

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII

DEZEMBRO DE 1944

Vol. IV - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Henri Fayol	Págs. 3
-------------------	---------

COLABORAÇÃO

✓ As aposentadorias no Uruguai — APARÍCIO MENDES	5
✓ Tributação e planejamento econômico — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA	15
✓ Inflação e Hiper-Inflação — RICHARD LEWINSOHN	21
✓ Apontamentos sobre as instituições orçamentárias brasileiras — BENEDICTO SILVA	26
✓ Seguro Social e Higiene Pública — JORGE BANDEIRA DE MELLO e ZEY BUENO	30
✓ Formas de governo municipal nos Estados Unidos — (Tradução de J. VEIGA)	34
✓ Referências para a organização dos Serviços de Puericultura — R. DE ALMEIDA GOUVEIA	44
✓ O problema da classificação de cargos no Brasil (II) — J. WENCESLAU AMARAL	50
✓ O Hospital dos Servidores do Estado (V) — ARY C. FERNANDES	55
✓ Dos deveres e da ação disciplinar (IV) — LUIZ VICENTE BELFORT DE OURO PRETO	61
✓ A Escola Técnica Nacional — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	64

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Dos crimes contra a Administração Pública (II) — BASILEU GARCIA	98
Pareceres — Julgados	105

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Antiguidade de classe no caso de reversão	118
Notas para o funcionário	129

APERFEIÇOAMENTO:

A análise do trabalho e sua importância no aperfeiçoamento do pessoal	126
O treinamento do pessoal no D. C. T.	129
A Filosofia na Bolívia — GULLIERMO FRANCOVICH	130

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Escriturário	137
--	-----

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	144
Harold Ickes e a Burocracia	152
Henri Fayol e a Ciência da Administração	154

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas	155
--	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

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

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00
Assinatura anual para o exterior Cr\$ 100,00
Número avulso ... Cr\$ 5,00

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

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita unicamente com o objetivo de facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

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

Henri Fayol

Ao ensejo da passagem do dia 19 de novembro, em que ocorreu, há 19 anos, o falecimento de Henri Fayol, o D. A. S. P. promoveu uma reunião de estudos dedicada à memória do grande engenheiro industrial francês, a quem é atribuída, com justiça, a paternidade da Teoria Administrativa.

Com efeito, numerosos depoentes autorizados afirmam que, não só em precedência como em qualidade, a contribuição de Fayol obscurece todo e qualquer outro contingente que a Teoria da Administração possa ter recebido até então. A rigor, não houve teoria administrativa antes de Fayol. Mas, por importantes que sejam as cruzadas teóricas desse grande inovador, o maior mérito de sua obra está no desassombro com que se bateu pela adoção do ensino da Administração. É nesse ponto que se encontra a parte verdadeiramente revolucionária de sua obra.

Antecipando-se de pelo menos seis lustos aos cientistas políticos americanos como White e James Burnham, que hoje preconizam, ainda timidamente, a formação de administradores profissionais, Fayol revelou uma acuidade e uma capacidade de ver claro realmente admiráveis. A leitura de sua obra principal deixa-nos a impressão de que o que o autor pretendia era estimular o aparecimento de uma teoria administrativa e não dar publicidade à "sua" teoria. Proclamava a necessidade imediata de ser elaborada a doutrina da administração e achava que a tarefa não seria nem gigantesca nem difícil, desde que alguns "grandes chefes" se decidissem a expor as próprias idéias sobre os princípios que considerassem mais adequados para facilitar a marcha dos negócios e sobre os meios favoráveis à observância desses princípios.

Dizia convictamente que toda gente tem necessidade, em maior ou menor grau, de noções administrativas para aplicar nos negócios particulares e nos negócios do Estado. Quanto mais elevada a posição do indivíduo, na família ou na carreira pública, maior a necessidade de conhecimentos administrativos. Baseado nessa crença Fayol sustentava que o ensino da administração devia ser geral: rudimentar nas escolas primárias, um pouco mais profundo nas secundárias e muito desenvolvido nas superiores.

Note-se que a idéia de Fayol é fazer da administração uma disciplina fundamental, como, por exemplo, a língua e a matemática, para ser ensinada a partir da escola primária, incorporando-se, assim, à experiência de todos quantos passassem pela escola. Não há negar que a idéia de introduzir uma disciplina moderna, ainda estranha, sobre a qual ainda não havia nem teorias nem compêndios, nos programas escolares de todos os níveis, é uma idéia eminentemente revolucionária. Fayol escandizava-se ante o contraste existente entre as decisões técnicas e as decisões administrativas no seio das empresas. Ao passo que, em assuntos técnicos, nenhum chefe é capaz de transgredir as regras estabelecidas, porque, se o fizer, certamente ficará desprestigiado, nas coisas administrativas todos eles se permitem impunemente as práticas mais diversas, estejam ou não sancionadas pela experiência.

Os chefes de importantes organizações, que adquiriram longa experiência à frente das mesmas, confessam que, com efeito, não há sanções profissionais contra os erros administrativos. Os efeitos sociais decorrentes dessa ausência de sanções e princípios para sujeitar a ação dos chefes dos órgãos públicos talvez sejam muito mais danosos do que se supõe. O engenheiro e o médico, por exemplo, geralmente diligenciam por conhecer as últimas novidades surgidas no setor de sua especialidade — esforçam-se por estar em dia com o progresso da profissão. Assinam revistas, consultam anais, compram as últimas obras publicadas.

Quanto aos dirigentes de empresas particulares e repartições públicas, sejam eles representantes de grupos financeiros, principais acionistas ou representantes de partidos políticos, não lhes é necessário acompanhar os progressos teóricos verificados no campo da administração. A ausência de uma doutrina adequada, que faça as vezes de lastro profissional, insenta-os dessa preocupação. O engenheiro faria figura lamentável no seio da própria classe se ignorasse certos postulados fundamentais. Similarmente, o médico que não conheça as aplicações da sulfanilamida e da penicilina será proclamado um retrógado pelos seus colegas. Entretanto, à mingua de uma base comum de entendimento, de uma doutrina pela qual se aferisse o pensamento e a ação dos dirigentes, estes continuam inteiramente livres para cometerem as mais flagrantes arbitrariedades administrativas, sem que isso lhes acarrete qualquer desprestígio profissional.

Fayol tinha a intuição da existência de uma energia administrativa dispersa e em estado latente, cujo aproveitamento e cultivo implicaria grande benefício para a humanidade, uma vez que os negócios públicos e privados passariam a ser cientificamente dirigidos.

A previsão e o planejamento, a organização, a direção, a coordenação e o controle, funções complementares, integrantes da função administrativa, que Fayol tão bem caracterizou, seriam evidentemente mais bem desempenhadas se todos os cidadãos que atingem posições de direção trouxessem desde a escola primária, incorporados à sua experiência social, as noções e os princípios que sem dúvida nenhuma constituem, ou podem constituir, uma disciplina autônoma, ministrável isoladamente, a exemplo do que já se está fazendo nos Estados Unidos — e no Brasil, em menor escala — e que é, em última análise, a Ciência da Administração.

As aposentadorias no Uruguai

APARICIO MENDES

(Tradução de RUBENS DE SIQUEIRA)

APARICIO MENDES, autor do trabalho que temos hoje a satisfação de oferecer aos leitores da "Revista do Serviço Público", é um eminente jurista e professor uruguaio, conhecido no Brasil não somente pela sua produção intelectual, mas ainda pela sua atuação no último Congresso Interamericano de Advogados, reunido nesta capital, do qual participou destacadamente.

Graduado em 1929, com medalha de ouro, pela Faculdade de Direito de Montevidéu, ingressou logo em seguida no corpo docente da mesma escola superior, onde rege a cadeira de Direito Administrativo.

Exerceu também o magistério no Liceu Zorrilla de San Martin e na Escola Normal, regendo em ambos esses institutos a cadeira de História Americana.

Tem ocupado diversos cargos em seu país, como os de Secretário da Faculdade de Direito, Membro da Côrte Eleitoral, da Comissão Nacional de Educação Física, e Assessor da Chefatura de Polícia de Montevidéu.

Além de seus numerosos trabalhos publicados em revistas podemos ainda assinalar, pelo seu alto valor, os livros de sua autoria "Relaciones Interadministrativas" e "Estudios de Derecho Administrativo", cuja segunda parte está em preparo.

Esses, alguns traços biográficos do Professor Aparicio Mendes, autor do trabalho que a seguir se vai ler, de grande valor e de imediato interesse para os nossos leitores.

*

* * *

SUMÁRIO: 1) Seu valor histórico. — 2) Seguro Social. Risco. Sistemas de cobertura. — 3) Conceito do Seguro Social. — 4) Os planos de segurança social. — 5) Classificação de riscos. Ossorio y Florit. — 6) Riscos que cobre a apo-

sentadoria. Distinções. — 7) Evolução do Instituto em nosso direito. — 8) Formação do conceito de aposentadoria. Etimologia do vocábulo. As primeiras inatividades. Seu fundamento. — 9) Individualização desses elementos em nosso direito positivo. — 10) O ajuste paulatino das formas e terminologia legais. Os fundos. Organização. Vocabulário. Fundamento. — 11) Síntese.

As aposentadorias, reformas e pensões constituem, particularmente dentro de nossa organização, um capítulo fundamental no estudo do instituto mais amplo conhecido sob o nome de "seguro social". Ainda mais: pode-se afirmar que, através do regime de aposentadorias, se estão integrando, pouco a pouco, nossas incipientes formas de previdência social. Foi a propósito das aposentadorias que se apresentou a oportunidade de serem analisados os mais importantes problemas da tutela do empregado desde o ponto de vista da função pública, a princípio, até às demais relações comuns de trabalho, posteriormente; foi em torno da inatividade que giraram os debates acerca da organização dos serviços de previdência em muitos de seus aspectos e que apareceram, também, as primeiras dificuldades técnicas do seguro social.

Devemos, pois, desde que as consideramos parte integrante daquele instituto, dar uma idéia elementar do mesmo, a fim de fixar, com exatidão, a posição que ocupam no sistema.

2. O perigo eventual de não estar em condições de satisfazer determinadas necessidades essenciais ou vitais inspira o sentimento e a idéia — já que ambos estão contidos no conceito — da previdência. O acontecimento futuro que pode provocar esse prejuízo ou dano denomina-se *risco*. O risco,

(*) *Nota do tradutor* — Aposentadoria em castelhano é "jubilación" e daí a razão de ser dos comentários do autor. Aliás temos em português a palavra "jubilação" empregada "sensu strictu", antes do nosso Estatuto, para a aposentadoria de professores.

encarado em função da coletividade, é afrontado ou coberto pelos princípios do *seguro social*.

Antes, porém, de chegar à defesa da sociedade, mediante a tutela de seus componentes (indivíduo, família ou agremiação), um grande trajeto foi percorrido.

Na primeira etapa, a proteção se fez em consideração ao indivíduo e se inspirou na generosidade. Ou o indivíduo se bastava a si mesmo, constituindo, com seu esforço, fundos de reserva, ou prescindindo das projeções sociais de sua situação, recebia, por piedade, o apoio de seus semelhantes. Apesar, porém, destes procedimentos, existia a miséria. A economia, o acúmulo de fundos com sacrifício do bem-estar atual e certas formas rudimentares de mutualismo aparecem, então, como primeiras exteriorizações da previdência.

No estágio seguinte, o risco deixa de ser um problema individual, que preocupava pura e exclusivamente aos dotados de sentimentos superiores, para transformar-se em uma questão de interesse social, em que domina, primeiro, a solidariedade e, finalmente, a idéia de um direito formalmente consagrado. A indigência e a invalidez perturbam o equilíbrio da coletividade afetando a produção, criando encargos, complicando a ação múltipla do Estado. Inicia-se, assim, o estudo de todos os problemas provocados por esses riscos, com o fim de evitar os prejuízos sociais consequentes.

OSSORIO Y FLORIT condensa admiravelmente os sistemas de cobertura dos riscos do trabalhador (1).

A chamada "*relação patriarcal*" assegurava a proteção dos operários pelos patrões dentro de uma indústria pequena em que se fazia possível o contato direto e permanente entre uns e outros. Um tanto de generosidade e outro tanto de egoísmo faziam com que os empregadores cobrissem certos riscos de seus empregados e famílias. Isto, porém, ainda oferecia sérios inconvenientes. Além de incerta, nem sempre era patível com a dignidade do socorrido, atava-o pela gratidão e estancava, por essa razão, as relações do trabalho em benefício do capital (2).

A "*beneficência privada*" contribuiu, em grau maior, para formar o instituto da previdência. Com seus defeitos, particularmente de índole moral, serviu para despertar o interesse coletivo criando fundos importantes e dando publicidade aos problemas do trabalhador. O Estado, tocado em seu zelo, inquietado pelas proporções sociais e econômicas dos riscos, absorve os esforços da "*beneficência privada*", oficializa suas atividades e recursos e, em um plano superior, em nome da coletividade, cuja contribuição se faz necessária, afronta determinados riscos pelo sistema da "*assistência pública*".

O socorro fundado na piedade, a ajuda recebida como mercê, transforma-se em um direito do necessitado e em uma obrigação do Estado. Sem embargo, estamos longe da verdadeira, ou pelo menos, da solução mais racional. A assistência pública é prestada em condições tais que mantém, em sua exteriorização, a idéia humilhante do favor feito ao pobre ou ao desvalido. Os serviços são pesados, incompletos, consomem parte importante dos recursos em gastos de administração e, como já se observou muito bem, desvinculam os benefícios do esforço ou colaboração diretos dos necessitados.

A "*economia individual*" favorece a obra de previsão, mas tem um campo reduzido para desenvolver suas aplicações nesta matéria. A classe mais numerosa e necessitada — e, acerca deste ponto, as opiniões são unânimes — tem recursos mínimos que tornam impossível a acumulação de reservas. A economia, em nosso conceito, influi indiretamente para formar grandes massas de capital que o Estado pode usar como fonte tributária, ou como recursos especiais destinados a cobrir riscos.

Um passo mais e nos achamos frente ao "*seguro individual*", forma que criou, em certos momentos, grandes esperanças. Hoje, sem se desprezar sua utilização em certos casos, dá-se-lhe um valor relativamente pequeno na grande tarefa de afrontar os riscos sociais. Por sua natureza, o seguro é uma operação lucrativa, de interpretação estrita. O segurado deve, pois, além da contribuição para

(1) MANUEL OSSORIO Y FLORIT, *Seguros Sociais* — Págs. 12 a 26.

(2) Em nossos dias as grandes empresas, independentemente de suas obrigações legais, tomaram sobre si serviços tutelares como a instalação e manutenção de Sana-

tórios, Escolas, Hotéis e Acampamentos de Férias para seu pessoal, etc. Tal ajuda, com caráter complementar, tem uma importância excepcional que a coloca em um plano mui distinto, por certo, do da primitiva "*relação patriarcal*".

cobrir seu risco, facilitar um lucro à Empresa. Se a economia é ineficaz, por não estar ao alcance da maioria, o seguro individual é mais inaplicável ainda, de vez que, além da constituição do fundo, se torna necessário agregar a margem de lucro para o segurador. O argumento de que o encargo pesa sobre o patrão é destruído ao considerar-se que, além da previdência pura, é imposto à indústria ou ao comércio, um encargo que acarreta lucros para instituições oficiais ou privadas e que se reflete socialmente em outro terreno, por aumentar o custo de produção.

Por fim, temos os “processamentos mutualistas”. O apoio recíproco dos necessitados e de suas contribuições forma instituições e capitais de certa entidade, que podem cobrir determinados riscos.

Mas o mutualismo em tôdas as suas formas (“friendly societies”, “guildas”, “sociedades mutualistas”) é também insuficiente pelas naturais limitações contributivas, problemas de administração e fatal desnaturalização ao alcançar certo grau de desenvolvimento.

Antes de chegar ao “seguro social”, o Estado aplica duas formas especiais de tutela, de alcance e fundamento muito diferentes, que, completadas com os princípios facilitados pelos processamentos que acabamos de mencionar, formam a estrutura daquele instituto. Referimo-nos às “aposentadorias” em geral e às chamadas “pensões não contributivas”.

As “pensões não contributivas”, cuja implantação pela primeira vez é atribuída à Dinamarca, em 1891, como auxílio de pobreza ou indigência (entre nós adotaram a forma de “pensões à velhice”), traduzem-se por um favor feito unilateralmente, sem contribuição do protegido, para o que se afetam fundos limitados sem proporção com os serviços. Seu caráter vexatório, a insegurança do subsídio, o montante reduzido da pensão, tiram transcendência social a esta forma que, ao evento das aposentadorias gerais ou do seguro social, perde sua razão de ser.

3. O “seguro social” — a grande ilusão contemporânea — não é, em nosso conceito, mais que uma refundição e ajuste técnico do conjunto de meios idealizados e aplicados até hoje para combater certo número de riscos fundamentais. Do ponto de vista ontológico, OSSORIO Y FLORIT (3)

observa, com efeito, que o “seguro social” ou “seguros sociais” constituem uma forma em que se mesclam e combinam o seguro individual, a mutualidade e a assistência pública. Têm, do seguro individual, os elementos técnicos (cálculo de probabilidades, cotizações) e a colaboração essencial do futuro beneficiado; da mutualidade, têm o apoio recíproco, a acumulação de recursos em um grande fundo de utilidade geral; e, finalmente, da assistência pública, a contribuição do Estado nos aspectos econômico e jurídico.

Este é o critério por que BEVERIDGE (4) encara, igualmente, a instituição, ao defender a unificação do Seguro, no que se refere às contribuições e aos trâmites administrativos.

Em síntese, o Seguro Social mediante a utilização de uma técnica depurada, que se baseia na interdependência dos recursos e dos riscos encorajados coletivamente, pretende substituir a iniciativa individual e isolada, suprimindo a superposição contributiva, a conseqüente perda de fundos, o desgaste patrimonial provocado pelos serviços administrativos coincidentes e a margem de lucros indevidamente admitida pela previsão atual.

4. Mas, além da cobertura dos riscos, tem sido procurada ultimamente a defesa da Segurança Social, mediante planos mais ou menos ambiciosos e em que há muito de político (5). Deixarão essas iniciativas, uma vez passada a onda de entusiasmo que as inspira, dois grandes ensinamentos: primeiro, que não há possibilidade de estabelecer seguros sociais eficazes fora de um sistema no qual se encarem os riscos em forma integral (6) e, segundo, que a verdadeira política social deve, estimulando tôdas as formas individuais e coletivas de cooperação, resolver os problemas do trabalho em suas próprias fontes e facilitar a recuperação de aptidões em tôdas as suas ordens (7).

