se sombria. Havíamos perdido os mercados europeus, excetuada a Grã-Bretanha. A navegação tornava-se cada vez mais precária. O colapso da economia brasileira estava em cada cabeça. Tal, porém, não aconteceu. Houve forte reação no interior, cujo mercado passou a consumir maior quantidade de produtos nacionais e a exportação, como compensação, procurou os mercados sul-americanos. A balança comercial ficou equilibrada. Em 1941, apesar de neutros, firmamos os primeiros convênios de emergência com os Estados Unidos sôbre minerais estratégicos. A indústria brasileira ativou os seus trabalhos; fábricas novas foram instaladas; o comércio com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

embora as dificuldades de transportes, crescia dia a dia. E, assim, conseguimos um saldo, na balança comercial, de mais de um bilhão de cruzeiros. Entramos o ano de 1942 com os Estados Unidos em guerra e o Brasil, em fins de janeiro, no encerramento da III Conferência de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos países americanos, rompia as suas relações políticas e comerciais com os países do Eixo. Novos acordos foram firmados com os Estados Unidos — os chamados Acordos de Washington — resultantes da viagem do Ministro Souza Costa a Washington. Borracha, babaçu, mamona, castanhas do Pará, cacau, linters de algodão, cristal de rocha, mica, café, etc. foram os principais produtos incluídos em tais convênios. Ficamos com a colocação de tôda a nossa produção, por prazos que variavam de um a quatro anos, garantida. No fim do ano, já podíamos avaliar do auxílio prestado à economia brasileira pelo Govêrno norte-americano, pois a nossa balança comercial acusava um saldo "record": 2 bilhões e 850 milhões de cruzeiros!!! A borracha, que era um artigo abandonado, já se inscrevia, nesse ano, nas nossas estatísticas com 2 % do total da exportação brasileira. Adaptados à economia de guerra, penetramos o ano de 1943. A nossa indústria, ainda incipiente, entrava em período de franco progresso. A têxtil ganhava terreno, fornecendo fortemente ao mercado sul-americano e já começando as suas vendas para a África do Sul. As usinas siderúrgicas existentes, embora pequenas, trabalhavam dia e noite. A extração de minérios, cristal de rocha, mica e diamantes industriais, todos essenciais para a guerra, tomava vulto. A batalha da borracha prosseguia incansàvelmente. Começava a surgir Volta Redonda, a grande usina de ferro e aço, só possível realizar pela cooperação sincera norte-americana. Enfim, tínhamos vencido a crise, que em 1940 parecia inevitável. O saldo da balança foi de 2 bilhões e 600 milhões de cruzeiros. A borracha representou 2,2 % do total e os pneumáticos, que apenas havíamos começado a fabricar, 2,1 %. Chega-

Outra vista do pátio interno

mos a 1944, ano da consulta feita, com tôda essa máquina em desenvolvimento e um saldo na balança girando em tôrno de três bilhões de cruzeiros. Isto significa que o nosso desenvolvimento econômico caminha sem cessar.

— Que me diz o Senhor Diretor Geral sôbre o progresso da indústria brasileira, principalmente das chamadas indústrias básicas ?

— A indústria brasileira, conforme já mencionei, experimentou, nos cinco anos de guerra, extraordinário progresso. Conseguiu suprir largamente o mercado interno e exportar em escala apreciável. Poderemos citar, entre os principais : tecidos de algodão e de sêda, ferro gusa e laminado, aço, artefatos de ferro, louças, vidros, artefatos de borracha, principalmente pneumáticos e câmaras de ar, lâmpadas elétricas, aparelhos elétricos, tintas e vernizes, produtos farmacêuticos, máquinas em geral. A indústria do carvão não deverá ser esquecida, pois vem atendendo às necessidades internas em mais de 70 %. Tôdas essas indústrias pertencem a particulares, que, entretanto, não se interessaram, com o mesmo calor, pelas indústrias básicas. A iniciativa privada deve-se, todavia, à Usina de Alumínio de Ouro Preto, já em produção. O Govêrno Federal, porém, tomou a seu cargo a instalação da Usina de Volta Redonda, quase concluída ; a Usina de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores, a Fábrica de Aviões de Lagoa Santa, etc. E' que o Presidente Getúlio Vargas, estadista esclarecido, vem aproveitando inteligentemente o momento para trazer o país — sem descuidar evidentemente o terreno agrícola, base da nossa economia — para o campo industrial, indispensável à colocação do Brasil na linha das grandes potências. Assim, vem, como disse, criando indústrias básicas, alargando o crédito industrial, estabelecendo escolas técnicas e reaparelhando as existentes, distribuídas em todo o território nacional, incentivando a vinda de técnicos para o Brasil e capitais destinados à instalação de novas fábricas, cuidando da questão dos transportes, etc. Para levar por diante todos êsses empreendimentos, temos contado com a boa vontade e o auxílio norte-americano, do Govêrno e de particulares, todos interessados na industrialização do Brasil, pois um país industrial é sempre mais forte comprador do que um país de formação exclusivamente agrária.

— As exportações brasileiras para a América do Sul têm pesado na balança brasileira ?

— Sim, estamos realizando com os nossos vizinhos da América do Sul, depois do pan-americanismo político, um verdadeiro pan-americanismo econômico. O comércio brasileiro com os irmãos americanos do sul foi um dos grandes fatôres do nosso desenvolvimento econômico, principalmente no campo industrial, nestes últimos anos.

NA SECÇÃO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

Não vamos nos estender sôbre as atividades de tôdas as secções do Conselho. Matéria destinada a reportagem, seja ela para jornal diário ou revista, deve ser selecionada de forma a tornar-se accessível e agradável a tôda gente. E essa seleção, quando praticada no setor da economia, precisa ser feita então com mais apuro, tendo-se muito em conta êsse objetivo. Há que considerar-se a indiferença e até mesmo certa idiossincrasia de grande parte do público por assuntos econômicos e, sobretudo, pela estatística. Esta, então — coitadinha ! — até mesmo em certos setores oficiais não é ainda devidamente apreciada... Felizmente, há órgãos como o Conselho Federal de Comércio Exterior onde o seu valor, os seus encantos merecem atenções constantes e de tal forma que lá não lhe permitem fenecer, criar rugas e cabelos brancos.

"Estatística" com idade falsa, à conta de chegar, conforme a vontade de quem, no momento, dela se queira valer para justificar conclusões apressadas e levianas, essa não é, afinal, estatística. E' uma espécie de fuga à responsabilidade... Mais um pouco à frente, desejamos referir ao leitor como trabalha o Conselho Federal de Comércio Exterior no campo da estatística, enfrentando, naturalmente, um mundo de dificuldades ou, melhor, abeirando-se de fontes nem sempre generosas e pródigas. Assim mesmo, o que vem êle realizando num país onde não existe organizada mentalidade estatística e faltam meios materiais para orientá-la e estimulá-la, é tarefa penosa essa dos técnicos dirigidos pelo Ministro Mário Moreira da Silva, os quais na Secção de Pesquisas Econômicas precisam trabalhar diàriamente e apresentar serviços que não desmereçam a boa tradição da Casa.

PRODUTOS EXPORTÁVEIS

Passemos a tratar primeiro dos produtos exportáveis do Brasil, ouvindo o Chefe da Secção de Pesquisas Econômicas, Engenheiro Amerino Wa-

nick. Aludimos, de início, ao trecho do discurso do Presidente Vargas, transcrito no início desta reportagem, sôbre a nossa exportação e no qual alude a 40 produtos principais nela incluídos. Procurando esclarecer-nos a respeito, assim nos falou o Chefe da Secção de Pesquisas Econômicas :

— Sabemos que hoje não é de 40 essa relação, variável de mês a mês, dependendo essa variação dos ciclos das safras dos produtos agrícolas, dos pedidos do exterior, da normalidade dos transportes, etc. Quanto aos produtos industriais, já não é tão acentuada essa variação, como fácil é de compreender-se. Aqui está o movimento de nossa exportação em 1944 e no qual se encontram entre os 600 artigos diferentes os dez principais, os quais, até outubro de 1944, representavam 73 % sôbre o valor e mais de 58 % sôbre o volume de nossa exportação, sendo que o café participou com cêrca de 36 %. Conclui-se daí que o país já saiu da época da monocultura do café, quando, antigamente, êste representava 75 % da exportação. Além do café, temos hoje os tecidos de algodão, o algodão em rama, o pinho, a borracha, o arroz, peles e couros, quartzo ou cristal de rocha, a cêra de carnaúba, o cacau e amêndoas, e os demais produtos, além dêstes, representados.

Como as operações sôbre o café estão sempre em ordem do dia e sempre sujeitas a debates públicos, achamos que para esta reportagem não vale a pena dêle falarmos. Procuramos passar a outro produto, pedindo informações sôbre o

Cristal de Rocha

E assim nos atendeu o Chefe da Seção de Pesquisas :

— Para mostrar a influência que a guerra tem sôbre os países do tipo do Brasil, salienta-se a exportação do cristal de rocha, produto do mais alto valor estratégico, sendo de destacar sua aplicação em fins óticos, piezo-elétricos, construção de lentes, prismas e osciladores para rádio-indústrias, rádio-telefonia, rádio-telegrafia, cinematografia sonora, televisão, etc. O preço médio do cristal de rocha, por quilo, em 1930 foi de Cr$ 20,06. Pois bem, em 1944 atingiu a Cr$ 249,65!

— E o Conselho teve alguma participação no estudo da exportação do cristal de rocha?

— Pois não! Tratou de sua padronização, que proporcionou reais benefícios à economia nacional, em face de uma resolução aprovada pelo Presidente da República autorizando o Conselho e posteriormente a Comissão de Defesa Econômica Nacional e a Coordenação da Mobilização Econômica a estabelecer uma taxa de exportação do cristal de rocha.

— Mas, uma taxa de exportação?

— Sim, essa taxa foi estabelecida a fim de que o Tesouro Nacional participasse também dos lucros resultantes da vultosa e valorizada exportação de um produto genuinamente nacional e que, anteriormente, quase nada rendia ao erário público.

— E essa situação assim de descuido quanto à arrecadação sôbre essa exportação até quando permaneceu?

— Ela permaneceu até 1940. Dêsse ano em diante, em virtude da atuação dêste Conselho, a renda, que em 1941 foi apenas de cêrca de 10 milhões de cruzeiros, passou em 1943 a 32 ½ milhões, sendo que sòmente de janeiro a abril de 1944 ela foi superior à de todo o ano de 1941! A taxa de exportação cobrada é de 10 % *ad-valorem* e foi estabelecida especialmente com o fim de aparelhar os órgãos técnicos incumbidos de fazer a fiscalização e classificação do cristal de rocha, do que, como disse, resultou aquela vultosa renda em bem do Tesouro Nacional.

— E o senhor nos pode citar outro produto que tenha sofrido a influência da guerra?

— Posso. Tome nota :

A Cêra de Carnaúba

— Em 1930 sua produção foi de 7.939.593 quilos e hoje pode ser calculada em mais de 12 milhões de quilos. Quanto à sua exportação, é natural o interêsse no estrangeiro por êsse produto, de aplicação no fabrico de discos para fonógrafo, na fabricação de cêra para polimento de assoalho, móveis e automóveis; em baterias elétricas; na fabricação de papel impermeável e papel carbono e ainda de filmes sonoros. Ùltimamente vem sendo também empregada no preparo de tintas que dão ao material pintado aparência brilhante e o coloca à prova de poeira. A maior compradora e exportadora de cêra de carnaúba em todo o mundo é a "Organização Johnson & Son Inc.", de Racine, Wisconsin, nos Estados Unidos. No Brasil, essa

fundação é representada pela Companhia Johnson do Brasil, que dispõe de apreciável corpo de técnicos, dedicados ao estudo das modalidades do emprêgo industrial da carnaúba. O Conselho, por várias vêzes, já se pronunciou sôbre a cêra de carnaúba, quanto à sua classificação e problemas do plantio racional da carnaubeira, pois que estamos na fase de aproveitamento dos carnaubais nativos.

— E que nos diz da valorização da cêra de carnaúba depois da guerra?

— Foi notável. Basta que lhe diga que em 1938 exportamos 9.158 toneladas, no valor total de 101 milhões de cruzeiros, ao preço médio de 11 mil cruzeiros por tonelada. Em 1943, com a exportação de 9.046 toneladas, o valor se elevou a 227 milhões de cruzeiros, à razão, portanto, de 25 mil cruzeiros por tonelada! Pois bem, em 1944, chegou a 11.130 toneladas, no valor de Cr$ ..... 298.221.581!

— Realmente, foi extraordinária essa valorização.

EXPORTAÇÃO DE TECIDOS

— E pode dar-nos agora um produto industrial?

— Já pensou nos tecidos? Pois vale a pena que conversemos sôbre êles. A exportação de tecidos de algodão constitui hoje um acontecimento notável no comércio exportador do Brasil, que na vigência da guerra conquistou vários mercados consumidores, anteriormente supridos pela Inglaterra, Estados Unidos e Japão.

— E terminada a guerra, o Brasil conseguirá manter êsses mercados consumidores?

— Ah! isso é uma questão muito complexa, ligada a acordos internacionais e a outras causas. E' bom que não fiquemos muito otimistas nesse assunto... Para dar-lhe idéia do aumento da exportação de tecidos e de sua valorização, basta que lhe diga que em 1938 exportamos apenas 247 toneladas de tecidos de algodão, no valor de Cr$ 4.260.000, ao passo que em 1943 foi ela de 26.434 toneladas no valor de Cr$ 1.104.246.000, ou melhor: mais de 1 milhão e 100 mil contos! Agora, observe bem: o valor médio, em 1938, da tonelada foi de 17.238 cruzeiros e em 1943 essa mesma tonelada passou a valer 41.774 cruzeiros!

— Admirável! E qual foi a distribuição dessa exportação por continente, aproximadamente, em 1943?

— África, 15.000 toneladas; Américas do Norte e Central, 339; América do Sul, 11.000 e Europa 215, não tendo havido exportação para a Ásia.

— E a distribuição por países?

— Os principais compradores foram a União Sul-Africana e o Congo Belga, na África. Na América do Sul, a Argentina, o Chile e o Uruguai.

E, terminando suas interessantes informações sôbre a exportação de tecidos, disse-nos o Chefe da Seção de Pesquisas:

— O Conselho tem tido uma atuação muito destacada, não só no problema do algodão e seu financiamento, como em relação à produção e exportação de tecidos por meio de resoluções aprovadas pelo Sr. Presidente da República.

ARQUIVO ECONÔMICO

— O Arquivo Econômico do Conselho, que é constituído por extensa coleção de documentos e dados estatísticos sôbre todos os assuntos relacionados com a economia nacional e internacional, pode ser considerado hoje como um dos mais destacados documentários de assuntos econômicos entre os existentes em qualquer outro departamento de administração pública do país.

— E os senhores aqui facilitam consultas a êsse documentário?

— E' com a maior satisfação e solicitude que recebemos e atendemos as pessoas que nos procuram para obter informações sôbre economia, em geral. Aliás, devo dizer-lhe que é muito comum a presença aqui de alunos das escolas de economia e comércio do Rio de Janeiro, que organizam suas teses de trabalhos escolares baseadas em elementos colhidos em nossas seções. As embaixadas da Inglaterra e dos Estados Unidos têm funcionários aqui destacados permanentemente com êsse objetivo de colhêr informações sôbre a nossa vida econômica. Também os técnicos de economia do Ministério do Trabalho consultam com muita freqüência o nosso Arquivo Econômico e serviços de estatística.

No Arquivo Econômico procuramos colhêr informações sôbre energia elétrica e reflorestamento.

Eletricidade

O Brasil figura em 4.º lugar entre os países mais ricos de potencial hidráulico, como se pode ver por êste quadro.

POTENCIAL HIDRÁULICO

Países	*KW*
Rússia	50 000 000
Estados Unidos	25 040 000
Canadá	19 000 000
BRASIL	14 366 000
Noruega	12 000 000
França	5 835 000
Japão	5 650 000
Suécia	2 893 000
Suíça	2 400 000
Finlândia	1 040 000
Polônia	1 000 000

No magnífico trabalho editado pelo Conselho, "Dez anos de atividade", há a seguinte apreciação dêsse potencial hidráulico na sua distribuição pelo Brasil :

> O Estado que dispõe de maiores recursos hidráulicos é o de Minas Gerais, com 5 828 000cv., representando 29% do total do país. Seguem-se-lhe o de São Paulo, com 2 602 000 cv., o do Paraná, com 2 590 000 cv., o de Mato Grosso, com 2 202 000 cv., e o do Pará, com 1 875 000, os quais representam, respectivamente, 13,35%, 13,28%; 11,28% e 9,60% do potencial hidráulico brasileiro.
>
> Sòmente as cinco maiores quedas dágua do Brasil somam 2 800 000 cv.:

Salto Guaíra ou das Sete Quedas, no rio Paraná	1 500 000 cv.
Cachoeira de Paulo Afonso, no rio S. Francisco	560 000 cv.
Saltos do Iguaçu ou de Sta. Maria, no rio Iguaçu	340 000 cv.
Salto Urubu-Pungá, no rio Paraná	250 000 cv.
Cachoeira do Marimbondo, no rio Grande	150 000 cv.

> No Brasil, no entanto, essa imensa fonte de energia pouco tem sido aproveitada. As nossas maiores usinas hidro-elétricas estão situadas nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O maior aproveitamento hidro-elétrico é o da serra do Cubatão, São Paulo, cuja usina é a sétima do mundo, em ordem de grandeza, depois da destruição da usina *Dnieprostroy*, na Rússia. São Paulo é assim o Estado que tem maior potência instalada, num total de 575.978 Kw, o que representa 46,7% do total do país. E' de notar, porém, que tôdas as usinas hidro-elétricas brasileiras representam 6,87% do aproveitamento da nossa fôrça hidráulica. O que é percentagem mínima, principalmente se tivermos em vista a nossa condição de importadores de combustíveis.

Consumo médio de energia elétrica por habitante e por ano em diversos países

	Kwh
Noruega	2.779
Canadá	2.330
Suíça	1.680
Suécia	1.174
Nova Zelândia	1.090
Estados Unidos	1.070
Alemanha	655
Inglaterra	512
França	416
Áustria	367
Japão	360
Chile	350
Holanda	320
Tchecoslováquia	200
Argentina	172
Hungria	124
Polônia	82
BRASIL	65,5
Rumânia	48

E a mesma publicação acrescenta :

> "O consumo de energia elétrica pela maioria dos brasileiros é, porém, bem inferior ao representado por aquela média. Basta considerarmos que dois têrços da potência instalada no país estão localizados em São Paulo e no Estado do Rio de Janeiro, encontrando-se neste último as grandes centrais hidro-elétricas de Ribeirão das Lages e da ilha dos Pombos, que são as abastecedoras da Capital Federal. A população do Distrito Federal e a das outras duas unidades federais somam uma quarta parte da população brasileira, o que significa disporem os demais Estados apenas de um têrço da potência instalada no país".

Reflorestamento

Em abril último, escrevendo sôbre os serviços da Seção de Tecnologia dos Produtos Florestais, aludimos ao pinho do Paraná, neste trecho de nossa entrevista com o Dr. Djalma Guilherme de Almeida, chefe daquela dependência do Serviço Florestal do Ministério da Agricultura :

"O PINHO DO PARANÁ

E assim prosseguiu o Dr. Djalma Guilherme de Almeida :

— Haja vista, por exemplo, o pinho do Paraná, que hoje ocupa o primeiro lugar na exportação de madeiras brasileiras, em virtude dos novos empregos que lhe foram dados em várias indústrias.

— Então o pinho do Paraná, fora das caixotarias, já subiu de cotação?

— Basta lembrar seu emprêgo nas indústrias do papel, do lápis, do palito, hoje bem desenvolvidas nos Estados do Sul e diga-me se, realmente, a popular madeira brasileira não subiu mesmo muito de cotação em nossas indústrias? E por falar em subir, é bom que também pense em seu emprêgo na aviação."

No Arquivo Econômico do Conselho fomos encontrar um parecer do conselheiro Antônio José Alves de Sousa sôbre a "Defesa do Patrimônio

Florestal do País", trabalho em que se refere à reconstituição dos nossos pinheirais devastados, cujo replantio está sendo feito em áreas insignificantes. O conselheiro Alves de Sousa mostrou que a exploração tem aumentado contìnuamente e que o tempo do crescimento de um pinheiro, até que êle atinja a idade de ser explorado para serraria, é extremamente longo. Conclui o referido técnico por apresentar um plano para reconstituição dos pinheirais devastados.

Bom seria se fôssemos encontrar no Conselho informações mais agradáveis sôbre os nossos pinheirais. Clamor não tem faltado contra essa prática, e as advertências dos nossos botânicos e economistas precisam, afinal, ser ouvidas pelos poderes públicos.

No Conselho Florestal Federal, na Sociedade Nacional de Agricultura e na Sociedade Amigos da Flora Brasílica, de S. Paulo, o assunto tem sido debatido sempre e na imprensa sua repercussão é constante.

E por falar na Sociedade Amigos da Flora Brasílica, sua participação vem sendo muito apreciável também no estudo de outros aspectos da questão florestal do país. O seu Presidente, Prof. F. C. Hoehne, é incansável nessa nobre tarefa e suas conferências a respeito precisam ter maior divulgação. E daqui faço um apêlo à sociedade Amigos da Flora Brasílica para que remeta com regularidade seus trabalhos ao Conselho Federal do Comércio Exterior, onde só podem ser muito apreciados.

ESTATÍSTICA

A Seção de Pesquisas Econômicas conta com um serviço de estatística perfeito, pois perfeitas são as fontes a que recorre, e vem tendo lisonjeira aceitação de quantos dela se socorrem, procurando inteirar-se do movimento de importação e exportação do país.

Há ali um fichário geral de cêrca de 60.000 fichas, assim sub-dividido : um, destinado a revelar o movimento do comércio exterior, compreendendo a importação e a exportação de mercadorias, no qual cada ficha nos dá o volume dessas mercadorias por países e portos. Outro fichário revela o comércio exterior do Brasil, dando-nos os nomes dos países importadores de nossos produtos, com discriminação dos portos nacionais pelos quais êles saiam e daqueles que no estrangeiro os receberam.

Foi-nos mostrado pelo encarregado do Serviço de Estatística, Sr. Ruy Barbosa Lima, o índice alfabético dos artigos de importação e de exportação.

Quilo em vez de unidade

Quisemos saber quantos rádio-receptores importamos nos três últimos anos.

E foi com surprêsa que verificamos que no material estatístico que o Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda fornece mensalmente ao Conselho não há referência absolutamente à quantidade de aparelhos importados neste ou naquele ano, mas a tantos... quilos de aparelhos! E assim é com arados, máquinas, etc. Não atinamos porque se acha consagrada essa curiosa prática nas estatísticas dêsses artigos.

Então vamos lá ver quantos quilos de aparelhos de rádio temos recebido :

1942	162.764 quilos	Cr$	23.771.546
1943	304.524 "	Cr$	49.206.639
1944	256.125 "	Cr$	25.855.905

Foram os seguintes os países que nos venderam êsses rádios : Argentina, Uruguai, Estados Unidos, Canadá e Inglaterra.

Alumínio

E quantos quilos de panelas, chaleiras, etc., de alumínio exportamos em 1944 ?

A ficha responde : 1364 quilos no valor de Cr$ 72.891,00.

Aparelhos de raios X

O leitor vai ficar espantado com esta revelação : já chegamos a exportar aparelhos de raios X! E também a quilos...

Em 1941	17.167 quilos	Cr$	809.863
Em 1942	589 "	Cr$	26.950

Cessou em 1942 a exportação.

Fumo em fôlha

Somos um país produtor de fumo e excelente fumo, mas assim mesmo importamos muito fumo do estrangeiro.

Aqui está a ficha a comprovar isso :

1942 . . .	134.724 quilos no valor de	Cr$	6.058.145
1943 . . .	79.305 quilos no valor de	Cr$	4.838.842
1944 . . .	211.862 quilos no valor de	Cr$	12.738.737

Naturalmente, o fumo cheiroso para o cachimbo dos homens elegantes, por muito procurado, fêz elevar a importação dêsse produto.

Arados

1942 . . .	183.396 quilos no valor de Cr$	959.261
1943 . . .	213390 quilos no valor de Cr$	1 .367.215
1944 . . .	246.761 quilos no valor de Cr$	1.393.221

Como dissemos, todo o serviço de intercâmbio comercial com o estrangeiro é apurado no Conselho Federal de Comércio Exterior segundo as estatísticas fornecidas pelo Ministério da Fazenda.

CURIOSIDADES DE NOSSO INTERCÂMBIO COMERCIAL

O Brasil mantém relações comerciais com países e nações as mais estranhas do mundo.

Tanganiica — Êste país nos vendeu em 1940 mercadorias no valor de Cr$ 561.000,00, pesando 245 quilos.

Rússia Asiática — Em 1940 nos comprou couros, piassava, borracha, mica e cacau, pesando 325 quilos e valendo Cr$ 1.000.000, e em 1941, êstes e outros artigos, pesando 3.579 quilos no valor de Cr$ 10.000.000.

Uganda — Em 1941 importou do Brasil vinte toneladas de mercadorias no valor de Cr$ .... 39.000,00.

E seguem-se mais êstes países: Baamas, Jamaica, Saint Croix, San Piedro de Miquelon, San Tomas, Trinidad, Hong-Kong, Irac, Transilvânia, etc.

O INTERÊSSE PELOS SERVIÇOS DE ESTATÍSTICA DO CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR

Valeram-se dos serviços de estatística do Conselho em 1944 os seguintes órgãos de nossa administração e entidades diversas: Ministérios do Trabalho e da Aeronáutica, Banco do Brasil, Comissão do Contrôle dos Acordos de Washington, Instituto de Economia, Instituto Brasileiro de Contabilidade, Embaixadas Americana, Argentina, Canadense, Inglêsa, Uruguaia, Consulado Geral do Equador, Light & Power, Comp. Itatic, Mesbla S. A., etc.

SEÇÃO DE FOMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR

Esta Seção, dirigida pelo Dr. João Barbosa de Almeida Portugal, tem, entre outros encargos, o de promover o contato dos exportadores nacionais com os importadores estrangeiros. Diàriamente chegam ao Conselho "oportunidades comerciais", isto é, notas esclarecedoras de oferta e procura de produtos exportáveis ou importáveis. E muitos negócios de grande vulto já se tem ultimado através da Seção de Fomento, que também procura facilitar operações comerciais entre negociantes aqui dentro do país, procurando remover esta ou aquela dificuldade que possa surgir no andamento de seus negócios e de solução dependente dos poderes públicos.

Ao Dr. João de Almeida Portugal falamos acêrca das reclamações provindas do exterior contra alguns exportadores brasileiros. E seu esclarecimento foi imediato:

— Como já é de seu conhecimento, foi em boa hora apresentada ao plenário do Conselho, pelo Sr. Diretor Geral, uma indicação no sentido de se pôr paradeiro aos abusos praticados por parte de alguns exportadores inescrupulosos, que, movidos pelo espírito de ganância, muito têm comprometido o bom nome do comércio exportador brasileiro. Esta Seção está coligindo os elementos necessários que permitam ao relator a quem fôr dado o exame da matéria no plenário, apresentar trabalho que efetivamente corresponda aos anseios daqueles que estão honestamente empenhados no desenvolvimento do nosso comércio de exportação. Vivendo um momento excepcionalmente propício, as indústrias brasileiras precisam aproveitar a oportunidade que se lhes oferece para, consolidando os mercados conquistados, cheios de possibilidades futuras, de difícil acesso nos tempos normais, rumarem para a conquista de novos, de futuro altamente interessante para a economia brasileira. Não será certamente com o emprêgo de processos repudiados por quantos fazem da lisura o fundamento de suas atividades comerciais, que haveremos de desenvolver em bases sólidas o comércio de exportação do Brasil. Não será traindo os contratos, substituindo mercadorias, fraudando o pêso, que o exportador brasileiro se fará credor da boa vontade dos clientes que os procuram. Não será, com certeza, com os benefícios de um só, recebidos de uma só vez, que se haverão de ampliar as atividades dos que se empregam nos negócios de exportação. E' precisamente a preocupação de se evitar êsses erros calamitosos para a economia nacional o que visa a indicação de que ora nos ocupamos.