(4) WILLIAM BEVERIDGE, *Seguro Social e Serviços Afins* — Parágrafo 30.

(5) O próprio plano Beveridge não escapa a este propósito.

(6) Informe do Dr. L. C. March, no Canadá, projeto Wagner-Murray, nos Estados Unidos, informe do “Social Security Board” (S.S.B.) do mesmo país e, também nos Estados Unidos da América do Norte, informe da Junta de Planificação dos Recursos Nacionais (*National Resources Planning Board*; em abreviatura: N.R.P.B.).

(7) Neste sentido é admirável o espírito determinante e o trabalho do “Interdepartmental Committee to Coordinate Health and Welfare Activities” e, em maior grau, da “Federal Security Board”.

(3) Obra citada, Pág. 29.

Estes planos de Seguro Social e, com maior razão, de Segurança Social, tanto pelas proporções de seu delineamento como pelo otimismo que criaram, abarcam teoricamente o "maximum" de riscos. Um exame detido permite comprovar, todavia, que o que se ganha em extensão, perde-se em profundidade, cobrindo em alguns casos uma proporção reduzida do risco.

5. Nosso estudo, limitado às aposentadorias, não nos permite entrar na análise de cada um dos aspectos que compreende o sistema. Enfrentaremos, portanto, a tarefa de considerar os Seguros Sociais em conjunto, com o único fim de desenvolver as possibilidades e alcance da inatividade, seja como parte medular, seja como um dos as-

A primeira incumbência da coordenação das tarefas entregues às distintas dependências do Governo, encarregadas de abordar os problemas da saúde pública e bem estar geral.

A "Federal Security Agency", criada em 1939 pelo Poder Executivo no uso das faculdades conferidas pelo "Reorganization Act", tem o controle dos serviços públicos de segurança social e econômica que impulsionam a educação e conservação da saúde dos cidadãos. Tem atualmente este organismo a coordenação dos seguintes serviços:

"Civilian Conservation Corps" (Corpo de Conservação Civil) entidade que proporciona ocupação e "treinamento" vocacional aos cidadãos de 17 a 23 anos de idade que estão desempregados;

"National Youth Administration" (Administração da Juventude Nacional), corpo que presta ajuda à juventude — entre os 16 e 24 anos de idade, facilitando ocupação adequada aos estudantes e aos egressos de certos estabelecimentos educacionais;

"Office of Education" (Bureau de Educação) que constitui um serviço informativo e de difusão sobre questões educacionais internas e internacionais;

"Social Security Board" (Junta de Segurança Social) entidade que tem a direção da política social nos aspectos abarcados, em princípio, pela "Federal Security Agency";

"American Printing House for Blind" (Imprensa Nacional para Cegos);

"Public Health Service" (Serviço de Saúde Pública);

"Food and Drug Administration" (Administração de Produtos Alimentícios e Medicinais);

"Hospital St. Elizabeth" para o cuidado e tratamento de enfermidades mentais, em especial dos membros das forças armadas;

"Hospital Freedman" que facilita assistência médica gratuita aos residentes do distrito de Colúmbia, que não se encontrem em condições de enfrentar os gastos pertinentes;

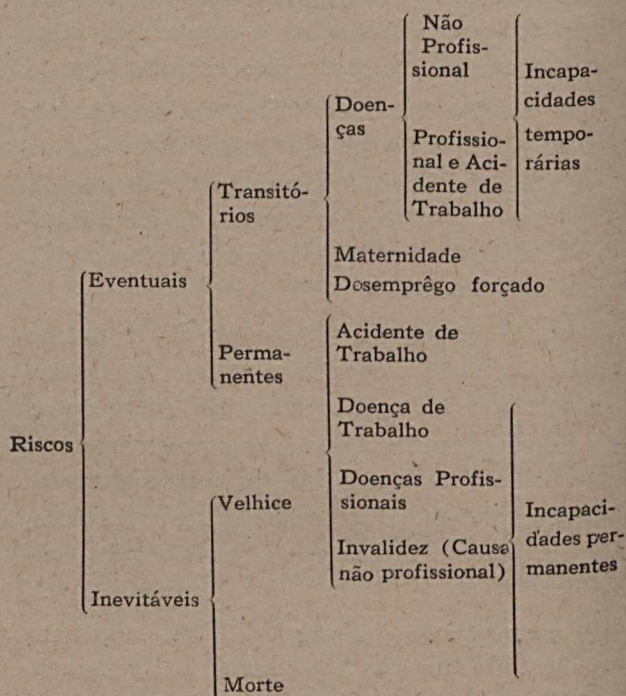
"Columbia Institution for the Deaf" (Instituição Colúmbia para os Surdos) que tem em seu seio o "Gallaudet College" único estabelecimento no mundo de ensino superior para surdos;

"Howard University" que proporciona educação à população jovem de cor dos Estados Unidos. (Ver "El Sistema Estadounidense de Seguros Sociales — Esquema de su organización", por Rodolfo Enrique Barbagelata em "Jurisprudencia Argentina", Año IV, n.º 1.229 (Fevereiro de 1942)).

pectos da Instituição ou, em uma terceira hipótese, como procedimento complementar.

Eliminada a discussão referente à unidade ou multiplicidade dos riscos, devemos, aceitando como fato incontroverso a existência de um conjunto de problemas sociais, objeto da previdência, separar aqueles que, na atualidade, merecem preferentemente a atenção do direito e da doutrina.

Os critérios de divisão dos riscos variam extraordinariamente. Por considerar que a classificação formulada há pouco por Ossorio y Florit (8) dá uma perfeita idéia de conjunto a reproduzimos aqui:



6. Quais são os riscos que cobrem as aposentadorias?

Para contestar a esta pergunta devemos recordar, primeiro, que existem dois conceitos ou aceções da palavra aposentadoria e, segundo, que a evolução do instituto o apresenta com distinto alcance segundo o momento em que seja encarado.

Como teremos oportunidade de ver, em um sentido estrito e na 1.ª etapa, a aposentadoria é um estado ou situação que beneficia direta e imediatamente ao empregado. A pensão se apresenta como uma vantagem transmitida à família através do funcionário desaparecido. Domina, entre nós, sem embargo, o conceito amplo do vocábulo apo-

(8) Ossorio y Florit. Op. cit., pág. 11.

sentadoria que compreende tôdas as formas de inatividade, i.é., a aposentadoria propriamente dita, a reforma e as pensões (9).

Se tomamos o termo em sentido estrito, a aposentadoria primitivamente cobriu o *risco de velhice* e, em alguns casos, o de *invalidez*. Mais ainda: entendemos que sua função original, que a idéia madre do instituto foi precisamente a de segurar os servidores do Estado contra os riscos de velhice e invalidez.

Ao contrário, se se dá à palavra aposentadoria o significado amplo que hoje domina, ela, além dos riscos de velhice e invalidez, cobre, também, o de morte.

Em outro aspecto, convém examinar-se a extensão de cobertura de riscos da inatividade.

7. A história da instituição que nos ocupa permite, com efeito, observar um duplo movimento expansivo. Por uma parte se vai dilatando o núcleo de funcionários favorecidos até que fica integralmente coberta a função pública e, em um esforço final, se desloca dêsse terreno passando pelos agentes dos serviços públicos para alcançar, finalmente, toda a classe trabalhadora.

Independentemente do já referido, por ausência de uma clara orientação em matéria de previdência social, foram-se agregando às leis de aposentadoria serviços complementares próprios de um verdadeiro plano de seguros. Tal é o que se observa, por exemplo, com o regime de aposentadoria da Indústria, Comércio e Serviços Públicos (10). A reforma de 1934, chamada "reajustamento de aposentadorias" ampliou os efeitos da dispensa sobre a inatividade reconhecendo-lhe, além de seu caráter de *causa* corrente de aposentadoria, a geração de subsídios, uma aposentadoria especial chamada "revogável" ou a "térmo" e, por fim, enxertou na instituição as "Bôlsas de Trabalho" (11).

Assim encarada, a inatividade, saindo de seus domínios histórico e natural, protege riscos transitórios obrigando a rever suas formas tradicionais.

Tôdas as leis fundamentais nesta matéria mantêm para cada atividade ou serviço, com o nome

de "aposentadoria" no sentido estrito ou de "reforma" em casos excepcionais, a cobertura do risco *inevitável* na classificação de Ossorio y Florit, que poderíamos chamar também *fatal*, de "velhice". Com a denominação geral de "pensão" nosso direito positivo cobre o risco, igualmente *fatal* ou *inevitável* de "morte", assegurando a proteção da família, de acôrdo com a clássica pensão de "viuvez e orfandade" (12).

Com diferenças que examinaremos mais adiante, a primitiva tutela de ancianidade ou velhice se dilatou através dos *riscos eventuais* de "invalidez" seja com incapacidades permanentes, ou simplesmente transitórias. A "incapacidade" (inutilização para o trabalho, acidente no trabalho, doença profissional e inutilização absoluta) é causa *privilegiada, antecipada ou temporal* de aposentadoria, segundo os casos, para o pessoal chamado civil do Estado (lei de 2 de julho de 1940, art. 18) e posteriormente (lei de 23 de maio de 1941, artigo 1.º) para os funcionários escolares. A impossibilidade física para o desempenho de tarefas por causa de doença ou acidente não contraída em atos do serviço (risco transitório de doença não profissional e acidentes comuns) também está contemplada naquela lei (Art. 18. Inc. 3.º Ap. B.) como na Orgânica Militar de 18 de setembro de 1941.

O pessoal militar, de acôrdo com a lei citada, cobre o risco de "velhice" mediante a chamada "reforma obrigatória" (Art. 344) que igualmente ampara a inaptidão física ou mental.

Os empregados bancários, oficiais e privados e da Bôlsa de Comércio (lei de 14 de maio de 1925 e complementares), os Escrivães Públicos e pessoal auxiliar (lei de 15 de outubro de 1941) têm protegidos os riscos de velhice e incapacidade permanente nas condições gerais antes apontadas.

As aposentadorias antecipadas por exoneração ou compensações, quando não podem configurar-se àquela, constituem na ordem em que se aplicam uma previsão rudimentar frente ao risco de desocupação (dispensa). Os Trabalhadores Rurais (Decreto-lei de 20 de janeiro de 1943, art. 11) estão defendidos, no aspecto com que agora nos ocupamos, da invalidez, velhice, desemprego e desocupação.

(9) Ver nossos "Estudios de Derecho Administrativo. Derecho Jubilatorio". Capítulo I.

(10) Lei de 11 de janeiro de 1934.

(11) Ver nossos "Estudios. Derecho Jubilatorio". Capítulo II. Nos. 5 e seguintes.

(12) Lei da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Estado, de 13 de março de 1829.

Os funcionários escolares têm (leis de 18 de setembro de 1925, 5 de janeiro de 1933, art. 132 e 23 de maio de 1941, art. 4.º) uma proteção excepcional de maternidade que se estendeu ultimamente, em outro sentido, ao funcionalismo nacional (Estatuto do Funcionário) (13).

E' com relação ao pessoal da Indústria, Comércio e Serviços Públicos onde se nota a mais acentuada dilatação de cobertura de riscos.

A lei de 11 de janeiro de 1934 reviu o regime de aposentadoria dos Empregados e Trabalhadores de Serviços Públicos, Sociedades Anônimas e similares que se havia formado pela extensão empírica dos benefícios previstos pela Caixa criada em 1919. Pretendeu-se dar fisionomia ao Instituto que, a partir de então, recebeu o nome de "Caixa de Aposentadorias da Indústria, Comércio e Serviços Públicos".

No ano anterior (lei de 3 de dezembro de 1933) haviam sido incorporadas à inatividade as pensões não contributivas denominadas correntemente "Pensões à Velhice" e qualificadas por lei "Pensões à Velhice e à Invalidez" (leis de 11 de fevereiro de 1919, 13 de agosto de 1925 e decreto-lei de 16 de abril de 1933) ao incorporar-se ao Instituto de Aposentadoria e Pensões do Uruguai o Instituto de Pensões à Velhice.

Agora, dando um passo mais, estabelece-se o Seguro de Invalidez (Art. 7.º da citada lei de 11 de janeiro) que compreende indenização de aci-

(13) As pensões estão consagradas com um critério mais uniforme para todas as atividades que acabamos de indicar e se admitem como uma consequência ineludível da aposentadoria ou reforma. Somente chamamos a atenção desde agora acerca de duas particularidades de nosso regime.

A primeira, de caráter orgânico, corresponde à inatividade na esfera militar. Enquanto que a reforma — termo equivalente à aposentadoria, dentro deste corpo funcional, segundo se viu — se traduz por uma "mudança de situação" que não altera os quadros pressupostos, a pensão se nutre com um patrimônio especial (o velho fundo da piedade ou Montepio) que administra uma Caixa. Daí termos Caixa de Pensões Militares exclusivamente e não, como nas demais atividades ou grêmios, Caixas de Aposentadoria e Pensões.

A segunda, como uma claríssima manifestação do processo de socialização da inatividade, aparece em 1919 (lei de 6 de outubro, art. 43) sob a forma de pensão em vida do titular (até então a pensão cobria o risco de morte) que se completa pela lei de 11 de janeiro de 1934 (artigo 43, modificado) para o pessoal do Comércio, Indústria e Serviços Públicos e, por fim, alcança o pessoal civil (lei de 2 de julho de 1940, art. 44) estendendo-se, em uma etapa final, ao escolar (lei de 23 de maio de 1941) e ao bancário.

dentes de trabalho regulada pela lei de 26 de novembro de 1920 e atendida pelo seguro corrente (Banco de Seguros do Estado) e doenças profissionais (14).

Em segundo lugar, enfrenta-se, de forma mais racional para as atividades compreendidas pela Caixa mencionada, o *risco de dispensa*, que se traduzirá ou por aposentadoria antecipada se se integram os elementos pertinentes ou por uma aposentadoria "temporal", também chamada "revogável" (considerada subsídio de desemprego, art. 18, bis, inciso C da lei de 11 de janeiro) ou "seguro de desemprego" (decreto de 29 de novembro de 1935, art. 37) ou por subsídios mensais limitados, independentemente das indenizações de origem contratual (15).

Como um prolongamento do risco que acaba de ser indicado, encara-se, por último, o *desemprego forçado*, coordenando a oferta e a procura de braços por meio de Bolsas de Trabalho dentro do mecanismo da Caixa (Art. 17).

Esta tutela se estende por exceção, já que se trata de empregados e operários da indústria e do comércio, ao pessoal operário de todas as dependências do Estado, Municípios e Serviços Descentralizados (Art. 19).

Em síntese, nossa legislação foi incorporando aos riscos que tradicionalmente cobria a inatividade, outros de índole distinta, que tendem a transformar o instituto ou a chegar, por seu intermédio, como o temos insinuado, à constituição de um plano de Seguros Sociais. Assim o entendeu o legislador em 1934 ao encomendar à Caixa de Aposentadorias da Indústria, Comércio e Serviços

(14) A lei de 28 de fevereiro de 1941 sobre "Acidentes do Trabalho e Doenças Profissionais" entregou ao Banco de Seguros do Estado, novamente, a proteção desses riscos dentro das fórmulas do Seguro comum, lucrativo, sem prejuízo da tutela prestada pelo regime de inatividade.

A nova lei dá o conceito de "doença profissional" (artigo 68) protegido por ela. Para a determinação deste risco vejam-se as leis de 11 de janeiro de 1934, (art. 8.º, inc. A), de 17 de dezembro de 1937, decretos de 9 de setembro de 1937, 31 de agosto de 1939 e 13 de março de 1940.

(15) Ver nossos trabalhos: *La Huelga y los Derechos Jubilatorios*, em "La Ley", tomo 29 (16 de fevereiro de 1943) ou *Efectos de la Huelga sobre los Derechos Jubilatorios regidos por la Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos* em "Revista del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay", ano V, n.ºs 31-33, págs. 29 a 81 ou "Estudios de Derecho Administrativo. Derecho Jubilatorio", cap. II.

Públicos, a redação de um projeto de Seguros Sociais baseado na divisão de riscos "de maneira que os montepios e demais recursos de aposentadoria se distribuam ao serviço de cada risco nas proporções necessárias (16).

8. A *aposentadoria*, que tem sido definida com distintos critérios e em função de distintos elementos, é, como temos visto, uma forma de previdência com que se cobriu, a princípio, o risco de velhice e, em alguns casos, também, o de invalidez. Seu alcance primitivo e o critério aplicado para sua satisfação criaram-lhe uma estreita vinculação com o sôlido, a tal ponto que muitos autores a consideraram como a continuação da remuneração, além da atividade, ou também como um sôlido diferente. Já temos tido oportunidade de expressar que esse nexó entre aposentadoria e sôlido, perfeitamente explicável nas etapas iniciais do instituto e mantido por inércia na velha legislação não se justifica na terminologia contemporânea (17).

ESCRICHE considera, consentâneo com essa noção tradicional, que a aposentadoria é a "relevação de trabalho ou carga de algum emprêgo, conservando, aquele que o tinha, as honras e o sôlido, em todo ou em parte" (18). Pode observar-se nesta definição o exato conceito da época. O funcionário, geralmente militar ou político, abandona o serviço, retira-se da atividade, mantendo-lhe o Estado o sôlido e as dignidades da investidura. Entre a atividade e a inatividade não se produz em tais condições outra troca aparente que o abandono do trabalho (19).

(16) Lei de 11 de janeiro de 1934. Art. 63: "Dentro dos 5 anos seguintes à promulgação da presente lei, a Caixa realizará uma avaliação atuarial dos Fundos que administra e proporá ao Poder Executivo um projeto sobre seguros sociais que cubra todos os riscos do Trabalho.

"O projeto de seguros sociais a que se refere a parte anterior, basear-se-á na divisão de riscos, de maneira que os montepios e demais recursos de aposentadoria, se distribuam ao serviço de cada risco, nas proporções necessárias".

(17) Em nossos *Estudios*, cap. I, n.º 12. Em ocasião oportuna trataremos do ponto com maior amplitude.

(18) *Diccionario de Jurisprudencia y Legislación*.

(19) Para algumas atividades, todavia, mantém o direito contemporâneo, na aposentadoria, o tratamento correspondente ao cargo. Na carreira militar, por exemplo, este conceito — que iremos tocando à medida que avançarmos no tema — se conserva com grande nitidez. O militar reformado, com efeito, tem, com certas limitações, o tratamento e dignidade de seu posto.