— Mas tôdas as reclamações vindas do estrangeiro contra os nossos exportadores são procedentes?

— Nem sempre elas procedem. Devo dizer-lhe que as casas exportadoras brasileiras de tradição não tiveram, ainda, transitando neste Conselho, qualquer reclamação que as desabonasse. Em sua totalidade essas reclamações são formuladas contra *os novos exportadores*, arribados ao nosso país em face da guerra, só visando lucros, seja de que modo fôr, em detrimento do bom conceito dos nossos velhos exportadores. Dentro do nosso âmbito de ação, somos aqui inflexíveis contra tais exploradores e já chegamos até a promover a dissolução de firmas que só contribuem para êsse comércio criminoso. Também há reclamações de agentes e vendedores acreditados no estrangeiro contra negociantes brasileiros. Estas já são de outra natureza: referem-se a comissões que não lhes são pagas pelos exportadores das mercadorias procedentes do Brasil e que se aproveitam de seus serviços para colocá-las nos mercados consumidores e depois não se lembram de lhes dar a comissão prometida.

O Dr. João de Almeida Portugal mostrou-nos numerosas cartas que confirmavam suas afirmações. Assim é que vimos cartas nesse sentido recebidas da Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile, México, Cuba, Inglaterra e África do Sul.

E terminamos assim a nossa palestra com o Chefe da Seção de Fomento do Comércio Exterior, permitindo-nos sentir bem de perto o esfôrço, a boa vontade ali reinante no exame de questões como estas, de alta significação para a prosperidade de nosso comércio exportador.

NA SEÇÃO ADMINISTRATIVA

Muito trabalhosa, nessa Seção se cuida do pessoal da casa, do material, do orçamento interno, através da Contabilidade, Arquivo, Comunicações, Mecanografia, Biblioteca, Expedição e Portaria.

Conversamos um pouco com o Chefe, Sr. Otávio Monjardim, que nos disse das aperturas em que vive por deficiência de pessoal.

— Mas o Conselho ainda não tem um quadro fixo?

— Não. Dispõe de dez funcionários titulados requisitados dos Ministérios da Justiça, Fazenda, Viação e Agricultura. Os demais são extranumerários.

— E como consegue o Conselho funcionários capazes de lidar com essas estatísticas complicadas e estudar, compreender e informar êsses processos que depois são levados às sessões plenas do Conselho ou encaminhados aos demais setores de nossa administração?

— Ensinando. A princípio os novatos acham o trabalho pouco atraente. Mas pouco tempo depois, vão revelando verdadeiro entusiasmo pelos assuntos econômicos e, se não chegam a funções de mais relêvo, é porque se sentem peados por dispositivos legais ou regulamentares. E de vez em quando um dêles desgarra encontrando lá fora situação mais vantajosa. E assim vivemos a enfrentar aqui sério problema, cuja solução não depende absolutamente do Conselho.

BIBLIOTECA

A Biblioteca dispõe de mais de 14 mil volumes sôbre assuntos econômicos e financeiros. O Sr. Moisés Granjeiro de Araújo, encarregado de lidar com os livros e atender aos consulentes, não teve trabalho em nos mostrar a variedade das obras ali existentes e que versam sôbre os mais diversos assuntos.

Sôbre economia política, por exemplo, vimos 74 fichas de autôres diferentes.

As fichas se acham dispostas por assunto. Lemos as referentes a cristal de rocha, alumínio, indústrias alimentícias, conservas, indústrias do açúcar, etc.

RESUMO DAS ATIVIDADES DO CONSELHO

Seria exaustivo se fôssemos relatar aos leitores da *Revista do Serviço Público* tôdas as atividades do Conselho desde a sua fundação ou mesmo as de um ano inteiro. Nada de relatórios...

Temos sempre em muito boa conta a paciência dos leitores. Vamos oferecer-lhes alguns apontamentos que o Dr. Luiz Gonzaga Leobons nos forneceu para esta publicação. Êsse técnico secretaria as sessões do Conselho Pleno e, mais do que ninguém, pode nos falar dos seus trabalhos.

O Conselho Pleno aprovou e submeteu à deliberação do Sr. Presidente da República, em 1944, as seguintes Resoluções:

Renovação do acôrdo de Washington sôbre a mamona, para óleo e sementes, por um prazo mínimo de três anos;

Obrigatoriedade do uso do guaraná em todos os produtos cuja propaganda comercial se baseie no nome daquela planta;

Aproveitamento industrial de frutos cítricos;

Elevação de direitos aduaneiros sôbre a importação de lâminas de vidro branco, lisas;

O descanso em feriados civis e religiosos, de acôrdo com a tradição local;

Colocação do amido nacional no mercado nacional;

A crise no comércio de cacau;

Defesa do patrimônio florestal e reconstituição dos pinheirais devastados;

Classificação, avaliação e padronização dos produtos minerais destinados à exportação;

Organização dos produtores de erva mate, em cooperativas;

Estandardização do rutilo, produção de alvaiade de titânio no país;

Industrialização do quartzo no Brasil;

Proibição de transferência de indústrias e capitais do Brasil para o estrangeiro;

Favores fiscais aos hotéis que se estabelecerem no território nacional;

Concessão de favores para construção de casas de saúde;

Aproveitamento da rocha asfáltica nacional.

Estuda no momento a reforma dos contratos de locação de máquinas para fabricação de sapatos; implantação da indústria de fixação do azoto atmosférico e de produção de ácido sulfúrico; plano de estabelecimento de usinas elétricas de propriedade do Govêrno; custo da produção dos produtos agrícolas e industriais; apresentação de planos de instalação de indústrias básicas no país; indústria nacional do livro; lapidação de pedras preciosas; medidas de proteção à indústria nacional de laticínios; implantação do seguro agro-pecuário; bases para planificação agrícola; construção de casas populares; trabalho compulsório para os vadios e desocupados.

Em legislaturas anteriores, o Conselho Federal de Comércio Exterior realizou estudos, dos quais resultou a instalação dos seguintes órgãos econômicos:

Conselho Nacional do Petróleo
Conselho de Minas e Metalurgia
Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do B. B.
Carteira de Exportação e Importação do B. do Brasil
Instituto Nacional do Mate
Instituto Nacional do Pinho
Instituto Nacional do Sal
Instituto Agronômico do Norte
Comissão de Marinha Mercante
Caixa de Crédito Cooperativo
Entrepostos de gêneros alimentícios para o D. Federal.

Estudou a implantação das seguintes indústrias:

Siderúrgica, celulose, vidro plano, álcalis (soda cáustica), alvaiade de titânio, construção naval, madeira compensada, máquinas agrícolas, ferramentas para lavoura, rádio, válvulas eletrônicas, desidratação de produtos alimentares e alumínio.

Estudou e estimulou a produção de chá, quinino, cafeína, concentrados de níquel, borracha, etc. e elaborou o Decreto-lei n.º 334, de 16-III-1938, que estabelece a classificação e fiscalização de produtos agrícolas e pecuários e matérias primas do país destinadas à exportação, visando a sua padronização.

ORGANIZAÇÃO TÉCNICA E ADMINISTRATIVA DO CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR EM 1945

Presidente: Getúlio Dornelles Vargas
Diretor Geral: Mário Moreira da Silva

Órgãos componentes:

CONSELHO PLENO

Presidente: Getúlio Dornelles Vargas
impedimento, Mário Moreira da Silva, diretor-geral.

Membros: Coriolano de Araújo Góis, Edgar de Vasconcelos Abrantes, Carlos Alberto Gonçalves, Paulo Emílio de Oliveira, Juvenal Greenhalgh Ferreira Lima, Benjamim do Monte, Antônio José Alves de Sousa, Artur Tôrres Filho, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, Américo René Giannetti, Anápio Gomes, Francisco Alves dos Santos Filho,

João de Lourenço, Napoleão Alencastro Guimarães e Carlos Freire Zenha.

Secretário: Luiz Gonzaga Leobons.

CÂMARA DE PRODUÇÃO

Diretor: Benjamim do Monte

Membros: Antônio José Alves de Souza, Artur Tôrres Filho, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, Américo René Giannetti.

Secretário: Jesús Soares Pereira.

CÂMARA DE DISTRIBUIÇÃO E MERCADO INTERNO

Diretor: Anápio Gomes

Membros: Francisco Alves dos Santos Filho, João de Lourenço, Napoleão Alencastro Guimarães, Carlos Freire Zenha.

Secretário: Otho do Amaral Henriques.

CÂMARA DE INTERCÂMBIO

Diretor: Coriolano de Araújo Góis

Membros: Edgar de Vasconcelos Abrantes, Carlos Alberto Gonçalves, Paulo Emílio de Oliveira, Juvenal Greenhalgh Ferreira Lima.

Secretário: Luiz da Frota Matos

JUNTA DE COORDENAÇÃO

Membros: Diretor Geral, Diretores das Câmaras de Intercâmbio, Distribuição e Mercado Interno e Produção, Diretor da Secretaria.

Secretário: Antônio Mourão.

DIRETOR DA SECRETARIA

Camilo Ferrara

ÓRGÃOS COMPETENTES:

Seção Administrativa: Chefe: Otávio Monjardin

Seção de Fomento do Comércio Exterior: Chefe: João Barbosa de Almeida Portugal.

Seção de Pesquisas Econômicas: Chefe: Amerino Wanick.

DOUTRINA

Despesas e auxílio de funeral

HÉSIO FERNANDES PINHEIRO
Assistente Jurídico do D.A.S.P.

SUMÁRIO: I — Introdução; II — Evolução da legislação sôbre funerais, cemitérios e sepulturas; III — Conceito de despesas de funeral; IV — Missas por bem d'alma; V — Despesas com médico e farmácia; VI — Despesas com o luto da família do de cujus; VII — Gastos com o transporte do corpo; VIII — Responsabilidade pelo pagamento das despesas de funeral; IX — Do auxílio de funeral à família dos funcionários e extranumerários do Serviço Público Civil Brasileiro.

I — INTRODUÇÃO

O CULTO aos mortos e à sua memória são convenções sociais que ocupam importante situação no tempo e no espaço.

Universais no fundo, apresentam-se, não obstante, aos que se preocupam em as analisar, mui variadas quanto à forma de sua realização, sempre dependente do caráter da norma que as rege: *moral, religiosa* ou *jurídica*.

A questão dos funerais tem sido objeto de acurados estudos no campo do Direito e, aí, originado inúmeras controvérsias. Desejando apreciar e manter a questão quanto possível dentro dêsse mesmo campo, vêmo-nos forçados a passar ao largo de interessantes considerações históricas e a tangenciar, apenas, o seu aspecto religioso, para limitar triangularmente o nosso trabalho à doutrina, à legislação e à jurisprudência luso-brasileira.

É sabido que, sugestionados por miríades de lendas e superstições, ou temerosos das conseqüências que os mais sábios apontavam como perniciosas à saúde, os indivíduos, desde tempos imemoriais, adotaram a praxe de fazer desaparecer os mortos das vistas humanas.

A mumificação, a cremação, o abandono dos corpos em lugares desertos (para serem devorados pelos necrófagos), o sepultamento (marítimo ou terrestre), com tôdas as suas modalidades e numerosos rituais pios, foram as soluções encontradas.

O cristianismo preferiu a inumação em cavernas ou catacumbas que, de fora dos centros urbanos, onde eram inicialmente abertas, vieram, sob a forma de sepulturas, ao encontro das cidades, até se instalarem mesmo no recinto dos próprios templos. Nestes, entretanto, só se inumavam corpos de cristãos que não houvessem recebido a denegação da sepultura eclesiástica (1). Esta praxe foi profusamente combatida, inclusive no próprio Concílio Bracharense (ano 563). Não obstante, resistiu ela a séculos.

Admitiu-se mesmo, nos templos e fora dêles, a existência de sepulturas de família, com armas gentilícias. É LOBÃO quem nos proporciona esclarecimentos sôbre o assunto, em determinada época lusitana, transcrevendo a opinião do desembargador PEREIRA DE OLIVEIRA (2), no que nós o imitamos:

> "1.º — Pelo facto da erecção da sepultura fica o edificante constituido na quasi posse da mesma, e com direito inauferivel e privativo a ser sepultado n'ella, e aquelle que o impedir ou a seus successores, sujeita-se ao interdicto *de mortuo*

1) "A sepultura ecclesiastica distingue-se da profana em que aquella constitue parte da communhão dos Fieis; e por isso o logar, em que é dada, é predisposto pelo menos pela benção Presbyteral, segundo os ritos da Igreja. Por esta razão consideramos os cemiterios, ainda que distantes, e não accessórios dos templos, como objectos religiosos, e mais propriamente bentos ou sagrados, não em razão da sepultura, como era entre os Romanos, mas sim por virtude das habilitações para ella: *religiosus, non juris Romani sensu, sed solemni ritu*". — *In* LIZ TEIXEIRA — *Curso de Direito Civil Portuguez* — Vol. II — Coimbra, 1856 — Pág. 14.

2) LOBÃO — *Interdictos e Remédios Possessórios Geraes e Especiaes* — Pág. 80, § 123 — transcrevendo a opinião do Des. LUIZ DA SILVA PEREIRA DE OLIVEIRA, inserta no *Tratado dos Privilegios da Nobreza e Fidalguia de Portugal*.

inferendo in Locum suum (L. 1, § 1, ff. *de Mort. infer.* Pichard, ao T. Inst., de *Interdict.* Art. 5, ns. 129 e 133); e tambem à acção *in factum*, por bem da qual vem a restituição com todas as perdas, damnos, injuria e custas (L. 9, ff. *de Relig. et Sumpt. fun.*, Pichard n. 134).

2.º — Se alguem indevidamente sepultar ali outra pessoa, ou a isso der ajuda, favor ou conselho, fica responsavel a desenterrar o cadaver, para o que se deverá implorar o officio do juiz (*Nobiliarch.* C. 26, vers. *Pelas armas*, Pereira, Dec. 24, n. 8).

3.º — Succedendo arruinar-se a sepultura, podem os successores da mesma reedifica-la livremente, para o que lhes compete o interdicto de *Sepulchro cedificando vel reficiendo* (L. 1, § *Proeter*, ff., de *Mort. infer.*, Pichard., n. 135).

4.º — Se alguem picar, abolir e supprimir as armas inscriptas na sepultura, deve promptamente restitui-las pelo meio do interdicto *Unde vi* (Lagun., *de Fruct.*, P. 1, C. 31, § 1, n. 54 e 52).

5.º — Dado que o uso das sepulturas ecclesiasticas concedido a pessoas particulares possa por ellas ser permutado, hypothecado, vendido, arrematado, ou por outro qualquer modo alienado sem receio de *labe simoniaca*, como por muitas vezes tem julgado o supremo tribunal da casa da supplicação (*Mor., de Exec.*, L. 6, C. 8, n. 19, Add. ad Carlos V., *Sepultura*, Phoeb, P. 1, Dec. 8, n. 9, 10 e 15); todavia quando estas sepulturas tiverem sido concedidas a favor de certa familia, não poderão então passar a pessoas estranhas (L. 5 e 6, ff., de *Relig. et sumpt. funer.*, Phaeb., n. 6, Gotofred. de *Jur. Sepulcr. Famil.*) E para se dizerem sepulturas familiares ou concedidas a favor de certa familia, bastará que na licença para a construção sejam chamados os successores descendentes do impetrante (*Ex his quoe*, Pág. 1, For., C. 4, n. 176, 179 e 184)."

O Estado interveio por fim, de forma incisiva. A legislação dispôs sôbre os cemitérios -- *cœmiteria, locus dormitionis*. A igreja forneceu o *funerum ritus ecclesiasticus*. O progresso acentuou cada vez mais a intervenção do Estado, motivando uma conseqüente hipertrofia gradativa da interferência eclesiástica. O tratamento que se devia dispensar aos mortos e até mesmo as despesas que se podiam fazer com os seus funerais foram objeto da atenção legal. As sepulturas tornaram a ser abertas fora dos templos e em lugares prèviamente determinados pela lei civil.

Os cerimoniais fúnebres, tanto os oficiais quanto os particulares, amalgamaram-se com o ritual da igreja. A legislação dispôs sôbre a forma de sua realização e a Justiça passou a velar pela sua prática.

II — EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SÔBRE FUNERAIS, CEMITÉRIOS E SEPULTURAS.

De Portugal importamos, diretamente, os primeiros ensinamentos sôbre os lugares dedicados ao descanso dos mortos e, de lá, chegaram-nos, também, os reflexos dos atos da ordem legislativa que dispuseram sôbre o assunto como, *exempli gratia*, o Regimento de 10 de Dezembro de 1613; a Resolução de 13 de Fevereiro de 1710; o Decreto de 8 de Maio de 1715; o Alvará de 17 de Agôsto de 1761, §§ 3 e 4; a Carta de Lei de 25 de Junho de 1766; o Decreto de 30 de Julho de 1790; os Decretos de 21 de Setembro e de 8 de Outubro de 1835, e a Pragmática de 24 de Maio de 1749 que, no Cap. 17, dispôs sôbre as despesas de funeral. A severidade dêste ato foi a tal ponto que só permitiu cobrir singelamente os caixões de negro, vedando o uso de tecidos de seda e de guarnições douradas ou prateadas (falsas ou verdadeiras). Impediu, ainda, que se forrassem de negro os móveis e as paredes dos templos; que se pintassem de preto as carruagens e o mobiliário da casa. Para o velório, apenas a tarima de um só degrau, enquadrada por seis tochas, *no máximo*, foi admitida (3).

Essas disposições, que, por muitos anos, vigoraram também no Brasil, sofreram alterações no tempo do Império. Como ato central dêsse período pode ser indicado o decreto n. 583, de 5 de setembro de 1850, pelo qual foi dada autorização ao Govêrno: para determinar, na cidade do Rio de Janeiro, o número e os locais dos cemitérios públicos; para regular o quantitativo das esmolas, o preço das sepulturas, dos caixões, dos veículos de condução dos corpos e de tudo o mais que se referisse a enterros. Outorgou, ainda, ao mesmo Govêrno, poderes para conceder à uma entidade, civil ou religiosa, a administração e o fornecimento de todos os petrechos usados nos funerais. Garantiu, por outro lado, a existência de cemitérios particulares; determinou que as desapropriações de terras para o estabelecimento de cemitérios seriam feitas em caráter de utilidade pública; fixou, para a violação

3) LIZ TEIXEIRA — *Curso de Direito Civil Portuguez* — Vol. II — Coimbra, 1856 — Pág. 18; LOBÃO (Manoel d'Almeida e Souza) — *Notas do Uso Prático e Criticas* — Vol. III — Lisboa, 1835 — Pág. 26, n. 9.

dos preceitos constantes dos regulamentos ou das instruções que o Govêrno viesse a expedir para os mesmos cemitérios, as penas de prisão até seis meses ou de multa até Cr$ 200,00.

A êsse ato seguiu-se o decreto n. 796, de 14 de julho de 1851, que, aprovando o Regulamento para os cemitérios públicos e particulares da cidade do Rio de Janeiro, dispôs sôbre os serviços de enterros e as taxas funerárias.

Em resumo, nêle se podem encontrar as disposições seguintes :

a) sôbre o cêrco dos cemitérios, que deverá ser feito com muros de dez palmos de altura pelo menos e com grades de ferro à frente;
b) sôbre as capelas dos cemitérios, o depósito e observação dos corpos;
c) sôbre a concessão de terras para abertura e ornamentação de sepulturas;
d) sôbre os livros de registo, os atestados de óbito, exumações, abertura, fechamento e numeração de sepulturas (rasas, carneiros e túmulos), fossas comuns e ossários;
e) sôbre os veículos de condução dos cadáveres; as ordens de entêrro; os requisitos essenciais para fornecimento de caixões, armações e mais petrechos utilizados nos enterros.

Ainda por êsse mesmo ato foi vedado o transporte de corpos em rêdes, panos, esteiras e caixões descobertos.

Em 16 de outubro do mesmo ano, pelo Decreto 842, foram fundados "nos subúrbios do Rio de Janeiro", o Cemitério Público de S. Francisco Xavier (*no lugar da Ponta do Cajú, em que se acha estabelecido o Campo Santo da Misericórdia e no terreno das duas chácaras a êste contíguas*) e o Cemitério de São João Batista, (*no lugar do Brequó, em terrenos pertencentes à de Hutton, ao Doutor Francisco Lopes da Cunha e a Manoel Carlos Monteiro*).

Aos 18 de outubro, pelo Decreto n. 843, o Govêrno, usando da atribuição que lhe foi conferida pelo Decreto n.º 583, já citado, concedeu à Irmandade da Santa Casa da Misericórdia, por 50 anos, a fundação e administração dos Cemitérios Públicos do Rio de Janeiro e, também a ela, o fornecimento de todos os elementos usados nos funerais. Êsse mesmo decreto estipulou as condições de instalação, funcionamento e extinção da concessionária, limitando sua ação.

Nos anos seguintes verificaram-se algumas modificações dos atos mencionados. O Decreto 901, de 16-1-1852, por exemplo, fixou as taxas para os caixões de pessoas de crenças diversas da religião do Estado (Católica Apostólica Romana) e alterou algumas tabelas do Decreto n. 796, de 1851.

Em 1854, pelo Decreto n. 775, de 2 de setembro, foi o Govêrno autorizado a alterar a tabela que regula o quantitativo das esmolas e das sepulturas; o preço dos caixões, dos veículos de condução dos cadáveres e dos serviços de entêrro.

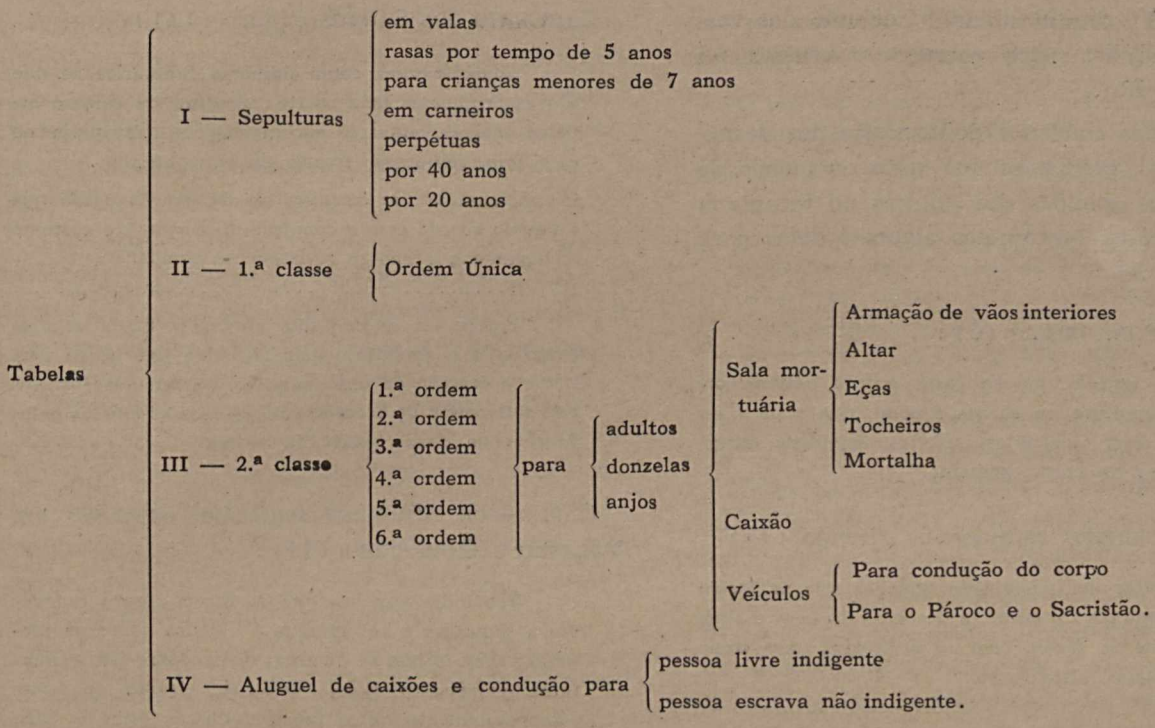
Pouco depois, o Govêrno baixou o Decreto n. 1.557, de 17 de fevereiro, que ab-rogou o Regulamento aprovado pelo Decreto 796, de 14 de julho de 1851.

Êsse novo ato, quase que reproduzindo integralmente o regulamento anterior, consolidou, ainda, tôdas as medidas até então ditadas sôbre o assunto e aprovou novas tabelas cuja essência esquematizamos adiante, dado o seu interêsse para êste nosso trabalho. (*V. página seguinte.*)

No tocante às sepulturas perpétuas, essas tabelas sofreram modificações pelo Decreto n. 1.946, de 15 de julho de 1857.

Em 3 de agôsto de 1861, pelo Decreto n. 2.812, foi baixado novo Regulamento para os cemitérios públicos e particulares do Rio de Janeiro. Êsse ato, por ser bastante completo, merece, também, ter resumido o seu conteúdo :

a) destinou quatro cemitérios para os indivíduos falecidos na cidade do Rio de Janeiro: o de São Francisco Xavier, de S. João Batista, dos Mínimos de S. Francisco de Paula, e dos Inglêses, sendo que apenas os dois primeiros foram considerados públicos;
b) reproduzindo dispositivos da legislação anterior, determinou a forma de isolamento dos cemitérios das vias públicas;
c) ditou minudentes normas para o sepultamento dos corpos, para a abertura, fechamento e ornamentação das sepulturas e das valas comuns;
d) tratou das concessões de terras, das construções dos túmulos e mausoléus, dos vegetais que podiam ser usados sôbre os mesmos, da colocação de sinais funerários, dos epitáfios, da numeração das sepulturas e dos ossários;
e) cogitou da administração dos cemitérios; dos requisitos essenciais para que se procedessem aos enterramentos; dos livros de registo necessários e da forma de utilização de cada um; dos horários; das visitações; do trânsito das pessoas, e estabeleceu penalidades para as infrações dos casos que previu;



f) dispôs sôbre o fornecimento dos objetos usados nos enterramentos pela emprêsa funerária (Santa Casa da Misericórdia) e sub-emprêsas.

Acompanhando êsse ato foram baixadas diversas tabelas de preços, que conservaram a orientação da que foi apresentada em esquema.

Em 1890, pelo Decreto n. 789, de 27 de setembro, foi determinada a secularização dos cemitérios, em geral, e traçadas normas para os mesmos.

A todos êsses atos, alguns outros de menor monta posteriormente se somaram. Para o objetivo visado ao citá-los, entretanto, parece-nos que os indicados são suficientes.

Por tudo que exposto ficou e além do que vulgarmente se sabe, deduz-se que a realização de um funeral implica, sempre e òbviamente, em despesas. Essas despesas justificam os tabelamentos apontados e outros que, posteriormente, foram sendo elaborados a fim de acompanhar o natural aumento do custo da vida. Também pelo mesmo motivo, paralelamente ao problema legislativo, trataram os juristas da conceituação das despesas de funeral e de limitá-las com o fim de precisar quais as que, uma vez realizadas, se tornam passíveis de cobrança amigável ou judicial, sob sua rubrica.

Na avalanche das conceituações propostas, vários são os autôres que confundem *funeral* com *entêrro* (4). Tal confusão, por de somenos importância que possa parecer, é, em verdade, prejudicial a certas questões litigiosas. Por isso, queremos deixar desde logo esclarecida a distinção: *funeral* é o conjunto de providências que se tomam e de atos que se praticam em conseqüência de um falecimento, isto é, dês que o indivíduo expira até o momento em que se consuma a sua inumação. Em face dessa definição, será desnecessário dizer que o entêrro é, apenas, uma parte do funeral; é o ato de enterrar o corpo, de dar-lhe sepultura. Feita essa distinção preliminar e básica, vejamos quais as despesas que podem ser consideradas como de *funeral*.