A história da origem como do fundamento da aposentadoria facilitam uma noção exata, tanto de sua natureza, como de seu alcance atuais.

A etimologia do vocábulo o associa à idéia de liberação do trabalho por ato gracioso. Aposentadoria (*) é palavra que, através do grego, chegou a nosso idioma pelo hebreu (iôbel) dando a idéia do "som agudo e prolongado como o da buzina ou trombeta ao som da qual se anunciava o ano de remissão, que equivale ao ano de jubilação ou jubileu..." (20)

Se nos remontamos à origem, vemos a aposentadoria como um ato gracioso pelo qual se assegura aos mais eficientes servidores uma ancianidade honrada ou uma invalidez tranqüila. Como é lógico, tais mercês beneficiam particularmente os militares, cuja profissão, além de ser fundamental para a manutenção do Estado, absorve totalmente suas energias, impedindo-lhes a formação de fundos de reserva (21).

Isto explica porque o regime de pensões que aparece em primeiro lugar se refere aos militares e aos marinheiros. A organização dos exércitos permanentes a partir do século XVI obriga a encarar particularmente os problemas provocados pela invalidez dos militares. Adota-se, a princípio, a solução elementar — que repercutirá profundamente no sistema de inatividades para esta classe — de assegurar a subsistência com a manutenção dos soldos sem atividade. São os conhecidos "mortes-payés", das praças ou cargos de guerra.

No século XVIII se estabelecem os cargos de "religieux-lais" nos conventos onde os militares vivem sua invalidez ou senectude. Os conventos podem substituir esse serviço mediante uma pensão. Por fim, o "Hotel des Invalides" substitui essa função, para que, os que não podem ali ser acolhidos, se beneficiem com um sôlido de pensão, com o caráter de um favor real (22). Para os

(20) PEDRO FELIPE MONLAU, *Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana* — Vocábulo "Jubileo". Ver também *Diccionario de la Academia Española*, palavra "Jubileo".

(21) H. Berthélemy observa desde este ponto de vista que a venalidade dos ofícios aplicada aos serviços financeiros suprimia praticamente, no antigo regime francês, a questão da aposentadoria para os funcionários civis.

(22) Tal é o processo seguido em França, que pode considerar-se típico para esta etapa da história da instituição. Ver H. BERTHÉLEMY, *Traité Elementaire de Droit Administratif*, 12.ª edição, págs. 438 e 929.

marinheiros de guerra, Colbert instituiu a Caixa de Inválidos da Marinha, merecedora de especial consideração.

9. Em nosso direito, encontramos vestígios claros destes conceitos originais do instituto. Bielsa (23) recorda a "aposentadoria sem sôlido" firmada por Rivadávia a 28 de novembro de 1811, medida logo generalizada, na qual, qualquer que seja o fim mediato previsto, está presente esse elemento moral, que supõe o tratamento ou conservação da dignidade do cargo a que se refere Escriche.

O caráter gracioso, de favor do Estado, se acha expressamente estabelecido em muitas leis de princípios do século passado e ainda mais recentes. A lei de 23 de maio de 1826, do Congresso Geral Constituinte das Províncias Unidas do Rio da Prata, reconheceu aos Trinta e Três Orientais "prêmios" constituídos por soldos de inatividade aos quais a lei uruguaia de 14 de julho de 1830 chamou "pensões". A lei sobre "invalidéz, viuvez e orfandade" (24) em matéria militar reservava à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa — com a mais ampla liberdade — a faculdade de conceder, além disso, "Favores e prêmios" a que se houvessem feito credores "os indivíduos das Divisões do Estado". Em fins do século, uma das leis mais completas da época, como teremos oportunidade de ver (25), considerou a aposentadoria gerada pelo causal de impossibilidade como "um favor que a lei concede àqueles que com mais de 10 anos de serviços" provem cabalmente que não podem continuar no exercício do cargo (Artigo 9.º). O caráter piedoso das aposentadorias, reformas ou pensões encontra igualmente acolhida na lei madre de Aposentadorias Civis (26) e no Código Militar (27) que criam o histórico Montepio definido por este último como "instituição piedosa que têm por objeto o socorro das famílias dos militares" (art. 583).

10. Sem embargo, à medida que o movimento legislativo aumenta em intensidade e extensão o

vocabulário e as formas vão adquirindo maior precisão. Do conjunto normativo podem extrair-se, assim, os termos e conceitos que hoje dominam.

Para o pessoal civil desde o primeiro momento (1838) adotou-se o sistema *contributivo* estabelecendo, segundo se viu, o fundo de Montepio para fazer frente ao "pagamento de rendas de aposentadorias e pensões". Esse Montepio chamado "geral de Ministério" e nutrido com o "sôlido de um dia de cada mês" dos empregados civis, cobre, pelo menos em parte, o serviço direto (aposentadoria ou reforma) e o indireto (pensão).

Para a atividade militar se segue o mesmo sistema, a partir de 1835 (28), tratando-se de pensões a viúvas e filhos menores de militares. Estes, porém, de acôrdo com um critério que todavia hoje se mantém, não ligam o destino da reforma aos fundos de pensão. O Código Militar, portanto, deu ao Montepio alcance distinto do fixado pela lei civil. Esta função restringida é, além disso, a que poderíamos considerar tradicional. O decreto de 31 de outubro de 1890 referente aos funcionários da Fazenda no Brasil diz que o Montepio "tem por fim prover a subsistência e amparar o futuro das famílias dos mesmos empregados quando estes falecerem ou ficarem inabilitados para sustentá-las decentemente" (29).

Essas aposentadorias, reformas e pensões *contributivas* seguem o procedimento empírico de entregar os fundos ao Estado, cujo Tesouro se encarrega da administração, sem individualizá-los dentro do patrimônio público. As pensões *não contributivas* provenientes de leis especiais (30) têm, desta maneira, mui pouca diferença jurídica daquelas. Recentemente, em 1896, os fundos correspondentes a um serviço (Caixa Escolar de Aposentadorias e Pensões) se delimitam e se contabilizam em forma própria, descentralizando-se do Tesouro. A partir de então estende-se o critério, criando-se em condições similares a Caixa de Aposentadorias e Pensões Civis (1904) à qual se entregaram em 1925 os fundos especiais das Reformas Policiais, a Caixa de Aposentadorias e Pen-

(23) RAFAEL BIELSA, *Ciencia de la Administración*, página 139, em chamada.

(24) Lei de 13 de março de 1829, art. 7.º.

(25) Lei Ciganda, criadora da Caixa Escolar de Aposentadorias e Pensões Escolares, de 28 de maio de 1896.

(26) Lei de 5 de maio de 1838, art. 9.º.

(27) Lei de 7 de julho de 1884, arts. 583 a 616.

(28) Lei de 19 de março de 1835.

(29) Ver THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 355. Ver também Regulamento do Montepio espanhol, de 7 de fevereiro de 1770.

(30) Art. 17, inciso 13 da Constituição de 1830.

sões de Empregados e Operários de Serviços Públicos (1919), a Caixa de Aposentadorias e Pensões de Empregados das Instituições Bancárias e Bôlsa de Comércio (1925), de caráter misto (31), a Caixa Notarial de Aposentadorias e Pensões (1941), primeira que se pode considerar privada (32) e Caixa de Trabalhadores Rurais (1943).

As pensões de velhice e indigência, não contributivas, que formam o que poderíamos considerar o terceiro grande grupo do corpo de inatividade ou classes inativas (33) em sentido amplo, aparecem em 1919 com administração bancária de fundos (34) que passa a formar um Bureau em 1933 (16 de abril), constituindo, em seguida, (dezembro do mesmo ano), uma Secção do Instituto de Aposentadoria e Pensões com o nome de Instituto de Pensões à Velhice. Em 1943, com separação de fundos, se transforma em uma secção da Caixa de Trabalhadores Rurais.

Em 1933 é feita a fusão dos serviços fundamentais no Instituto de Aposentadoria e Pensões

(31) Os empregados das instituições Bancárias Oficiais podiam incorporar-se a esta Caixa segundo o art. 14 de sua Lei Orgânica. (14 de maio de 1925). Posteriormente o decreto-lei de 29 de janeiro de 1943 declarou sua filiação obrigatória.

(32) O Estado não assume nenhuma responsabilidade pecuniária vinculada à subsistência do instituto, limita-se ao cumprimento da lei no que lhe seja pertinente (artigo 7.º da lei de 15 de outubro de 1941).

Apesar deste texto bem como da declaração do art. 1.º do decreto-lei de 29 de janeiro de 1943, reorganizador da Caixa Bancária, as soluções não são tão simples. Mais adiante voltaremos ao tema.

(33) Dentro das *classes inativas* podemos, tendo em conta os elementos que agora estudamos, separar 3 grandes grupos:

a) Inatividades servidas com fundos especiais, e com regime jurídico próprio, sobre base contributiva;

b) Pensões por graça especial, com suas variedades, servidas de Rendas Gerais e regidas por suas leis específicas, que não chegue a constituir regime;

c) Pensões não contributivas, satisfeitas por fundos especiais e com processamento de repartição.

Não entramos no momento, como é natural, na análise do regime financeiro nem nas distinções mais sutis como as impostas por leis especiais que completam os fundos próprios com Rendas Gerais (lei de 8 de janeiro de 1942, art. 9.º).

(34) Banco de Seguros do Estado.

do Uruguai (35), deixando à margem a Caixa Bancária e as Pensões Militares (36).

Quanto à terminologia, nossa legislação é atualmente bastante clara sem que possa afirmar-se por isto que não existam vocábulos antiquados ou ambíguos. A *aposentadoria* é palavra que expressa ou o instituto (sentido amplo) ou o benefício direto em geral (sentido restrito); a *reforma* se usa com esta última acepção na esfera militar e para o pessoal de polícia; a *pensão* se emprega em geral como nome do benefício indireto (aos familiares), dentro do regime e como nome dos atos graciosos do Parlamento (pensões por graça especial), fora do regime e das coberturas de riscos não contributivas (Pensões à Velhice) (37).

De graça, mercê ou prêmio, ao implantar-se o regime contributivo com separação e administração própria de fundos mediante Caixas, as aposentadorias robusteceram a idéia de um direito até chegar a adquirir, por alguma manifestação legal e através de mais de uma opinião, o caráter de um direito contratual (38). Se bem que esta tese individualista não se tenha impôsto, o Estado.

(35) Em idêntico processo acaba de culminar o regime argentino ao intervir nas Caixas Nacionais organizadas pelas leis n.ºs 4.349 (de Aposentadorias e Pensões Civis), 10.650 (de Aposentadorias e Pensões de Empregados Ferroviários), 11.11C (de Empresas Particulares de Serviços Públicos), 11.575 (de Aposentadorias Bancárias), 12.581 (de Aposentadorias de Periodistas), e 12.612 (Aposentadorias, Pensões e Reformas da Marinha Mercante Nacional), dissolver suas Diretorias e criar o Conselho Nacional de Previdência Social. Decreto n.º 10.429, de 25 de abril de 1944.

No Brasil substituiu-se o sistema de montepios de funcionários públicos em 1926 "por um novo regime de pecúlios baseado nas instituições de seguro". O Decreto n.º 5.128 criou o "Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União" que, em 1934, se transforma em I.P.A.S.E. ("Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado"). Ver BRANDÃO CAVALCANTI, op. cit., vol. III, págs. 355 e seguintes.

(36) Sobre o aspecto orgânico, ver cap. III.

(37) Ver nossos *Estudios*, cap. I, n.ºs 4 e seguintes.

(38) "Declara-se que os fundos e rendas dessa Caixa são propriedade das pessoas compreendidas nas disposições da presente lei..." (Art. 1.º da lei n.º 4.349, de 20 de setembro de 1904, que criou a Caixa Nacional de Aposentadorias Civis e Pensões Civis da Argentina).

Ver ALFREDO BOCAGE, *O direito adquirido à aposentadoria é um direito contratual, sagrado, primário, patrimonial...* — Montevideo, junho de 1933.

evoluindo, transformou a inatividade em um direito social de origem constitucional (39).

De simples cobertura dos riscos de velhice e invalidez, a inatividade foi adquirindo profundidade, abarcando maior número de riscos até chegar à borda do conceito de Seguro Social.

(39) "Art. 58 — As aposentadorias gerais e seguros sociais se organizaram para garantir a todos os trabalhadores, patrões, empregados e operários, reformas adequadas e subsídios para os casos de acidentes, doença, invalidez, desocupação forçada, etc.; e a suas famílias, em caso de morte, a pensão correspondente.

Por fim, de instituto tutelar de um grupo reduzido de funcionários, passou a proteger a totalidade da função pública; depois, saindo de sua fonte histórica, passou a amparar o pessoal dos serviços públicos e, em um passo final, a compreender toda a classe trabalhadora em um efetivo regime de aposentadorias gerais.

A pensão à velhice constitui um direito para aquele que alcance o limite da idade produtiva, depois de larga permanência no país e careça de recursos para suprir as suas necessidades".

Tributação e planejamento econômico

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA
Técnico de Orçamento

NÃO há negar que o Estado moderno deve ter antes de mais nada um conceito econômico. Levado de roldão com as escolas mais acesas dos últimos séculos, o conceito jurídico de Estado passou indefectivelmente a mero elemento *formal*, após um lento processo de árdua desbastação, que começa com o racionalismo do século XVI, se depura com o Direito Natural, de GROTIUS, e vem culminar com o universalismo de KANT e a poesia de HEGEL...

Antes de uma realidade divina — preposta por Deus — ou uma realidade contratual — preposta pelos homens — o Estado é sempre uma realidade econômica — quer dizer: um conglomerado de classes sociais em busca de equilíbrio. Por isso mesmo, uma positiva concepção de Estado tem que se basear precipuamente nos fatos econômicos. Daí por que, se os teóricos ortodoxos ainda falam em soberania *legal* e *política*, nós podemos adiantar-nos e lembrar mesmo uma soberania econômica — mais real nos países hoje em guerra que os textos frígidos das tábulas jurídicas. É que seria irrisório continuarmos pensando numa teoria organicista do Estado que não se caracterizasse por um positivismo econômico a sedimentar a Política e o Direito, isto é, que não se caracterizasse por um estudo realista do homem como elemento da natureza, do homem como animal carnívoro mitigado pela civilização.

Se o Direito continua ainda uma complexa teoria das obrigações, esta, num "círculo mágico", continua — como já tentou demonstrar GABRIEL TARDE (1) — a manter íntima correlação com as mais complexas teorias do valor. É um fato incontestável que as transformações econômicas influem diretamente também sobre o Direito Privado, pois que a cada momento a solução dos problemas econômicos vem repercutir na teoria das

obrigações, alargando as formas preexistentes, criando novas fontes de vínculos obrigatórios, etc.; todavia, do ponto de vista do Direito Público, o fenômeno é ainda mais flagrante. O próprio desenvolvimento das formas estatais se processou *pari-passu* com o desenvolvimento dos estágios econômicos. Dêsse modo, se a primeira forma estatal, como quer SCHMOLLER, foi *patrimonial* — o que nos leva a pensar que a economia estatal chega a remontar ao tipo de economia doméstica — o materialismo histórico continuou sempre presente a toda forma de governo.

De um ponto de vista amplo, a forma estatal e o sistema econômico sempre estiveram em estreita correlação, ainda mesmo no período bárbarico, que se caracterizou pela hegemonia do patrimônio estatal, de quando as guerras de conquista iam enriquecendo cada vez mais não precisamente o tesouro do Estado, mas o "detentor" do Estado, o rei vencedor — quase sempre considerado "proprietário universal", como é o caso de Guilherme, o Conquistador. O soberano e o Estado, pois, empolgavam a economia a seu talante, já que, como afirmou WILSON no seu magistral *O Estado*, "o caráter mais essencial do feudalismo consiste em que, neste sistema, a soberania se identifica com a propriedade" (2).

A decadência do período da *finança patrimonial* (em que os jogos econômicos eram realmente títeres nas mãos do soberano) não iria fazer desaparecer a inter-relação entre o Estado e a Economia — que prossegue de outro ângulo. É certo que novas necessidades sociais começam a surgir, decorrentes da nova organização do trabalho, que principia a engendrar uma economia individual, mais tarde concretizada na Revolução Francesa. Mas ao invés de o soberano tyrannizar a economia

1) GABRIEL TARDE — *Les Transformations du Droit* — Paris — 1903 — pág. 102 e seguintes.

2) WOODROW WILSON — *O Estado (Elementos de História e de prática política)* — Trad. francesa — Paris — 1902 — vol. I — pág. 252.

do burgo, começa a economia individual a influir no governo, cerceando-lhe esta ou aquela investida, possibilitando-lhe êste ou aquêlê tributo, etc. Daí por diante temos então invertida a velha situação: ao invés de o soberano empolgar a economia do povo, é a economia individual que passa a empolgar a economia estatal. O Estado, de proprietário universal, passa então a perder seu fastígio patrimonial, chegando à situação de pensionista inveterado dos patrimônios particulares.

Dêsse modo, passa o poder de taxaço a ser o vínculo mais constante entre o cidadão e o Estado, substituindo àquêlê primário vínculo econômico — que fazia do servo da gleba o escravo do suzerano — novos e complexos problemas e ciências. Assim, a economia puramente estatal se transmuta em insuspeitados vínculos e obrigações, surgindo então a Ciência das Finanças; os problemas da distribuição técnica do impôsto começam a assaltar a inteligência dos estudiosos, no afã do ideal miraculoso de um perfeito sistema tributário positivo.

E a tributação passou a problema eterno.

*
* *

Perdido o domínio direto de quase todos os seus bens, o Estado guarda, no entanto, um remanescente de seu antigo fastígio: o poder de domínio eminente, mediante o qual, *ultima ratio*, vai modernamente usufruindo dos particulares as contribuições com que deve subsistir para sua função milenária.

Como lembra SELIGMAN (3), “o poder de domínio eminente confere ao governo o direito de tomar, à sua discrição, e numa extensão ilimitada, a propriedade privada para uso particular”. É manejando êste poder que o Estado moderno subsiste, ora transfigurando-o em poder penal — aplicando penas e sanções — ora transfigurando-o no atual poder de taxaço — sempre manifestado pelas mais diferentes formas, e já hoje estereotipado em três manifestações distintas: a taxa, a contribuição de melhoria e o impôsto (4).