III — CONCEITO DE DESPESAS DE FUNERAL

A 30.ª *Ley de Toro* (Espanha), de 1505, proporciona satisfatório ponto de partida: "la cera, misas y gastos de enterramiento; esto es, el hábito con que se amortaja, la cera que se gasta en la casa del difunto mientras está de cuerpo presente, y en la iglesia durante la vigilia y misas, la limosna de éstas, y los responsos, la conducción del cadáver á la iglesia y al cementerio, la sepultura y demás accessorios, sin los cuales no puede hacerse el

4) É curioso observar a expressão *entêrro*, usada nos arts. 1342 e 1651 do Código Civil e *funeral* empregada nos arts. 1569, n. I, e 1797 do mesmo Código.

entierro". (5) Admitia, ainda, a inclusão das vestes de luto usadas pelos parentes e criados no acompanhamento.

Passando aos conceitos doutrinários das despesas de funeral, verifica-se que, mais ou menos, se equilibram as opiniões dos autôres no tocante à matéria. De fato, bastam-nos algumas delas para comprová-los:

PAYVA & PONA ensina (6):

"Tudo aquillo que se gasta com o defunto até estar na sepultura, se chama funeral, que vem a ser mortalha, cera, Confrarias, offertas, sepultura, esmolas, Officios de corpo presente."

CARLOS CORDEIRO considera-as dizendo (7):

"Despezas de funeral são aquellas que se fazem antes de sepultado o corpo, e despezas do bem d'alma aquellas que se fazem com os suffragios, taes como esmolas, missas, officios, etc."

E, em nota à mesma página, esclarece:

"As despezas de funeral são as que se fazem com o cadaver até ser dado á sepultura e devem ser pagas pelo monte. Taes são as que se fazem no toque de sinos, cêra, confrarios, conducção de cadaver, caixão, habito, cova, acompanhamento, de frades ou clerigos, missas do corpo presente e do setimo dia, sacramentação do corpo e outras semelhantes, antes de ser o corpo dado á sepultura."

PEREIRA CARVALHO salienta (8):

"Chamão-se despezas do funeral aquellas que se fazem antes de sepultado o corpo; e despezas do bem da alma aquellas que depois disso se seguem nos suffragios."

RAMALHO prega (9):

"São despezas de funeral aquellas que se fazem com o cadaver até a sepultura, e se chamão *gastos de corpo presente;* e taes são: as quantias despendidas com a mortalha, caixão, armação, sepultura, signaes de sinos, acompanhamento, carro funebre, Missas, esmolas, officios do corpo presente, cêra e bem assim com o Médico e a botica, na ultima enfermidade, e tudo quanto o defunto recommendou no testamento."

CARVALHO DOS SANTOS explica (10):

"Consideram-se como despesas funerárias as que são determinadas pela morte: preparo da camara ardente, caixão, enterro, encomendações, transporte ao cemiterio, sepultura, toques de sino, etc.

São, afinal, as despesas de inhumação desde que feitas de acôrdo com a condição do finado e o costume do logar e que não se revistam de pompa."

.....

"Parece-nos mesmo que abrangem ainda as despesas com a sepultura, acquisição de um jazigo perpétuo e erecção de um mausoléo, quando taes exigencias estivessem de accôrdo com os usos adoptados pelas pessôas da classe social da vítima."

CARLOS DE MENEZES sentencia, estribado em VALASCO e GUERREIRO (11):

"São todas aquellas que se fazem com o cadaver até a sepultura e se chamam — *gastos de corpo presente*; como sejam as quantias dispendidas com a mortalha, caixão, armação, sepultura, signaes de sinos, acompanhamento, carro funebre, missas, esmolas, officios de corpo presente, cêra e bem assim com o médico e pharmacia, na ultima enfermidade, e tudo quanto o defunto recomendou no seu testamento."

E prossegue, valendo-se, agora, do processo de conceituar por exclusão:

"Não se comprehendem nesta classe as despesas feitas na construcção do tumulo, sendo diverso do uso do logar e de maior importancia, bem como as que forem feitas com a trasladação do cadaver, nem as de mera pompa; nem as que se fazem com o luto da viuva, filhos e domesticos."

Ex-vi do art. 1569, item I, combinado com o art. 1342 do nosso Código Civil, o crédito das despesas de funeral, feito sem pompa, segundo a condição do finado e o costume do lugar, goza de privilégio geral sôbre os bens do devedor, ocupando o primeiro lugar na classificação para cobrança e pagamento.

Aliás, assim tem sido desde o antigo direito português e, no Brasil, já o Decreto n.º 2433, de 15 de junho de 1859, dispunha em seu art. 50:

"As despesas do funeral serão logo autorizadas pelo Juiz de Orphãos, sendo possivel, ou pela Autoridade Policial do Districto, com attenção ás forças da herança e á qualidade da pessôa do defuncto."

---

5) SPASA CALPE — *Enciclopédia Universal Ilustrada* — Europeu-Americana (Ed. Espanhola).

6) PAYVA & PONA — *Orphanologia Practica* — Lisboa, 1713 — Pág. 80.

7) CARLOS CORDEIRO — *Consultor Orphanologico* — Rio, 1902 — Pág. 15.

8) J. PEREIRA CARVALHO — *Primeiras Linhas sobre o Processo Orphanologico* — Rio, 1879 — § 80 — Pág. 191.

9) JOAQUIM IGNACIO RAMALHO — *Instituições Orphanologicas* — São Paulo, 1874 — Pág. 286 — § 118.

(10) CARVALHO DOS SANTOS — *Código Civil Interpretado* — Rio, 1939 e 1938 — Vols. XXV e XXI — Págs. 59 e 81.

11) A. C. DE MENEZES — *Prática dos Inventários, Partilhas e Contas* — Rio, 1914 — Págs. 378 e 379 — — Notas 780 e 782.

Por êsse seu caráter de precedência, procura-se confundir com elas determinadas espécies de outros créditos, o que, na prática do Direito, tem originado muitas controvérsias. Vejamos, sôbre o assunto, algumas questões das mais interessantes :

IV — AS DESPESAS EFETUADAS BOM A ENCOMENDAÇÃO DO CORPO, MISSAS E OFÍCIOS POR BEM D'ALMA, PODEM SER COBRADAS SOB A RUBRICA DE DESPESAS DE FUNERAL?

Desde logo, é medida que se impõe a separação dos atos integrantes do *funeral legal*, por assim dizer, daqueles que se apresentam com caráter essencialmente religioso. Por *funeral legal* deve-se entender o que se verifica dentro dos limites previstos em lei civil e se realiza de acôrdo com o ritual por ela traçado ou admitido.

Em verdade, a mor parte dêsse ritual, entre nós, como é sabido, tem sua origem no da religião Católica Apostólica Romana, que foi em grande parte secularizado, modificado e adaptado às condições sociais, sob a influência dos fatôres tempo e espaço. Assim sendo, cabe fazer-se não só tal distinção como, ainda, dentro dela, separar-se as cerimônias religiosas que se verificam com o corpo presente daquelas que se processam após ser êle dado à sepultura — missas por bem d'alma. (12).

Alguns dos tratadistas de Direito Civil preferem excluir, muito acertadamente, tais despesas do funeral. Abrem dentre êles exceção CORRÊA TELLES e outros comentadores do *Regimento dos Defunctos e Ausentes* (13), quando afirmam : "a despesa da mortalha, acompanhamento sem luxo, entêrro e *uma missa rezada por alma do defuncto*, prefere a todos os credores" (14). CORDEIRO também as considera assim, dizendo que "as despesas por bem d'alma são aquellas que se fazem em suffragios (*excepto a do 7.º dia*) depois de dado o corpo à sepultura"... (15) e, com isso, retira a missa de 7.º dia do conceito de bem d'alma para torná-la integrante do funeral.

Surpreende-nos, entretanto, CARVALHO DOS SANTOS quando, tecendo comentários em tôrno do art. 1537 do Código Civil Brasileiro, assevera que :

> "As despesas de funeral abrangem, de accôrdo com a doutrina mais acceita, não sómente as despesas do enterro própriamente dito, mas tambem as que forem feitas com os suffragios da alma da victima, de accôrdo com o rito da religião que professava." (16)

Por natural coerência com o conceito de funeral, anteriormente assentado, reputamos temerária e perigosa tal confusão. Preferimos compartilhar do ponto de vista de CLÓVIS BEVILÁQUA, que é bastante incisivo e claro ao comentar essa questão, não deixando pairar dúvidas quanto ao modo de se proceder em tais casos : "*os honorários do sacerdote ou ministro do culto na cerimonia do enterro* — diz êle — *são despesas de culto, em beneficio da alma, que se não podem incluir na mesma classe*". (17)

Esta opinião, por outro lado, muito bem arrazoa a parte final do artigo 1797 do mesmo Código, quando ressalva : "... *Mas as de suffragios por alma do finado só obrigarão à herança quando ordenadas em testamento ou codicillo*", preceito êsse que foi tomado do direito lusitano, que vedava aos juízes eclesiásticos ou seculares "mandar distribuir em missas porção alguma de bens ou dinheiro da herança do defuncto intestado."

Justificando a ressalva, constante da parte final do supra-citado artigo do Código, explica ainda CLÓVIS BEVILÁQUA :

> "Não são despesas obrigatorias, podendo os herdeiros ter crenças diferentes e não sendo justo que os divergentes concorram para a solemnidade que contrarie os seus sentimentos religiosos ou o seu modo de pensar, a norma estabelecida pelo Código Civil foi a mais acertada." (18)

Isso pôsto, sòmente por determinação expressa do defunto, manifestada em testamento (Livro IV —Tít. III do Código Civil) ou codicilo (Art. 1651 do mesmo Código), poder-se-á admitir a cobrança

12) "Ás missas e orações que se dizem pelos Defunctos é conferido um logar á parte no missal romano. Têm regras especiaes; no dia da morte, ou anniversario deste dia, diz-se uma; no 3.º, 7.º ou 30.º, outra; em certos dias auctorisados pelas rubricas, pode o sacerdote dizer quotidiana. Ha, alem disso, as missas por todos os Defunctos, a 2 de Novembro". — *Missa de Defunctos* — Ed. do Folheto Litúrgico — S. Paulo, 1936 — Pág. 1.

13) *Reg. dos Def. e Aus.*, de 10 de dezembro de 1613 — Cap. II.

14) CORRÊA TELLES — *Digesto Portuguez* — Coimbra, 1860 — § 648 — Pág. 109.

15) C. CORDEIRO — *Consultor Orphanologico* — Rio, 1902 — Nota 1 — Pág. 15.

16) CARVALHO DOS SANTOS — *Código Civil Brasileiro, Interpretado* — Vol. XXI — Rio, 1938 — Pág. 81.

17) CLOVIS BEVILAQUA — *Código Civil dos EE. UU. do Brasil* — Vol. V — Comentário ao art. 1569 — Rio, 1919 — Pág. 340.

18) CLOVIS BEVILAQUA — *Ob. cit.* — Vol. V — Pág. 59.

amigável ou judicial das despesas com sufrágios por sua alma.

Dada a orientação do Código Civil, deve-se excluir sempre e sistemàticamente das despesas de funeral tôdas e quaisquer outras de caráter religioso que se fizerem, embora se verifiquem entre o óbito do indivíduo e o seu enterramento. Entretanto, quando autorizadas em vida, essas despesas devem ser deduzidas da têrça dos bens deixados pelo *de cujus* dês que não prejudique a meiação do cônjuge supérstite nem a legítima dos herdeiros forçados (19).

V — AS DESPESAS DE MÉDICO E FARMÁCIA, COM A DOENÇA DE QUE FALECEU O INDIVÍDUO, OU OUTRA DELA DECORRENTE, PODEM SER CONSIDERADAS COMO DE FUNERAL?

Desde logo não há por que mesclar as despesas realizadas com o doente com as que se fazem com o falecido, embora a morte seja resultante da moléstia.

Em nosso direito, a legislação, a doutrina e a jurisprudência (20) sempre consideraram, como privilegiados, os gastos com médico e farmácia. Nosso Código Civil manteve tal critério, condicionando-os, entretanto, ao fato de terem sido feitos com a doença de que faleceu o indivíduo e limitando-os ao semestre anterior à morte (item IV, do artigo 1.569).

Comentando o caráter privilegiado das despesas de funeral, diz CLÓVIS BEVILÁQUA:

> "A doença, a que se refere o privilégio, é a de que *falleceu o devedor*. Esta fórmula afasta as dúvidas suscitadas pela expressão *última enfermedade*, usada por outras legislações. E a morte do devedor torna o seu preceito muito positivo. Pouco importa que a molestia seja chronica. As despezas privilegiadas são as que a cura do doente exigiu nos ultimos seis mezes de sua existencia. Tambem não ha que indagar da natureza, da gravidade da doença, e, sim, se ella foi a causa determinante da morte: doença de que falleceu o devedor, estatue o Código". (21)

Êsse prisma por que o Mestre aprecia a questão é interessante, mas pode originar sérias controvérsias. De fato: se, por exemplo, um indivíduo está sendo tratado de tuberculose, de neoplasia maligna ou de outra qualquer doença, de longa, problemática e dispendiosa cura, e vem a falecer, repentinamente, de uma embolia cerebral ou de um colapso cardíaco, ficarão terceiros impedidos de reaver a importância gasta com médico e farmácia, uma vez que a morte não adveio da *"doença de que faleceu o devedor"* conforme exigência expressa do Código.

Em face dessas e de outras situações que podem surgir, vêmo-nos forçados a reconhecer que, nesse ponto, o nosso Código Civil poderia conter uma redação mais feliz e ampla. Para isso, bastaria facilitar a cobrança e pagamento das despesas realizadas com médico e farmácia *ininterruptamente*, dentro dos seis meses que precedessem à morte, fôssem elas despesas efetuadas especìficamente para a cura ou não.

Assim sendo, parecem-nos inadequadas tanto a expressão *"doença de que faleceu o devedor"* quanto *"ultima enfermedade"*.

Cabe ainda consignar uma questão interessante a respeito do pagamento das despesas de funeral. Examinando-se o citado dispositivo do Código, entendemos ficarem automàticamente excluídos outros gastos de médico e farmácia que se venham a fazer com o corpo do *"de cujus"*. Assim, uma autópsia, um embalsamamento, uma recomposição qualquer que se tornar necessária no cadáver, em conseqüência da morte, são afastadas. Por isso que não podem ser elas consideradas como *dívidas do falecido* (22) e, sim, como *dívidas póstumas* (23).

Como despesas imprescindíveis que são as realizadas com o corpo, em determinados casos, podem e devem ser incluídas dentre as de funeral e, como tais, serem pagas, de vez que o Código não lhes reserva melhor rubrica. Ademais, independem elas das que foram realizadas no semestre anterior à morte, muito embora em alguns casos possam estar com elas ìntimamente relacionadas ou mesmo se apresentarem como conseqüentes da doença.

---

19) Lei de 19 de Setembro de 1769, § 6.º; Alvará de 20 de Maio de 1796; VALASCO — *Ob. cit.* — Cap. 19 — n. 48; GUERREIRO — Trat. 2 — Livro VI — Cap. 6 — n. 91; RAMALHO — *Ob. cit.* Tít. I — Cap. IV § 119 — Pág. 287.

20) *V. g.*: "Inclue-se na categoria de despesas funerárias (Código Civil. Art. 1.797) a conta de farmácia" — Acórdão do Trib. de Apelação do D.F. em 11-10-1929 — Arq. Judic. — Vol. XXII — Pág. 390.

21) CLOVIS BEVILAQUA — *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil* — Comentado — Vol. 5.º — Rio, 1919 — Pág. 343.

22 e 23) *"Dividas postumas* são as que surgiram após o fallecimento do autor da herança" — *"Dividas do fallecido* são as obrigações contrahidas, *em vida*, pelo defuncto e por este, com sua morte transmittidas" — ITABAIANA DE OLIVEIRA — *Tratado de Direito das Successões.* — Rio, 1936 — Vol. III — Págs. 42 e 45.

VI — AS DESPESAS REALIZADAS COM O LUTO DA FAMÍLIA SÃO DESPESAS DE FUNERAL?

Como tais as considerava a *Ley de Toro* e os antigos doutrinadores do direito português não vacilaram em dar-lhes êsse caráter em face da expressão *si quo vestiaria*, inserta no DIGESTO, Livro II — Título VII — *"De religiosis et sumptibus funerum, et ut funus ducere liceat"* — que por muito tempo regulou a questão na terra lusitana.

Com a secularização dos assuntos referentes a funeral, verificou-se a exclusão legal das despesas com o luto da família e a conseqüente separação destas daquelas.

Desde então, em suas conceituações sôbre as despesas de funeral, a mor parte dos autôres desprezou-as sistemàticamente (24).

A Pragmática de 24 de maio de 1749, em seu Cap. 17, dispôs, minuciosamente, sôbre o luto, conforme ficou consignado no início destas notas.

Ainda a mesma pragmática regulou e dispôs sôbre a duração do luto. E' de CORRÊA TELLES que tomamos os apontamentos que se seguem (25):

"n. 659 — O tempo do lucto dos conjuges, ou por morte do pai ou mãe, ou de filho ou filha, ou de avós, são de seis mezes; tres de lucto rigoroso, tres alliviado.

n. 660 — São quatro mezes por morte do sôgro ou sogra, genro ou nora, de irmãos ou de cunhados.

n. 661 — Por morte de tios, ou de sobrinhos, ou de primos consanguineos, o lucto é de dois mezes. Por outros parentes mais remotos, quinze dias sómente.

n. 662 — E' prohibido dar lucto a criados, ainda que sejam de escada acima, ... etc. (26).

n. 663 — Os dias de nojo por morte de marido ou mulher, ou de parentes de primeiro grão, são oito; e os dias de encêrro em casa, trinta" (27).

Pelo nosso direito vigente, as importâncias quando moderadamente despendidas com o luto do cônjuge supérstite e filhos do falecido gozam de privilégio na cobrança (art. 1.569, n. III, do Código Civil).

Tais gastos, pois, podem ser cobrados do espólio, não sob a rubrica de despesas de funeral mas, sim, como dívidas póstumas, com caráter privilegiado próprio. E, mais, nas condenações motivadas por homicídio, o réu deverá pagar, a título de indenização, além das despesas com o tratamento da vítima e com o seu funeral, as importâncias despendidas pela família com o luto pelo *"de cujus"* (art. 1.537, n. I, do Código Civil).

Falando sôbre o luto, em comentários a êste último dispositivo legal, CARVALHO DOS SANTOS, colocando a sua opinião em meio das duas correntes que se formaram sôbre o assunto (28), diz que:

"Em verdade, o luto não se traduz, unicamente, na côr das vestes, mas, egualmente, na convenção social que se traduz no retrahimento a que ficam obrigadas as pessôas da família do individuo fallecido, durante um certo lapso de tempo, geralmente até a celebração da missa de sétimo dia. E' o denominado periodo de nojo. Ora, si assim é, não seria justo que a indemnização referente ao luto abrangesse, apenas, as despesas com as vestimentas proprias, precisamente porque deve abranger tudo que possa resultar do luto, a que fica obrigada a familia, de acôrdo com os costumes adoptados na sociedade actual. Vale dizer: a indemnização para o luto da familia deve abranger os lucros cessantes, resultantes do nojo, a que ficaram obrigadas as pessoas da familia, deixando de produzir durante esse lapso de tempo convencional. Assim, por exemplo, si o individuo ganhava tantos mil réis por dia de trabalho e em consequencia da morte de seu filho ficou em casa, sem nada produzir, durante o tempo que a sociedade convencionou deve ser guardado o nojo, essa importancia deve ser indemnizada, pois é consequencia immediata do luto, que o Código manda ser indemnizado.

Por ahi já se vê que não admittimos a interpretação literal do texto em apreço, de modo a abranger, apenas, a indemnização correspondente ás despesas com o luto, mas, egualmente, a indemnização do desfalque soffrido pelo patrimonio da pessoa em consequencia do luto." (29)

VII — OS GASTOS REALIZADOS COM O TRANSPORTE DO CORPO, DE UMA CIDADE PARA OUTRA, PODEM SER CONSIDERADOS COMO DESPESAS DE FUNERAL?

"A qualquer pessoa é permittido escolher sepultura, ainda que esta seja fora de sua parochia" e, "se nada determinou a este respeito, presume-se

24) VALASCO — Partit. — Cap. 19 — ns. 53 e 54; GUERREIRO — Trat. II — Livro VI — Cap. VI — n. 73; RAMALHO — *Inst. Orphan.* — Pág. 287; MENEZES — *Prática dos Inventários e Partilhas* — Pág. 379 — Nota 782.

25) CORRÊA TELLES — *Digesto Portuguez* — Tomo II — Coimbra, 1860 — Págs. 110-111.

26) Antes da citada Pragmática, "era opinativo, se o luto dos criados devia sahir da Terça do defuncto" — GAMA, Decis. 308, n. 5; VALASCO, Partit. Cap. 19 — n. 53; CORRÊA TELLES — *Ob. cit.* — Pág. 111 — *N. b.*

27) Alvará de 17 de agôsto de 1761 — §§ 3 e 4.

28) Uma, partidária de que se deve ampliar tanto o conceito de luto até confundí-lo com o *dano moral* e, outra, que o luto se traduz, *apenas*, na indumentária negra.

29) CARVALHO DOS SANTOS — *Código Civil Brasileiro, Interpretado* — Rio, 1938 — Vol. XXI — Págs. 82 e 83.

querer ser sepultado onde o foram os seus antepassados", observa CORRÊA TELLES (30).

Nessas condições, em caso de falecimento ocorrido em localidade onde se encontrava transitòriamente o *de cujus*, é facultado à sua família providenciar o transporte do corpo para o local do domicílio ou para aquêle em que jazem os seus parentes.

Desde logo, não podem gozar, amplamente, dêsse favor as famílias dos militares falecidos em serviços de guerra, por motivos fàcilmente compreensíveis.

Não nos parece necessário, para que se possa pleitear a dedução de tais despesas do espólio, que o *de cujus* haja predeterminado, expressamente, o local em que desejava ser sepultado. Com ou sem manifestação expressa de vontade, à família do falecido assiste o direito de providenciar a remoção do corpo para o local que, lògicamente, se tornar mais indicado para o enterramento.

O que deve ser ponderado com rigor por ocasião da habilitação do crédito de tais despesas é:

1.º — se o transporte foi realmente necessário;
2.º — se a maneira por que foi feito estava de acôrdo com os meios usuais de fazê-lo;
3.º — se a pessoa que determinou o transporte estava suficientemente vinculada ao morto.

Uma vez preenchidos êsses requisitos, as despesas com transporte de tal espécie, a nosso ver, são perfeitamente enquadráveis dentre as consideradas de funeral e, como tais, podem ser cobradas e devem ser pagas.

VIII — DE ONDE DEVE SER RETIRADA A IMPORTÂNCIA PARA O PAGAMENTO DAS DESPESAS DE FUNERAL E QUAIS AS PESSOAS RESPONSÁVEIS PELO MESMO?

"Funeris expensa, quae, ut aes alienum, patrimonium dominuit. & ante omnia excommuni ecervo deduci debet" *** "At in eo, quo jubet dimidiam partem praedictae expensae factae in funere ducendo, & in exequiis solvendam esse ex tertia defuncti, non recte judicat, cum totum hoc de communi ecervo bonorum deducendum est." (31)

Êsse foi o preceito inicial e básico para o direito português, muito embora alguns doutrinadores houvessem tentado excluir a meiação do cônjuge supérstite da obrigação de contribuir para o pagamento das despesas de funeral.

Do direito lusitano nos veio diretamente o ensinamento, sob a fórmula simplista de que *as despesas de funeral devem ser pagas pelo espólio e as de bem d'alma pela terça do defunto.*

Nosso Código Civil trata da matéria nos seguintes têrmos:

> "Art. 1.797 — As despezas funerárias, haja ou não herdeiros legitimos, sahirão do monte da herança. Mas as de suffragios por alma do finado só obrigarão a herança, quando ordenadas em testamento ou codicillo (art. 1651)."

Dado o caráter privilegiado de tais despesas (art. 1569, n. I, do Código Civil), sòmente depois de deduzí-las do monte é que se deve proceder à partilha dos bens. Desde logo, assiste, a qualquer dos herdeiros ou credor da herança, o direito de impugná-las, no inventário, (art. 497 e seu Parágrafo único, do Código do Processo Civil), quando as julgar excessivas ou não correspondentes aos usos locais ou à condição do falecido (art. 1342, do C. Civil).

Não havendo herança, compete o pagamento das despesas à pessoa que teria obrigação de alimentar o *de cujus* (art. 1342, do C. Civil), dês que fique provado não ter havido intenção de bem fazer da parte de quem custeou os funerais (Parágrafo único do art. cit.).

Quanto às despesas com sufrágios por alma do finado, sòmente poderão ser deduzidas do monte quando autorizadas, em vida, por testamento (Livro IV, Tít. III, do C. Civil) ou codicilo (arts. 1651 a 1655, do mesmo Código).

IX — DO AUXÍLIO DE FUNERAL À FAMÍLIA DOS FUNCIONÁRIOS E EXTRANUMERÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL BRASILEIRO.

A Administração Pública brasileira concede, à família do funcionário que falece, um auxílio pecuniário.

Êsse auxílio tem por escopo, não o "ressarcimento das despesas do funeral, mas, sim, o de previdência social, de legítimo e humano auxílio para as primeiras despesas, inclusive de luto e, quiçá, da

30) CORRÊA TELLES — *Digesto Portuguez* — Tomo II — Coimbra, 1860 — Págs. 107 e 108 — §§ 640 e 641.

31) "De relig. et sumptibus funerum"; Decis. 308, n. I; *Apud* A. PAYVA & PONA — *Orphanologia Practica* — Lisboa, 1713 — Pág. 81.

própria subsistência da família que se vê privada da assistência de seu chefe". (32)

Essa forma de socorro momentâneo à família dos funcionários públicos civis que deixam de existir, de há muito vinha sendo adotada por pequenas instituições esparsas, caixas, associações, montepios, institutos, etc.

Com o advento do Decreto-lei n.º 1.713, em 28 de outubro de 1939, tal concessão tomou maior amplitude, pois, no referido ato, ficou estipulado o seguinte:

"Art. 186 — Ao cônjuge ou, na falta dêste, a qualquer das pessoas que constem do assentamento individual do funcionário falecido, será concedida, a título de funeral, importância correspondente a um mês de vencimento ou remuneração.

§ 1.º — A despesa correrá pela dotação própria do cargo, o qual, para êsse fim, só será preenchido após o transcurso de trinta dias.

§ 2.º — O pagamento será efetuado pela respectiva repartição pagadora, no dia em que lhe fôr apresentado o atestado de óbito pelo cônjuge ou pessoa da família a cujas expensas houver sido efetuado o funeral, ou procurador legalmente habilitado, feita a prova de identidade."

Posteriormente, êsse artigo teve o seu § 1.º alterado, para uma redação melhor, pelo Decreto-lei n. 3.194, de 14 de abril de 1941:

"§ 1.º — A despesa correrá pela dotação própria do cargo, não podendo, por êsse motivo, o nomeado para preenchê-lo entrar em exercício antes do transcurso de 30 dias."

Em 2 de outubro do mesmo ano, mais uma vez, o art. 186 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União foi objeto da atenção do legislador, que o remodelou para maior clareza do texto.

Foi pelo Decreto-lei n.º 3.678, de 1941, que isso se concretizou nos seguintes moldes:

"Art. 186 — À família do funcionário falecido será concedida, a título de funeral, importância correspondente a um mês de vencimento ou remuneração.