Porque nas taxas e nas contribuições de melhoria não há geralmente u’a manifestação pura e

simples do poder de domínio eminente — já que em ambos os casos se trata de um simples contrato bilateral, em que também o Estado funciona mais como pessoa privada, tudo se resumindo no pagamento por um serviço ou benefício prestado pelo Estado — os autores têm-se prendido mais às discussões relativas aos *impostos*.

Em busca de um fundamento para êstes tributos é que juristas e economistas se vêm digladiando, na tentativa de levar o vínculo essencial entre o Estado e o contribuinte ora para os cânones jurídicos, ora para os cânones econômicos.

Em um ponto, parece, todos estão de acôrdo: há realmente, no mínimo, três relações fiscais, a saber: jurídica, política e econômica. De modo geral, não carece dúvida que o impôsto é um instituto jurídico — já que produz um sistema obrigacional de direitos e deveres entre o contribuinte e o Estado. Mas é também o impôsto uma instituição política, pois que diz respeito precipuamente à vida e subsistência do organismo estatal, tornando-se indispensável à realização dos seus fins. É também o impôsto uma instituição econômica, antes de mais nada porque repercute diretamente no patrimônio dos indivíduos.

Assim, dentro da ciência tributária, conforme as idéias que professe, ou a escola a que pertença, êste ou aquêlê autor procura a hegemonia dêste ou daquele aspecto, em detrimento dêste ou daquele instituto.

Com as doutrinas a favor do Direito estão MONTESQUIEU, GIRARDIN, MIRABEAU e outros, que se esteiam na idéia de que existe entre o Estado e o contribuinte um verdadeiro *contrato-de-seguro*. Assim, o impôsto seria apenas um pagamento pelos serviços de ordem e segurança que o Estado nos presta. PROUDHON, dêste grupo, vai mais longe, pois que, vislumbrando a importância econômica do gravame, não se satisfaz com uma definição parcial. Daí por que afirmou estar-se diante de um *contrato inominado*, do tipo *do ut facias* — isto é, *locação de serviços* — tipo que os modernos italianos transmutaram para *do ut des*, considerando-o um contrato típico de compra e venda (5).

A hegemonia do aspecto político dos impostos tem sido das flâmulas mais garridas de vários mo-

3) EDWIN R. A. SELIGMAN — *Essays in Taxation* — N.Y. — 1931 — pág. 401.

4) SELIGMAN (*Op. cit.* — pág. 432) aponta ainda o “quasi private price” e o “public price” — que não se fundam no poder de domínio eminente.

(5) Veja-se MARIO PUGLIESE — *Instituciones de Derecho Financiero* — Trad. mexicana — México — 1939 — pág. 115.

vimentos socialistas, enquanto a hegemonia do aspecto econômico vai hoje dominando completamente algumas intransigentes escolas, tôdas, afinal, baseadas na idéia de que os impostos são meros instrumentos de exploração do capital nacional — quer dizer, instrumentos absolutamente econômicos. Para esta teoria, que surgiu com o Duque de BROGLIE, MENIER, e outros, o Estado seria uma espécie de síndico de todos os produtores, encarregado de repartir os lucros decorrentes daqueles investimentos.

Mais ou menos coerentes com esta doutrina temos as duas correntes antagônicas: a *otimista*, para a qual o impôsto é sempre um *bem*, a melhor colocação de capital; é a escola de Frederico II, da Prússia, e de MAC CULLOCH, para os quais as contribuições pagas ao Estado voltam ao contribuinte como uma chuva de benefícios; e a *pesimista* — que iria culminar em HENRY GEORGE — para a qual o impôsto é um *mal*, indefectível causador de miséria, aumentando o preço dos produtos, embaraçando a produção e a circulação das riquezas, com graves prejuízos para o mercado.

*
* *

Esquecido o primeiro estágio da tributação, em que os indivíduos doavam riquezas ao soberano; passada a época feudal, em que a tributação cresceu também como um torpe instrumento de favoritismo; foram os cânones da tributação enformando os tributos em rígidos preceitos morais, vassalados então em normas “intangíveis”. Estes preceitos morais vão durante os anos premindo os tratadistas, que buscavam a melhor fórmula tributária a aplicar. De CANARD até hoje nada mais se tem procurado que uma “justa difusão” dos tributos, ora insistindo-se nos erros de RICARDO, ora insistindo-se nas idéias socialistas de LASSALLE (segundo as quais todo impôsto onera o *trabalho*), ora tentando-se fórmulas matemáticas para a difusão, minimização, ou transformação dos tributos, como os economistas matemáticos: COURNOT, PANTALEONI ou EDGEWORTH.

Um ponto, porém, parecia jamais ser abandonado para qualquer cogitação: — um bom sistema de tributos seria sempre uma *forma de conciliação*. Entre o monopólio puro, por parte do Estado, e a livre competição, estaria o impôsto.

Este pareceria o aspecto permanente de qualquer teoria tributária. Tanto mais o impôsto fôs-

se conciliador, tanto mais seria “socialmente desejável”. Todavia, embora o mundo capitalista se baseie na livre concorrência individual, a tributação começou a tender alviçareira para a exorbitação de sua influência, terminando, ao fim, por emaranhar-se na complexa função de regular e corrigir a distribuição e o uso da propriedade privada...

E o paradoxo campeou: embora em suas definições de impôsto, os autores visassem estritamente as arcas do fisco, em suas digressões monstrosas mais ou menos fiéis às idéias de WAGNER — que concedeu a famosa teoria socio-política do impôsto.

H. C. ADAMS, por exemplo, explica sucintamente que o impôsto é “uma contribuição dos cidadãos para manter o Estado” (6). Mas SELIGMAN não vai muito além: “um impôsto é uma contribuição compulsória do cidadão para o governo, para cobrir as despesas que dizem respeito ao interesse de todos, sem referência a benefícios específicos” (7). E o próprio BASTABLE — tão influenciado por WAGNER a ponto de afirmar que “o impôsto é um instrumento de reforma social que a técnica dificulta” — é de beatífica neutralidade quando define o impôsto como “uma contribuição compulsória da riqueza de uma pessoa para o custeio dos serviços públicos” (8).

Apenas três características distintos ressaltam destas definições: o impôsto é uma contribuição compulsória para fins coletivos; é uma obrigação pessoal; é a cobrança de uma soma *para ser dispendida* (9). Todavia, glosando estes três caracteres tão singelos, ora salientando um, ora transfigurando outro, as escolas tributárias conseguiram legar aos impostos uma alarmante transcendência econômica.

No início, como já vimos, os tributos eram apenas instrumentos *meramente* fiscais, que diziam respeito simplesmente à *finança estatal*. Cedo, porém, começou a pensar-se nos tributos como instrumentos bilaterais. Assim, além das necessidades do Estado, principia a ser considerada a *capacidade* do contribuinte. De um objetivismo ru-

(6) H. C. ADAMS — *The Science of Finance* — N.Y. — 1898 — pág. 302.

(7) EDWIN R. A. SELIGMAN — *Op. cit.*, pág. 432.

(8) C. F. BASTABLE — *Public Finance* — Londres — 1903 — pág. 263.

(9) Veja-se a respeito HARLEY LEIST LUTZ — *Public Finance* — N.Y. — 1936 — págs. 316 e seguintes.

dimentar, passa-se a um subjetivismo empírico, que procura responder *como e que* deve um cidadão pagar ao fisco. Daí pulularem as teorias que procuram fazer do impôsto um elemento de retificação social aparador perfeito das desigualdades de classe, etc. etc. . . . São as teorias que vêm no impôsto não mais um *sacrifício*, mas um *benefício* — e que iriam culminar, com o gênio de WAGNER, na propalada teoria sócio-política — em que os tributos perdem seu caráter primordial de elemento fiscal para ganharem resolutos a feição de instrumentos econômicos.

E surgem os impostos complexíssimos, que procuram regular a produção, retificar o consumo, redistribuir a renda, harmonizar o sistema de consumo público e privado (10) — enfim, compensar utopicamente as desigualdades sociais.

Hoje, perdem-se os impostos no refluxo econômico, abandonando-se muitas vezes seu caráter fundamental de simples tentáculos do fisco.

Estas novas diretrizes da tributação — chamadas pomposamente de *fundo sócio-econômico* — vão levantando as mais contraditórias disputas, já que cada autor, sempre predestinado a generalizações, vai pensando na mesma bitola para todos os tipos de tributos. Na Itália, por exemplo, ainda hoje está acesa a luta entre os discípulos de GRIZIOTTI e os de RANELLETTI, a respeito da *causa* das obrigações tributárias. Isto porque, se o segundo explica o impôsto por uma *causa específica* — *jurídica* — *fiscal*, o primeiro, que vai conseguindo novos adeptos, apregoa uma *causa econômica*, que deve ser considerada “em função das vantagens gerais ou particulares de que goze o contribuinte” (11).

Como se vê, é o próprio fundamento fiscal dos impostos que está periclitando, a ponto de ruir, se os ardores intelectuais dos tratadistas não penderem para outros setores. . .

*
* *

Evidentemente a confusão começou com o eterno manancial — ADAM SMITH — quando o pai da economia lançou suas quatro máximas fundamen-

tais para a tributação — equidade, certeza, conveniência e economia — que não teriam a vertical transcendência com que se alastraram, se não fôra o sonoro alvitre que as seguiu, pelo qual as regras tributárias passariam a normas éticas, devendo os cidadãos pagar os seus tributos “as nearly as possible, in proportion to their respective abilities” (12).

Seja como fôr, porém, o certo é que assim como alguns impostos se transfiguraram em esclarecidos elementos da economia, outros teimam em não perder o seu caráter estritamente fiscal, muitas vezes mesmo em desacôrdo flagrante com a vida econômica do país.

Daí podermos hoje empreender uma tentativa de classificação dos tributos em dois grandes grupos: impostos cuja existência é baseada numa *ratio fiscalia*, e são precipuamente *fiscais*; e impostos que são principalmente elementos político-econômicos, e cuja existência é baseada numa *ratio economica*.

Os primeiros podem ser definidos com as palavras de A. DE VITTI DE MARCO (13): “o impôsto é uma parte da renda do cidadão que o Estado percebe com o fim de *proporcionar-se* os meios necessários para a produção dos serviços públicos gerais”.

Como se depreende da referida definição, o impôsto deverá precipuamente dizer respeito às finanças públicas no que elas têm de mais rudimentar: o custeio do organismo estatal.

A *ratio fiscalia*, certo, deve estar fundamentada em alguns pontos basilares, que os autores passivamente têm mais ou menos se transcrito:

- I — o impôsto deve ser justo, isto é, ser *geral* e de tal modo graduado que permita ferir mais fundamente a quem dispuser de maior patrimônio;
- II — o impôsto deve ser *moral*, isto é, de tal maneira lançado que não agrave ou suscite crises sociais;
- III — o impôsto deve ser *certo*, isto é, não arbitrário, devendo a respectiva lei trazer taxativamente expressos o sujeito

(10) Veja-se a respeito um dos maiores economistas ingleses: H. A. SILVERMAN — *Taxation, its Incidence and effects* — Londres — 1931 — págs. 9 e seguintes.

(11) GRIZIOTTI — *Riflessioni di diritto internazionale, política, economia, e finanza* — Pavia — 1936 — págs. 18 e seguintes.

(12) ADAM SMITH — *An Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations* (ed. Cannan) N.Y. — 1937 — Livro V — pág. 777.

(13) DE VITTI DE MARCO — *Princípios e fundamentos de Economia Financeira* — (Trad. espanhola) Madrid — 1934 — pág. 109.

passivo, o objeto e a medida (intensidade da taxa);

IV — o imposto deve ser *legal*, isto é, decretado pela autoridade competente;

V — o imposto deve ser *legítimo*, isto é, corresponder às necessidades reais do Estado;

VI — o imposto deve ser *suficiente*, isto é, cobrir realmente as despesas para que foi lançado;

VII — o imposto deve ser *inócuo*, isto é, causar a menor perturbação possível, não afetando de modo grave os patrimônios individuais, e, bem assim, não perturbando a produção, a circulação, etc.

Como se percebe, funcionando estritamente como resultante destes preceitos assinalados, o imposto tenderá a ser apenas um instrumento exclusivo das finanças do Estado, abstendo-se o Governo de averiguar com maior profundidade seus efeitos econômicos. Haverá apenas entre o contribuinte e o Estado um *vínculo essencial* — o jurídico — estereotipado num *vínculo formal* — o administrativo.

São representativos deste tipo de tributos, entre nós, o imposto de *sêlo* e de *consumo*, criados apenas para suprir as arcas do governo. O imposto de *sêlo*, na maioria dos casos, obriga apenas a uma enfadonha burocracia. O de consumo, no entanto, prova à saciedade o seu caráter rudemente fiscal, já que, generalizado sobre os produtos de consumo obrigatório, como os gêneros de primeira necessidade, tem repercussões muito mais importantes: por meio de uma difusão capciosa, chegam a imiscuir-se no custo de produção, prejudicando o nível econômico do povo. Além do mais, tal imposto é absolutamente regressivo, cobrando o mesmo sacrifício tanto do milionário como do proletário.

Como se vê, é um imposto tipicamente *fiscal*, assemelhando-se muitas vezes àqueles tributos que fizeram a desgraça de várias gerações da Europa de após-feudalismo, de quando os monopólios imorais davam o golpe definitivo na economia do povo, escorchada por tributos como as *cisas*, *accises*, *gabelles*, e *tailles* voracíssimas, em que se consumia a renda e o patrimônio da plebe, impossibilitando-se-lhe quase sempre a obrigação de comer.

Descoberta a verdade de que o imposto meramente fiscal é uma arma perigosíssima, cuja re-

gressividade e progressividade irão até o confisco, e cujo favoritismo poderá levar à bem-aventurança ou à miséria este ou aquele cidadão (lembre-se o tempo dos Médicis, da Florença do pre-renascimento) procura a economia estatal caminhar *pari-passu* com a economia individual, forjando sistemas tributários conciliatórios.

Passada, porém, a época do *laissez-nous faire*, consubstanciado o capitalismo moderno, a tributação toma foros de ciência autônoma, criando seus princípios rígidos, estatuiendo mesmo o seu Direito autóctone. E começam os impostos a ser empregados como verdadeiros *fatôres econômicos*, numa tentativa indecisa do que hoje se chama abertamente *economia dirigida*. Os tributos, acima de uma *ratio fiscalia*, principiam então a ser fundamentados em razões mais políticas e sociais, que se consubstanciaram, afinal, no que chamamos *ratio economica*, segundo a qual os impostos foram tomando mesmo o indefectível característico de agentes controladores da economia.

Saída da terra, onde a escravizavam os fisiocratas — e RICARDO, inclusive — modelada pela argúcia fecunda de tratadistas como WAGNER, BASTABLE, DALTON, SELIGMAN e tantos outros, a tributação elevou-se a verdadeira ciência sócio-política, a que a ciência econômica iria fecundando dadivosamente. E eis que se nos apresenta como esmagadora arma de forte pressão econômica, eliminando este ou aquele país do mercado interno de outro, entravando nas aduanas a circulação de tal ou qual produto, forjando por meio de taxas mais ou menos favoráveis *dumpings* e outros jogos perigosos — fenômenos todos que não raro têm levado o fisco à descabida situação de despótico estado-maior das forças econômicas.

*

* *

Um exame imparcial das tendências hoje em foco leva a crer que os impostos caminharão cada vez mais decisivos como poderosas armas econômicas: pensa-se hoje que o controle seletivo da produção pode encontrar na tributação um auxiliar utilíssimo, que as mais graves crises de economia internacional podem ser resolvidas por meio de tarifas aduaneiras, etc., etc....

Por outro lado, elevada a axioma a verdade de que na *renda* do contribuinte está o índice mais fiel de sua capacidade de pagar, os apetites fiscais para ela abusivamente se vão dirigindo, fa-

zendo do impôsto sôbre a renda, e seus derivados, a chave-mestra dos atuais sistemas tributários. Dêsse modo, apregoando alviçareiro suas vitórias científicas sôbre a marginalidade das rendas, a progressividade, a equidade de sacrifício, etc., etc., vai o fisco insistindo cada vez mais desenvoltamente no sacrifício do contribuinte, como no caso de certos países hoje em guerra, onde a intensidade do impôsto chega às vèzes a quase 100% da renda tributada.

O próprio impôsto de consumo, sem dúvida eminentemente fiscal, vai tendo seus fenômenos de repercussão e difusão calculados *a priori*, para tais ou quais efeitos, decisivos no consumo e até na produção.

Em alguns países — e no próprio Brasil, até bem pouco tempo — as alfândegas internas se movem uma guerra surda e implacável...

Todos êstes fatos nos deixam apreensivos, no momento de inquirir até que ponto se transfigurarão o fisco, se continuar como preponderante arma de política econômica; até que ponto se adulterarão os impostos, se, ao invés de trazerem aos cofres do govêrno apenas os tributos que a livre concorrência possibilita, insistirem no forçar o terreno econômico, como instrumento de pressão excessiva.

Temos para nós que as possibilidades que os impostos podem apresentar como elementos de coerção econômica estão sendo utilizadas com excessiva sofreguidão. Ultrapassar tais possibilidades seria um perigo imprevisível — mesmo que se pretenda fazer do tesouro de cada país um consumado órgão de planejamento econômico...

Nesta época de incertezas gerais, somos daqueles que pretendem para os impostos um papel econômico bastante reduzido, que deve ser delineado apenas em caracteres bem gerais, como o fêz Ro-

BERT JONES (14): o impôsto deve ser lançado sem prejudicar a produção, sem causar danos evitáveis, sem causar descontentamentos prejudiciais, sem encorajar os males sociais.

Como pretendemos demonstrar no início do presente trabalho, a tributação se tornou um fator decisivo na vida econômica dos povos, justamente porque possibilita, ainda que por métodos indiretos, a articulação da economia estatal com a economia privada. Hoje, porém, caracterizado o Estado como um sistema precìpuamente econômico, e, por isso mesmo, dotados os aparelhos estatais de órgãos centrais de planejamento econômico, mediante os quais a massa dos recursos naturais fica ao alcance da tutela do Estado — que por êsse meio pode influir direta e decisivamente na vida econômica do país — não se compreenderia que insistíssemos no sistema indireto e sempre canhestro da tributação como arma político-econômica, tornando cada vez mais caóticos os conceitos e a aplicação dos impostos, complicando-lhes, enfim, a clássica função de simples esteio do fisco.

Parece-nos, pois, que os regimes de planejamento econômico deverão marcar a hora de um retorno ao moderado fiscalismo de ADAM SMITH, retorno que aliviará os Estados de graves responsabilidades do passado, as quais, algumas vèzes, lhes devem pesar como remorsos...

Se o XVIII foi o século do planejamento político, o XX será o século do planejamento econômico. Entre um e outro medeou o século que poderíamos chamar do planejamento tributário, a começar com Pitt. O século XIX, pois, só deve ser entendido como uma fonte de transição que foi ultrapassada.

(14) ROBERT JONES — *The Nature of First Principle of Taxation* — Londres — 1914 — pág. 185.

Inflação e hiper-inflação

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. A "LEI" DE MARSHALL

A INFLAÇÃO constitui, desde o início da guerra, um fenômeno mundial. Nenhum país conseguiu escapar inteiramente a seus efeitos. Mas o grau de inflação é muito variado e, quanto mais ele difere, mais o simples termo "inflação" perde o seu significado. Consoante uma opinião muito difundida, não somente entre o público, mas também na literatura econômica, a inflação é um processo contínuo e uniforme. Nem uma nem outra dessas afirmativas corresponde, porém, à realidade.

A inflação não é uma pequena indigestão que se cura em vinte e quatro horas; é uma doença grave que, na maioria dos casos, dura anos. Entretanto, mesmo nos casos graves, há períodos calmos, nos quais os sintomas se atenuam e o doente se sente bem, sem que o foco do mal esteja extinto. Sem dúvida é possível, com o controle rigoroso e outras medidas apropriadas, deter durante algum tempo a alta dos preços, enquanto que o volume monetário continuará a crescer. Foi o que sucedeu no curso dos últimos dezoito meses nos Estados Unidos, quando a moeda em circulação aumentou de 35 % — de 17 a 23 bilhões de dólares — enquanto o custo da vida permaneceu estacionário.

A energia com a qual as autoridades norte-americanas têm combatido a inflação, merece ser admirada e imitada. Considerá-la, porém, a causa única do sucesso alcançado seria errôneo. O sucesso provém em grande parte do aumento extraordinário da produção — até 1943, principalmente da produção industrial e, no ano corrente, também da produção agrícola — e ainda do próprio mecanismo da inflação. Intervalos análogos foram observados em outros casos de inflação, nos quais as medidas anti-inflacionistas foram muito mais limitadas e menos bem organiza-

das do que as adotadas nos Estados Unidos. Mesmo durante a inflação que atacou a Alemanha depois da grande guerra, os preços permaneceram virtualmente estáveis durante mais de um ano (de abril de 1920 a julho de 1921), se bem que a moeda-papel tivesse aumentado de 61 a 86 bilhões de marcos, ou seja de 40 % (1). Por outro lado, não conhecemos nenhum caso em que uma expansão monetária semelhante tenha seguido o seu ritmo indefinidamente, sem provocar novamente a alta dos preços.

A pausa temporária no movimento dos preços pode ser de grande importância — como também é às vezes de importância capital, em terapêutica, aliviar o paciente das dores ou de certos sintomas exteriores da doença. Mas o passo decisivo, na terapêutica anti-inflacionista, consiste em utilizar o período de calma, do ponto de vista dos preços, para suspender ou, pelo menos reduzir a emissão do moeda-papel. Enquanto isso não for feito, devemos ter toda prudência nos prognósticos relativos à estabilidade dos preços.

Para controlar o efeito das medidas anti-inflacionistas é indispensável uma comparação permanente entre a moeda-papel, a moeda escritural, a produção, os estoques e os preços. E mesmo adotando essa comparação, podemos ser levados a erros graves se não levarmos em conta a fase em que se encontra o processo inflacionista. A primitiva concepção da teoria quantitativa — restaurada por CARL SNYDER (2) — segundo a qual os preços aumentam na mesma proporção do volume monetário, está hoje completamente abandonada. Mesmo o grande público sabe ou supõe que um paralelismo rigoroso entre o volume monetário e o movimento dos preços não existe.

(1) F. D. GRAHAM, *Exchange, Price and Production in Hyper-Inflation: Germany 1920-1923* (Princeton 1930), págs. 105-106.

(2) Cf. o artigo do autor *Que é a inflação?* "Revista do Serviço Público", dezembro, 1942.

Em vez da noção antiga, um pouco simplista, outra concepção prevalece hoje, tendo por ponto nuclear o seguinte: se se deixa livre curso à inflação, os preços aumentam com mais violência que o volume monetário. Tal concepção se apoia principalmente em certas observações feitas há um quarto de século na grande inflação das moedas alemã, austríaca, húngara, polonesa e russa. Em todos esses casos, e ainda noutros — na inflação das *assignats* durante a Revolução francesa, por exemplo — ficou demonstrado que no curso de uma inflação prolongada, a alta dos preços é cinco a dez vezes maior, e em certos momentos talvez maior ainda, do que a expansão do volume monetário.

Esse fenômeno impressionou os teóricos tanto quanto o público, e os economistas não tardaram em deduzir d'ele uma "lei" geral. Em seu último grande trabalho publicado em 1923 — à época da extrema inflação do marco — o ilustre economista inglês ALFRED MARSHALL formulou assim essa lei, dando ao mesmo tempo uma interpretação do fenômeno: "Although the purchasing power of a unit of a currency varies, other things being equal, inversely with the number of the units; yet an increased issue of inconvertible paper currency may lower its credit, and therefore lessen the amount of ready purchasing power which the people care to hold. That is, it may lower the value of each of the units more than in proportion to the increase of their number" (3). Consequentemente: "the total value of an inconvertible paper currency therefore cannot be increased by increasing of its quantity" (4).

II. AS QUATRO FASES DA INFLAÇÃO

A "lei" de MARSHALL encontra-se hoje, sob formas mais ou menos semelhantes, freqüentemente menos profundas e mais categóricas do que a que lhe foi dada pelo mestre de Cambridge, na maioria dos livros que tratam da teoria monetária. Há a suposição generalizada de que, afora as flutuações cíclicas da conjuntura, os preços têm, por assim dizer, a tendência natural a progredir em ritmo mais vivo do que o volume monetário, e que esse movimento em direção única é característico

da inflação. Se a tese fôsse exata, seria evidentemente não somente um argumento dos mais vigorosos contra a inflação, mas também de grande importância para se aquilatar o efeito das medidas anti-inflacionistas.

Suponhamos que no primeiro ano da inflação o volume monetário tenha passado de cinco a dez bilhões de unidades, enquanto o índice dos preços tenha aumentado de cem a cento e cinquenta. No segundo ano, tendo sido tomadas medidas anti-inflacionistas, a moeda aumentou, digamos, de 10 a 20 bilhões, e o índice dos preços passou de 150 a 225. Reconhecendo como regra uma evolução conforme à "lei" de MARSHALL, forçoso seria concluir, em nosso exemplo, que a alta dos preços fôra muito módica e que a inflação fôra combatida com indisfarçável sucesso. Porque, sem as contra-medidas, os preços deveriam ter aumentado pelo menos na mesma proporção do volume monetário, isto é, de 150 a 300 e até mais, em todo caso, a razão da progressão devia ter sido maior que a do primeiro ano da inflação.

Conclusões desse gênero não são raras, mas são, infelizmente, ilusórias. Pesquisas detalhadas sobre a inflação nos diversos países, no presente e no passado, demonstram irrefutavelmente que o processo inflacionista não se desenvolve da maneira imaginada por MARSHALL e muitos outros teoristas eminentes. É perfeitamente certo que os preços aumentam mais rapidamente em uma fase mais adiantada da inflação do que no início. Mas isso não quer dizer que, durante todo o processo inflacionista, os preços subam em linha reta ou em curva ascendente, em relação ao volume monetário.

Pode-se demonstrar com mais clareza as particularidades do movimento inflacionista da moeda e dos preços, discriminando diversas fases, que se repetem regularmente em todas as grandes inflações. Não existe, a esse respeito, um esquema consagrado. Para os períodos em que a progressão dos preços excede de muito a do volume monetário, alguns termos especiais são usados. Na literatura alemã é hábito designar essa fase por "Hochinflation" (alta inflação) e, na literatura americana, é ela designada por "hyper-inflation". Todavia, esses termos ainda são empregados sem uma definição precisa, no mesmo sentido em que se emprega a expressão inglesa "runaway inflation", que significa apenas que as autoridades mo-

(3) ALFRED MARSHALL, *Money, Credit and Commerce* (Reimpresso em Londres, 1929), pág. 47.

(4) *Ibid.*, pág. 48.

netárias perderam todo o controle do fenômeno, e que a alta dos preços prossegue em ritmo fulminante e sem pausa.

KEMMERER (5) definiu "the phenomenon of so-called hyper-inflation" de maneira mais técnica. A característica da hiper-inflação, diz ele, consiste no fato de o valor do volume total da moeda-papel em circulação tornar-se cada vez menor, enquanto que o volume cresce. Ele não encara, como MARSHALL, o poder aquisitivo do valor total da moeda, mas o valor da moeda-papel calculado em ouro ou em relação a uma moeda estável, como o dólar.

O fato de, na hiper-inflação alemã, o valor total da moeda em circulação calculada em ouro, ter representado, em 1923, apenas temporariamente, 1,3% do de 1913, muito espantou e muito preocupou os economistas. Em geral os problemas cambiais representaram, naquela época, papel preponderante nas discussões sobre a inflação. Hoje em dia esse aspecto não parece tão decisivo. Mesmo nos países em que já se manifestam certos sinais de uma hiper-inflação, tais a China e a Grécia, o poder aquisitivo interior da moeda é considerado mais vital que o poder aquisitivo exterior. Por isso, parece mais apropriado analisar o processo inflacionista em primeiro lugar quanto às relações entre o volume monetário e o movimento dos preços interiores. Sob esse aspecto podemos distinguir quatro fases, cada uma delas com características bem definidas.

1.º A primeira fase da inflação é caracterizada pelo fato de ser a progressão da moeda mais forte que a dos preços. Logo no início pode acontecer que os preços subam com rapidez maior que a do acréscimo do volume monetário. A inflação começa, por assim dizer, por uma explosão, uma febre dos compradores que se atiram sobre as mercadorias e, em consequência dessa procura invulgar, os preços sobem subitamente em proporções extraordinárias. Esse assalto inicial acarreta, notavelmente em tempo de guerra, certos perigos, porque reduz os estoques e pode comprometer o abastecimento. Sem embargo, ele dura apenas alguns meses. Em seguida, a situação do mercado entra num período de acalmia. O público, dispondo de mais dinheiro, passa a comprar

mais do que faz normalmente e oferece preços mais altos, mas não está ainda disposto a comprar seja o que for a não importa que preço. Ele separa uma parte da moeda que recebe, seja para compras futuras, seja como economia por tempo indeterminado. O resultado desse entesouramento é que os preços seguem com lentidão o aumento do volume monetário.

Desde que o grande público está mais interessado no movimento dos preços do que nas estatísticas da moeda em circulação, o fenômeno desperta pouca atenção. Para uma família cuja renda não aumentou no mesmo ritmo do aumento dos preços e cujo poder aquisitivo é, por conseguinte, reduzido, é evidentemente pouco consolador saber que a progressão dos preços era módica em relação às novas emissões de moeda-papel. Entretanto, a Administração que dirige a luta contra a inflação deve levar em conta esse fato. Ele não constitui particularidade dos países agrícolas, como supunha KEYNES em um de seus primeiros estudos sobre a inflação (6), nem um simples fenômeno de "transição" (7), mas uma regra geral que se manifesta freqüentemente durante anos.

Quanto mais aumenta o volume monetário, mais se acentua a divergência entre o acréscimo do volume monetário e o dos preços. Não são raros os casos em que a quantidade da moeda em circulação era já quatro a cinco vezes maior que em tempo normal, enquanto que o custo da vida havia apenas dobrado ou triplicado.

2.º A amplificação do volume monetário em proporções maiores que a progressão dos preços implica o acréscimo do valor total da moeda em circulação. Em tempos normais a moeda em circulação representa um valor correspondente, na maior parte dos países, a cerca de $1/8$ — $1/15$ da renda nacional anual. Pelo processo que acabamos de descrever, vê-se que o poder aquisitivo do volume monetário equivale a $1/3$ — $1/5$ do da renda nacional. Tal desproporção é, todavia, um estimulante para os preços e, não sendo mais possível reduzir a moeda em circulação, a alta dos preços se acentua e excede o crescimento do volume monetário.

(6) JOHN MAYNARD KEYNES, *A Tract of Monetary Reform*, (London, 1923), pág. 81.

(7) LESTER V. CHANDLER, *Introducción a la Teoría Monetaria* (1940; tradução espanhola, México, 1942), página 128.

(5) EDWIN KEMMERER, *Money* (New York, 1938), página 287.

Mas, em relação à situação normal, a expansão do volume monetário é, em consequência da evolução anterior, mais pronunciada ainda que o aumento dos preços. O valor total da moeda, em poder aquisitivo — nem sempre em ouro — é igualmente maior que antes da inflação. Resumindo: a progressão dos preços é mais forte que a do volume monetário, mais o efeito da primeira fase, na qual a relação era oposta, ainda não se acha compensado. Tal é a característica da segunda fase da inflação.

3.º Se o movimento inflacionista continua — e, nesse caso, já será bem difícil detê-lo sem uma reforma monetária incisiva — a “paridade” pré-inflacionista entre a quantidade de moeda e o nível dos preços deve ser atingida e excedida. Então, a inflação entra na terceira fase que acusa sintomas típicos de hiper-inflação.

Desapareceu a confiança na moeda; ninguém quer tê-la em seu poder e todos procuram trocá-la o mais rapidamente possível por mercadorias cuja valor pareça mais durável que o das notas emitidas pelo Tesouro ou pelo Banco Central. A moeda-papel perde não só a faculdade de conservar valores, mas também a função de medida de valores. Inúmeros negócios são feitos à base de moeda estrangeira ou de ouro. A especulação atinge o auge. Até um certo grau todo mundo é forçado a se transformar em especulador para salvar o poder aquisitivo de sua renda.

O volume monetário atinge somas fantásticas, mas os preços sobem com maior rapidez e, nessa corrida nefasta entre a moeda e os preços, estes acabam sempre vencedores. Em consequência o valor total da moeda diminui em proporções que seriam imaginadas impossíveis em tempo normal.

4.º A hiper-inflação constitui virtualmente golpe de morte para uma moeda, e seus efeitos econômicos sempre são catastróficos. Entretanto, do ponto de vista técnico, não é essa a fase final. Nos casos felizmente raríssimos em que foi possível observar o processo inflacionista até seu termo fatal, notou-se que, no estágio extremo da hiper-inflação, a relação entre a moeda e os preços muda ainda uma vez de direção.

BRESCIANI-TURRONI (8), em particular, chamou a atenção dos estudiosos para esse curio-

so fenômeno: na última fase da inflação a progressão dos preços se retarda, adaptando-se ao volume monetário. É difícil controlar o processo em seus pormenores, porque o acréscimo da moeda e dos preços é tão violento nessa fase que uma diferença de dois ou três dias entre a estatística monetária e a dos preços torna impossível qualquer comparação precisa. Mas, efetivamente, parece que, na agonia da moeda, os dois movimentos são aproximadamente paralelos, como o supunha a antiga teoria quantitativa.

III. A EVOLUÇÃO DURANTE AS DUAS GUERRAS MUNDIAIS

Se quisermos aplicar o esquema exposto à situação monetária atual verificaremos que, com raras exceções, todos os países do mundo se acham na primeira fase da inflação, tanto no que respeita à expansão monetária quanto ao movimento dos preços. Vale dizer que, em toda parte, o volume monetário foi consideravelmente amplificado, mas em quase toda parte a alta dos preços permaneceu mais módica do que se podia esperar segundo a tese clássica da teoria quantitativa e mais ainda segundo a “lei” de MARSHALL e suas diversas variantes.

Não há dúvida que a técnica da “moeda dirigida” foi grandemente aperfeiçoada no decorrer da última década; graças a seus progressos alguns países conseguiram multiplicar a sua moeda em circulação com um *minimum* de perturbações econômicas. Todavia, os resultados não são na essência diferentes dos que foram obtidos nos períodos anteriores.

Notemos que, durante a primeira guerra mundial (9), a moeda inglesa quadruplicou (passando de 80 milhões de libras em ouro e 30 milhões em cédulas conversíveis em ouro a 440 milhões de libras em moeda-papel, praticamente inconvertível). Ao mesmo tempo, o índice do custo da vida na Inglaterra passou de 100 a 205 e de acordo com o índice revisto (10), de 100 a 180 somente. Na França a moeda em circulação aumentou, de 1914 a 1918, de 9 bilhões a 30 bilhões de francos, enquanto o índice dos preços dos produtos alimentícios passou de 100 a 244 e o

(8) CONSTANTINO BRESCIANI-TURRONI, *Le Vicende del marco tedesco*. Annali di Economia. Volume settimo (Milano 1931), págs. 59 e seg. — Edição inglesa: *The Economics of Inflation* (London, 1937), págs. 33 e seg.

(9) Cf. GEORGE-EDGAR BONNET, *Les expériences monétaires contemporaines* (Paris, 1929). — RICHARD LEWINSOHN, *Histoire de l'Inflation* (Paris, 1926).

(10) JOHN MAYNARD KEYNES, *How to Pay for the War* (New York, 1940), pag. 71.

custo da vida — não existe ainda um índice completo — provavelmente aumentou em proporções maiores. Do outro lado da barricada, na Alemanha, sob condições econômicas e sociais muito diferentes, o efeito inflacionista foi quase o mesmo: até o armistício, a moeda em circulação passou de 6 bilhões a 22 bilhões de marcos enquanto o nível dos preços apenas duplicou. A alta dos preços nas grandes países beligerantes europeus parece particularmente módica em face de, nos Estados Unidos, o índice do custo da vida ter passado entre 1914 e 1918, de 100 a 170, não obs-

tante uma expansão monetária mínima (de 3.458 a 4.482 milhões de dólares).

Comparando com esses dados históricos a situação no quinto ano dessa segunda guerra mundial, notaremos que, nos países não ocupados, o acréscimo de volume monetário é agora menos acentuado, mas a relação entre o aumento da moeda e o dos preços é semelhante, pelo menos se levarmos em conta as transformações verificadas no volume físico da produção. Eis alguns exemplos de países cujos dados estatísticos são mais ou menos completos:

MOEDA, PRODUÇÃO E PREÇO

INDICES EM ABRIL DE 1944 (BASE: 1939 = 100)

	A	B	A:B		
PAÍS	MOEDA EM CIRCULAÇÃO	PRODUÇÃO INDUSTRIAL	MOEDA EM RELAÇÃO À PRODUÇÃO	PREÇO DE ATACADO	CUSTO DA VIDA
Estados Unidos.....	284	221	129	136	126
Inglaterra.....	203	+	+	170	130
Canadá.....	300	256	118	140	118
Argentina.....	169	118	143	202	109
Chile.....	221	114	194	197	209
México.....	315	118	267	183	199

Fonte: Sociedade das Nações, "Bulletin Mensuel de Statistique", julho de 1944.