§ 1.º — A despesa correrá pela dotação própria do cargo, não podendo, por êsse motivo, o nomeado para preenchê-lo entrar em exercício antes de decorridos trinta dias do falecimento.

§ 2.º — O pagamento será efetuado pela respectiva repartição pagadora, no dia em que lhe fôr apresentado o atestado de óbito, a qualquer das pessoas da família indicadas no art. 270 (33), que houver efetuado o funeral, e que viva ou não às expensas do funcionário".

Tal redação, embora bastante aperfeiçoada, impossibilitava serem beneficiados pelo referido dispositivo estatutário os funcionários inativos da União. E tanto assim era, que se manifestando, durante a sua vigência, sôbre determinado processo em que pessoa da família de um funcionário aposentado pleiteava receber o auxílio de funeral SÁ FILHO (34), depois de examinar detidamente o caso, concluiu pela negativa da pretensão, *ex-vi* do texto legal.

De fato, então, o pedido, embora justo, não podia ser atendido. Para que melhor se apreciem as razões disso, basta examinar o seguinte trecho do parecer emitido pelo retro-citado e ilustre jurista:

.....

"E' assim que o § 1.º do art. 186 manda que a despesa com o funeral corra pela dotação própria do cargo, o qual, para êsse fim, só será preenchido após o transcurso de 30 dias.

*
* *

Afigura-se perfeitamente esclarecido o alcance da lei, apenas compreensível dos funcionários em atividade, pois só êsses têm cargo.

Não fêz isso só. A lei também criou um sistema engenhoso, destinado a evitar alterações orçamentárias: mandou que o cargo vago, em conseqüência do falecimento do funcionário, fôsse preenchido, apenas, um mês depois, a fim de que a dotação correspondente revertesse em abono, para o funeral do *de cujus*.

E' um dos preceitos novos regulados de modo feliz pelo Estatuto, mas que, necessàriamente, não pode aproveitar à família dos aposentados."

Sòmente em 1944, para corrigir o injustificável desamparo em que permaneciam os funcionários inativos, foi baixado, em 6 de junho, o Decreto-lei n. 6.561, estendendo a concessão do auxílio de funeral à família daqueles servidores, nos seguintes moldes:

---

32) Parecer da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, do D.A.S.P. (sôbre o processo n. 5.642-44), publicado no *Diário Oficial* de 11-8-1944, pág. 14.114.

33) Decreto-lei n. 1713, de 28-10-1939:

"Art. 270 — Considerar-se-ão da família do funcionário, desde que vivam às suas expensas e constem de seu assentamento individual:

I — O cônjuge;
II — As filhas, enteadas, sobrinhas e irmãs solteiras ou viúvas;
III — Os filhos, enteados, sobrinhos e irmãos menores ou incapazes;
IV — Os pais;
V — Os netos;
VI — Os avós."

34) F. SÁ FILHO — *Pareceres*, 1940 — Imp. Nac., 1942 — Pág. 125 — Parecer n. XXIX.

"Art. 1.º — À família do funcionário aposentado ou em disponibilidade que falecer será concedida, a título de funeral, importância correspondente aos proventos de um mês.

§ 1.º — A despesa correrá por conta da dotação destinada ao pagamento de proventos.

§ 2.º — O pagamento será efetuado pela respectiva repartição pagadora, no dia em que lhe fôr apresentado o atestado de óbito, a qualquer das pessoas da família indicadas no art. 270, do decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, independentemente da condição de viver a expensas do inativo.

Art. 2.º — Êste decreto-lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Pelo exame de todos êsses atos observa-se que, presentemente, as famílias dos que são funcionários públicos, *de qualquer categoria*, estejam êstes em atividade ou não por ocasião do falecimento, podem pleitear o recebimento do auxílio de funeral, na base prevista em lei.

Já ao abrigo dessa humanitária concessão não se podem encontrar as daqueles que servem ao Estado em situação de extranumerários. De fato, a evolutiva legislação do pessoal variável ainda não atingiu tal ponto.

Até agora o ato legal que rege a matéria é o Decreto-lei n. 240, de 1938, com modificações posteriores (35) e, para melhor apreciar diversas consultas que foram dirigidas ao Departamento Administrativo do Serviço Público, sôbre se os benefícios do art. 186 do Estatuto eram extensivos aos extranumerários, reuniu-se o Conselho Deliberativo do mesmo Departamento, em 1 de agôsto de 1940, resolvendo, por falta de apoio no citado decreto-lei "que não se estende aos extranumerários o pagamento de um mês de remuneração, concedido aos funcionários pelo art. 186 do Decreto-lei n. 1.713, de 1939" (36).

Recentemente, a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, emitindo um parecer (37) sôbre o processo D.A.S.P. 3.117-45, salientou a necessidade de ser alterada, ainda mais uma vez, a legislação que regula o auxílio de funeral. Como medida protelatória, propôs:

"a) que seja o funeral concedido também à família do ocupante de cargo de provimento em comissão;

b) que, no caso de ser êste, ainda, titular de cargo efetivo, seja o funeral pago na base do vencimento do cargo de provimento em Comissão, que, no momento, exercer;

c) que, em qualquer hipótese, o funcionário investido em cargo vago por motivo de falecimento do respectivo ocupante, sòmente poderá entrar em exercício depois de transcorrido um mês daquela ocorrência".

Até agora não foi ventilada a questão do auxílio de funeral para os funcionários em disponibilidade. A nosso ver tal auxílio deve-lhes ser concedido e calculado na base do vencimento ou da remuneração que percebiam na data do ato de disponibilidade, isto é, o cálculo feito pela mesma forma por que a lei (38) estipula para a aposentadoria dos disponíveis.

*
* *

Concluindo êste breve estudo que fizemos sôbre o tema do funeral, esperamos haver conseguido apresentar, dentro do campo restrito das suas possibilidades de aplicação, uma contribuição de utilidade para os juristas, pois com êle objetivamos, principalmente, coligir e coordenar opiniões doutrinárias e disposições legais, e, ainda, tecer comentários em tôrno de algumas questões que surgem, de quando em vez, nos processos administrativos e judiciais.

35) Decreto-lei n. 1909, de 26-12-1939; decreto-lei n. 2.936, de 31-12-1940; decreto-lei n. 3.227, de 30-4-1941; decreto-lei n. 3.768, de 28-10-1941; decreto-lei n. 4.421, de 30-6-1942; decreto-lei n. 4450, de 9-7-1942; decreto-lei n. 4683, de 11-9-1942; decreto n. 9808, de 30-6-1942; decreto-lei n. 5175, de 7-1-1943; decreto-lei n. 5688, de 22-7-1943.

36) Publicado no *Diário Oficial* de 17-8-1940 — Pág. 15.813.

37) Publicado no *Diário Oficial* de 24-3-1945 — Pág. 5.181.

38) Decreto-lei n. 1713, de 28-10-1939 — Art. 195.

PARECERES

ABONO FAMILIAR — BENEFICIÁRIO — GUARDA DE MENORES

— Passando os menores da guarda do beneficiário previsto pelo art. 29 do Decreto-lei 3.200 para a de outro beneficiário, incluído no art. 28 dessa lei, cabe ao govêrno responsável prosseguir no custeio do abono.

— Interpretação dos arts. 28 e 29 do Decreto-lei n. 3.200, de 19-4-41.

PARECER

1. Na concessão de abono familiar o legislador do Decreto-lei n. 3.200, de 19 de abril de 1941, teve em vista a condição pessoal do pai ou responsável, chefe de família numerosa, ao estabelecer dois grupos de beneficiários.

2. De um lado aquêles enumerados no art. 28 da lei, *in verbis*:

"A todo funcionário público, federal, estadual ou municipal, em comissão, em efetivo exercício, interino, em disponibilidade ou aposentado, ao extranumerário de qualquer modalidade em qualquer esfera do serviço público, ou ao militar da ativa, da reserva ou reformado, mesmo, em qualquer dos casos, quando licenciado com o total de sua retribuição ou parte dela, sendo chefe de família numerosa e percebendo, por mês, menos de um conto de réis de vencimento, remuneração, gratificação, provento ou salário, conceder-se-á, mensalmente, o abono familiar de vinte mil réis por filho, se a retribuição mensal, que tenha, fôr de quinhentos mil réis ou menos, ou de dez mil réis por filho, se essa retribuição mensal fôr de mais de quinhentos mil réis, observada a disposição da alínea *a* do art. 37 dêste decreto-lei".

3. De outro lado aquêles não compreendidos na enumeração do art. 28, e aos quais a lei, em seu art. 29, se refere nos têrmos seguintes:

"Ao chefe de família numerosa, não incluído nas disposições do artigo precedente, e que, exercendo qualquer modalidade de trabalho, perceba retribuição que de modo nenhum baste às necessidades essenciais e mínimas da subsistência de sua prole, será concedido, mensalmente, o abono familiar de cem mil réis, se tiver oito filhos, e de mais vinte mil réis por filho excedente, observado o disposto na alínea *a* do art. 37 dêste decreto-lei".

4. No caso do processo, verifica-se que a beneficiária do abono concedido nos têrmos do art. 29 citado, senhora viúva e mãe de oito filhos menores, faleceu, ficando êstes menores entregues aos cuidados do avô, pai da finada, o qual é cabo reformado da Fôrça Pública do Estado de Goiaz, percebendo o sôldo mensal de Cr$ 18,00.

5. Suscita-se agora a dúvida, indagando-se se deve o interessado continuar a receber o abono que vinha sendo pago à sua finada filha, mãe dos menores, ou se lhe cabe a percepção do abono nos têrmos do art. 28 do Decreto-lei n. 3.200.

6. Atenta a condição do interessado, *cabo reformado da Fôrça Pública do Estado de Goiaz*, vencendo apenas o sôldo mensal de Cr$ 18,00, julgo que os têrmos inequívocos do art. 28 da lei, já transcrito, não dão margem a controvérsias, deixando certo que ao interessado, quer seja considerado servidor público, quer militar reformado, assiste o direito de haver do Estado de Goiaz o abono que a lei federal determina lhe seja pago, notando-se que o Estado de Goiaz figura entre aquêles que deram execução a essa lei, expedindo para tanto o decreto-lei estadual n. 5.021, de 22 de novembro de 1941 (*Apud* Reajustamento dos Vencimentos e Salários do Pessoal Civil e do Pessoal Militar — DASP — Imprensa Nacional — 1943, pág. 106).

7. Assim entendendo, julgo contudo que o pagamento do abono, tal como vem sendo efetuado, é de prosseguir até que se proceda à habilitação do interessado ao favor estadual. Em verdade, se o abono é *pago* ao chefe de família numerosa, destina-se a respectiva importância a manutenção dessa família, de sorte que os verdadeiros beneficiários são os menores que ensejam o recebimento do abono e não aquêle que, como responsável, o percebe e que não passa de um mediador entre o Estado que custeia e os menores que usufruem a importância entregue sob a destinação especial de ser empregada na manutenção dêstes últimos.

8. Ora, suspender, no caso, o abono que vem sendo pago segundo o art. 29 do Decreto-lei n. 3.200 antes da habilitação do interessado à obtenção do favor estadual nos têrmos do art. 28 dessa lei, importaria em frustrar manifestamente os propósitos de proteção do legislador e deixar ao desamparo os oito menores os quais não poderão, como é óbvio, ser mantidos com o sôldo ínfimo percebido pelo avô, sexagenário e doente, e equivaleria a dar à lei uma aplicação inteiramente oposta à sua alta finalidade social.

9. Julgamos, pois, que caberá prosseguir no pagamento do abono já deferido, até que venha o interessado a entrar no gôzo do favor que lhe é devido pelos cofres estaduais, convindo que o Sr. Delegado Regional promova, perante ao govêrno do Estado, as necessárias medidas para a transferência das responsabilidades, na forma indicada.

Rio, 9 de fevereiro de 1945. — *Oscar Saraiva*, Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

JÚLGADOS

PECULATO — VALOR DA CONFISSÃO EM INQUÉRITOS ADMINISTRATIVO E POLICIAL

— Comete o crime de peculato o funcionário municipal incumbido do depósito do material da Prefeitura que, repetidas vêzes, e seguidamente, desvia e vende parte das coisas confiadas à sua posse e guarda.

— Não importa à caracterização do crime o pequeno valor da coisa desviada, nem a circunstância de se não conhecer o receptador influirá na fixação da responsabilidade do autor do crime.

— Valem as confissões do inquérito policial e do inquérito administrativo se não ilididas ou infirmadas por provas idôneas.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Criminal n.º 6.079

Relator: Sr. Desembargador José Duarte.
Apelante: Constantino Moreira da Silva.
Apelada: a Justiça.

ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, etc.:

Acordam os Juízes da Primeira Câmara do Tribunal de Apelação negar provimento ao recurso de Constantino Moreira da Silva, confirmando, assim, a sentença apelada que tem seguro apoio na prova dos autos.

Comete, realmente, o crime de peculato o funcionário municipal que, incumbido de um dos depósitos de material, pertencente à Prefeitura do Distrito Federal, repetidas vêzes, e seguidamente, vende parte dêste material, prèviamente dêle se apropriando.

Não importa à caracterização do crime o maior ou menor valor da coisa apropriada nem poderá influir na fixação da responsabilidade do apelante a circunstância de não revelar êle quem é o receptador ou qual o verdadeiro destino que deu ao material.

Quanto à prova valem as confissões policial e do inquérito administrativo, não infirmadas por provas idôneas. As desculpas que, no interrogatório, invoca em seu favor, não são aceitáveis, pois que se não sabia qual o material que seria confiado à sua posse e guarda, lhe cumpria pedir, insistir, dar por escrito, a nomeação de uma comissão para um balanço ou os elementos comprobatórios do *stock* existente.

Se foi descauteloso recebendo o depósito sem uma prévia averiguação, queixe-se, então, da sua leviandade e imprevidência. Aliás no inquérito administrativo em que não há a decantada e clássica coação que, sempre, vislumbram nos inquéritos policiais, o apelante confessa o desvio de pequenas coisas.

A pena foi fixada no limite mínimo — 2 anos — atendendo-se à vida pregressa do apelante.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 22 de janeiro de 1945. — *Carneiro da Cunha*, Presidente com voto. — *José Duarte*, Relator. —*Joaquim Henrique Mafra de Laet.*

ABANDONO DE CARGO OU FUNÇÃO

— O crime cometido por êrro autoriza a isenção de pena, atendendo-se às condições individuais do réu.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação criminal n.º 5.945

Relator: o Sr. Desembargador Mário dos Passos Machado Monteiro
Apelante: Manuel José de Carvalho
Apelada: a Justiça.

ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Acordam os Juízes da Primeira Câmara do Tribunal de Apelação dar provimento ao recurso interposto por petição a fls. 64, para absolverem, como absolvem, o apelante Manuel José de Carvalho.

Assim decidem porque, tendo em vista ser o apelante um ex-servente do Ministério da Viação, classe B, e presentemente exercendo a profissão de pescador, são convincentes as declarações de fls. 31 v., como salientou o Delegado do Dr. Procurador a fls. 68.

O apelante comparecendo à Polícia, com tôda simplicidade declarou: "resolveu deixar o emprêgo que ocupava, isto por ignorar por completo que com êsse procedimento estivesse incurso em delito previsto pelo Código Penal, uma vez que, se soubesse disso, pediria demissão".

Ora, não há motivo para que se despreze tais declarações para se dar valor que foi declarado em Juízo, quando, tais declarações foram lavradas na devida forma. Vê-se que o apelante, com tôda sinceridade, mostrou ignorar que tal abandono importaria na violação do previsto no art. 323 do Código Penal.

A prova testemunhal só prova o abandono do cargo, o que, aliás, não é negado pelo apelante; portanto, existindo nos autos duas declarações do apelante, deve-se ter como verdadeira a que foi juntada em primeiro lugar e que melhor lhe aproveita.

Custas *ex-lege*.

Rio, 19 de fevereiro de 1945. — *Carneiro da Cunha*, Presidente com voto. — *Mário dos Passos Machado Monteiro*, Relator. — *Joaquim Henrique Mafra de Laet.*

Ciente, 5-3-43. *Romão C. Lacerda.*

CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO — REVISÃO — DIREITO ADQUIRIDO

— O tempo de serviço contado e incluído na antiguidade do funcionário por fôrça de lei então vigente, para os efeitos nela previstos, não pode ser dela desincorporado arbitràriamente, sem ofensa ao direito adquirido.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Apelação cível n. 2.683

Pôrto Alegre

O Dr. Juiz de Direito da 5.ª Vara, 1.º apelante; O Estado do Rio Grande do Sul, 2.º apelante; Os desembargadores Admar Ribeiro Barreto, Homero Martins Batista e Erasto Roxo de Araújo Correia, apelados.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam, em terceira câmara cível, negar provimento para confirmar a sentença apelada, a qual bem apreciou os pressupostos da demanda e fêz acertada aplicação do direito à espécie.

Não há dúvida alguma, em face da prova documental, de que os apelados, como magistrados, obtiveram a gratificação adicional de vinte por cento, ao completarem vinte anos de efetivo exercício na carreira, nos têrmos do art. 150 da Lei n. 711, de 1937. Para o ato administrativo que o reconheceu, aprovado pelo então tribunal de contas, aquêle tempo de serviço efetivo foi verificado de conformidade com o art. 146 letras "b" e "c" da aludida lei. Passados mais de cinco anos do referido ato, ou melhor, dos atos que concederam as gratificações aos apelados, êles, já com mais de vinte e cinco anos de efetivo serviço, — vinte anos reconhecidos por aquêles atos e à norma do dito art. 146 da Lei n. 711, e os cinco restantes contados de acôrdo com o art. 83 do Decreto n. 7.340, de 28 de junho de 1938 — requereram a gratificação adicional de vinte e cinco por cento, prevista no art. 94 do mencionado decreto, mas não foram atendidos pelo govêrno, sob pretexto de que os requerentes não fizeram jus a ela porque o tempo de serviço, verificado em consonância com as regras daquele artigo 83, não completava os vinte e cinco anos. Para assim proceder, o govêrno pretendeu fazer uma revisão geral nesse tempo de serviço, contando-o de acôrdo com as prescrições do Decreto n. 7.340, sem respeitar aquêles atos administrativos que por êle foram praticados de conformidade com a lei então vigente. Ora, isso era defeso ao réu fazer, porque, como já decidiu êste tribunal, o tempo de certo serviço, contado e incluído na antiguidade do funcionário por fôrça de lei então vigente, para os efeitos nela previstos, não pode ser dela desincorporado arbitràriamente, sem ofensa ao direito adquirido (Justiça, vol. XVI, p;g. 404). É que o tempo de serviço faz parte da carreira do funcionário, sendo mesmo um de seus elementos mais importantes pelos efeitos decorrentes, por isso é êle contado dia a dia e, à medida que flui, vai-se integrando naquela, e o ato administrativo que o verifica não pode ser desfeito, discricionàriamente, pelo agente do poder público que o praticou; só o judiciário, no caso de ser o ato nulo ou anulável e mediante provocação da parte, poderá invalidar-lhe os efeitos. (Acórd. dêste Tribunal, de 27 de agôsto de 1943; Rev. Forense, vol. 97, pág. 155).

Custas na forma da lei.

Pôrto Alegre, 28 de dezembro de 1944. — *Hugo Cardal*, Presidente. — *Loureiro Lima*, Relator. — Fui presente, *Álvaro de Moura e Silva.*

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Situação de funcionário acusado do crime de deserção

Em face de caso concreto, consultou a Imprensa Nacional se à hipótese de prática do crime de deserção, por funcionário público, servindo ao Exército, tem aplicação o art. 43 do E.F.

Os servidores públicos, quando convocados pelas fôrças armadas, em virtude do que dispõe o artigo 1.º do Decreto-lei n.º 4.644, de 2-9-42, são considerados licenciados, sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens, para prestação do serviço militar.

Caracterizando-se, precisamente, a deserção pela ausência, sem motivo justificado dêsse mesmo serviço, inequìvocamente, deverá determinar a cassação da licença concedida para êsse fim exclusivo, a partir da data que houver o servidor iniciado a ausência que motivar a deserção.

Nestas condições, e a partir da cessação da licença, ficará o servidor na situação de ausente, sem causa justificada, de vez que o motivo do afastamento para a prestação do serviço militar desapareceu com a deserção, devendo, portanto, ser demitido ou dispensado por abandono do cargo ou função, quando a ausência fôr superior a 30 dias.

Como ausência, nos casos de deserção do servidor público às fôrças armadas, deverá ser entendido o período que se inicia com a deserção e termina com a captura ou a apresentação espontânea do servidor convocado às autoridades militares.

Feitas estas considerações e examinando a consulta formulada pela Imprensa Nacional, a D.F. verificou e foi de parecer.

a) que, determinando o art. 43 do E.F., *in verbis*:

> "O funcionário prêso preventivamente, pronunciado em crime comum ou funcional, ou condenado por crime inafiançável em processo no qual não haja pronúncia, será afastado do exercício, até condenação ou absolvição passada em julgado.
>
> § 1.º Durante o afastamento, o funcionário perderá um têrço do vencimento ou remuneração, tendo direito à diferença, se fôr afinal absolvido.
>
> § 2.º No caso de condenação, e se esta não fôr de natureza que determine a demissão do funcionário, será o mesmo afastado, na forma dêste artigo, a partir da decisão definitiva, até o cumprimento total da pena, com direito, apenas, a um têrço do vencimento ou remuneração",

e silenciando a legislação especial a respeito do assunto em foco, nada impede, quando se trate de funcionário, seja aplicado o referido dispositivo legal, desde que a ausência não haja determinado a pena de demissão por abandono do cargo, pois o Estatuto dos Funcionários é diploma de caráter genérico, regulador dos direitos e deveres dos funcionários públicos;

b) que nenhum direito ou vantagem assiste ao servidor, quanto à percepção de vencimentos, remuneração, ou outra qualquer vantagem prevista em lei, durante o tempo em que estêve foragido; e

c) que, não se havendo verificado a hipótese de abandono, deverá ser restabelecido o licenciamento do servidor, se fôr absolvido e tiver que continuar a prestar serviço militar.

E, com êste parecer, a D.F. restituiu o processo à Imprensa Nacional.

(Parecer-proc. n.º 901-45, publicado no *D.O.* de 17-3-45, pág. 4.590).

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

TEMPO DE SERVIÇO COMO EXTRANUMERÁRIO E PROMOÇÃO

DCXLIV

Consultou a Secretaria Geral do Ministério da Guerra se deve ser computado o tempo de serviço prestado como extranumerário, no desempate da classificação para promoção.

Preliminarmente, a D.F. esclareceu que o art. 98 do E.F. ao determinar que o tempo de serviço prestado, em outro cargo ou função federal, nas Fôrças Armadas, como extranumerário e outros, seria computado integralmente mente para os efeitos da aposentadoria e disponibilidade, teve em mira deixar bem claro que êsses períodos não deveriam ser contados para promoção, isto é, não poderiam ser incluídos no tempo de classe, como acontece com aquêles que são contados de acôrdo com o art. 97, que deverão ser considerados para todos os efeitos.

Assim, examinando o assunto, a D.F. verificou e foi de parecer:

a) que o Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43, dispõe como elementos de desempate: o maior tempo de serviço no Ministério, o de serviço público federal, a prole, o estado civil de casado e a idade do funcionário; e

b) que, desta forma, embora seja o tempo de serviço prestado como extranumerário, contado, apenas, nos têrmos do art. 98 do E.F., para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, como o é, aliás, o prestado pelo funcionário em outro cargo público, isto é, o prestado mesmo *como funcionário*, deverá, como êste, ser considerado como elemento de desempate na classificação para promoção, tal como acontece com a prole, o estado civil de casado e a idade do funcionário, elementos êsses que, embora estranhos ao serviço público, são considerados como fatôres de desempate.

Não se justifica, aliás, a dúvida levantada, apenas, em relação ao tempo de serviço decorrente da situação de extranumerário, visto que, em face do art. 98 do E.F., e como foi focalizado, tanto êsse tempo, como o decorrente da própria situação de funcionário, em cargo anterior, são contados apenas para efeito de aposentadoria.

Assim, a admitir-se que não se deveria contar, para desempate, o tempo de serviço prestado pelo funcionário na qualidade de extranumerário (alínea *c*, do art. 98 do E.F.), em face da restrição do mesmo artigo, ter-se-ia de admitir, por idêntico fundamento, que não se deveria contar também o tempo de serviço prestado pelo funcionário em outro cargo público (alínea *a*, do aludido artigo).

Ora, nêsse caso, o único tempo que poderia ser contado, também, como de Ministério, seria o de classe, isto é, o do cargo ocupado pelo funcionário no momento, único que, na forma do art. 97, é contado para todos os efeitos. E, nesse caso, o *tempo de Ministério* passaria a ser o de classe, deixaria, conseqüentemente, de existir como *fator de desempate*, deixaria de ser um novo elemento na classificação da antiguidade por confundir-se com o primeiro. A mesma argumentação poderia ser aplicada relativamente ao tempo de serviço público federal, contado, ainda, nos têrmos do art. 98, do E.F., e que constitui o terceiro fator de desempate, o que levaria ao absurdo.

Por tempo de serviço no Ministério e por tempo de serviço público federal, para efeito de desempate de antigüidade, na forma da lei, deverá ser entendido, assim, todo o tempo que o funcionário possuir, no Ministério ou no serviço público em geral, pelo exercício de cargo ou função pública, *como extranumerário ou funcionário.*

E, com êsse parecer, a D.F. opinou por que o processo fôsse restituído ao Senhor Secretário Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer-proc. 3.755-45, publicado no *D.O.* de 17-3-45, pág. 4.590).

ABANDONO DE CARGO

DCXLV

F. de A. R., ex-agente de estrada de ferro, classe F, do extinto Q. II do M.V., oferecendo certidão da sentença que o absolveu, requereu seja tornado sem efeito o ato de sua demissão por abandono, de cargo. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: *a*) — que, conforme consta da ficha de asentamento individual do requerente foi flagrante sua inassiduidade ao serviço público; *b*) — que, de fato, tua demissão decorreu de prévio inquérito administrativo tendo sido sua defesa produzida *ex-officio*, por não ter o interessado atendido a citação feita por edital publicado duas vêzes no *Diário Oficial*; *c*) — que, no entender da decisão judicial, o abandono não foi voluntário, isto é, se deu por circunstância independente da vontade do acusado, que, adoecendo gravemente, foi obrigado a retirar-se desta capital, sem ter podido dar o competente aviso; *d*) — que a intenção pouco, ou nada, importa à configuração do abandono do cargo, visto como, na forma do dispôsto no parágrafo 2.º do art. 238 do E.F., a dita falta opera-se, pura e simplesmente, pelo transcurso de 30 dias consecutivos sem o comparecimento do funcionário ao serviço (E. M. 1.225-40 do D.A.S.P.); *e*) — que, em face dos princípios que consideram autônomas as jurisdições penal e administrativa, concluiu-se que a absolvição absolutamente não invalida a demissão, nem lhe reconhece a improcedência. O D.A.S.P., de acôrdo com o M.V., opinou pelo indeferimento do pedido do interessado, encaminhando-se o processo àquele Ministério para ser arquivado.

(Exposição de motivos n.º 527, de 2-3-45, publicada no *D.O.* de 21-3-45, pág. 4.859).

AUXÍLIO-FUNERAL E FUNCIONÁRIOS EM COMISSÃO

DCXLVI

No entender da D.F., o funeral é devido à família de todo o funcionário, qualquer que seja a forma por que o mesmo tenha sido provindo no cargo ou qualquer que seja a forma de provimento dêste, visto que o E.F. não faz, a respeito, quaisquer restrições, estabelecendo genèricamente:

> "Art. 186 — À família do funcionário falecido será concedida, a título de funeral, importância correspondente a um mês de vencimento ou remuneração".

Assim, o benefício deverá ser concedido também no caso de funcionário interino ou ocupante de cargo de provimento em comissão, seja êste ocupante ou não de cargo de provimento efetivo.

E' verdade que a lei exige que o funcionário investido no cargo, vago em virtude do falecimento do respectivo ocupante, só pode entrar em exercício trinta dias depois dessa ocorrência; e que isso, no caso de cargos de provimento em comissão, que são, em geral, de chefia ou direção, acarreta reais prejuízos ao serviço, como bem salienta a D.P.E. Daí, e só por isso, não se poderá concluir que não cabe, no caso, o funeral, ou que êste deva ser pago na base do vencimento do cargo efetivo, quando o *de cujus*, ocupante de cargo daquela natureza também o fôsse de cargo de provimento efetivo, como pretende a D.P.E.

Além disso, as dificuldades apontadas ocorrem, igualmente, nos casos de cargos isolados de provimento efetivo: tesoureiro, professor catedrático, professor, etc., pois é evidente que o não provimento imediato de tais cargos acarretaria os mesmos inconvenientes ao serviço. Nem por isso, entretanto, se entendeu lícito excluir do benefício em causa a família do funcionário ocupante de tais cargos.

Assim, o que tudo está a indicar é que a legislação deverá ser alterada no sentido de se obviar a tais dificuldades, sem prejuízo do benefício que, de modo geral, quis a lei estabelecer à família de qualquer funcionário falecido.

A determinação, em lei, de que o funeral seria custeado à conta de uma dotação própria a ser estabelecida no orçamento, resolveria satisfatòriamente o assunto, de vez que ficaria afastado o impedimento atual de que seja o cargo respectivo provido imediatamente.

Nesse sentido, a D.F. proporá as providências necessárias. Até, porém, que seja revista a legislação, foi de parecer:

a) — que fôsse o funeral concedido também à família do ocupante de cargo de provimento em comissão;

b) — que, no caso de ser êste, ainda, titular fôsse de cargo efetivo, o funeral pago na base do vencimento do cargo de provimento em comissão que, no momento, exercer; e

c) — que, em qualquer hipótese, o funcionário investido em cargo vago por motivo de falecimento do respectivo ocupante, sòmente poderá entrar em exercício depois de transcorrido um mês daquela ocorrência.

E, com êsse parecer, a D.F. restituiu o processo à D.P.E.

(Parecer-proc. 3.117-45, publicado no *D.O.* de 24-3-45, pág. 5.181).

ACUMULAÇÃO REMUNERADA

DCXLVII

O M.J. solicitou autorização para que fôsse pôsto à sua disposição, na forma do art. 35 do E.F., sem prejuízo, porém, das funções que exerce, cobrador da Dívida Ativa da União, lotado na Recebedoria do Distrito Federal.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que, na forma do art. 35, do E.F., o funcionário é afastado do órgão em que está lotado, para ter *exercício em outro*, não podendo, portanto, continuar a exercer, no primeiro, as respectivas funções;

b) que, assim, não poderá ser aplicado, no caso, o art. 35 do E.F., visto que o exercício da função de oficial de gabinete, no M.J., não deverá prejudicar o da função de cobrador da Dívida Ativa, no M.F., segundo se esclarece;

c) que, além disso, o exercício simultâneo das funções de cobrador da Dívida Ativa da R.D.F. e de oficial de gabinete do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ambas remuneradas, constituem acumulação vedada por lei;

d) que, como tal tem sido sempre encaradas situações análogas, várias delas examinadas nos pareceres que sôbre o assunto emitiu o próprio M.J.;

e) que, de fato, a proibição constitucional da acumulação de cargos públicos remunerados, contida no art. 159 da Constituição vigente e regulada pelo Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, é absoluta e não comporta exceções;

f) que as permissões específicas no art. 5.º do citado decreto-lei não constituem exceção à lei ou ao espírito da regra constitucional, pois visam conceder apenas remunerações acessórias e complementares, que não podem ser legìtimamente recebidas, se os serviços ou funções que visam retribuir são *autônomos* e *distintos*, sem correlação com os serviços prestados no exercício do cargo ou função principal, como ocorre no caso que ora se estuda;

g) que "a funções autônomas devem corresponder cargos e remunerações autônomas, exercidas por titulares distintos. Se ao legislador ordinário fôsse facultado estabelecer, sem correspondência com a realidade, afinidades e semelhanças, com o propósito de permitir o exercício, pela mesma pessoa, de atividades que, por sua natureza, condições de exercício e remuneração, devem ser autônomas, burlado estaria o texto constitucional" (parecer do M.J.N.I., ap. "Rev. do Serv. Público" 1938 — abril — vol. II, n.º 1, pág. 52);

h) que permitir-se o que ora é solicitado seria estabelecer-se perigoso precedente que viria abrir as portas aos abusos das acumulações; e

i) que, desta forma, não há como atender-se ao pedido.

Por outro lado, não parece razoável que se aplique ao caso o art. 35 do E.F., isto é, que o requisitado passe a ter exercício no Gabinete do Senhor Ministro da Justiça, com prejuízo de sua função na Recebedoria mas percebendo a retribuição correspondente à mesma :

1.º) porque, na forma da alínea *b* da Circular número 13-42, da S.P.R., assim se manifestou sôbre o assunto, a R.D.F. :

> "... esta direção opina contràriamente ao afastamento do servidor de quem se trata, tendo em vista o caráter especialíssimo das atividades de *Cobrador* e sua situação *sui-generis*, que não permite seja preenchida a vaga decorrente de seu afastamento".

2.º) pelo caráter também *sui-generis* da forma de retribuição de seus serviços, seria profundamente injusto, se não fôsse absurdo, que o interessado recebesse as percentagens fixadas na legislação sôbre a arrecadação da Dívida Ativa, e que constituem a retribuição de suas funções quando para a mesma arrecadação não contribuiu por estar em exercício de outra função pública e remunerada.

O D.A.S.P. opinou por que fôsse negada a autorização solicitada e por que fôsse o processo restituído ao M.J., para os devidos fins.

(Parecer n.º 851, de 1-3-45, publicado no *D.O.* de 15-3-45, pág. 4.393).

CONTAGEM DO TEMPO DE INTERSTÍCIO

DCXLVIII

Consultou o M.G., em face de caso concreto, se o interstício deverá ser contado a partir da publicação em *D.O.* do Decreto que nomear o funcionário em exercício para novo cargo, ou se a partir da data da posse e exercício no novo cargo, e isto, em face do dispôsto no § 1.º do art. 6.º do Decreto n.º 2.290, de 28-1-38, alterado pelo Decreto n.º 3.409, de 6-12-38.

Examinando o assunto, esta D.F. verificou e foi de parecer :

a) — Que o art. 6.º do Decreto n.º 2.290, citado, dispõe que:

> "não poderá ser promovido, inclusive à classe final de carreira, o funcionário que não tenha o interstício de setecentos e trinta dias de *efetivo exercício na classe* (o grifo não é do original);

b) — que o art. 48 do E.F. repetiu "ipis-verbis" o dispôsto no artigo citado;

c) — que o aludido § 1.º do art. 6.º, do Decreto n.º 2.290, determinando que a contagem do interstício será a partir da data da publicação do decreto da última nomeação, readmissão, transferência, reversão à atividade, ou promoção, estabeleceu a data limite dessa contagem, sem excluir, o que não seria possível, a condição expressa *do efetivo exercício na classe;*

d) — que a antiguidade de classe será determinada pelo tempo de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertencer (art. 51 do E.F.);

e) — que o exercício do cargo ou da função terá início dentro do prazo de 30 dias contados da data da posse, nos casos de nomeação e designação, ou da data da publicação oficial do ato, nos casos de remoção e transferência (artigo 33, itens I e II do E.F.);

f) — que, desta forma, não haverá *exercício* na classe, no caso de nomeação, sem que preceda o respectivo ato de posse e;

g) — que, confrontando os dispositivos citados, se conclui que :

I — O interstício de 730 dias de efetivo exercício na classe, nos casos de nomeação, só deverá ser contado, como se verifica à simples leitura do texto, a partir dêsse mesmo exercício na classe;

II — O exercício na classe só se poderá verificar, nos mesmos casos, após a assinatura do respectivo ato de posse; e

III — O interstício e a antiguidade de classe são apurados pelos mesmos elementos, havendo a distingui-los, tão sòmente, a finalidade específica de suas aplicações à vida funcional do servidor;

h) — que, conseqüentemente, está absolutamente certa a orientação dada ao assunto, no caso concreto, pela S.G.M.G. que aliás fundamenta, com segurança, as suas conclusões.

E, com êsse parecer, opinou a D.F. por que fôsse o processo restituído ao Senhor Secretário Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer-proc. n.º 5.108-45, publicado no *D.O.* de 28-3-45, pág. 5.546).

PARTICIPAÇÃO DE FUNCIONÁRIO EM SOCIEDADE COMERCIAL — DIREÇÃO TÉCNICA E DIREÇÃO OU GERÊNCIA COMERCIAL

DCXLIX

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra encaminhou ao D.A.S.P. o processo em que, D.M.H., extranumerário-contratado do Serviço Geográfico do Exército, solicitou licença, ao Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, para dirigir a farmácia de propriedade da firma Martins & Morgado Ltda., nesta capital.

No mesmo ato, esclareceu a referida S.G. do M.G. que uma das cláusulas do contrato entre o S.G.E. e o requerente veda a êste o exercício de qualquer atividade pública durante a vigência do mencionado contrato.

Apesar de nada consultar a respeito, parece que se objetiva a indicação, pelo D.A.S.P., da existência, ou não, de incompatibilidade de exercício daquela função pública com o da profissão de farmacêutico.

Examinando o assunto verificou a D.F. :

a) que a E.F. permite ao funcionário, no caso do servidor público, ter parte em sociedade comercial por cotas, de responsabilidade limitada, proibindo-lhe, tão sòmente, exercer funções de direção ou gerência;

b) que a gerência de sociedade dessa natureza cabe ao sócio indicado em cláusula expressa, se o fizerem os interessados no respectivo contrato, tal como se vê no caso em apreço;

c) que, assim, no caso concreto, a direção técnica da farmácia não incide na proibição estatutária, visto que redunda em exercício de profissão e não de atividades públicas;

d) que, em tais circunstâncias, cumprirá considerar a existência, real ou potencial, de relações do estabelecimento com a repartição em que está lotado o servidor e, bem assim, a compatibilidade de horários de trabalho.

Nestas condições, entendeu a D.F. que se deveria restituir o processo à S.G. do M.G. e opinar pelo deferimento do pedido, se motivos de outra ordem não aconselharem, ou não ditarem, ao órgão competente, decisão final contrária, compreendendo-se, porém, que a direção da farmácia apenas deve referir-se à sua parte técnica.

(Parecer-proc. n.º 1.130-45 publicado no *D.O.* de 3-3-45, pág. 3.510).

PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO

DCL

Ao pedido feito por A. E. sôbre pagamento de gratificação, foi dado o seguinte despacho : A substituição remunerada depende, sempre, de ato expresso (art. 90, do E.F.).

A investidura na função gratificada, após a expedição do ato competente, só se completa com a posse (art. 24, do E.F.).

Assim, ainda que se quisesse admitir, com fundamento na Circular 8-44, da S.P.R., em virtude da qual

> "em caso de impedimento legal, antecipada e justificadamente calculado para prazo superior a 30 dias, poderá ser nomeado ou designado, de início, substituto remunerado",

que a Portaria n.º 57, de 12-7-44, do Senhor Diretor da D.O., tivesse o objetivo de designar expressamente o interessado, não para substituir, *eventualmente*, o Chefe da S.A., mas *expecìficamente*, durante o seu afastamento no período indicado, não poderá ser remunerada a substituição aludida, porque, como se declara, não houve *posse* investindo o interessado na *função gratificada* de que se trata.

Assim, a substituição em causa deverá ser considerada como automática, durante todo o período, anterior e posterior a 30 dias, mesmo porque a hipótese apresentada como argumentação não se verificou, de vez que, segundo declara a D.P., a Portaria n.º 57, de 12-7-44, referida, designou o interessado "para substituto eventual" do Chefe da S.A. e não expressamente para substituí-lo naquele impedimento determinado o que, aliás, só poderia ser feito, ao tempo, depois do transcurso dos 30 primeiros dias, visto não estar ainda em vigor a aludida Circular 8-44, da S.P.R., que foi publicada no *Diário Oficial* de 25-8-44.

Nessas condições, entendeu a D.F. que não deveria ser deferido o pedido de pagamento formulado pelo interessado.

E, com êsse parecer, opinou por que fôsse o processo restituído ao Senhor Diretor Geral do Pessoal da Aeronáutica.

(Despacho-proc. 20.881-44, publicado no *D.O.* de 12-3-45, pág. 4.106).

APURAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO

DCLI

A Imprensa Nacional submeteu à apreciação do D.A.S.P. a dúvida que levantou relativamente ao critério adotado pela D.P.A. na contagem de tempo de serviço, a fim de que possa dar ao caso concreto dependente de seu exame, solução adequada.

Justificando o assunto, alegou :

a) que A. P. P. operário de Artes Gráficas, classe H, do Q. S. do Ministério da Justiça, lotado nessa Repartição, solicitou fôsse anotado, em sua pasta de assentamento individual, o tempo de serviço prestado no ano de 1940;

b) que apresentou, para tal fim, uma certidão datada de 17-4-44 e originária da D.P. do D.A. do Ministério da Agricultura;

c) que, segundo a referida certidão, o servidor em aprêço, havendo trabalhado, naquele Ministério, no período compreendido entre 1 de janeiro e 31-12-40, sem haver gozado qualquer licença, nem ter tido faltas, conta, nesse período, 365 dias de serviço;

d) que, como o citado ano tenha sido bissexto, entendeu a I.N. que o servidor, não havendo gozado licença nem faltas, deveria contar 366 dias de serviço;

e) que a certidão foi, pois, devolvida à citada Divisão a fim de ser feita a necessária retificação;

f) que aquêle órgão de pessoal, todavia, a restituiu a êste Estabelecimento, esclarecendo, em ofício n.º 11.333, de 31-10-44, "que a contagem do tempo de serviço, na mesma computado, foi feita de acôrdo com o que preceitua o art. 96, § 2.º, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, não cabendo, assim, a sua retificação";

g) que parece, porém, à Imprensa Nacional, cuja opinião diverge da referida no item anterior, que, do exame do art. 96 do E.F. e de seus §§ 1.º e 2.º, as conclusões que se impõem são as seguintes :

1) o tempo de serviço será apurado, para efeitos de promoção, aposentadoria ou disponibilidade, em *dias;*

2) *todos* os dias de efetivo exercício do servidor serão computados. Portanto, num ano bissexto em que o servidor não tenha tido faltas nem gozado licença, os seus dias de efetivo exercício serão trezentos e sessenta e seis;

3) os dias de efetivo exercício serão convertidos em anos, e, *para efeito de conversão,* os anos serão sempre considerados como de trezentos e sessenta e cinco dias;

h) que a lei estabelece um critério para conversão de dias em anos. Mas não permite que, ao computar o tempo de serviço, se prive o servidor de 366.º dia de efetivo exercício que porventura tenha, em algum ano bissexto;

i) que o assunto não é destituído de importância. Bastaria, para demonstrá-lo, lembrar que, no caso de aposentadoria, por exemplo — o desprêzo dêsse dia quando do cômputo dos de efetivo exercício, poderá, em virtude do dispôsto no § 3.º do art. 96 do E.F., acarretar, se fôr êle o único que faltar para exceder o número de 182, um decréscimo, no provento, igual a 1/30 do vencimento ou remuneração; e

j) que diante do exposto, e para que se possa dar ao presente caso a solução adequada, o submetia à elevada apreciação do D.A.S.P.

Examinando a questão, verificou a D.F. :

a) que, em face do art. 96 do Estatuto dos Funcionários, verbis :

> "A apuração do tempo de serviço, para efeitos de promoção, aposentadoria ou disponibilidade, será feita em dias",

não há dúvida de que o tempo de serviço deverá ser apurado *em dias;*

b) que, como se tem entendido, a conversão dêsse mesmo tempo em anos, de conformidade com o que preceitua o § 2.º do mencionado art. 96 *verbis* :

> "O número de dias será convertido em anos, considerados sempre êstes como de trezentos e sessenta e cinco dias",

deverá ser processada no cômputo geral do tempo de serviço prestado pelo funcionário, considerando-se, como dispõe o texto citado, e para o fim exclusivo de adoção de um divisor comum, o número de dias correspondentes a cada ano como sendo 365;

c) que, para êsse fim, e quando se tratar de ano bissexto, o funcionário desde que não tenha deixado de comparecer ao serviço, por falta ou licença, deverá contar 366 dias de efetivo exercício e não 365, apenas, como quer a D.P.A.; e

d) que dêsse modo, a lei, efetivamente, deve ser interpretada conforme o foi pela Imprensa Nacional, que, aliás fundamentou com clareza e precisão, o seu ponto de vista.

Nessas condições a D.F. opinou por que fôsse adotado, de modo geral, o entendimento sugerido pela Imprensa Nacional e por que, no caso concreto, fôsse o assunto reexaminado pela D.P.A. a fim de que não venha o interessado a ser prejudicado se se verificar a hipótese de arrendamento previsto no § 3.º do aludido art. 96, *verbis* :

> "feita a conversão de que trata o parágrafo anterior, os dias restantes até cento e oitenta e dois não serão computados arredondando-se para um ano, quando excederem êsse número",

como, aliás, solicitou a Imprensa Nacional.

(Parecer-proc. 21.918-44, publicado no *D.O.* de 12-3-45, págs. 4.105-4.106).

PEDIDO DE PAGAMENTO DE DIÁRIAS

DCLII

F. L. A. pediu pagamento de diárias.

Para melhor apreciação da matéria submetida a exame da D.F., faz-se mister seja apresentado ligeiro histórico sôbre seus antecedentes.

Assim, examinando o assunto em face do que consta do processo, verificou a D.F. :

a) que, pelo Decreto-lei n.º 1.847, de 1939, foi extinto o Quadro Móvel (Q.M.) do T.N. e extintas as gratificações especiais concedidas aos funcionários da D.R.A., do Ministério da Fazenda;

b) que, dando interpretação a respeito da concessão de vantagens aos funcionários integrantes do aludido Q.M., o D.A.S.P. fixou entendimento contrário a tal pretensão através da E.M. 783-40;

c) que, consoante o estabelecido no item II da citada E.M. 783-40, ficou taxativamente esclarecido :

> "Enquanto um ato, emanado de autoridade competente, outro destino não lhes der (aos ditos funcionários), é onde estão que se deve mantê-los, é onde servem *que estão lotados, sem outras vantagens, além de seus vencimentos";*

d) que, regularizando a situação encontrada — dentre as quais a do requerente e outros — foi, conforme propusera o D.A.S.P. na mencionada E.M. 783-40 (item 12), publicado o ato de remoção do peticionário no *Diário Oficial* de 13 de julho de 1940; e

e) que o interessado, no entanto, veio a apresentar o requerimento reivindicando pagamento de diárias sòmente em 13 *de agôsto de* 1941, decorridos perto de 400 dias do ato de remoção, portanto, e quando já havia decisão em contrário sôbre o assunto.

Frente a êsses elementos, a D.F. verificou, inicialmente, que está prescrito o direito de o interessado requerer, isso porque :

I — é indubitável aplicar-se ao caso a conclusão constante da E.M. 783-40, do D.A.S.P., por ter sido o requerente do extinto D.M. do T.N., ao qual serviu em comissão; e

II — a E.M. 783, que dispõe sôbre o assunto, foi aprovada em junho de 1940, enquanto a petição inicial subscrita pelo interessado foi apresentada sòmente em agôsto de 1941, tendo sido, desta forma, ultrapassados os 120 dias permitidos pelo art. 222, item II, do Estatuto dos Funcionários;

Além disso, mesmo quanto ao mérito, é destituída de fundamento a pretensão do interessado.

Baseia êle o seu pedido no fato de ter sido *removido*, em 5-7-40, da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em Goiaz, para o Tesouro Nacional, o que prova que não estava *lotado* no Tesouro, mas naquela Delegacia. Conseqüentemente, em exercício no Tesouro Nacional, encontra-se *fora da sede* (D.F. de Goiaz), e, assim, com direito à percepção de diárias.

E' certo, e não se pretende contestar, que o interessado continuou *lotado* naquela Delegacia até a sua remoção para o Tesouro Nacional. Não é menos certo, porém, que o despacho do Sr. Presidente da República, aprovando a E.M. 783, do D.A.S.P., equivaleu a uma *autorização* para que o mesmo, que já servia no Tesouro Nacional, aí permanecesse até que se decidisse definitivamente, a sua situação, o que se verificou pela remoção.

Assim, estava o funcionário, lotado, embora, na mesma Delegacia, à disposição do Tesouro Nacional, com autorização do Sr. Presidente da República, com efeitos retroativos, evidentemente, de vez que dada para atender a situação criada pelo Decreto-lei n.º 1.847, de dezembro de 1939, e por prazo certo, isto é, até que fôsse expedido ato pela autoridade competente dando-lhe outro destino. E' o caso típico do art. 36 do E.F., que, ao contrário do que se afirma, foi, assim, observado.

Em exercício no Tesouro Nacional, deixou de ter sede em Goiaz. Não estava *em serviço de sua repartição, fora da sede*, mas *servindo* em outra repartição sediada em outra localidade.

Aliás, na forma do E.F., as diárias apenas podem ser concedidas quando o funcionário, no exercício de suas atribuições, se *desloca* de sua sede e não quando *passa a ter exercício em nova sede*, embora em caráter transitório. Do contrário, sempre que o funcionário *passasse a servir* em repartição sediada em localidade diversa, sem o ser em caráter definitivo: remoção, transferência, etc., teria a possibilidade de receber diárias, o que não deve acontecer. Essas se destinam, exclusivamente, aos casos que isso importe em subordinação à outra autoridade, *em exercício*, enfim, em outra repartição.

A dar-se interpretação diversa, aliás, ter-se-ia de concluir que a faculdade de o interessado receber diárias não surgiu com a extinção do Q.M. do T.N., mas com o seu afastamento da repartição em que estava lotado quando passou a fazer parte do mesmo quadro, pois, desde aí, se acharia em serviço fora da sede, não tendo a extinção do aludido quadro modificado a sua situação nesse particular.

A tanto, porém, não quis chegar o interessado, valendo, pois, o seu pedido, posteriormente, à extinção do mesmo quadro como uma demonstração de que nada mais qu senão recuperar por outra forma, a perda de cantagem que auferia como integrante daquele quadro — uma gratificação mensal, fixa — e que a lei, visando à igualdade de tratamento entre os funcionários públicos, sàbiamente, extinguiu.

Não obstante ser perfeitamente claro tudo isso, inclusive que é patente a prescrição do direito do interessado, em face do esclarecido, a questão foi largamente debatida no Ministério da Fazenda, sendo todos os órgãos que apreciaram o pedido, inclusive o Serviço do Pessoal, favoráveis ao pagamento reclamado e isso porque se ativeram, apenas, à letra da lei, sem penetrarem o seu sentido, gerando um artificialismo em tôrno de palavras que não condiz, absolutamente, com a realidade da situação.

Apenas o então Diretor Geral da Fazenda Nacional foi contrário ao pagamento, mantendo essa decisão quando da mesma pediu reconsideração o interessado.

Entretanto, submetido o recurso, posteriormente apresentado à consideração da autoridade superior, em 25 de agôsto de 1941, ficou o mesmo até esta data sem solução, o que é de salientar-se não só por se tratar de matéria sem maior complexidade, como ainda e principalmente por dispor o § 1.º do art. 221, do E.F., *verbis*:

> "A decisão final dos recursos, a que se refere êste artigo, deverá ser dada dentro do prazo máximo de noventa dias, contados da data do recebimento na repartição e, uma vez proferida, será imediatamente publicada, sob pena de responsabilidade do funcionário infrator.

Nessas condições e em face de todo o exposto, a D.F. entendeu que era destituída de fundamento legal a pretensão do interessado e opinou por que, com êsse parecer, fôsse o processo restituído ao Sr. Diretor Geral da Fazenda Nacional.

(Parecer-proc. 15.698-44, publicado no *D.O.* de 12-3-45, pág. 4.105).

ENTENDIMENTO SÔBRE TRANSFERÊNCIA DE Q. S. PARA Q. P.

DCLIII

O M.A. propôs a transferência, do Q.S. para o Q.P., do oficial administrativo, classe K, C. C. de B. O Departamento Administrativo do Serviço Público foi de parecer: *a*) que fôsse firmado o entendimento de que a orientação dada pela E.M. 1.429-44 não prevaleça para aquêles que tenham sido habilitados em cursos avulsos cujos resultados foram homologados antes da publicação da citada exposição, devendo, entretanto, ser examinado cada caso concreto, em face da correspondência do curso com a carreira respectiva; *b*) que, quanto ao caso concreto a que se refere o processo, fôsse autorizada a transferência da inte-

ressada, atendendo a que o curso pela mesma realizado coincide inteiramente com o exercício da função que desempenha na D.O., bem como com as próprias atribuições dessa Divisão, e, ainda, ao fato de ter sido o seu resultado homologado antes da vigência da E.M. 1.429-44; e c) que, fôsse o processo encaminhado ao M.A., para os devidos fins.

(Parecer n.º 622, de 19-2-45, publicado no *D.O.* de 10-3-45, pág. 4.031).

CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO NOS CASOS DE TRANSFERÊNCIA "EX-OFFICIO"

DCLIV

Consultou o Ministério da Guerra se o tempo de serviço que o funcionário transferido *ex-officio* trouxe de outro ministério deve ser considerado como prestado no Ministério para que foi transferido, ou, simplesmente, como tempo de serviço público.

Examinando o assunto, esta D.F. verificou e foi de parecer :

a) que o parágrafo único do art. 52 do E.F., bem como o § 1.º do art. 20 do Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis, apenas assegurou ao funcionário transferido *ex-officio* a contagem do tempo de efetivo exercício na classe a que pertencia, para os efeitos da antiguidade de classe, para promoção;

b) que, portanto, ressalvada a hipótese anterior, deverá ser seguida a norma geral adotada para os casos de transferência a pedido e permutas, contando-se o tempo de serviço anteriormente prestado à transferência *ex-officio*, simplesmente, como de serviço público.

Nestas condições, a D.F. opinou por que fôsse o processo restituido à S.G.M.G., com êsse parecer.

(Parecer-proc. 2.048-45, publicado no *D.O.* de 3-3-45, págs. 3.510-3.511).

DENEGAÇÃO DE SALÁRIO-FAMÍLIA

DCLV

A.C. da S., servidor da E.F.C.B., solicitou lhe fôsse estendido o benefício instituído pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. : *a*) que o salário-família, de que trata o Decreto-lei n.º 5.976, foi instituído "para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade *da União*" (art. 8.º); *b*) que o requerente é extranumerário-mensalista da citada Estrada de Ferro, que é entidade instituída com personalidade própria, de natureza autárquica, pelo Decreto-lei n.º 3.306, de 25 de maio de 1941; c) que, assim, sòmente por ato especial poderia ser concedido o benefício do salário-família a servidores do mesmo órgão, observadas, porém, as normas vigentes para o funcionalismo público; *d*) que, ainda que fôsse o peticionário servidor da União, não lhe poderia ser concedido o benefício pleiteado, pois os menores não podem ser considerados dependentes, em face do Decreto-lei número 5.976-43, que dispõe no art. 19, *in verbis* : "Consideram-se dependentes, desde que vivam total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo: *a*) o filho menor de 21 anos; *b*) o filho inválido de qualquer idade. Parágrafo único — Compreendem-se nas alíneas *a* e *b* os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos"; e e) que, portanto carece o pedido de apoio legal.

O D.A.S.P. opinou contràriamente ao deferimento da petição, por falta de amparo legal, podendo, a seguir, ser o processo encaminhado ao M.V., para seu arquivamento.