Nota: O índice da produção industrial para o México refere-se a 1943. O da Argentina baseia-se na ocupação industrial (Revista Econômica, Suplemento Estadístico, Banco Central de la Republica Argentina, agosto de 1944). Na Inglaterra a produção foi, segundo cálculos não oficiais, já em 1942 mais de 30 % superior à de 1938 ("Economic Journal", June-September 1943, p. 273).

Os índices da produção industrial, evidentemente, não compreendem todo o volume físico da produção nacional. A produção agrícola nos Estados Unidos e no Canadá, embora se ache também em forte progressão, aumentou menos que a produção industrial, de sorte que a expansão monetária, em relação à produção nacional, é maior do que indica o nosso quadro. Na Argentina, o aumento dos estoques de produtos alimentícios permitiu manter, até o presente, o custo da vida em nível muito módico, apesar da alta sensível dos preços de atacado.

Por outro lado, deve-se acentuar que os dados da tabela acima, bem como nossa exposição geral, re-

ferem-se unicamente à moeda em circulação. Indubitavelmente o acréscimo da moeda-papel, sem o aumento correspondente do volume físico da produção, constitui o fato mais característico de uma inflação. Mas, para medir o grau de uma inflação é preciso levar em conta também a moeda escritural ou bancária, que permite pagamentos por meio de cheque. Esse fator, que pode atuar sobre os preços seja como estimulante, seja como elemento retardador, está estreitamente ligado ao difícil problema da velocidade da circulação monetária. Em nosso próximo artigo estudaremos esse aspecto do processo inflacionista.

Apontamentos sôbre as instituições orçamentárias brasileiras

BENEDICTO SILVA

APESAR das muitas falhas, algumas ainda sobreviventes, de que se tem ressentido ao longo de sua evolução, o sistema orçamentário brasileiro sempre foi um dos mais, adiantados do mundo — vanguardeiro na adoção dos princípios que se aplicam à matéria.

O presente estudo, ou melhor e mais propriamente, o presente apanhado tem por objetivo entre-mostrar a validade dessa proposição.

O motivo principal por que tivemos, desde os primeiros tempos da nossa vida política independente, um sistema orçamentário grandemente desenvolvido, talvez até evoluído demais para a época, superior em seu aspecto formal aos de muitos países europeus, prende-se ao processo de aparecimento, na Colônia, das atividades políticas e administrativas. Ao passo que os órgãos e funções do poder público em outros países jovens, como os Estados Unidos da América, nasceram, cresceram e atingiram a maioria *domesticamente, in loco*, no Brasil eles surgiram por transplantação.

De fato, os vários tipos de organização administrativa existentes nos Estados, Cidades e Condados americanos desenvolveram-se *localmente*, ao calor dos ideais e das inquietudes políticas dos pioneiros. São produtos *nativos*, criações naturais do clima social americano. Quanto ao Brasil, o seu único tipo de organização administrativa, o que existiu no Império e persiste na República, foi trazido de fóra, veio dalém mar. Não nasceu nem cresceu aqui. Não é uma instituição *nativa* — quando muito será um produto *naturalizado*. Já veio completo e sazornado.

As vicissitudes e refregas coloniais fizeram que o povo americano confiasse nas assembléias po-

pulares e desconfiasse do poder executivo. Durante as lutas com a metrópole, as assembléias legislativas agiam como defensoras das reivindicações coloniais; como era natural, os governadores, os chefes do ramo executivo, tomavam o partido do rei por eles representado. Conquistada a independência, o ramo executivo continuou impopular. O povo manteve as suas preferências pelos órgãos legislativos (1). Consequentemente, ao constituir os respectivos governos, as entidades políticas americanas descobriram meios de dar maior ênfase às assembléias e conselhos de representantes, ao mesmo tempo em que relutaram em delegar o poder executivo a um governador ou a um prefeito. Em numerosas instâncias, os organizadores das novas unidades de governo preferiram fragmentar o poder executivo e conferir-lo simultaneamente, em parcelas, a várias autoridades — ao governador ou ao prefeito, ao vice-governador, ao comissário de educação, ao tesoureiro, ao auditor, etc.

A eleição direta de diversos mandatários executivos, em vez de um governador ou de um prefeito responsável pelos negócios públicos afetos ao ramo executivo, deu origem a formas canhestras, pouco recomendáveis de organização administrativa — mas domésticas, americanas, *made in the U. S. A.* O governo local sem-chefia executiva, por exemplo é uma forma de organização administrativa desintegrada, absurda e ineficiente. Alguns outros tipos, igualmente aparecidos e ainda existentes nos Estados Unidos, testemunham a inventividade política dos americanos. E todos eles

(1) JOHN C. PFIFFNER, *Public Administration*, N. York, 1935, págs. 25-6.

têm-se desenvolvido e transformado à luz da experiência. Póde-se dizer que o tipo ideal ainda se acha em elaboração. Há assim um processo vivo e permanente de lançamento e aperfeiçoamento de instituições administrativas.

No Brasil, "os órgãos e funções do poder público mostram-se completos e diferenciados desde a sua nascença" — observa, com acuidade, OLIVEIRA VIANA. Esta afirmativa, que se encontra em *Populações Meridionais do Brasil* (2), o autor a consigna depois de registrar que o pesquisador da evolução do organismo governamental brasileiro "ficará surpreso ao ver, logo nos princípios da nossa nacionalidade, no rudimentarismo das nossas feitorias agrícolas, um aparelhamento político digno de uma sociedade organizada e altamente evoluída."

"Talvez por essa circunstância — dizia há pouco um editorial da *Revista do Serviço Público* (3) — o Brasil não conheceu aquilo a que os norte-americanos chamam *administração desintegrada*; o Brasil, sobretudo, não experimentou as consequências indesejáveis dos vários tipos de organização administrativa extensiva, rarefeita, praticamente sem chefia executiva, ainda hoje comum nos Estados, nas cidades e nos condados americanos".

Efetivamente, assim como é difícil para o cidadão americano formar uma idéia clara sobre o que seja o protocolo de portaria usado pelas repartições públicas brasileiras, assim também o brasileiro custa a conceber um governo sem chefe executivo, tal como ainda existe na Administração municipal americana. E' uma questão de desconhecimento decorrente da inexistência do protocolo de portaria nos Estados Unidos e do governo sem chefia executiva no Brasil.

Por motivo similar, o funcionário público no Brasil, familiarizado com as nossas instituições e praxes administrativas, dificilmente consegue desvencilhar-se de noções e idéias já profundamente arraigadas no seu sub-consciente e ver as coisas

de outros ângulos. Não se trata de estreiteza mental, nem de incapacidade crítica. Trata-se da dificuldade de abandonar ou mesmo de rever convicções de longa formação, certezas lenta e imperceptivelmente criadas à sombra de tradições tranquilas, jamais desmentidas pelas realidades contemporâneas. A força de pensarmos e agirmos em função de determinado sistema de convicções, nós, os funcionários públicos no Brasil, ficamos como que psicologicamente incapacitados não só para reformar o sistema mas também para conceber ou admitir a simples idéia de reforma.

Não constitue tarefa difícil explicar as razões dessa incapacidade. Argumentos simples indicam essas razões.

E' bem conhecida a hostilidade sincera com que quase todos os indivíduos longamente familiarizados com a chamada ortografia usual ou mista receberam a simplificada. Percebe-se que, se dependesse deles, a reforma ortográfica nunca seria adotada. Cumpre esclarecer, porém, que essa incapacidade para reformar hábitos arraigados não decorre de uma deficiência mental, mas constitue uma constante da natureza humana. Os partidários entusiastas da ortografia simplificada, que momentaneamente parecem aborrecer a rotina e se declaram tão propensos às inovações, tão progressistas, dentro de alguns anos também fremeriam de indignação se a sua ortografia, já longamente praticada e assimilada, fôsse substituída por outra — ainda que muito melhor.

Os brasileiros que começaram a "se entender por gente" depois de 1925, por exemplo, quando a radiofonia já se estava generalizando e numerosas residências possuíam aparelhos de rádio, dificilmente poderão formar uma idéia clara sobre o que era a vida social antes do advento desse moderno agente de comunicação. Ainda que solicitados, muitos não conseguiriam nem mesmo conceber a vida social sem a radiotelefonía. Abstrair-se de realidade meridianas, palpáveis e familiares, que sempre o circundaram, é um exercício penoso para o homem. Daí o fôsse cultural que existe entre o avô e o neto e até entre o pai e o filho.

(2) Pág. 359.

(3) Editorial intitulado *Administração Geral nos Estados*, edição de junho de 1943.

Pertence a NITTI a observação de que a história do orçamento como que se confunde com a história das origens constitucionais dos países modernos, que adotaram como dogma o grande princípio inglês de que o povo, que suporta as despesas, tem o direito de limitá-las e de autorizar a decretação e cobrança das rendas públicas.

Quem perscruta as lutas seculares, travadas na Inglaterra entre certos monarcas e o povo a propósito de impostos, não pode deixar de concordar com aquela opinião de STUART MILL, segundo a qual "o estudo da história do orçamento britânico é uma indicação contínua do desenvolvimento da liberdade inglesa."

Ainda que, à luz das concepções modernas, o orçamento já não se destaque como um instrumento de limitação popular dos desígnios dos governantes, vale a pena rever certos episódios e fases da evolução do orçamento inglês, tronco e modelo das instituições orçamentárias de todos os países civilizados.

O sistema orçamentário inglês teve início há mais de sete séculos. Ao longo desse período, passou por três fases definidas, cada uma das quais marca nitidamente o incremento das aspirações coletivas e o retraimento moroso mas ininterrupto da máxima imperial — *Quod principi placuit, legis habet vigorem* — o que apraz ao rei, lei é.

A primeira fase terminou com a conquista do direito de aprovação, pelo parlamento, dos impostos e outros meios de obtenção de recursos para a Casa Real, de que os reis lançavam mão discricionariamente. Ao povo interessava arrebatá-lo ao rei o privilégio absurdo de se apropriar, à vontade, da parte da fortuna dos súditos que lhe apetecesse. Então ninguém discutia, nem ousava pensar nisso, a propriedade dos dinheiros arrecadados pelos agentes do rei. Tudo lhe pertencia e podia ser consumido na satisfação de seus caprichos pessoais. Nessa primeira fase, o povo reivindicava apenas o direito de limitar o arbítrio do príncipe relativamente ao quanto e ao quando da tributação.

Como, em muitos casos, o povo relutasse em aceitar impostos novos ou majoração dos antigos, o rei foi insensivelmente levado a justificar os seus desígnios tributários, a dizer para que fins queria ou necessitava mais dinheiro. O fato de ter que explicar o fim de cada gravame não só a pouco e pouco ia desencorajando o rei de exigir maiores contribuições exclusivamente para custear caprichos e pompas pessoais, como também o induzia a associar os seus aos interesses do povo. Isso poderia predispor os contribuintes em favor das novas cogitações tributárias. Acontecia, porém, que muitas vezes o produto de impostos somente consentidos pelo povo porque se destinavam, segundo as declarações do rei, a determinados projetos razoáveis, era desviado para outros fins — nem sempre considerados justos pelos contribuintes. Dêsse jôgo nasceu a segunda fase. O povo exigia que o rei aplicasse o dinheiro de acordo com as suas declarações.

A segunda fase terminou com a conquista do direito de indicação, pelo parlamento, do destino a ser dado ao produto dos impostos. Já não se limitava o contribuinte em consentir previamente na cobrança dos impostos, mas exigia também que o produto respectivo fosse utilizado desta ou daquela maneira, neste ou naquele projeto. Vem daí a regra da especialização da despesa, modernamente válida por outros motivos.

As reuniões dos contribuintes ou de seus representantes, que o rei convocava para anunciar os tributos que desejava cobrar, a princípio eram irregulares e esporádicas. O rei somente as promovia quando pretendia lançar um imposto novo, ou majorar um dos existentes. A circunstância, porém, de ter que aplicar o produto dos impostos segundo o fim declarado para os justificar, a pouco e pouco modificava o hábito do rei, tornava mais frequentes as reuniões. Os contribuintes, por sua vez, depois de conquistarem o direito de indicar o fim a ser dado ao seu dinheiro, passaram insensivelmente à fase complementar dessa conquista, que é a do exame dos gastos do rei para efeito de ser verificado se o produto dos impostos pagos foi

efetivamente aplicado de acôrdo com o estabelecido por ocasião de seu lançamento.

A terceira fase foi uma espécie de consolidação e sistematização das anteriores. Seu principal aspecto é a periodização dos exames da receita a ser arrecadada e da despesa a ser realizada. O que até então se fazia ao arbítrio do rei, passou a ser feito com periodicidade. Daí a regra da anualidade orçamentária e o hábito, mais tarde adotado por todos os parlamentos e assembléias legislativas, de se reunirem ordinariamente uma vez por ano, em data prefixada. Os usos, o rito e as exterioridades do governo representativo ligam-se historicamente à questão do financiamento das atividades públicas. Como diz STUDENSKI, a história do orçamento público confunde-se com a história do governo representativo (4).

Essas três fases podem ser sinteticamente enunciadas da seguinte maneira:

1.^a) aprovação, pelo povo, dos impostos e outros meios de levantamento de rendas para o soberano;

2.^a) aprovação parlamentar das despesas, por meio do *appropriation* (especialização das despesas);

3.^a) discussão anual, pelo Parlamento, da receita e da despesa públicas, ordenadas sob a forma de plano financeiro.

(4) *Chapters in Public Finance*, pág. 453.

O orçamento público, tal como apareceu no Brasil, sob forma altamente aperfeiçoada, no período compreendido entre os últimos anos da Colônia e os primeiros do Império, obedecendo a regras só muito mais tarde enunciadas e recomendadas pelos teóricos, é uma das resultantes da transplantação, nos princípios da nacionalidade, para o rudimentarismo das feitorias agrícolas, daquele aparelhamento político fino, completo e diferenciado, de que falam Oliveira Viana, Tavares de Lira, Max Fleiuss, Agenor de Roure e outros.

Quando D. João VI transferiu a Côrte de Lisboa para o Rio de Janeiro, predominava a desordem nas finanças da Colônia. Conforme depõe o Cnselheiro Candido Batista de Oliveira, no seu curioso livrinho *Sistema Financeiro do Brasil*, durante o regime colonial "o erário real... nunca soube o que arrecadou, nem o que despendeu em todo o Brasil; e, o que ainda mais maravilha, nenhuma das juntas de fazenda se achava habilitada para dar um balanço regular de suas limitadas transações de receber e pagar".

Esse estado de coisas exigia corretivo. D. João VI, mal chegado ao Brasil, manifestava inequivocamente o desejo de sistematizar a administração financeira da Colônia.

Seguro Social e Higiene Pública (*)

JORGE B. DE MELLO

Sanitarista do Departamento e Médico do Departamento
Nacional de Saúde Nacional do Trabalho

ZEY BUENO

O TEMA "Seguro Social e Higiene Pública" restringe, evidentemente, o panorama pelo qual se pode apreciar o seguro social, aos seus aspectos ligados à Medicina Preventiva.

Acrescente-se que se trata de tema apresentado em "meeting" de higienistas, para se justificar plenamente o fato de só aqueles aspectos serem aqui focalizados.

No Brasil, antes do ano de 1930, o Seguro Social havia estimulado discussões, projetos de lei em Câmaras Federais, Estaduais e Municipais e algumas leis postas em vigor pelo Poder Executivo, como a lei de Seguro contra acidentes de Ferrovários, que data de 1923 (Lei 4.682, de 24-1).

Foi, porém, a partir de 1930, que o Seguro Social se desenvolveu rapidamente no Brasil, pelo menos através de numerosos decretos-leis, em sua maioria, em plena execução.

Na prática, porém, ainda é pequeno o número de pessoas seguradas, pelas dificuldades de implantação do Seguro Social no Brasil.

As principais dificuldades são as seguintes:

1) É enorme a extensão territorial, escassa a população, disseminada, e com dificuldade de comunicações;

O socorro médico é difícil tardio, inoperante na maioria dos casos; na população, predominam crianças e jovens, sem capacidade para pagar seguro, embora dêe necessitando.

No Brasil, reparte-se a população, segundo os dados do recenseamento de 1920, da forma seguinte, aproximadamente:

a) abaixo de 15 anos (não contribuintes para seguro e consumidores dos recursos médicos assistenciais) — 42.68%;

b) abaixo de 20 anos (poucos contribuintes e poucos consumidores) — 56.45%;

c) de 20 a 50 anos (idade de trabalho, representando o mais forte contingente de contribuintes) — 34.56%;

d) acima de 50 anos (entre nós, o período de eficiência reduzida) — 8.99%. (Ver trabalho de G. PAULA E SOUZA — "Arquivos de Higiene" vol. 8, 1938).

Também do ponto de vista econômico, a população difere grandemente em certas zonas rurais, lugares onde só existem, de um lado, pequeno número de ricos proprietários, fazendeiros, comerciantes, latifundiários, e, de outro lado, uma grande massa de população paupérrima, na mais extensa significação do termo: nômade, doente, sem qualquer forma de contrato ou garantia por trabalho, necessitando, portanto, e também no mais alto grau, dos benefícios do Seguro Social, mas totalmente incapaz de pagá-lo.

2) — Uma grande parte da população é iletrada, incapaz tanto de compreender os benefícios do Seguro, como de o usar eficientemente, no momento oportuno.

3 — Quando se trata de seguro obrigatório, há freqüente desconfiança, por parte do segurado, mesmo quando os próprios órgãos governamentais, estatais e paraestatais, são os encarregados de arrecadar as taxas do seguro e pagar-lhes os benefícios.

4) — Quando se trata de seguros voluntários, em companhias particulares, as taxas são muito elevadas em relação aos ordenados da classe média e às garantias oferecidas.

(*) Tese apresentada à Conferência de Diretores de Saúde, reunida em Washington, em 22-4-1944, na qual o Brasil foi representado pelo Dr. João de Barros Barreto.

A população contrata, somente, seguros de vida, em muito pequeno número e somente nos grandes centros e cidades.