(Parecer n.º 653, de 26-2-45, publicado no *D.O.* de 8-3-45, pág. 3.862).

CONDIÇÕES DE INGRESSO NA SÉRIE FUNCIONAL DE AUXILIAR DE ESCRITÓRIO

DCLVI

A Escola Militar de Rezende propôs a admissão, nos têrmos do art. 31 do D.L. 5.175-43, de E. M. de S., na função de auxiliar de escritório, VIII, de sua T.N.M., em vaga criada pelo Decreto n.º 14.822, de 18-2-44.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. : *a*) — que o ingresso na S.F. de auxiliar de escritório, consoante o estabelecido no item IV da Circular D. F. n.º 53, de 18-8-42, do D.A.S.P., depende de prévia habilitação em prova, devendo, portanto, ser feito na forma do art. 32 do citado D.L. 5.175; *b*) — que, entretanto, a E.M.R., justificando a proposta, esclareceu que nenhum candidato logrou habilitação na prova de habilitação n.º 702, realizada pelo D.A.S.P. para o preenchimento de uma das duas funções de auxiliar de escritório, referência VIII, de sua T.N.M.; e c) — que a referência VIII, de que trata, não é a inicial da respectiva S.F., o que, todavia, não impede o seu preenchimento mediante admissão na conformidade do disposto no § 1.º do art. 27 do mesmo D.L. 5.175, uma vez que se encontram vagas as funções de referência VII, inicial da mesma S.F.; *d*) — que tendo em vista o disposto no item VI da referida Circular D.F. 53, poderá, excepcionalmente, ser feita a admissão, nos têrmos do art. 31, do D.L. 5.175, já citado, combinado com o § 1.º do art. 27 do mesmo Decreto-lei; e e) — que o interessado satisfaz as condições de habilitação exigidas para o desempenho da função.

O D.A.S.P. opinou por que fôsse autorizada a admissão, na forma indicada na alínea *d* do item anterior, e, depois, encaminhado o processo ao M.G., para os devidos fins.

(Parecer n.º 677, de 26-2-45, publicado no *D.O.* de 8-3-45, pág. 3.863).

REGIME DE HORAS DE TRABALHO

DCLVII

R.C. pediu lhe fôsse extensivo o expediente de 6 horas diárias de trabalho.

No entender da D.F. e como já foi esclarecido em resposta ao ofício n.º 11.460, de 28-11-44, da I.N., estão os interessados sujeitos ao regime de 33 horas semanais de trabalho, visto que não estão abrangidos pela exceção do parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 6.192-40, nem se incluem entre os servidores indicados no art. 2.º do mesmo decreto.

Entretanto, êsse número de horas é o *mínimo* exigido pela lei, nada impedindo, portanto, que a Administração fixe outro limite, em face das necessidades do serviço, tanto mais quanto está, presentemente, suspensa a vigência do do art. 111 do E.F.

E', assim, perfeitamente *legal* o ato do senhor diretor da I.N., que estabeleceu para contínuos e serventes o número de 8 horas diárias de trabalho, não assistindo, absolutamente, aos interessados o direito de, *em face da lei*, reclamar contra tal procedimento. E isto é tanto mais de salientar-se quanto é êsse, em regra, o número de horas de trabalho de contínuos, serventes e mensageiros da maioria dos órgãos do serviço público.

Com êsse parecer, restituiu-se o processo à I.N.

(Despacho-proc. n.º 3.238-45, publicado no *D.O.* de 14-3-45, pág. 4.307).

ASSISTÊNCIA AOS DIARISTAS DO REGIME DOS "ACORDOS"

DCLVIII

O Ministério da Agricultura, consultou ao D.A.S.P. se os diaristas dos "Acordos", autorizados pela Lei n.º 199, de 23-1-936, deverão ser beneficiados pelo Decreto-lei número 6.631, de 27-6-44, que concedeu licenças e férias aos extranumerários-diaristas e tarefeiros da União.

O D.A.S.P. esclareceu que os diaristas dos "Acordos", não sendo servidores públicos, não têm os benefícios previstos pelo citado decreto-lei.

Deve, porém, o referido pessoal ser amparado pelo regime de assistência e previdência social aplicável às classes trabalhistas.

O D.A.S.P., em Exposição de Motivos n.º 1.043, de 31-3-43, aprovada pelo Senhor Presidente da República, já teve oportunidade de sugerir fôsse apreciada, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a possibilidade de extensão, ao referido pessoal, do direito de aposentadoria, mediante contribuição do mesmo para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Reiterando essa opinião o D.A.S.P. sugeriu ao Senhor Presidente da República, que ouvido prèviamente o Ministério do Trabalho, fôssem os diaristas dos "Acordos" incluídos entre os beneficiários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, o que lhes assegurará a necessária proteção nos casos de incapacidade temporária.

(Exposição de motivos n.º 482, de 23-2-45, publicada no *D.O.* de 2-3-45, pág. 3.417).

APERFEIÇOAMENTO

A objetividade dos planos de treinamento

Em editorial publicado no seu último número — "Como elaborar um programa de treinamento?", — afirmou esta Revista o seguinte: "A elaboração de qualquer programa que vise ao adextramento do empregado em serviço deve ser precedida por uma análise minuciosa do trabalho que lhe compete executar. E a razão disso é óbvia: para que tal programa surta efeito, é necessário organizá-lo de modo que venha a preencher lacunas e atender a necessidades reais do serviço". Essas palavras encerram, sem dúvida, uma grande verdade. Ninguém deve realizar treinamento sem antes definir precisamente os seus objetivos. A instrução que se vai ministrar não é, evidentemente, um fim em si mesma: é apenas instrumento de que se lança mão para atingir a um escopo determinado. Êsse escopo é, via de regra, aumentar a eficiência. Para atingí-lo é mister, primeiramente, verificar o que anda mal no serviço.

Uma repartição que funciona regularmente, normalmente, é um organismo sadio. Uma repartição cujo rendimento é baixo pode ser comparada a um organismo enfêrmo, incapaz de desempenhar em tôda a plenitude as suas atividades. Quando um indivíduo adoece, a primeira coisa que se faz é examiná-lo para descobrir, não só o agente morbígeno, mas também que órgão ou que aparelho foi atacado. Sòmente depois dessa investigação é que lhe são ministrados os medicamentos hábeis para lhe fortalecer o organismo depauperado. Nenhum médico zeloso e honesto teria a coragem de receitar, sem antes procurar saber qual a enfermidade.

O que ocorre com a programação das atividades de treinamento é muito semelhante. Não queremos com isso dizer que êle só deva ser aplicado a título de medicamento, a repartições frouxas, medíocres ou desfibradas, cuja produção seja reduzida ou tenha entrado em fase descensional. Não! Êle deve, na maior parte dos casos, ser equiparado a um tônico, daqueles que servem até aos atletas, e cujo uso se recomenda em larga escala. Por mais eficiente que seja um órgão, sempre poderá produzir um pouco mais, atingir a padrões ainda mais elevados, aprimorando rotinas e aperfeiçoando processos de execução. Partindo do pressuposto de que no nosso serviço público ainda há muito a melhorar, e de que uma das lacunas mais graves é a que decorre da falta de pessoal qualificado, de servidores treinados para as múltiplas atividades com que se vê às voltas o moderno Estado, a primeira preocupação de quem assume a responsabilidade de elaborar um plano de treinamento deve consistir na verificação das deficiências que estão sendo sentidas mais agudamente. E não deve êle cuidar de outra coisa senão de eliminá-las. Assim como seria improfícuo dar um expectorante a um enfêrmo atacado de reumatismo e que nada tivesse nos pulmões, seria um esfôrço inútil, uma perda de tempo, procurar obter maior rendimento de um arquivista, ensinando-lhe coisas que êle estivesse cansado de saber, ou que se não ligassem, ìntimamente, ao trabalho que lhe compete executar.

Parece-nos conveniente insistir nessa tecla, em face da tendência manifesta para organizar, às pressas, programas de treinamento baseados em generalidades. Os males causados por essa precipitação entram pelos olhos. A administração gasta dinheiro. Os empregados sacrificam seu tempo, suas horas de descanso, para assistir a cursos ou para fazer estágios. E o serviço nada lucra. Isso tudo porque, ao ser elaborado o programa, não foram levadas em conta as incumbências que são cometidas aos servidores que iam ser treinados; o plano não teve como objetivo bem definido a preparação dos indivíduos para executarem, do melhor modo possível, uma determinada soma de tarefas.

Do que ficou dito se pode extrair uma regra que tanto se aplica ao caso de pessoas que ainda vão ser aproveitadas no trabalho, como ao das que já se acham trabalhando: O primeiro passo na elaboração de um programa de treinamento deve consistir na análise do trabalho que o indivíduo deve executar. Em cada caso, portanto, é necessário examinar: 1) quais as atribuições do empregado, quais as suas tarefas principais; e 2) que conhecimentos ou que aptidões deve ter para se desincumbir a contento. Concluído êsse exame, ter-se-á base concreta para a organização de instruções ou de programas que tenham o objetivo de dar ao servidor o que lhe falta para atingir a um nível de produção mais elevado, tanto em qualidade como em quantidade.

A boa organização de um tal programa é de suprema importância. Seus resulados devem ser palpáveis, objetivos, incontestáveis. Sòmente um plano de treinamento bem elaborado e bem executado poderá satisfazer, tanto ao chefe da repartição a que pertencem os indivíduos que foram treinados, como a êsses últimos, convencendo-os de que houve um melhoramento e de que os pontos fracos foram fortalecidos. Será fácil verificar êsses resultados. Bastará controlar a produção dos servidores para ficar patenteado se houve ou não um acréscimo de rendimento.

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.ª PARTE

Panorama geral anterior a 1930

CAPÍTULO XIV

PRIMEIRO PRESIDENTE CIVIL

Depois dos marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, ambos naturais do Estado das Alagoas, assumiu a Presidência da República o Dr. Prudente José de Morais Barros, chamado "o solitário de Piracibaba", embora natural da cidade de Itu, em São Paulo.

O Dr. Prudente de Morais, na qualidade de republicano histórico e de proeminente figura política, tivera, desde os primeiros tempos do novo regime, destacada atuação nos acontecimentos nacionais, cabendo-lhe, a princípio, o govêrno de São Paulo, depois a presidência da Assembléia Nacional Constituinte e, a seguir, a vice-presidência do Senado Federal.

Foi nesta situação de terceira autoridade da República, segunda, aliás, na ocasião, já que a Presidência era exercida pelo Vice-Presidente Floriano, que o eleitorado o escolheu para a suprema magistratura.

Se os governos de Deodoro e Floriano se haviam caracterizado pela ascendência do militarismo, o de Prudente iria restaurar a conturbada ordem civil, o respeito às leis, a própria estrutura do regime, que ameaçava esboroar-se no descrédito internacional.

Talvez pela influência onomástica, seu govêrno terá sido inicialmente vacilante. Logo depois transparece, porém, o firme e resoluto empenho de regularizar os negócios públicos, malgrado as perturbações da ordem, notadamente a chamada "guerra de Canudos", que, iniciada ainda em 1893, no Govêrno Floriano, se prolongou até 1897.

Assumindo a Presidência a 15 de novembro de 1894, Prudente de Morais organizou o seguinte ministério:

Justiça e Negócios Interiores — Dr. Antônio Gonçalves Ferreira;

Fazenda — Conselheiro Francisco de Paula Rodrigues Alves;

Relações Exteriores — Carlos Augusto de Carvalho;

Indústria, Viação e Obras Públicas — Eng.º Antônio Olinto dos Santos Pires;

Guerra — General de Divisão Bernardo Vasques;

Marinha — Almirante Elisiário José Barbosa.

Êsse ministério sofreu, no decurso do quadriênio, várias modificações, que abaixo consignamos.

A 30 de agôsto de 1896 foram substituídos os Ministros da Justiça e das Relações Exteriores, pelo Bacharel Alberto de Seixas Martins Tôrres e pelo Engenheiro Militar, General de Brigada Dionísio Evangelista de Castro Cerqueira, respectivamente.

Por motivo de enfermidade do Presidente Prudente de Morais, exerceu o Govêrno da República, de 10 de novembro de 1896 a 4 de março de 1897, o Vice-Presidente Dr. Manuel Vitorino Pereira.

Durante a sua curta gestão verificaram-se, todavia, alterações no ministério. Logo a 20 do próprio mês de novembro de 1896, os Ministros da Fazenda e da Indústria, Viação e Obras Públicas foram substituídos, respectivamente, pelo Bacharel Bernardino de Campos e pelo Dr. Joaquim Duarte Murtinho, o qual, mais tarde, por um pequeno período de ausência, em junho de 1897, assumiu também, interinamente, as funções do primeiro.

No dia seguinte, isto é, a 21 de novembro de 1896, dava-se a substituição do Ministro da Marinha, Almirante Elisiário Barbosa, pelo Contra-Almirante Manuel José Alves Barbosa.

A 4 de janeiro de 1897 era Alberto Tôrres que deixava o Ministério da Justiça, substituído pelo Bacharel Joaquim Xavier da Silveira Júnior. Êste, entretanto, não aceitou a nomeação, investindo-se, por isso, interinamente no cargo, no dia 7 seguinte, o Ministro Bernardino de Campos, que, até o dia 19, ficou acumulando as pastas da Fazenda e da Justiça, quando se empossou, afinal, nesta última, o Dr. Amaro Cavalcanti.

Também a 4 de janeiro de 1897, deixava a pasta da Guerra o General Vasques, substituído pelo General de Brigada Francisco de Paula Argolo.

Essa verdadeira recomposição ministerial não cessaria ainda com o retôrno à atividade do Presidente Prudente de Morais, que reassumiu o govêrno dois meses depois, isto é, a 4 de março de 1897. Sòmente as pastas da Guerra e da Indústria, Viação e Obras Públicas iriam, porém, daí por diante, ver substituídos os respectivos titulares. Os das demais se manteriam nos cargos até o término do quadriênio.

Na pasta da Indústria, Viação e Obras Públicas, o Dr. Joaquim Murtinho foi substituído, interinamente, de 1.º de outubro a 13 de novembro de 1897, pelo General Dionísio Cerqueira, Ministro das Relações Exteriores, que, durante êsse período, acumulou as duas Secretarias de Estado. Na última data citada, assumiu a pasta da Viação o Bacharel Sebastião Eurico Gonçalves de Lacerda, que nela se manteve até 28 de junho de 1898, quando lhe foi dado sucessor — o Engenheiro Militar, Marechal Jerônimo Rodrigues de Morais Jardim.

Na Guerra foi o General Argolo substituído a 17 de maio de 1897 pelo Marechal Carlos Machado Bittencourt, que, de 2 de agôsto a 26 de outubro do mesmo ano, foi interinamente substituído pelo General de Divisão João Tomaz da Cantuária. Êste general estava fadado a ser o último Ministro da Guerra do quadriênio, pois, a 7 de novembro do mesmo ano, voltou a ser nomeado, já agora em caráter efetivo, em virtude do assassinato do Marechal Bittencourt, ocorrido na antevéspera.

A 5 de novembro de 1897, foi Prudente de Morais alvo de um atentado, em frente ao antigo Arsenal de Guerra (1), quando comparecia ao cais para receber pessoalmente o corpo expedicionário do Exército, que regressava da Bahia depois da vitória de Canudos e da pacificação daquele Estado. Seria aproximadamente 1 hora da tarde e o Presidente, ladeado pelo Ministro da Guerra, Marechal Carlos Machado Bittencourt, e pelo Coronel Luiz Mendes de Morais, Chefe da sua Casa Militar, ao som do Hino Nacional, atravessava a pé o cais na direção em que se efetuaria o desembarque, quando surgiu de um grupo um militar alvejando, quase a queima-roupa, com uma garrucha, o Chefe da Nação. A arma negou fogo e Prudente de Morais, que ia descoberto em respeito ao Hino, teve a calma de desviar com o chapéu o cano que ainda se assestava sôbre a sua pessoa para uma nova tentativa. A confusão estabelecida foi enorme. O Coronel Mendes de Morais deu uma pranchada sôbre a cabeça do agressor, com o qual logo se empenharam em luta corporal o próprio Ministro da Guerra e oficiais e civis que se encontravam nas proximidades. O insensato indivíduo puxou, porém, de um canivete-punhal, ferindo logo mortalmente o Ministro da Guerra e ainda, se bem que com menos gravidade, o Coronel Mendes de Morais, o Alferes João Manuel de Faria e uma praça de polícia. O Marechal Bittencourt, atingido por quatro punhaladas, expirou no local, sendo, afinal, o assassino prêso e desarmado pelo Capitão Marcos Cúrio, do 1.º Batalhão de Infantaria.

Verificou-se, então, que o autor do atentado era o anspeçada n.º 84 da 3.ª companhia do 10.º Batalhão, Marcelino Bispo de Melo, natural de Alagoas, com 24 anos de idade, ordenança do General Dr. Silva Guimarães, do Corpo de Saúde do Exército.

> "Marcelino Bispo, que se suicidou (ou foi assassinado) na prisão, era apenas o mandatário de uma alta conspiração política, cujos principais autôres intelectuais nunca foram entregues à justiça pública.
>
> Foi decretado o estado de sítio, presos três senadores e quatro deputados e vários militares, tendo sido submetidos a julgamento pelo júri federal apenas alguns dos comparsas de menor importância dessa maquinação sinistra da politicalha" (2).

Os levantes militares, a campanha de Canudos, as paixões políticas desenfreadas e até mesmo essa

(1) Na ponta do Calabouço, onde hoje se encontra o Museu Histórico.

(2) MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil*, 2.ª edição, pág. 487.

conspiração contra a sua segurança pessoal, jamais intimidaram o Presidente Prudente de Morais nem conseguiram desviá-lo dos seguros rumos administrativos que se traçara. Sob o aspecto da administração, sua obra, sem modificações profundas e estruturais daquilo que já encontrara feito, sem criar novos ministérios nem reformar os existentes, é, não obstante, de subido quilate, notadamente no capítulo das finanças, que, a 15 de novembro de 1894, apontavam o Brasil à indigência entre as nações.

No govêrno Prudente de Morais foram honrosamente solucionadas a nosso favor as importantes questões diplomáticas da *Ilha da Trindade* e das *Missões*, respectivamente com a Inglaterra e a República Argentina.

Entre os novos órgãos do quadriênio cumpre assinalar a criação, a 24 de outubro de 1896 (Lei n.º 403), do Estado Maior do Exército e da Intendência Geral da Guerra.

O ato administrativo de melhores conseqüências para o país foi a assinatura, a 15 de junho de 1898, do acôrdo financeiro com os banqueiros inglêses, conhecido sob a denominação de *funding-loan*.

Os magníficos frutos dêsse acôrdo não iriam, porém, sazonar nas mãos que os haviam cultivado. Cinco meses apenas restavam de mandato a Prudente de Morais, que, a 15 de novembro de 1898, já no Palácio do Catete, para onde mudara a sede do Govêrno, transmitia a Presidência da República ao seu sucessor, Dr. Manuel Ferraz de Campos Sales, eleito para o período 1898-1902.

Era a primeira transmissão formal que se verificava na República, dentro do espírito e da letra da Constituição.

Deodoro deixara a Presidência e Floriano a assumira em virtude de um golpe de estado. Prudente de Morais, por sua vez, não recebera o poder das mãos de seu antecessor. O Marechal Floriano, coagido pelas circunstâncias, fizera realizar as eleições para a sua sucessão, mas, chegado o momento de passar o cargo, não se sentira com disposição de fazê-lo. Abandonara o Itamarati, que o seu sucessor encontrara deserto a 15 de novembro de 1894.

O fato não intimidou a Prudente de Morais que, legìtimamente eleito, entrou no Palácio e empossou-se a si mesmo.

A Prudente de Morais pode ser aplicado, com todo o acêrto, nessa, como em outras ocasiões de sua vida pública, o conceito latino :

"Suaviter in modo, fortiter in re".

Fundação Getúlio Vargas

Uma importante doação do sr. Francisco Matarazzo Junior

A Fundação Getúlio Vargas acaba de receber do conhecido industrial paulista, Conde Francisco Matarazzo Júnior, uma importante contribuição, representada pela doação, com encargo, de bens na capital do Estado de São Paulo, e pelo compromisso de contribuir anualmente, durante os cinco primeiros anos de funcionamento da instituição, com a importância de quinhentos mil cruzeiros.

A doação diz respeito à construção de um edifício na capital paulista, em terreno doado à Fundação pelo Govêrno estadual. Êsse edifício, para cuja construção o doador despenderá até a importância de vinte milhões de cruzeiros, se destinará à instalação de cursos superiores de administração, finanças e economia, que serão mantidos pela Fundação Getúlio Vargas.

Quanto à contribuição anual de quinhentos mil cruzeiros, será destinada especialmente à formação de professôres nacionais, proporcionando à Fundação os meios necessários para isso, sobretudo o contrato de notáveis professôres estrangeiros e brasileiros.

O edifício a ser construído em São Paulo, a expensas do Sr. Francisco Matarazzo Júnior, será dotado das mais modernas instalações, tendo em vista as finalidades a que se destina. Os bens constitutivos do prédio, assim como das instalações a serem feitas e de tudo quanto no imóvel fôr colocado, como obras de arte ou de ensino, ficarão fazendo parte integrante do patrimônio inalienável da Fundação Getúlio Vargas. Sem embargo do destino especial do aludido prédio, a Fundação poderá ali instalar outros serviços correspondentes a quaisquer dos seus objetivos estatutários.

Ao assinar a escritura de doação, o Conde Matarazzo Jr. declarou que, de há muito, cogitava de

dotar o país de uma instituição destinada ao ensino das Ciências Econômicas e Comerciais, realizando assim uma idéia que partira de seu pai, o Conde Matarazzo, cujo espírito dedicado à emancipação industrial do Brasil, sentira, como hoje todos sentem, a necessidade imperiosa, cada vez mais premente, de elementos especìficamente preparados para os vários ramos de atividades nacionais, tanto públicas como privadas. Ao surgir a Fundação Getúlio Vargas, com essas mesmas finalidades, e ainda mais amplas, deu imediatamente seu apoio a essa instituição, realizando agora, da forma acima exposta, sua participação nesse notável empreendimento, acolhido com entusiasmo nos meios culturais do país.

Tratando-se de uma doação com encargo, a respectiva proposta foi submetida ao Conselho Curador da Fundação, que a aprovou por unanimidade. O Conselho Diretor, por sua vez, em sessão realizada a 16 de abril findo, autorizou o Presidente da entidade a assinar a escritura, aceitando a valiosa doação do Sr. Francisco Matarazzo Júnior. Nessa sessão, o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação, salientou o elevado gesto de patriotismo do Conde Francisco Matarazzo Jr., secundando o ideal da Fundação Getúlio Vargas, e declarou que, como justo preito à memória do grande pioneiro falecido, o Conselho Diretor resolvera dar o nome de Francisco Matarazzo ao primeiro Instituto, constituído por aquêles cursos superiores, que a Fundação manterá em São Paulo, completando-se a homenagem com um monumento que, no pórtico do edifício a ser construído, perpetue a memória daquele grande incentivador da indústria nacional.

A propósito do assunto, foram dirigidos ao Sr. Francisco Matarazzo Jr. os seguintes telegramas:

"O Conselho Diretor da Fundação Getúlio Vargas tem a satisfação de comunicar que, em sessão realizada hoje, autorizou seu Presidente a assinar escritura aceitando valiosa doação oferecida por V.S., bem como que aprovou unânimemente a proposta do signatário dêste no sentido de dar ao estabelecimento de ensino a ser construído em São Paulo o nome de "Instituto Francisco Matarazzo", como justa homenagem ao grande pioneiro da indústria brasileira que em vida acalentou o mesmo ideal que determinou a criação da Fundação Getúlio Vargas: a formação de pessoal qualificado. Ao fazer esta comunicação, êste Conselho vem trazer os mais entusiásticos aplausos ao gesto de V.S., sendo de se esperar que a indústria siga tão patriótico exemplo, colaborando relevante empreendimento desta Fundação para satisfação de uma das maiores necessidades nacionais. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente."

"Em nome dos conselheiros Ministro João Alberto, Valentim Bouças, Ari Tôrres, Euvaldo Lodi, Felipe Kafuri, Marcos Carneiro de Mendonça, Moacir Veloso Cardoso de Oliveira, Murilo Braga, Plínio Cantanhede e Almeida, Herbert Moses, Arnaldo Guinle, Jcão Daudt de Oliveira, Roberto C. Simonsen, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Samuel Ribeiro, Henrique de Toledo Dodsworth, Fábio da Silva Prado, João Marques dos Reis, Napoleão Alencastro Guimarães e Júlio Barros Barreto, tenho a máxima satisfação de comunicar a V. Excia. ter sido unânimemente aprovada por êste Conselho a proposta de doação apresentada por V. Excia. É-me profundamente grato testemunhar, em nome de todos, a intensa simpatia com que foi recebido o elevado gesto de V. Excia., com o qual demonstrou alto aprêço por esta Fundação e compreensão dos altos problemas nacionais. — *Manuel Ferreira Guimarães*, Presidente em exercício do Conselho Curador da Fundação Getúlio Vargas."

Instalada a Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

A posse do novo Diretor de Divisão

Com a assinatura do Decreto-lei n. 7416, em 26 de março último, acha-se instalada a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., que passa, dessa forma, a desempenhar as atribuições que vinham, até então, sendo exercidas pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

E' o seguinte o texto do decreto-lei mencionado:

DECRETO-LEI N.º 7.416 — DE 26 DE MARÇO DE 1945

Dispõe sôbre a Divisão do Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público; altera, sem aumento de despesa, o Orçamento Geral da República e dá outras providências

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º À Divisão do Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, a que se refere o parágrafo único do art. 3.º do Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, passam as atribuições transitòriamente conferidas à Comissão de Orçamento pelo Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940.

Art. 2.º O acervo da Comissão de Orçamento, compreendendo instalações, material, arquivos e documentos, é incorporado à Divisão do Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 3.º Ficam criados, no Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público, um cargo, em comissão, de Diretor de Divisão, padrão R, e uma função gratificada de Secretário de Diretor de Divisão, com a gratificação anual de Cr$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos cruzeiros).

Art. 4.º A despesa com a execução do disposto no artigo anterior correrá à conta das dotações orçamentárias próprias, ficando destacada, do saldo da conta-corrente do Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Púb.ico, a importância de Cr$ 66.000,00 (sessenta e seis mil cruzeiros), para fazer face ao pagamento do vencimento do cargo.

Art. 5.º Ficam suprimidas, no Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, as seguintes funções gratificadas, tôdas da Comissão de Orçamento:

1 — Chefe da Divisão da Receita;
1 — Chefe da Divisão da Despesa;
1 — Secretário da Comissão;
1 — Secretário do Chefe da Divisão da Receita; e
1 — Secretário do Chefe da Divisão da Despesa.

Art. 6.º O pessoal extranumerário-contratado da Comissão de Orçamento fica transferido para o Departamento Administrativo do Serviço Público, independentemente de têrmo aditivo aos contratos ou qualquer outra formalidade.

Art. 7.º Ficam sem aplicação as seguintes parcelas de dotações orçamentárias do Ministério da Fazenda — Anexo n.º 16 do Orçamento Geral da República para 1945:

VERBA 1 — PESSOAL

Consignação II — Pessoal Extranumerário

04 — Contratados
04 — Diretoria Geral da Fazenda Nacional
06 — Serviço do Pessoal Cr$ 138.000,00

05 — Mensalistas
04 — Diretoria Geral da Fazenda Nacional
06 — Serviço do Pessoal Cr$ 404.100,00

06 — Diaristas
04 — Diretoria Geral da Fazenda Nacional
06 — Serviço do Pessoal Cr$ 35.775,00

07 — Tarefeiros
04 — Diretoria Geral da Fazenda Nacional
06 — Serviço do Pessoal Cr$ 10.000,00

Consignação III — Vantagens

09 — Funções gratificadas
04 — Diretoria Geral da Fazenda Nacional
06 — Serviço do Pessoal Cr$ 48.600,00

Art. 8.º Fica aberto, ao Departamento Administrativo do Serviço Púb.ico — Anexo n.º 3 do Orçamento Geral da República para 1945, o crédito suplementar de Cr$ .... 626.475,00 (seiscentos e vinte e seis mil, quatrocentos e setenta e cinco cruzeiros), em refôrço das seguintes dotações:

VERBA 1 — PESSOAL

Consignação II — Pessoal Extranumerário

04 — Contratados
08 — Serviço de Administração Cr$ 138.000,00
05 — Mensalistas
08 — Serviço de Administração Cr$ 404.100,00
06 — Diaristas
08 — Serviço de Administração Cr$ 35.775,00

Consignação III — Vantagens

09 — Funções gratificadas
08 — Serviço de Administração Cr$ 48.600,00

Cr$ 626.475,00

Art. 9.º Êste Decreto-lei entrará em vigor a 1 de abril de 1945.

Art. 10. Ficam revogados o Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 26 de março de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.
A. de Souza Costa.

(*D. O.* 2-4-45).

*
* *

O anteprojeto de lei respectivo foi submetido à consideração do Sr. Presidente da República com a seguinte exposição de motivos:

N.º 649 — Em 26-3-1945 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

O orçamento como processo cíclico compreende diversas fases distintas, dentre as quais as de elaboração e contrôle interno da execução cabem ao Executivo e se desenvolvem mediante providências relacionadas com a estimativa da receita, com a programação, mensuração e fixação das despesas e, finalmente, com a coordenação dos serviços públicos.

2. A estimativa da receita requer o conhecimento da legislação tributária, o exame do comportamento da arrecadação e a aplicação de métodos que conduzam à previsão das entradas dos diferentes tipos de rendas no exercício financeiro subseqüente.

3. A programação, mensuração e fixação das despesas exigem o estudo constante e minucioso da legislação ordinária, dos propósitos das unidades administrativas e a aferição, pelo emprêgo de padrões preestabelecidos, dos elementos materiais e humanos que as compõem.

4. A coordenação dos serviços públicos impõe, naturalmente, a investigação e a análise da estrutura e do funcionamento dos diversos órgãos da administração, para o efeito de restabelecer-se a harmonia das atividades onde houver dispersão de esforços e de recursos, promovendo a supressão das funções inúteis, a instituição de normas adequadas ao maior rendimento do trabalho comum das repartições governamentais e a melhor articulação nas suas relações entre si e com o público.

5. Em suma, os trabalhos orçamentários têm por fim essencial a reunião e a seleção dos programas formulados pelas repartições, para graduar, através do financiamento (na proposta de orçamento e na supervisão dos gastos), a ação de cada órgão, de modo a fazer com que se cumpra eficientemente a política do Govêrno, que em linhas amplas se encontra refletida nas leis gerais e de meios.

6. Na fase da execução orçamentária, essa atribuição de primacial importância requer, do ponto de vista financeiro, apenas informações sôbre o comportamento da receita e da despesa em relação às previsões. Mas, do ponto de vista administrativo, exige um sistema de relatórios baseados em unidades especiais de medidas e em inspeções diretas e autorizadas, e pressupõe o conhecimento íntimo dos problemas de funcionamento dos diversos órgãos executivos.

7. A orientação das atividades orçamentárias, compreendendo a coordenação dos serviços públicos, que, por sua vez, envolve a ação dos diversos Ministérios, é atribuição pessoal do Presidente da República, nos regimes presidenciais. A magnitude dessa responsabilidade exige, porém, que o Presidente disponha de um órgão especial, capaz de auxiliá-lo, informá-lo e acompanhar a observância das diretrizes que ordenar na superintendência da administração pública.

8. A Constituição de 1937, que, em matéria orçamentária, consagrou um conjunto de normas de rara felicidade, adotou também essas conclusões da doutrina e da experiência, ao determinar, no art. 67, a instituição de um Departamento Administrativo, junto à Presidência da República, com as funções de racionalizar a máquina administrativa, organizar a proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento.

9. Criado, embora, êsse órgão, que é êste Departamento, em 1938, pelo Decreto-lei número 579, de 30 de julho dêsse ano, não julgou o Govêrno, nessa ocasião, oportuno retirar do Ministério da Fazenda as atribuições orçamentárias. Na realidade, o órgão recém-criado não poderia, imediatamente, dispor de pessoal para o trato dos aspectos administrativos do orçamento e muito menos do exame de seus aspectos financeiros. Adotou-se por isso uma solução provisória e preparatória: enquanto não fôsse organizada a Divisão de Orçamento, a proposta orçamentária continuaria a ser elaborada no Ministério da Fazenda com a assistência de um delegado dêste Departamento. A continuidade dos trabalhos orçamentários determinou, em seguida, a criação no Ministério da Fazenda da Comissão de Orçamento (Decreto-lei n.º 2.026, de 21-2-40), da qual o presidente nato é o dêste Departamento.

10. Em quase cinco anos de funcionamento, estabeleceu-se entre aquela Comissão e êste Departamento a mais íntima cooperação. As questões orçamentárias atinentes a pessoal e a material passaram imediatamente a ser estudadas e decididas em trabalho conjunto pela aludida Comissão e as Divisões especializadas dêste Departamento. Mais recentemente, resultados muito satisfatórios se têm conseguido, pelo mesmo processo de perfeita cooperação com a Divisão de Edifícios Públicos, que contribui com a sua assistência técnica para a elaboração do Plano de Obras e Equipamentos. Vantajosa colaboração também tem prestado à Comissão de Orçamento a Divisão de Organização e Coordenação, na parte de estudo da estrutura e do funcionamento das repartições.

11. Formou-se na Comissão de Orçamento um grupo de especialistas capaz de compreender o orçamento como instrumento de coordenação de programas de administração, sem esquecer a importância dos seus aspectos financeiros. Muito contribuiu para êsse resultado a seleção de pessoal para funções de Assistente e cargos da carreira de Técnico de Administração especializado em orçamento, ao lado de cursos teóricos e do treinamento em serviço realizados por êste Departamento.

12. Neste qüinqüênio de ininterrupto trabalho pôde a Comissão de Orçamento reunir um precioso acervo de informações sôbre tôdas as unidades administrativas e seus problemas, graças à justificativa anualmente exigida, de modo sistemático e exaustivo, para estimativa e concessão dos recursos financeiros. Também para estimativa da receita, segundo método de sua implantação, reuniu aquêle órgão, em fichário vultoso, um repositório de excelentes dados sôbre o comportamento da arrecadação das rendas em longo período.

13. Esta breve exposição da situação atual, Senhor Presidente, parece suficiente para evidenciar a conveniência de se dar cumprimento ao dispositivo constitucional citado, mediante transferência das atribuições do pessoal e do material da Comissão de Orçamento para êste Departamento, e conseqüente instalação, neste órgão, da Divisão de Orçamento, prevista em sua lei orgânica e em seu regimento.

14. Ao fazer esta sugestão, não pode deixar êste Departamento de reconhecer o valor da experiência do Ministério da Fazenda em questões orçamentárias, nem tão pouco de enaltecer a contribuição recebida pela Comissão de Orçamento de tôdas as repartições dêsse Ministério. Não pode, sobretudo, deixar de proclamar que os resultados por ela colhidos e o êxito de sua missão se devem, em magna parte, ao apoio moral e intelectual com que sempre animou e prestigiou suas iniciativas o Senhor Ministro da Fazenda e principalmente à superior orientação pessoal que V. Ex. imprimiu aos seus trabalhos.

15. Tantos e tão fortes são, porém, os laços de cooperação que ligam aquela Comissão ao Ministério da Fazenda e a todos os demais órgãos do serviço público, que sòmente essa situação privilegiada seria bastante para assegurar a continuidade do sistema orçamentário, que ela teve

o encargo de implantar na administração federal. Ao chegar ao têrmo de sua existência transitória, ela desaparecerá apenas na forma. Pràticamente será, na realidade, absorvida por êste Departamento, ao qual se incorporará com seu pessoal, seu material, seus arquivos, seus métodos de trabalho, suas experiências e suas relações.

16. A incorporação processar-se-á em obediência a uma prudente previsão legal, tornando mais expedito o contato entre os órgãos orçamentários e as atuais divisões dêste Departamento, e quando necessário, entre uns e outros e as repartições que formam sua clientela. Diversas questões que hoje são encaminhadas por V. Ex. a êste Departamento e em seguida ao Ministério da Fazenda poderão ser instruídas apenas numa fase única, com evidente economia de tempo e de trabalho. O Ministério da Fazenda ficaria, ainda, aliviado do exame de algumas questões administrativas de interêsse específico de outros Ministérios.

17. Os projetos de decreto-lei e decreto anexos, que ora tenho a honra de submeter à alta consideração de V. Ex., destinam-se a realizar a preconizada transferência. De acôrdo com a orientação que vem sendo seguida, não foi estruturada, em seções, a Divisão projetada. Se V. Ex. houver por bem aprovar a medida proposta, a organização interna da nova Divisão será, oportunamente, tratada no respectivo projeto de regimento.

18. Em complemento às providências consubstanciadas nos projetos de decreto-lei e decreto anexos, torna-se ainda aconselhável a autorização de V. Ex., na forma do art. 35 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39, para que continuem, como requisitados, até 31 de dezembro de 1945, em exercício na nova Divisão dêste Departamento os funcionários abaixo relacionados do Ministério da Fazenda, lotados na Comissão de Orçamento, com que se evitará qualquer interrupção das tarefas que lhes foram cometidas:

CONTADORES

Classe L

Vítor da Silva Alves Filho.

Classe K

Paulo de Tarso Leal.

Classe J

João da Silva Ramos.

Classe H

Jaime Silva.
Lêda Santos de Bustamante.

OFICIAL ADMINISTRATIVO

Classe I

Mercedes Gomes da Silva.

ESCRITURÁRIOS

Classe F

Francisca Martins Ferreira.

Classe E

Anita Paiva da Silva.
Norma Alcântara.
Ivete Inês Rodrigues Mendes.
Maria José Maioli de Sousa.
Sebastião Alves Moreira.
Excelmann Miranda Monteiro.
Maria da Graça Cavalcanti Pascoa.
Luís Pinto Machado Júnior.
Maria Hosana Bueno Medeiros.
Enid Ferreira de Morais.
Berta Califice de Andrade.
Milton Doyle Costa.
Dalila Fonseca Erso.

ARQUIVISTA

Classe E

Mariana de Araújo Vassão.

DACTILÓGRAFOS

Classe D

Eleonor Teixeira de Carvalho.
Maria de Lourdes Barros Barbosa.
Berenice de Sousa Breves, interina.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes,* Presidente.

Aprovado. — Em 26-3-45. — G. VARGAS.

(Assinado Decreto-lei n.º 7.416, de 26-3-45 e Decreto n.º 18.224, de 31-3-45).

*
* *

Para o novo cargo de Diretor de Divisão, criado no Quadro Permanente do D.A.S.P., foi nomeado o Sr. Arízio de Viana, que exercera até então a função de Diretor da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento e passará agora a dirigir os trabalhos da Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

O ato de sua posse no cargo realizou-se a 5 de abril último, no gabinete do Presidente do D.A.S.P. Como o faz habitualmente em ocasiões idênticas, o Sr. Luiz Simões Lopes, de improviso, dirigiu a palavra à numerosa assistência presente, composta, em sua maioria, dos diretores e mais servidores do D.A.S.P., além de outros amigos e admiradores do novo Diretor de Divisão.

Inicialmente, referiu-se à personalidade do Sr. Arízio de Viana, salientando o fato de haver êle ingressado no D.A.S.P., há cêrca de seis anos,

inteiramente desconhecido do Presidente e dos Diretores dêsse Departamento, mediante prova de habilitação para uma das séries funcionais de extranumerário-mensalista. Pela sua competência, seu amor à instituição e dedicação ao trabalho, foi-se impondo, pouco a pouco, à confiança de seus superiores, sendo-lhe atribuídas responsabilidades cada vez maiores. Mais tarde, já integrado no quadro efetivo do D.A.S.P., como Técnico de Administração, também mediante concurso, foi incumbido de chefiar a Divisão da Despesa, da Comissão de Orçamento, órgão êste que termina agora sua atuação, em conseqüência da instalação da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. A nomeação do Sr. Arízio de Viana para o cargo de Diretor de Divisão do D.A.S.P. — o mais alto pôsto a que pode aspirar um servidor público no serviço civil brasileiro — representa, assim, mais um testemunho do critério impessoal que preside à escolha, por parte do Chefe do Govêrno, dos responsáveis pela eficiência da administração pública, baseado exclusivamente na competência e no mérito comprovados.

Passando a tratar da Divisão de Orçamento, ora instalada, o Sr. Luiz Simões Lopes chamou a atenção para as grandes responsabilidades que o fato acarreta para o D.A.S.P., agora integrado na plenitude das atribuições que lhe foram cometidas pela Constituição. A atuação da Comissão de Orçamento, que ora se extingue, era bem conhecida de todos os presentes. Conseguiu ela desincumbir-se cabalmente de sua missão — salientou o Sr. Luiz Simões Lopes — graças ao apoio constante que recebera do Sr. Ministro Souza Costa e à assistência técnica que sempre lhe proporcionaram os órgãos do Ministério da Fazenda, mais afeitos à tarefa da elaboração orçamentária. Ali se conseguiu, ainda, formar uma equipe de servidores altamente qualificados em assuntos de orçamento. A êsses servidores, quer do Ministério da Fazenda, quer do D.A.S.P., o Sr. Luiz Simões Lopes manifestou o seu aprêço, pela colaboração preciosa e indispensável que sempre lhe prestaram. A propósito, declarou que lhe era muito grato verificar a atitude mantida pelos servidores do D.A.S.P. na atual crise política, atitude essa de inteiro devotamento e prestígio à instituição a que servem, tendo como objetivo único a maior eficiência da administração nacional. Disse mais que, como cidadãos brasileiros, todos os servidores públicos evidentemente têm o direito de manter as opiniões políticas que melhor consultarem suas convicções íntimas. Essas opiniões, todavia, não devem interferir na boa marcha dos serviços públicos, pois deve ser preocupação exclusiva da administração pública atingir o máximo de eficiência em benefício do povo a que serve, não se deixando influenciar pelas lutas partidárias. E essa é a atitude que os servidores do D.A.S.P. assumem no momento — finalizou o Sr. Luiz Simões Lopes — e que, estava certo, continuarão a manter, para maior prestígio do D.A.S.P., agora responsável direto pela importantíssima tarefa do preparo da proposta orçamentária anual do Govêrno.

Respondendo ao Presidente do D.A.S.P., o Sr. Arízio de Viana proferiu o seguinte discurso :

"Senhor Presidente do D.A.S.P.

Senhores Diretores

Meus amigos

Por mais que eu quisesse que o ato da minha posse do cargo de Diretor de Orçamento não fôsse além da simples assinatura do compromisso de bem servir nesse cargo, não pude evitar que a bondade dos meus amigos aqui os conduzisse para trazer-me o confôrto de sua presença e das suas congratulações no momento em que assumo formalmente uma grande responsabilidade.

Sinto-me inclinado a rememorar que outra coisa não tenho feito nesta casa, durante seis anos consecutivos, senão pensar e trabalhar no orçamento. Aqui entrei em 1939, pelos fins do mês de março, trazido pela primeira experiência de uma prova pública de habilitação para assistentes dêste Departamento. Na modesta condição de extranumerário-mensalista, tive, desde logo, o privilégio de contar com a simpatia e a generosidade dos nossos dirigentes, que não hesitaram em confiar-me, imediatamente, tarefas importantes e muito superiores à minha capacidade. Sempre com a atenção concentrada no trabalho, aos poucos fui passando de um pôsto a outro, ingressei na carreira de Técnico de Administração, e agora chego até êste cargo. As inúmeras e honrosas provas de confiança, que tenho recebido, muitas vêzes se me afiguraram um verdadeiro desafio. Empolgado, porém, pelo ambiente de trabalho anônimo, silencioso e construtivo que um grupo de homens de bem formara neste Departamento e que, desde os primeiros dias de sua existência, tem constituído a base fundamental do sucesso de suas fecundas realizações, pus a serviço dessa elevada campanha de racionalização das instituições administrativas do país o meu entusiasmo e a minha fé, porque acredito sinceramente na mobilização das reservas intelectuais e morais da nação, em prol da reforma que estamos fazendo na máquina governamental.

Ora, o orçamento é o espelho que reflete, em todos os seus contornos, as virtudes e os defeitos de uma administração. Elaborá-lo é rever periòdicamente as intimidades do Govêrno, com a oportunidade de enaltecer e consolidar

seus sucessos e corrigir ou evitar seus erros. Há, porém, uma técnica sutil de observação dêsses aspectos íntimos. Foi a missão de aprimorar e divulgar essa técnica em benefício do povo e da administração que imediatamente me fascinou quando aqui entrei e que, ainda hoje, me escraviza aos seus encantos e vicissitudes. Tenho dado a essa missão tôdas as minhas horas de trabalho e de estudo e muitas das minhas horas de repouso. Dificuldades e resistências tenho enfrentado tantas que me habituei a estimá-las. A luta tornou-se, por isso, para mim, uma contingência cotidiana, integrada no meu estilo de viver.

Hoje, ao celebrarmos o triunfo de uma idéia — a incorporação definitiva dos trabalhos orçamentários neste Departamento — não me sinto surpreendido com essa vitória. Experimento sòmente a alegria serena de ver um resultado natural e lógico da fina estratégia, do prolongado sítio e da ofensiva oportuna que êste incansável e obstinado batalhador da revolução administrativa brasileira, Dr. Luiz Simões Lopes, concebeu, desenvolveu e desfechou a partir do momento em que assumiu a presidência dêste Departamento. Acompanhei-o de perto nesta jornada e jamais duvidei da vitória perseguida por tão hábil e valoroso comandante. O pôsto que, atualmente, por sua indicação, o Govêrno me confia, não o recebo como um prêmio, porque seria imerecido; aceito-o como funcionário consciente de suas responsabilidades, na certeza de que me é oferecido para prosseguir na batalha pelo progresso técnico da administração brasileira, batalha que doravante se projetará num campo mais vasto, mais áspero e cheio de surpresas.

Embora não possua outra qualidade para o desempenho do cargo senão a disposição para lutar e trabalhar, aceito-o sem constrangimento, sem pretensões pueris e sem demonstrações banais de falsa modéstia. Não é a primeira vez (e espero também que não seja a última), que aceito encargos acima das minhas fôrças e da minha competência, desde que, sem embargo das deficiências técnicas, preponderem, para o desempenho dêles, os requisitos elementares de lealdade, coragem, independência e perseverança no trabalho. Longe de sentir-me lisonjeado e orgulhoso, o que seria perfeitamente admissível, ao ascender à elevada posição de Diretor dêste Departamento, onde penetrei desconhecido e obscuro, progredindo, com alguns reveses, na hierarquia profissional de empregado público, sinto-me apenas, como sempre, esperançado e confiante no apoio e na colaboração que tenho recebido e espero continuar a receber de todos os companheiros, de quaisquer *padrões, classes, referências, contratos ou tabelas,* compenetrados como eu de bem servir ao povo e ao Estado. Jamais poderia avançar um passo nesta longa caminhada que teremos de percorrer em busca do ideal de dotar o Brasil de um aparelhamento administrativo à altura das suas necessidades e do lugar que lhe está reservado, pelo seu grandioso destino, no concêrto das nações democráticas, sem êsse apoio e essa colaboração. Os triunfos que temos conseguido pertencem ao esfôrço coletivo de todos os trabalhadores, de quaisquer categorias, dêste Departamento, em tôrno da superior e esclarecida liderança do nosso estimado companheiro e chefe, Dr. Luiz Simões Lopes.

Ao agradecer ao Dr. Luiz Simões Lopes as amáveis palavras que me dirigiu, peço aos presentes que rendam comigo, a êste ilustre e querido dirigente, as justas homenagens pela vitória que acaba de alcançar com a integração dos serviços orçamentários no nosso Departamento, reassegurando-lhe, mais uma vez, a certeza da nossa leal e abnegada colaboração".

Criada no D.A.S.P. a carreira de Engenheiro

O D.A.S.P. vem sendo dotado, progressivamente, do pessoal necessário à execução e desenvolvimento do programa que lhe é traçado por lei. Contando, de início, apenas com servidores requisitados de outros órgãos da administração pública, já hoje êsses elementos representam pequena percentagem do pessoal que nêle tem exercício, uma vez que as necessidades dos seus diversos setores de trabalho vêm sendo gradativamente cobertas pela criação de cargos, carreiras e funções de extranumerários.

A experiência tem demonstrado que alguns dêsses setores, especialmente os ligados a problemas de material, podem ser mais bem atendidos por engenheiros, cuja própria formação profissional facilita a especialização no assunto. As atividades exercidas pela Divisão de Edifícios Públicos, pela sua própria natureza, também são específicas do profissional da engenharia.

Por êsses motivos, pareceu aconselhável a criação de uma carreira de Engenheiro no Quadro Permanente do D.A.S.P., o que poderia ser efetuado sem grande aumento de despesa, uma vez que fôssem transferidos, com os respectivos cargos, funcionários que já houvessem revelado capacidade para o trabalho considerado. Nesse sentido, o D.A.S.P. elaborou um projeto de lei, pela qual seria criada, no seu Quadro Permanente, a carreira de Engenheiro, composta de 34 cargos, sendo que, dêsses, 16 seriam transferidos dos Ministérios, com as respectivas dotações. Os 18 cargos restantes ficariam vagos, a serem preenchidos paulatinamente, com os recursos da conta corrente do Quadro.

Submetida a proposta à consideração do Sr. Presidente da República, foi assinado, em conseqüência, o seguinte decreto-lei :

DECRETO-LEI N.º 7.441 — DE 5 DE ABRIL DE 1945

Cria a carreira de Engenheiro do Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público, altera carreiras de diversos Ministérios e dá outras providências

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica criada, conforme a tabela anexa, a carreira de Engenheiro do Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 2.º Ficam alteradas, conforme as tabelas anexas, as carreiras de Engenheiro de Obras, do Quadro Permanente do Ministério da Aeronáutica; Engenheiro, do Quadro Permanente do Ministério da Agricultura; Engenheiro e Técnico de Educação, do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde; Almoxarife e Atuário, do Quadro Único — Parte Permanente — do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Engenheiro (D.N.E.F. — D.N.E.R.) e Engenheiro (D.N.P.R.C. — D.N.O.S.), do Quadro I — Parte Permanente —, Engenheiro, do Quadro II —, Engenheiro, do Quadro IV e Engenheiro, do Quadro VI, do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Art. 3.º Ficam transformados, de acôrdo com a tabela anexa, e transferidos para a carreira a que se refere o art. 1.º dêste Decreto-lei, o cargo extinto, de Diretor, padrão N, do Quadro Único — Parte Permanente — do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e o cargo extinto de Engenheiro Mecânico Eletricista (D.N.E.R.), padrão L, do Quadro I — Parte Suplementar, do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Art. 4.º Os cargos transferidos e transformados por fôrça do disposto neste Decreto-lei continuarão preenchidos pelos atuais ocupantes, constantes da relação nominal anexa.

Parágrafo único. Os títulos dêsses funcionários serão apostilados pelo Serviço de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 5.º Os funcionários a que se refere o artigo anterior, que forem contribuintes de Caixa de Aposentadoria e Pensões, poderão optar, até 31 de julho de 1945, pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado ou pela Caixa de que forem contribuintes.

Art. 6.º Êste Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 7.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 5 de abril de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

GETÚLIO VARGAS.

João de Mendonça Lima.
Apolonio Salles.
Gustavo Capanema.
Alexandre Marcondes Filho.
Joaquim Pedro Salgado Filho.

(*D. O.* de 10-4-45).

O aniversário do Presidente Vargas

Como a A.S.C.B. festejou o "Dia do Presidente"

A data de 19 de abril, em que o Presidente Getúlio Vargas vê transcorrer seu aniversário natalício, proporcionou mais uma vez aos brasileiros a oportunidade de manifestarem ao Chefe do Govêrno o alto grau de estima pessoal que lhe dedicam. A imprensa do país, pelos seus comentários e pelas notícias divulgadas a respeito, traduziu fielmente a repercussão que as comemorações do "Dia do Presidente" tiveram em todo o Brasil.

Como o vem fazendo desde a sua fundação, a Associação dos Servidores Civis do Brasil festejou êste ano o aniversário do Presidente Vargas, seu patrono e grande benfeitor do funcionalismo civil. Assim, na sua sede social, no 12.º andar do edifício do I.P.A.S.E., promoveu uma reunião festiva, durante a qual os presentes ouviram o discurso de saudação proferido, na "Hora do Brasil", pelo Sr. Rafael Xavier, membro do Conselho Deliberativo da entidade e seu intérprete na ocasião:

"Os servidores públicos civis do Brasil, através de suas associações de classe, unem-se hoje, para homenagear a figura emérita do seu patrono, o Presidente Getúlio Vargas.

Não é uma simples manifestação de sentimentos afetivos ao Chefe de Estado que promoveu e objetivou as reformas de Serviço Público Civil do país e que acudiu, com alto espírito de compreensão patriótica, às necessidades, anseios e expectativas da massa daqueles que se dedicam às tarefas e encargos administrativos no Brasil. E', antes, um ato público de expressiva significação dos sentimentos de justiça e reconhecimento de uma classe para com o preclaro Cidadão que a dignificou e enobreceu, libertando-a das injunções político-partidárias, para elevá-la ao mais alto grau da dignidade humana, pela consciência dos seus deveres e direitos, responsabilidades e regalias. Está, aí, a desafiar contestações, tôda uma legislação que assegura e garante os direitos e prerrogativas do Servidor Público, até então, em casos freqüentes, fruto da benignidade apadrinhadora dos detentores do poder, subordinado, em regra, às conveniências de partidos ou de indivíduos, numa permanente situação de sobressalto, angústia e humilhações, ou

sofrendo o castigo de sua rebeldia, quando se opunha à prática de atos contrários ao interêsse da coletividade.

Era o servidor, as mais das vêzes, desde seu ingresso na função pública, até a conquista de suas promoções, produto do compadrio político e a êle quase sempre jungido por defeito de origem.

A revolução operada nos serviços públicos não foi uma obra de improvisação política; ela tem um sentido objetivo e a finalidade específica de dotar o Estado do instrumento útil de ação administrativa, capaz de corresponder às necessidades e carências da evolução do país. Estruturando o seu plano de ação, segundo um programa prèviamente traçado, tornava-se evidente o imperativo de melhorar as condições humanas dos agentes de trabalho, como complemento lógico da obra em realização, criando um novo espírito e uma nova mentalidade que dignificassem o exercício da função pública.

Paralelamente às melhorias dos processos e métodos de trabalho, a ação do Govêrno se fêz sentir em benefícios largos e profundos aos Servidores Civis. A formação das carreiras profissionais, o nivelamento dos salários, a universalidade das vantagens e benefícios, o regime do mérito no ingresso e nas promoções, o combate, cada vez mais intensivo, aos critérios pessoais nos julgamentos e apreciação dos valores, a defesa e segurança do servidor e de sua família, que se ampliam dia a dia e, mais do que tudo isso, a conquista de sua liberdade pela manifestação livre de seu pensamento político, ou ideológico, amparado na legislação que o alforriou do cortejo dos poderosos, são benefícios e resultados da grande obra de arte política e de visão do Presidente Vargas que, sem o pensamento subalterno da conquista de votos ou popularidade fácil, implantou, no âmbito do Serviço Público Civil, princípios de verdadeira Democracia.