Além disto, do ponto de vista sanitário, nossas companhias de seguros não estão imbuídas do espírito da Medicina Preventiva. Assim, não contribuem, pela educação e propaganda sanitárias, para a prevenção dos infortúnios (acidentes e doenças), para a implantação de hábitos de vida e preceitos alimentares tendentes a manter e melhorar a saúde; não concorrem com o precaríssimo exame médico que realizam ao aceitar o seguro, nem com exames periódicos, que não realizam, para descobrir as doenças em começo ou alertar a população sobre a necessidade de "vigiar" permanentemente a sua saúde.

Um número considerável de grandes companhias de seguros de vida não possui instalações de laboratórios e Raios X.

5) — Deve levar-se em conta, na explicação da escassez do seguro social no Brasil (tanto privado com governamental), a falta de atuários capazes, em número suficiente. Parece certo que ao mau emprêgo da técnica atuarial se devem as elevadas taxas pagas para o seguro, a insegurança, a falência da instituição e a justa desconfiança em que ainda é tida por muitos.

Do ponto de vista sanitário, as grandes instituições de seguro, pela falta de idôneos dados de bioestatística, alhures coletados pelo seguro de vida, não tem podido ainda contribuir para orientar e ajudar a esclarecer os serviços, de Saúde Pública sobre os diversos problemas epidemiológicos, como acontece nos Estados Unidos.

É sabido que a grande companhia de seguros "Metropolitan Life Insurance" muito tem contribuído para esse resultado.

Diz SAPPINGTON (*Essentials of Industrial Health* — 1943, pág. 531:

"It can be said to the credit of the insurance companies that a considerable amount of information and development regarding the investigation of occupational-disease problems has come through insurance channels".

Diz SMILLIE (*Public Health Administration in the U.S.* — 1943, pág. 292):

"The large insurance companies, particularly those that deal in industrial group insurance, have done more to improve the health of the industrial worker than any single agency, governmental or otherwise".

Em resumo, o Seguro Social, no Brasil, necessita de mais generalização, pois, em verdade, só uma parte da população brasileira, a dos operários, comerciários, funcionários públicos, entre outras, e somente nas grandes cidades, recebe os benefícios do Seguro Social.

A grande maioria dos agricultores, instáveis em cada emprêgo, assalariados sem qualquer forma de contrato, os trabalhadores por conta própria, os pequenos artífices e comerciantes, os domésticos, ainda se acham fora do Seguro Social.

No entanto, o Seguro Social generalizado faz parte da política social moderna dos grandes países civilizados, qualquer que seja a sua organização econômica ou tendência ideológica.

O Seguro Social é o mecanismo de previdência, para quando as vicissitudes da vida, como a doença, o acidente, a invalidez, o desemprego e a morte desequilibram a existência normal do homem ou de sua família. Funciona então, automaticamente, o mecanismo do seguro, seja com o pagamento em dinheiro ou "in natura". E funciona até que a normalidade se restabeleça e o homem ou a família se reintegrem na coletividade trabalhadora.

Urge, pois, no Brasil e em toda parte, democratizar o Seguro Social, generalizando-o.

Cumpra, porém, orientá-lo no sentido da Medicina Preventiva, para o maior rendimento dos benefícios que dêle se tem o direito de esperar.

6) — A maior generalização do Seguro Social no Brasil é medida que se impõe; resta saber que forma prática, adequada ao ambiente brasileiro deve dar-se a esse "desideratum": o seguro único, estatal, obrigatório, coletivo, como é feito no Chile, ou o seguro múltiplo, por classes, profissões ou ocupações, totalmente voluntário, individual, como é feito na Dinamarca, onde a quase totalidade da população procura e escolhe, ela mesma, o seguro mais conveniente em companhias particulares, associações de classes, beneficentes ou religiosas. Mesmo generalizado ou governamental, como se pre-

tende no plano Beveridge, poderá o seguro comercial subsistir ainda na forma voluntária.

O governo brasileiro vem preferindo a adoção do sistema de seguros por identidade de ocupações, em que se supõe uma certa igualdade econômica e de riscos. O Instituto dos Comerciantes, o de Transportes e Cargas, o de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, as numerosas caixas de aposentadoria e pensões (Aeroviários, Ferroviários etc., etc.), obedecem a essa orientação.

Ao contrário do que acontece em alguns países, em que o preço do seguro é suportado, unicamente, pelo trabalhador ou pelo empregador, ou por ambos, o custo do Seguro Social, no Brasil, é suportado pelo tripé: Estado, Empregador e Empregado, em igualdade de condições, cada qual contribuindo com um terço.

Quanto à possibilidade de, no futuro, continuarem as companhias de seguros a operar comercialmente em seguro social, pensamos que a orientação do governo brasileiro há de ser que essa forma de seguro seja conservada, e mesmo desejada, sempre dentro do critério de seguro voluntário.

Não seria descabido que, à maneira do que foi feito com as outras formas de seguros comerciais, o Instituto de Resseguros do Brasil também cooperasse na fiscalização e participasse dos riscos do Seguro Social.

7) É preciso, porém, que governo e particulares encarem decididamente o seguro social moderno como um vasto campo de aplicação da Medicina Preventiva.

É mais interessante, sob todos os aspectos, inclusive o econômico, prevenir do que pagar o infortúnio do trabalho. As companhias de seguros e acidentes profissionais deviam considerar que "it was cheaper to prevent accidents than to pay for them"; para isto é preciso que as referidas companhias não se limitem ao exame de saúde somente no momento em que se apresenta o candidato ao seguro e, no caso de invalidez ou morte, ao pagamento da taxa.

É necessário que o seguro de vida se estenda ao seguro da saúde, no sentido de assegurar à companhia a saúde de seus associados pelo emprego dos recursos da Medicina Preventiva.

Assim, aos segurados serão solicitados exames periódicos de saúde, de laboratório e Raios X. A própria assistência médica, no caso de doença ou

acidente, deve ser fornecida a baixo preço ou gratuitamente pela companhia seguradora que, zelando pela saúde do indivíduo, economiza, em última análise, dinheiro dos seus cofres.

Não basta constatar o infortúnio e pagá-lo; é necessário prever o risco e impedi-lo de atuar.

Esse objetivo da Medicina Preventiva se exerce desde o instante do exame de admissão no emprego, que é também o momento em que se inscreve no Seguro Social: "No one desires to insure a house that is already burning".

O exame médico de admissão afastaria a injustiça de uma indústria ser, posteriormente, responsabilizada por um malefício para o qual não concorreu; exemplificamos com o caso de um ex-mineiro silicótico que ingressa em fábrica de tecidos, sem exame prévio de saúde.

Quanto ao valor dos exames periódicos de saúde, basta lembrar o descobrimento precoce das doenças, facilitando e abreviando as curas, além da vantagem da aplicação imediata dos processos de Medicina Preventiva, principalmente quando se trata de doenças transmissíveis.

O verdadeiro escopo da Medicina Preventiva aplicada ao trabalho é manter o operário com saúde no seu emprego ou ocupação. E isto é importantíssimo em tempo de guerra onde o absentismo, por doenças e acidentes profissionais e outras causas, representa um sério problema da produção.

8) No momento atual do Seguro Social Brasileiro, em que a preocupação da Compensação econômica predomina sobre os objetivos da Medicina Preventiva, verifica-se o seguinte: em virtude de lei, todos os trabalhadores brasileiros, exceto os da agricultura, são segurados, compulsoriamente, pelos empregadores, seja sob sua direta responsabilidade, seja em companhias particulares que operam em acidentes de trabalho.

Acontece que, justamente pelo fato de que os trabalhadores estão segurados, nenhuma medida de segurança, no sentido da Medicina Preventiva (*Safety*, *Security*, em inglês, *Sécurité* em francês, *Seguridad* em espanhol) é tomada. Assim, por exemplo, é freqüente, como já tem acontecido aos AA., ao menor reparo sobre perigo iminente ou tardio de infortúnio (doenças ou acidentes profissionais, ameaçando a segurança do trabalhador), ouvir-se a réplica pronta do empregador: "... mas todos os operários estão segurados..."

Ora, como os sanitaristas, não vemos com simpatia a reparação dos infortúnios: porque reparação (*compensation*) significa incapacidade de impedir o infortúnio, falência da Medicina Preventiva.

Quanto mais seguro (*insurance*) é pago, tanto menos segurança (*safety, sécurité, seguridad*) terá sido obtida.

O que vem de ser dito incita-nos a ligeira digressão sobre a transformação do sentido da expressão "Seguro Social" (*social insurance, assurance sociale*), que não se deve mais opor à expressão "Segurança Social" (*Social Security, Seguridad Social, Sécurité Sociale*).

Não deve mais prevalecer o julgamento de que se torna mais necessário o Seguro (*insurance*), sempre que menor número de medidas de segurança no trabalho (*safety, sécurité, seguridad*) forem tomadas.

9) Modernamente, a expressão "Seguro Social" passou a ter significado bastante extenso: é toda forma de proteção e assistência à saúde e às necessidades e compreende:

a) a assistência sanitária e econômica à mulher grávida (higiene pré-natal, assistência obstétrica,

auxílio pecuniário de natalidade, proibição do trabalho da mulher antes e depois do parto);

b) proteção e assistência às mulheres e menores em suas várias modalidades;

c) seguro-doença, compreendendo auxílio pecuniário e assistência médica, hospitalar, cirúrgica, farmacêutica e dentária;

d) seguro-invalidéz;

e) seguro-velhice;

f) seguro contra desemprego (*chômage*);

g) aposentadoria;

h) pensões em caso de morte e auxílio de funeral;

i) prevenção e reparação dos infortúnios profissionais (doenças e acidentes do trabalho), seja pela aplicação de medidas da Medicina Preventiva no trabalho e de Saneamento dos locais (higiene e segurança do trabalho), seja pela reparação do dano causado;

j) todas as demais formas de proteção e assistência às necessidades, quaisquer que sejam, inclusive os objetivos da política social e sanitária que consistem em favorecer saudáveis condições de vida quanto à habitação, alimentação, educação, instrução, salário mínimo e profissional, em uma palavra: — Justiça Social.

Formas de govêrno municipal nos Estados Unidos

(Tradução de J. VEIGA)

O trabalho que se segue é tradução de um folheto publicado pela National Municipal League, dos Estados Unidos, intitulado "Forms of Municipal Government — How have they worked?"

Julgando o assunto de interesse para os leitores da "Revista do Serviço Público", solicitamos àquela instituição, por intermédio do Escritório do Coordenador dos Assuntos Interamericanos, autorização para publicar em português o aludido trabalho.

Aqui ficam, pois, no momento em que oferecemos aos nossos leitores a tradução do excelente estudo, os nossos agradecimentos à National Municipal League, pela autorização concedida, e ao Escritório do Coordenador dos Assuntos Interamericanos, com especialidade ao Sr. Frank E. Nattier, Jr., pela presteza e espírito de cooperação com que se houve para a obtenção do consentimento por nós solicitado.

A PERGUNTA

QUAIS as formas de govêrno municipal existentes nos Estados Unidos e como têm elas operado? Tantas vêzes tem sido essa pergunta feita à Liga Nacional dos Municípios (*National Municipal League*), dada a sua qualidade de "câmara de compensação" de informações sobre govêrno local, que se resolveu preparar o presente panfleto para servir de resposta sucinta.

As formas de govêrno local atualmente em uso apresentam dois pontos básicos: as mais antigas foram trazidas da Europa pelos primeiros colonos e as mais novas surgiram com o fim de sanar as deficiências reveladas pelo uso efetivo das primeiras.

A experiência obtida com o uso das diversas formas foi bastante ampla para facilitar a observadores qualificados a reunião de provas irrefutáveis sobre a utilidade e eficácia relativas das mes-

mas. O presente estudo não encerra apenas o pensamento da Liga, pois representa também o resultado de investigações de várias centenas de autoridades consagradas.

Esperamos que este breve sumário das formas de govêrno municipal possa esclarecer o pensamento dos interessados em um campo onde tem havido muita informação falsa e muita interpretação errônea.

GOVÊRNO PARA SERVIR

O govêrno local existe para exercer certas funções e prestar certos serviços que o povo da comunidade exige e que só podem ser exercidos de forma mais econômica e de modo mais satisfatório pelo govêrno. A utilidade do govêrno só é limitada pelo caráter das funções que ele pode adequadamente preencher.

A qualidade de um govêrno não pode ser determinada apenas pelo seu custo bruto, em impostos. O que o cidadão deve perguntar é: 1) Estou eu recebendo todos os serviços que o govêrno, pela razão da economia e da eficiência, deve, de direito, prestar? 2) Estão esses serviços sendo prestados com eficiência? e 3) Na prestação desses serviços acha-se o govêrno suficientemente submetido a controle democrático e é ele suficientemente responsável perante a opinião pública?

QUATRO FORMAS DE GOVÊRNO

Quatro tipos gerais de estrutura governamental estão atualmente em uso nas cidades norte-americanas. São eles, na ordem crescente de eficiência:

1. Forma Conselho-Administrador
2. Forma Executivo Municipal Forte
3. Forma Comissão
4. Forma Executivo Municipal Fraco.

O quadro abaixo mostra a extensão do uso de cada um desses tipos nas cidades americanas, nos anos de 1917, 1929 e 1944.

FORMAS DE GOVÃO DAS CIDADES AMERICANAS
ACIMA DE 30.000 HABITANTES (1)

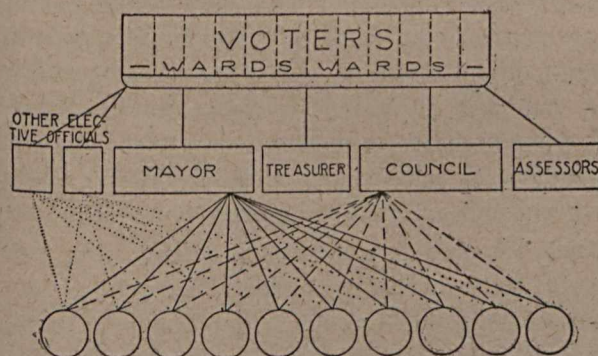
FORMAS DE GOVERNO (2)	NUMERO DE CIDADES			% DO TOTAL			ACRÉSCIMO OU DECRÉSCIMO 1917-1944
	1917	1929	1944	1917	1929	1944	
Prefeito-Conselho.....	128	142	160	59	50	47	12
Comissão.....	78	82	89	36	29	26	10
Conselho-Administrador.....	12	60	91	5	21	27	22
TOTAIS.....	218	284	340	100	100	100	

(1) Dados baseados em *The Form of Government in 288 American Cities*, Detroit Bureau of Governmental Research, Inc., February 1931, n.º 121; e no *Municipal Year Book*, 1944, Chicago, International City Manager's Association.

(2) Não incluindo a forma assembleia representativa local, que funcionava apenas em umas poucas cidades do grupo populacional considerado.

A FORMA EXECUTIVO MUNICIPAL FRACO

A forma *executivo municipal fraco* (ver a figura 1) revelou-se o pior tipo de estrutura municipal. Nesses últimos anos essa forma tem sido abandonada pelas cidades uma após outra, sem que se tenham verificado novas adoções. Ela esteve muito em voga durante o século XIX, quando era corrente a teoria de que a democracia estaria mais bem servida mediante a eleição direta do maior número possível de funcionários.



(fig. 1)

A forma *executivo municipal fraco* apresenta comumente os seguintes característicos:

1. Um conselho local, com comitês para se encarregarem de detalhes
2. Um prefeito eleito
3. A maior parte dos chefes administrativos, incluindo o tesoureiro, e o procurador municipal, escolhidos também mediante eleição
4. Juntas administrativas eleitas.

Essa forma foi considerada indesejável por se prestar facilmente a manipulações políticas, não oferecer garantias de êxito na escolha de chefes competentes de departamento, por lhe faltar uma chefia executiva unificadora, singular e responsável, e por ser tão difusa a ponto de tornar quase impossível o controle por parte dos eleitores.

A FORMA COMISSÃO

A forma *comissão* obteve êxito pouco maior que o obtido pela forma *executivo municipal fraco*. Foi usada pela primeira vez em Galveston, Texas, em 1900, quando um maremoto acarretou a necessidade de uma ação governamental pronta. Ela foi concebida e adotada como medida de emergência. Graças à sua aparente simplicidade, o plano ganhou voga rapidamente, mas, com o tempo e com a experiência, várias cidades o abandonaram.

A forma *comissão* apresenta comumente os seguintes característicos:

1. Cinco comissários eleitos mediante sufrágio universal, por maioria de votos, para servirem como corpo legislativo.
2. Cada comissário dirige um departamento administrativo.

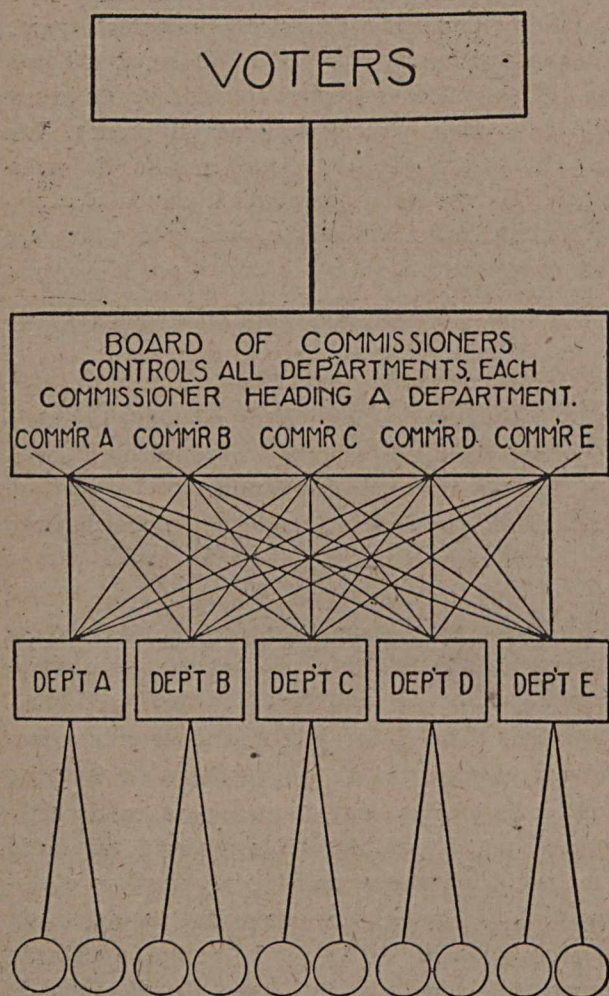
Embora o plano pareça simples, ele revelou possuir muitos dos defeitos da forma *executivo municipal fraco*, além de outros que lhe são peculiares. O governo dessa forma presta-se facilmente a manobras políticas, não oferece garantias de êxito na escolha de chefes competentes para os departamentos, nem na de outros funcionários, carece de uma chefia executiva unificadora, singular e responsável, não opõe freios adequados aos gastos do governo e facilita de tal modo a transferência de responsabilidades que, embora o eleitor tenha de escolher apenas cinco representantes, ele não fica sabendo a quem culpar no caso de mau governo ou a quem louvar no caso de bom governo.