E são homens livres, numa afirmação de seu espírito de justiça e nesta hora inteiramente despreccùpados com as divergências políticas, partidárias ou de ideologias que acaso os possam animar, que vêm, de público, declarar sua estima e seu respeito ao ilustre Cidadão que, no seu programa de elevação social do trabalhador nacional, não esqueceu o Servidor Público, a êle estendendo o amparo de leis especiais, asseguradoras de seus direitos e de seu bem-estar.

Agora, que as paixões reflorescem na antevéspera das agitações sociais e políticas, conturbando o sereno julgamento dos homens e reveladas pelo alarido do desafôgo de recalques, ambições, vaidades ou interêsses não satisfeitos, querem os Servidores Públicos Civis do Brasil trazer ao Sr. Presidente Getúlio Vargas a expressão de seu reconhecimento e a afirmação de que a obra de S. Exc.ª em benefício do Serviço Público e dos seus Servidores não perecerá, porque, além de apoiar-se em sólidas bases jurídicas, representa mais uma vitória da inteligência e cultura cívica do povo brasileiro, a quem S. Ex.ª vem servindo com devotamento e segurança".

Homenagem à memória de Taylor

A Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. consagrou à memória de Frederick Winslow Taylor sua primeira reunião de estudos de 1945. Essa homenagem, motivada pela passagem, em 21 de março último, do 30.º aniversário da morte do notável engenheiro norte-americano, realizou-se às 17,30 horas do dia 25 de abril findo, no auditório do Palácio da Educação, perante uma assistência numerosíssima, que lotou completamente o amplo recinto e acompanhou com o mais alto interêsse as palavras dos oradores que se ocuparam da personalidade do "pai da organização científica".

Foram os seguintes os temas desenvolvidos:

1. *Apreciação geral introdutória,* pelo Sr. William Rex Crawford, adido cultural à Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro;

2. *Taylor e o desperdício,* pelo Sr. Paulo Acioli de Sá, Diretor do Instituto Nacional de Tecnologia;

3. *Taylor e a unidade de comando,* pelo Sr. Benedicto Silva, Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.;

4. *Taylor e a organização científica do serviço público,* pelo Sr. J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, Técnico de Administração do D.A.S.P.;

5. *Taylor e Fayol,* pelo Sr. Cleantho de Paiva Leite, chefe da Seção de Coordenação da D.C. do D.A.S.P.;

6. *A contribuição de Taylor para o progresso industrial,* pelo Sr. Aldo Azevedo, Diretor do Centro das Indústrias de São Paulo.

A reunião foi presidida pelo Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., que, antes de encerrar a sessão, agradeceu as excelentes contribuições trazidas pelos brilhantes conferencistas que haviam dissertado sôbre a personalidade e a obra de Taylor e manifestou a segurança de que a maior divulgação dessa obra, entre os servidores públicos, seria certamente de benéficos resultados para a maior eficiência do serviço público.

Aproveitando a oportunidade da homenagem prestada a Taylor, o D.A.S.P. remeterá oportunamente, aos que estiveram presentes à reunião e deixaram seus nomes e endereços, conforme prèviamente solicitado, um exemplar especial da tradução brasileira do livro básico daquele engenheiro, "Os princípios de Administração Científica".

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

CASE REPORTS IN PUBLIC ADMINISTRATION — Reunidos sob os auspícios de um Comité Especial de Materiais de Pesquisa do Comité de Administração Pública do Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais — Chicago — Serviço de Administração Pública — 1940 — 100 monografias — $ 9.40.

(*Comentário de* DONALD MORRISON, *do Bureau do Orçamento* dos EE. UU.)

Há cêrca de quatro anos, o primeiro grupo de *Estudos monográficos sôbre Administração Pública* foi dado à publicidade. Professôres e técnicos de administração aplaudiram a idéia e energia do Comité de Administração do Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais por tentar assim fornecer dados sistemàticamente organizados e extraídos da prática administrativa. Acha-se agora à disposição dos interessados uma centena de estudos monográficos — número suficiente para permitir algumas inferências a respeito do valor atual e das futuras possibilidades dos *Estudos Monográficos*.

I

Não há motivo para se duvidar da validade básica do método de investigação monográfica em administração pública. Pelo contrário, o Comité de Administração Pública demonstrou que a idéia é boa e são aproveitáveis os melhores esforços nesse sentido. Isso não quer dizer, entretanto, que os *Estudos Monográficos* tenham ultrapassado a fase experimental. Uma leitura cuidadosa de alguns dêsses estudos revela grandes deficiências. Algumas dessas falhas são devidas, em geral, à literatura da administração, enquanto outras são de caráter mais limitado. É evidente a inexistência, em matéria de administração, de princípios definidos, que se possam comparar, por exemplo, aos da teoria microbiana da infecção. Muita gente chegou a acreditar que tais princípios poderiam ser estabelecidos pela classificação e análise de um vasto número de estudos monográficos. A evidência de cem estudos dessa natureza indica que uma ciência de administração não pode ser construída por êsse método.

É de importância secundária o fato de apenas cem estudos terem sido feitos em quatro anos. A paciência tem sido um atributo do cientista; mas a objetividade é também um requisito fundamental. Os estudos monográficos costumam ser elaborados quase sempre por indivíduos que, devido à sua participação com situações e pessoas a que se acham ligados, não podem ser imparciais e objetivos. A maioria dos pesquisadores é constituída de funcionários de órgãos governamentais, e, como tais, julgam-se quase sempre na obrigação de submeter ao visto de seus superiores qualquer artigo ou declaração destinados à publicidade. Um estudo monográfico que tenha sido preparado por uma repartição pública (por exemplo, os de n.ºs 13, 14, 35 e 36), ou um estudo que tenha tido o visto para publicação, é suspeito a não ser que haja certeza absoluta na independência de seu autor. A relação do autor com a repartição pode explicar o fato algo curioso de sòmente um dos cem estudos monográficos indicar que houve êrro de julgamento por parte do administrador. Quatro monografias sugerem erros preliminares, porquanto mais de uma decisão foi necessária para solucionar o problema. Talvez devêssemos ser gratos à onisciência dos administradores, mas algumas falhas seriam, de vez em quando, esclarecedoras.

A independência e objetividade do pesquisador são decisivas em face do número quase infinito de variáveis — algumas óbvias, outras sutis e discerníveis apenas ao observador arguto e persistente — que entram nas situações estudadas. Cite-se, por exemplo, o relato sôbre a reorganização das funções de orçamento e planejamento em um "grande órgão de guerra" — isto é, a Repartição de Administração dos Preços (Por que se tornou necessário ocultar o nome das repartições em alguns estudos monográficos?). Um leitor que, por mais de dois anos, estudou aquêle problema, comentou: "Ora! não foi assim que se deu o fato!" Não é que o caso tenha sido relatado com informes inexatos, mas o que se critica é o autor haver escolhido fatos que outros observadores consideram fora de propósito e haver omitido fatos que êles julgam ser essenciais.

O problema de se obter um acôrdo quanto à natureza dos acontecimentos pode se complicar com a exigência publicitária de que cada estudo deve seguir um modêlo estabelecido. Êste modêlo (enunciado do problema, fatos essenciais, decisões possíveis, decisões tomadas, e observações) vai ser aplicado a uma situação que se desenvolveu de maneira menos lógica e precisa. Assim, o autor do trabalho pode ser levado a criar alternativas, quando, na realidade, tais alternativas nunca existiram, nem foram consideradas. A tendência racionalizadora demonstrada pelos autôres das monografias pode explicar porque algumas delas fizeram com que o presente comentarista imaginasse estar assistindo a uma adivinhação por meio de cartas, em cujo baralho fôsse introduzido um grupo de cartas marcadas. As respostas são certas demais. Um enunciado errôneo das leis de probabilidade haveria de resultar, se as conclusões fôssem baseadas apenas na ocorrência das cartas marcadas. De modo análogo, seria uma metodologia contestável a tentativa para construir princípios de aplicação geral, partindo-se da análise e classificação de um grande número de estudos monográficos.

II

Um aspecto desconcertante dos *Estudos Monográficos* é o de que tais estudos não são melhores do que outros trabalhos escritos sôbre administração pública. Os estudos

monográficos, seguindo a tendência geral da literatura especializada no assunto, se interessam predominantemente pelos métodos e técnicas destinados a solucionar problemas de organização, pessoal, finanças e serviços auxiliares. Esta preocupação é algum tanto embaraçosa. Na realidade, ela nasce de uma teoria e de um ponto de vista. A *teoria* é a de que existe distinção entre "política" e "administração", e a de que o tema de administração pública é sempre "administração" e jamais "política" ou "programa". Esta teoria é tão fortemente sustentada que há exemplos de candidatos terem sido considerados como inaptos para desempenhar funções de "staff", porque manifestaram acentuado interêsse em "política". O *ponto de vista* é o de que uma "boa administração" consiste na aplicação de certos métodos e técnicas na esfera de "administração". Para o número espantosamente vasto dos que professam êsse ponto de vista, é fundamental que a organização administrativa e os métodos de funcionamento sejam satisfatórios, ao passo que a política é um fator acessório e até fora de propósito. Destarte, "bom govêrno" é "boa administração" e é um fim em si mesmo.

Outros já assinalaram a origem duvidosa de muitos dos chamados princípios de administração. Certamente não há acôrdo geral quanto ao que constituem tais princípios fundamentais, e nenhum "princípio" tem sido considerado como válido por qualquer metodologia científica aceitável. Muitos estudiosos de administração também não ignoram que, exceto quando a linguagem é usada em sentido amplo e impreciso, não é possível separar "política" de "administração". A maior parte, entretanto, da pesquisa e da literatura em assuntos administrativos continua a ser feita de acôrdo com pontos de vista que admitem que tais princípios já se acham estabelecidos e são universalmente aplicáveis ao âmbito da "administração", independentemente de "política". Os princípios assim admitidos se referem exclusivamente a métodos e técnicas; e a crença em sua validade científica, ou a preocupação de estabelecê-la, deu lugar a uma literatura unilateral.

O aspecto mais relegado da administração se relaciona com o *exercício do poder*. Há uns cinqüenta aons passados, WOODROW WILSON assinalara que "o estudo da administração, filosòficamente encarado, está ìntimamente relacionado com o estudo da distribuição adequada de autoridade constitucional". Desenvolvimentos subseqüentes vieram demonstrar que numa sociedade moderna, de caráter industrial, o govêrno deve ser transferido, em grande parte, para os departamentos e órgãos administrativos. O exercício do poder pela burocracia, tal como hoje se dá, faria com que WILSON dissesse que o estudo da administração, pràticamente encarado, é o estudo da *maneira de exercer* a autoridade constitucional.

É importante o modo pelo qual a autoridade é exercida. A notável crítica de ROWLAND EGGER ao livro *A Bell for Adano* (1) salienta o fato de que o administrador que possuir respeito pelo valor e dignidade humana agirá sempre de certo modo. O Major Joppolo é um "homem de bem" e, ao governar a aldeia de Adano, êle proporciona a todos uma "administração democrática". Isto sugere que tem sido um êrro declarar que os princípios de administração se aplicam a qualquer forma de govêrno, e admitir que a administração (ou exercício do poder) não está relacionada com a teoria política. Uma vez que esforços especiais se tornam necessários para que o teorista político vá além da doutrina de Machiavelli, o isolacionismo da teoria teve conseqüências desastrosas. Os teoristas têm sido privados da revigorante influência de uma íntima participação nas atividades governamentais, que lhes permitisse observá-las mais de perto, e ao estudo da administração se têm recusado a penetração e o senso das coisas significativas com que um bom teorista poderia contribuir para o trabalho prático. A teoria política, em vez de ser o núcleo essencial do estudo da administração, está relegada à posição de assunto secundário ligado à administração apenas pelo sentido de que ambas se ocupam de govêrno. A pesquisa e os escritos em administração continuam a ser atomísticos, primeiro, porque não há princípios reconhecidos que sejam peculiares à administração, e, segundo, porque os estudiosos de administração não se valeram da continuidade que a teoria poderia oferecer.

Para colocar a questão de modo sucinto, diremos que o tema de administração pública tem sido definido de maneira a deixar uma "terra de ninguém" de problemas significativos, flanqueada de um lado pelos estudiosos de administração e de outro pelos teoristas políticos. Os problemas assim isolados têm a sua origem no fato de que, em seu aspecto fundamental, a administração nada mais é do que o modo de exercer o poder. Alguns dêsses assuntos são peculiarmente adequados à técnica de investigação monográfica.

Um dêsses problemas, talvez o mais premente, consiste em desenvolver e fortalecer meios de garantir que o govêrno pela burocracia não venha destruir o sistema democrático de nossa sociedade. A menos que se admita que tal garantia se baseia na perfeição da estrutura de organização e das técnicas de administração fiscal e de pessoal, a presente série de estudos monográficos nada tem a ver com êste assunto. Muitas pessoas acreditam que a experiência da "Tenessee Valley Authority" sugere processos de democratizar o govêrno burocrático. Dez estudos sôbre a T.V.A. foram publicados neste volume de *Estudos Monográficos*, mas nenhum dêles trata da integração do programa da "Tenessee Valley Authority" na vida social e econômica da área. Êstes estudos tratam da organização de contabilidade, serviços de escritório, arquivos de correspondência, coordenação de funções, localização de registos de contabilidade, contrôle de viagens a serviço, relações do pessoal e dos departamentos, mecanismo de contratos coletivos, política de justiça do trabalho, e aceitação de benefícios.

Os métodos de ação administrativa são também aspectos de govêrno que têm merecido atenção inadequada. A principal dificuldade que se encontra é a de que as generalizações não foram suplementadas com análises detalhadas de situações particulares. Por esta razão, o que se escreve sôbre "métodos de ação administrativa" tende a

(1) "Fable por Wise Men", 4 *Public Administration Review* 371-76 (Autumn, 1944).

ser incongruente e destituído de valor informativo. Incentivar o estudo dos métodos de ação administrativa usados nos diversos setores de atividade governamental seria uma valiosa contribuição. A Junta de Trabalho Bélico, por exemplo, tem solucionado mais de dez mil casos relativos a disputas de trabalho. Êstes casos indubitàvelmente revelam, de modo preciso, os vários fatôres relativos a uma disputa de trabalho e a eficiência da junta tríplice na solução de tais casos. A Repartição de Administração dos Preços já expediu quase seiscentas portarias de regulamentação de preços. Quais são os métodos de ação usados na administração de preços? As possibilidades existentes para êsse tipo de investigação sòmente se acham limitadas pelas atividades dos governos federal, estaduais e locais, e pelo grau de iniciativa dos estudiosos de administração em pesquisar a riqueza do material.

As atividades de ensino das escolas universitárias de administração pública limitam-se, em geral, a treinar pessoal para funções de "staff". Sem dúvida o alcance do presente volume de *Estudos Monográficos* é um reflexo dessa ênfase geral. Mas os que aspiram a ingressar em carreiras do serviço público também necessitam de um treinamento que os prepare para executar serviços. Estudos monográficos que descrevessem as situações de um problema, de modo consideràvelmente detalhado, seriam de grande utilidade para treinar os estudantes a analisarem um problema e tomarem decisões apropriadas. O método de observação monográfica desempenha essa função no estudo do Direito, da Administração de Negócios, e da Medicina. O estudante é treinado em isolar questões. Dos fatos observáveis, quais dêles constituem partes relevantes do problema? A análise indica que a solução é uma reforma de organização, uma transferência de pessoal, uma redefinição de política, ou um aperfeiçoamento de programa? Será o problema um dos que podem ser solucionados mediante um acôrdo sôbre os fatos de contrôle? Alguns dos cem *Estudos Monográficos* poderiam ser utilizados dêsse modo: o de n.º 98, no qual um novo diretor chegou a uma repartição subordinada antes que o diretor em exercício e seus auxiliares fôssem avisados de sua nomeação pela repartição central; e o de n.º 69, no qual um diretor de departamento enfrentou uma delegação de assistentes sociais que haviam sido privados de trabalhar durante várias semanas, por causa da má administração do govêrno municipal. Para terem o máximo de utilidade, tais estudos deveriam tratar das operações governamentais de setores específicos. O govêrno tem necessidade inadiável de conseguir, para seu serviço, jovens inteligentes e vigilantes, dotados de espírito analítico, entendimento prático de como lidar com o público, perfeito conhecimento do assunto, competência para julgar os atos administrativos, e um senso equilibrado de política administrativa. A capacidade das universidades para fornecer pessoas assim habilitadas depende em parte da ampliação da pesquisa e do desenvolvimento de trabalhos escritos em matéria de administração pública.

III

Êsses assuntos foram ventilados porque os *Estudos Monográficos* não são satisfatórios. Os professôres de universidade, conhecidos por sua diligência, paciência, e simpatia pelo método de investigação monográfica, confessam que não aconselharam aos estudantes os *Estudos Monográficos* e que êles próprios leram bem poucos dêsses estudos. Embora não se saiba até que ponto foram usados pelos administradores, sabe-se, entretanto, que tais estudos não têm sido largamente usados nos programas de treinamento para o serviço público. Em vista da necessidade de se utilizarem dados desta espécie, e que sejam sistemàticamente organizados, o fato é de significação mais do que ordinária. O comentarista pensa que os *Estudos Monográficos* não têm sido mais largamente usados porque muitos dos estudos não se relacionam com problemas genuinamente significativos. Como se disse já de Gratiano, freqüentemente as "razões são como dois grãos de trigo ocultos em dois alqueires de palha".

O Comité de Administração Pública pouco poderá fazer com sua experiência em matéria de estudos monográficos, a não ser que receba apoio ativo por parte dos profissionais. Tal apoio faltou-lhe no passado. Apenas cem casos foram estudados em quatro anos; a maioria dos estudos monográficos possui menos de três mil palavras de extensão; e o comité recorreu à técnica assaz contestável de fazer um relato verbal do caso ao pesquisador, que, então, prepara o estudo para publicação.

Os estudiosos de administração pública, teoria política e ciências sociais necessitam, em geral, de serem dirigidos para um esfôrço organizado de pesquisa que tenha como objetivo principal o estudo da administração em seus aspectos relacionados com o modo de exercer a autoridade. Em tal empreendimento a contribuição dos administradores seria naturalmente valiosa, mas duvida-se que essa experiência possa realizar-se, a não ser que haja boa vontade dos estudiosos para descerem aos chamados níveis inferiores da hierarquia. Essa tarefa não se deve limitar apenas aos que estejam empregados na sede do govêrno, em Washington. Muitos órgãos federais possuem repartições em cada Estado e ainda não se começou a colhêr a experiência dos governos estaduais e locais. Há relativamente poucos cientistas políticos que não disponham de uma oportunidade para realizar êsse tipo de estudos administrativos, de que necessitamos em tão larga escala. O Conselho de Pesquisa em Ciência Social está em condições de assumir a liderança necessária para mobilizar e orientar êsse conhecimento latente.

Se as observações dêste comentário forem falhas e se o comité acredita ser indesejável ampliar-se o alcance de sua iniciativa, poderia tentar desenvolver fontes capazes de apresentar estudos regulares e sistemáticos. As fontes possíveis são os órgãos estaduais e locais de pesquisa governamental espalhados pelo país e organizações como o Serviço de Administração Pública. A utilidade principal dêsses estudos seria a de oferecer sugestões para a solução dos tipos de problemas administrativos que surgem atualmente. Um estudo resumido satisfaz plenamente êsse propósito. Uma variedade de problemas e soluções é mais importante do que uma descrição completa. Uma vez que a maioria das repartições federais estão bem equipadas para as atividades de planejamento administrativo, os *Estudos Monográficos*

poderiam concentrar-se em assuntos de govêrno estadual e municipal.

Se fôr adotada, esta alternativa contribuirá para manter o estudo da administração dentro dos estreitos limites atuais. Sem dúvida os *Estudos Monográficos* iriam, com o tempo, aumentando nossa capacidade de aplicar métodos e técnicas — objetivo êsse, aliás, de grande valor. Mas uma reorientação da iniciativa do Comité, de acôrdo com as idéias sugeridas acima, parece contribuir mais favoràvelmente para aumentar nosso conhecimento a respeito da arte de administrar.

INDICAÇÕES

NATIONAL HEALTH INSURANCE — *A critical study* — HERMANN LEVY — Cambridge — At the Unisersity Press — 1944 — 366 págs. — 18 sh.

Manifestando-se sôbre a Lei de Seguro Nacional de Saúde, promulgada em 1911, o Professor HERMANN LEVY, autor do presente livro, escreve: "Parece até um milagre que essa Lei pudesse ter sido aprovada, em vista dos múltiplos e poderosos interêsses que iria contrariar. Para melhor atender aos objetivos dêste estudo crítico, torna-se necessário analisar até que ponto a estrutura e a aplicação dessa Lei — que ainda constitui a base do seguro-doença na Inglaterra — se mantiveram fiéis ao primitivo plano de Seguro Nacional de Saúde, e até que ponto se sujeitaram às modificações propostas pelos elementos estranhos ao grupo de seus idealizadores." Esta análise ocupa a primeira parte do livro.

A parte II estuda as categorias de pessoas seguradas e o alcance deficiente do seguro nacional; as partes III e IV tratam, respectivamente, dos benefícios gerais e especiais, e das condições econômicas dos trabalhadores; a parte V estuda o benefício médico, sob o aspecto médico-social e sob os pontos de vista de médicos, administradores de hospitais e enfermeiros. A parte VI trata de todos os setores da Administração do Seguro Nacional de Saúde, inclusive os Comités de Seguro e as Sociedades de Seguro reconhecidas pelo govêrno; a parte VII apresenta as conclusões e recomendações que resultaram do presente estudo, e é acompanhada por um anexo referente ao Relatório Beveridge e ao seguro-doença.

THE MODERN PRISON SYSTEM OF INDIA — *Lieut.-Colonel* F. A. BARKER — Macmillan and Co., Limited — 1944 — 139 págs. — 10 sh. 6 d.

Ùltimamente se tem verificado que o desenvolvimento político e o bem-estar social da Comunidade de Nações Britânicas se acham estreitamente ligados ao estabelecimento e manutenção de um adequado padrão de justiça criminal. Êste livro descreve as principais reformas introduzidas na Índia, desde o aparecimento do Relatório do Comité de Assuntos Penitenciários. Seu objetivo é estimular o interêsse neste ramo de administração colonial, e o autor, Coronel BARKER, que desempenhou papel proeminente na administração penal da Índia durante quase 30 anos, está excepcionalmente qualificado para apreciar a obra até então realizada. *Sir* LOUIS STUART e o Sr. A. CAMPBELL, valendo-se de suas experiências como juízes de tribunais indianos, acrescentaram-lhe notas concernentes a algumas características da criminalidade na Índia. Êsse acréscimo ilustra de modo plenamente satisfatório a natureza dos problemas criados pelas tradições e circunstâncias regionais.

Os capítulos III, IV e V tratam dos aspectos administrativos do sistema penitenciário do Indostão.

ENGLISH COURTS OF LAW — H. G. HANBURY — Publicação 194 da série "The Home University Library" — Oxford University Press — 1944 — 192 págs.

As atividades dos tribunais judiciários e de seus servidores são muitas vêzes consideradas como misteriosas pela maioria das pessoas que se acham bem informadas a respeito de outros serviços públicos, embora a lei afete intimamente a vida de cada cidadão. Sòmente uma minoria é que costuma transgredir as leis penais, mas, enquanto durar a instituição da propriedade, necessário será que sua administração e transmissão sejam feitas de determinado modo. O presente livro constitui uma tentativa para mostrar os fundamentos históricos dos tribunais judiciários da Inglaterra, desde o décimo segundo século até a presente data, bem como o lugar que êles ocupam na vasta e complicada estrutura do govêrno inglês. Descreve, ainda, o papel desempenhado pelo Parlamento com referência aos assuntos judiciários, e relata as funções exercidas por juízes, advogados, solicitadores e júris.

O volume inclui os seguintes capítulos: I — O conteúdo do Direito; II — A obra de Henrique II; III — O décimo terceiro século; IV — Eduardo I e o período posterior; V — Os tribunais de direito comum e suas diversas funções (II); VII — A Côrte de Chancelaria e o sistema de equidade; VIII — Os tribunais judiciários da época atual; IX — A posição dos juízes na Constituição; X — Advogados e solicitadores — Bibliografia — Índice.

*
* *

NOTA — Os três livros acima indicados foram remetidos a esta Revista pelo Sr. representante do Conselho Britânico nesta Capital, a quem agradecemos a gentileza da oferta.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Monthly Labor Review — United States Department of of Labor, Bureau of Labor Statistics — Index to Volume 58, January to June 1944.

Labor conditions in Latin America — Latin American Series: N. 18 (From the "Monthly Labor Review" of April, May and June 1944); N. 19 (From the "Monthly Labor Review" of July, August and October 1944).

International Conciliation — N.º 408, fevereiro de 1945 — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education.

El Ingeniero — Organo Oficial del Centro de Ingenieros de Cordoba — Ano VII, ns. 62-63, 1944 — Argentina.

Princípios de Administração Pública, por Gessner Pompílio Pompeu de Barros — Rio, 1945.

Leitura — Crítica e informação bibliográfica — Ns. 26 e 27, fevereiro e março de 1945 — Rio.

Revista Médica Brasileira — Ano VIII, Tomo XVIII, N. 3, março de 1945 — Rio.

Teorias e Escolas Cooperativistas (*Democracia e Educação*) — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Bahia — Boletim n.º 12, dezembro, 1944.

Revista dos Tribunais — Publicação Bimestral de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. 36, n.º 4, janeiro e fevereiro de 1945 — Bahia .

Boletim Judiciário do Estado do Rio de Janeiro — Volume XXVIII, fasc. 150, setembro de 1944 — Niterói.

Boletim Semanal da Associação Comercial de São Paulo — Ano II, n.º 94, março de 1945 e n.º 95, abril de 1945 — São Paulo.

Boletim Informativo da Associação Comercial e Rural — Ano III, n.º 1 — Gravataí, Estado do Rio Grande do Sul.

Boletim do Ministério das Relações Exteriores — Ano de 1944, ns. 11 e 12, novembro e dezembro — Rio, 1945.

Boletim da União Panamericana — Fevereiro e março de 1945 — Washington.

Boletim do Serviço Social dos Menores — Departamento do Serviço Social, Secretaria da Justiça e Negócios do Interior — Vol. IV, dezembro, 1944 — São Paulo.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Ano XV — Assuntos Aduaneiros (Ns. 17 a 24); Impôsto de Consumo (Ns. 23 e 24) — Rio.

Relatório apresentado ao Exmo. Sr. Cel. Luiz Silvestre Gomes Coelho, D. Governador do Território pelo Engenheiro Agrônomo F. Coelho Filho, Prefeito do Município — Prefeitura Municipal de Xapuri, Território do Acre — 1943.

Revista Social — Revista de Cultura Geral — Índice dos artigos publicados de setembro de 1943 a setembro de 1944.

Seguro Social — Vol. I, ns. 5-6-7, outubro, novembro e dezembro de 1944 — México.

Trabalho e Seguro Social — Ano III, n. 3, vol. VIII — Março de 1945 — Rio.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Baiano — Ano III, n.º 36, agôsto de 1944 — Bahia.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 82, fevereiro de 1945 — Rio.

A Voz do Mar — Boletim da Comissão Executiva da Pesca — Ano XXIV, n.º 198, janeiro de 1945 — Rio.

Aviação — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — Vol. VIII, n.º 85 — Fevereiro de 1945 — Rio.

Hamann — Economia e Finanças — Ano VIII, março de 1945 — Rio.

Digesto Econômico — Sob os auspícios da Associação Comercial de São Paulo e da Federação do Comércio do Estado de São Paulo — Ano I, n.º 5, abril de 1945 — São Paulo.

D.S.P. — Suplemento de "Administração Pública", revista do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo — Ano I, n.º 13, março de 1945.

Notícias Automobilísticas — Ano XII, n.º 126, fevereiro de 1945 — São Paulo.