Mistura de Política com Administração

A principal falha apresentada pelo tipo *comissão* é não fazer distinção formal entre a função de formular política e a função administrativa. É um grande defeito do ponto de vista prático e é também contrário à tradição governamental americana, já firmemente estabelecida, que, desde o início, sempre distinguiu os ramos executivo e legislativo

do governo e sempre se esforçou por mantê-los separados.

Uma objeção ainda mais importante quanto à fusão, em um único organismo, das funções administrativa e de formulação de política, é que as qualificações exigidas dos bons administradores são muito diferentes das exigidas dos bons legisladores. A administração de um departamento municipal, principalmente numa grande cidade, é



(fig. 2)

tarefa que exige considerável capacidade executiva, além do conhecimento particular do assunto especializado de que trata o departamento. Um formulador de política, por outro lado, deve ser uma pessoa que *represente* outras, e saiba precisamente o que os seus representados querem do governo. No governo tipo *comissão*, os comissários eleitos presumivelmente exercem ambas as funções — legislam para a comunidade e administram um departamento.

Onde a eleição falha

Os comissários, de um modo geral, não são indicados para tarefas administrativas. O processo eletivo raramente poderá levar ao gabinete pessoas portadoras de talento administrativo. Personalidade, relações, apoio político, são os fatores que produzem votos, e um bom administrador pode não ter — e freqüentemente não tem — tais recursos. Ademais, quem tem as qualidades necessárias para realizar uma boa administração raramente estará disposto a disputar um cargo sob as condições impostas pelo tipo *comissão*. Um administrador profissional provavelmente recusará enfrentar as incertezas de permanência em um cargo, e a possível perda do mesmo depois de dois ou quatro anos, umas e outra decorrentes de motivos que podem ser inteiramente alheios à sua capacidade profissional.

Outra consequência grave do sistema eletivo são os inevitáveis compromissos políticos dos comissários para com os indivíduos ou a máquina política que ajudaram a elegê-los. Isso significa que, ao nomearem o pessoal para os departamentos que dirigem, eles poderão ser levados mais pelas relações ou qualificações políticas dos candidatos do que pela competência dos mesmos. O número de votos controlados por um candidato a emprego torna-se mais importante do que a sua competência profissional. Considerando que muitos candidatos pensam numa possível reeleição, eles podem, depois de satisfazer os seus compromissos políticos, continuar a administrar os respectivos departamentos na base do empenho, de modo a manter estendidas as suas pontes políticas. Muitas vezes os compromissos políticos podem levar além das nomeações para cargos administrativos. Na concessão de contratos municipais, nas mil e uma transações ligadas a qualquer departamento municipal, há muita margem para um comissário distribuir negócios ou favores tendo em vista a obtenção de vantagens políticas.

Um resultado freqüente do livre maneio do empenho pelo comissário é que este eventualmente obterá êxito no estabelecimento de uma máquina política pessoal tão poderosa a ponto de poder dominar com ela todos os outros comissários. Muitos desses chefões têm saído de cidades americanas que adotam o tipo *comissão* e seus nomes têm-se associado freqüentemente a escândalos e corrupção.

Não há executivo

Uma das mais sérias deficiências que o govêrno do tipo *comissão* apresenta é a falta de um chefe executivo único. A história registra uma crônica impressionante de fracassos com o sistema executivo plural. Mesmo as formas parlamentares de govêrno concedem a um dos ministros o título e os poderes de chefe executivo. Mas, na forma *comissão*, embora se dê a um dos membros o título de "prefeito" (*mayor*), êle legalmente não é mais do que o presidente da comissão enquanto esta se ocupa de trabalhos legislativos. O *mayor* não tem autoridade de espécie alguma sôbre os outros comissários no que toca a trabalhos administrativos; qualquer influência que êle tenha nesse terreno será moral, não legal.

Dessa falta de um executivo único pode resultar uma série de fracassos governamentais. Não há contrôle das atividades de cada departamento, nem há meio de coordená-las; não há uma autoridade com visão superior e equilibrada das necessidades financeiras de cada departamento; não há uma autoridade em condições de tomar decisões rápidas, especialmente em caso de emergência. No caso de erros ou delitos graves, não há ninguém a quem o corpô legislativo ou o eleitorado possa responsabilizar. Não há uma autoridade central a quem os cidadãos ou os funcionários possam levar problemas a serem solucionados ou queixas a serem examinadas. Não há um agente competente para traçar e executar um plano do trabalho governamental. Em suma, na forma *comissão* não há um govêrno, mas cinco pequenos govêrnos, cada um dos quais pode estar vogando em direção diferente.

Um mecanismo dispendioso

Outra falha muito grave do govêrno tipo *comissão* é a sua incapacidade em oferecer qualquer espécie de contrôle aos gastos governamentais. Sendo as pessoas que votam as verbas as mesmas que as vão empregar, raras são as possibilidades de cortes nas propostas orçamentárias, o que torna quase irresistível a tendência delas a subir. É característico de cada comissário limitar-se às estimativas das necessidades particulares de seu departamento. É inevitável que êle peça sempre o máximo que puder obter. Se o comissário procura melhorar a sua situação política, êle procurará sempre obter mais empregos para distribuir e mais contratos para conceder, a fim de ampliar a

sua esfera de influência. Mesmo um comissário sem ambição política inevitavelmente perceberá com mais clareza as necessidades do seu próprio departamento do que as dos outros e pugnará pelo engrandecimento do seu setor. As autoridades executivas em tôda parte reconhecem essa limitação característica dos chefes de departamento e sondam comumente as estimativas de cada departamento, procurando restringir algumas e ampliar outras, a fim de não haver desproporção muito grande entre elas. Mas no govêrno do tipo *comissão* não há ninguém para restringir, ajustar e coordenar. Gastar é função do comissário e não há ninguém com a função de economizar. O velho princípio das dotações para fins políticos (*pork barrel*) está sempre em vigor. Do ponto de vista financeiro, a forma *comissão* pode ser comparada a um automóvel com acelerador e sem freios.

A FORMA EXECUTIVO MUNICIPAL FORTE

A forma *executivo municipal forte* tem dado melhor resultado do que qualquer das duas já examinadas. Ela foi incorporada à Constituição Modelo da Liga Nacional dos Municípios há quarenta anos. Mas, na prática, também ela revelou possuir certos pontos fracos de caráter grave, o que fez com que a Constituição Modelo a abandonasse em 1916. Muitas cidades que antigamente adotavam a forma *executivo fraco* passaram à forma *executivo forte*, na maioria por causa das falhas peculiares à primeira, reveladas em tôda parte. Visto que a forma *executivo municipal forte* goza hoje de prestígio muito amplo nos Estados Unidos, ela merece atenção mais detida.

A forma apresenta comumente as seguintes características :

1. Um conselho municipal eleito por distritos ou por todo o município
2. Um prefeito eleito por todo o município
3. O prefeito tem poderes para nomear e dispensar todos os diretores de departamento ou a maioria dêles
4. O prefeito pode vetar certos atos do conselho
5. O prefeito prepara o orçamento do município para consideração por parte do conselho.

Os principais defeitos que a forma apresenta são :

1. Dificuldade em eleger prefeitos que tenham real capacidade executiva e conhecimento da função
2. Dá ao prefeito oportunidade de montar uma poderosa máquina política pessoal.

Essa forma corrige automaticamente um dos defeitos mais graves da forma *comissão* e que consiste na falta de um único executivo responsável. Também elimina a união perigosa das funções de administração e de formulação de política, existente na forma *comissão*. O conselho é responsável pela função legislativa e pela formulação de políticas, enquanto a função do prefeito é administrativa, exceto quando exerce o poder de vetar atos do conselho.

A forma *executivo municipal forte*, todavia, não elimina outros graves defeitos da forma *comissão*.

Prestígio político versus Capacidade administrativa

O primeiro desses defeitos é a falta de proficiência administrativa. Pela mesma razão por que executivos municipais experientes não são normalmente eleitos para uma comissão municipal, só por acaso poderá um administrador qualificado ser eleito prefeito, embora haja mais *chance* na eleição de um único administrador do que na de cinco. Não obstante, raramente as eleições selecionam sequer um bom administrador. Elas quase invariavelmente selecionam políticos.

A experiência nos ensina que só *ocasionalmente* é eleito um prefeito competente para dirigir os complicados negócios de uma comunidade. Quando isso acontece, a forma *executivo forte* produz os melhores resultados. Mas um prefeito eleito competente é coisa rara. Há poucas pessoas que sejam ao mesmo tempo competentes para dirigir uma complicada organização municipal e bons políticos para se fazerem eleger prefeitos. Uns poucos *leaders* com essas qualidades podem ser encontrados na história de algumas de nossas cidades, mas são casos isolados, sem garantia de continuidade.

Mesmo quando uma pessoa com as qualidades de um executivo enérgico acontece ser eleita prefeito, ela encontrará sérios obstáculos se pretende realizar um bom governo. O tremendo esforço po-

lítico dispendido com o fim de alcançar êxito na eleição acarreta inevitavelmente fortes obrigações políticas. O amplo poder de nomear funcionários e de orientar os trabalhos dos diversos departamentos municipais, de que goza o prefeito, é um caminho conveniente à satisfação desses compromissos e à manutenção da máquina política necessária à reeleição. Em outras palavras, quase todos os prefeitos são forçados a fazer política com a administração municipal. Só um homem de personalidade, capacidade, determinação e ideais excepcionais pode escapar a essa necessidade. Tão rara é a combinação dessas qualidades, que bem a podemos considerar a exceção que prova a regra. A admissão generalizada, por parte do povo americano, da existência de favoritismo político em seus governos locais, é uma triste evidência desse fato.

Impasse

Outro perigo inerente à forma *executivo municipal forte* é a possibilidade de impasse entre o prefeito e o conselho. Uma vez que o conselho controla os cordões da bolsa, êle pode deter o prefeito a qualquer momento; mas o prefeito, por sua vez, pode bloquear o conselho com o seu poder de veto. Dêsse modo, divergências políticas entre o prefeito e o conselho muita vez impedem seriamente a marcha das funções governamentais cotidianas, que são tão essenciais ao progresso normal da vida de uma cidade.

Nas cidades em que a forma *executivo forte* foi adotada, só esporadicamente tem ela produzido bom governo. Como foram encontrados meios de corrigir os seus defeitos, a Constituição Municipal Modelo (*Model City Charter*) abandonou, em 1916, a recomendação primitiva dessa forma.

O tipo prefeito-administrador

Com o fim de corrigir alguns dos defeitos da forma *executivo municipal forte*, uma variante tem sido proposta, a qual consiste no emprêgo de um secretário administrativo pelo prefeito. A experiência com essa variante é escassa, porque poucas cidades a adotaram. Ela representa uma tentativa de combinar a administração profissional com um executivo eleito.

Segundo esse plano, o prefeito nomeia um funcionário administrativo, o qual se encarrega de supervisionar o trabalho dos diversos departamentos, enquanto êle prefeito limita as suas atividades

apenas a questões gerais de política administrativa. Esse funcionário deve ser, em teoria, um agente executivo apolítico profissionalmente qualificado. A intenção do plano é compensar, dêsse modo, as deficiências do prefeito como executivo, sem modificar o caráter eletivo do agente responsável pela administração dos negócios municipais.

Que o secretário administrativo nomeado tende a se transformar em secretário honorário do prefeito — cujo poder de nomear e demitir lhe dá completo controle sobre os funcionários nomeados — parece ser o caso nos poucos lugares onde o plano tem sido experimentado, mas a experiência é muito limitada para permitir uma generalização. A existência de dois executivos responsáveis é naturalmente impossível. O administrador, ou gerente (*manager*), ou prefeito-delegado (*deputy mayor*) — não importa o título — com toda probabilidade será tolhido na independência de ação necessária para manter a administração proficiente e livre de influências políticas.

Vê-se que o plano apresenta vantagens e desvantagens mais ou menos semelhantes às que acompanham a forma *executivo forte*. Poderá ter outras vantagens e desvantagens, ainda desconhecidas, porque o seu uso tem sido limitado. Ele está provavelmente um passo à frente da forma *executivo municipal forte*, uma vez que oferece pelo menos a possibilidade de uma administração profissional.

A FORMA CONSELHO-ADMINISTRADOR

A forma de governo usualmente proposta com o fim de remediar as dificuldades das outras formas é a que consiste em um conselho e um administrador municipal. (Ver a fig. 3). Desde 1916 vem ela sendo recomendada pela Constituição Municipal Modelo. O título de administrador (*manager*) foi usado pela primeira vez na administração municipal em Staunton, Virgínia, em 1908, quando foi criado ali o gabinete do administrador geral. Essa inovação continuou por muitos anos como auxiliar de um governo antiquado, composto de um conselho municipal bi-cameral e um prefeito. O plano hoje conhecido como *conselho-administrador* apareceu pela primeira vez num projeto de constituição proposto pela Junta Comercial de Lockport, New York, em 1911. O projeto nunca foi aprovado pela legislatura de Lockport, mas outras cidades levaram-no em consideração, organizações cívicas como a Liga Nacional

dos Municípios receberam-no com aclamação, e foi finalmente adotado pela primeira vez em Sumter, Carolina do Sul. Atualmente mais de seiscentas cidades e condados estão operando sob essa forma de governo. A maioria dessas comunidades acha-se situada nos Estados Unidos e os cientistas políticos consideram-na ordinariamente como a mais importante contribuição da América para a administração municipal.

As principais características da forma *conselho-administrador* são :

1. Um pequeno conselho ordinariamente eleito por toda a comunidade
2. O conselho nomeia um administrador municipal (*city manager*) qualificado, o qual pode ser demitido pelo conselho em qualquer tempo
3. Todos os poderes legislativos e de formulação de política, inclusive o de decidir dos gastos financeiros, são centralizados no conselho
4. As responsabilidades administrativas recaem no administrador (*manager*), que tem poderes para nomear e demitir os diretores de departamento e outros funcionários administrativos, de acordo com os regulamentos do serviço civil. O administrador elabora também o orçamento para ser apresentado ao conselho.

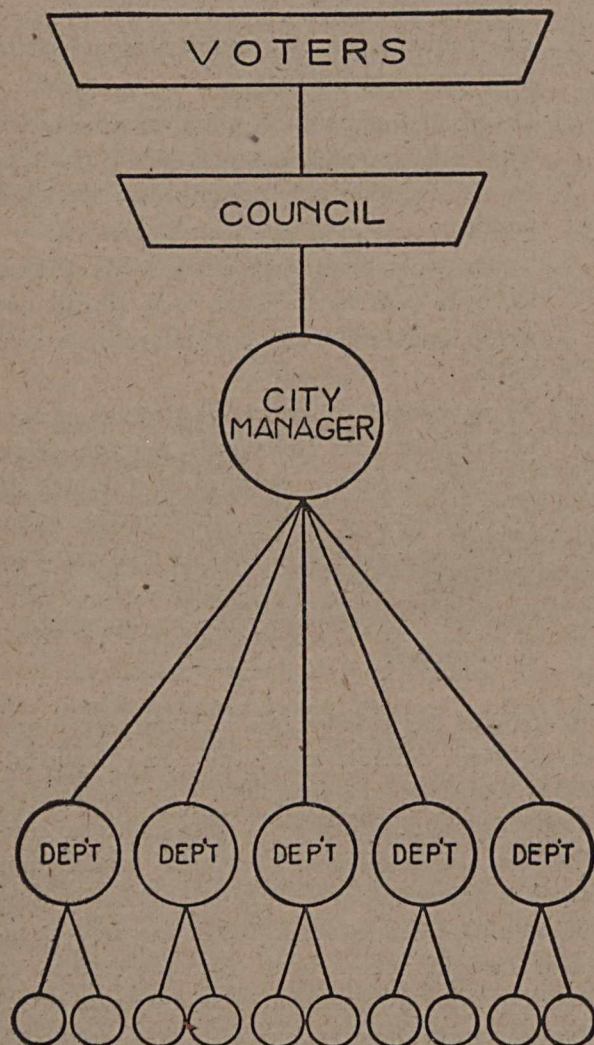
A maioria das cidades que adotam essa forma não registram defeitos estruturais. São pouquíssimos os casos em que máquinas políticas poderosas têm conseguido manter as suas garras no conselho, em que administradores não profissionais têm sido nomeados e em que a política se tem imiscuído na administração. Mas esses casos constituem exceção, não a regra. Em quase todas as cidades em que a forma foi experimentada, os resultados foram favoráveis: eficiência crescente, melhores serviços e mais fácil controle do governo por parte do eleitorado.

Política e Administração separadas

A forma *conselho-administrador* faz distinção clara entre as funções política e administrativa do governo. O povo elege o conselho, que faz a política, controla a arrecadação e a distribuição de fundos, coleta impostos e controla os débitos. O conselho ainda escolhe o administrador, cuja mis-

são é executar a política traçada, empregar as verbas distribuídas, supervisionar os trabalhos dos departamentos e fazer tôdas as nomeações.

Há uma separação nítida entre as atribuições do conselho e as do administrador, sendo a interferência dos conselheiros nos assuntos administrativos considerada ilegal. A Constituição Municipal Modêlo, que incorpora a forma *conselho-administrador*, declara que, "exceto para fins de inquérito, o conselho e seus membros só tratarão de ques-



(Fig. 3)

tões administrativas através do administrador e nem o conselho, nem qualquer de seus membros, darão ordens a qualquer agente subordinado ao administrador, seja pública seja particularmente". As atribuições do administrador também são definidas claramente. Se o conselho não ficar satisfeito com o modo de proceder do administrador, tem poderes para demiti-lo.

Um Executivo especialista

Contrariamente a outras formas de governo, a administração em um governo do tipo *conselho-administrador* não se presta à ação de amadores. O conselho é obrigado a nomear um administrador que seja qualificado para a função técnica de administrar os negócios municipais. A Constituição Municipal Modêlo especifica que "o administrador municipal será escolhido em atenção unicamente a suas qualificações executivas e administrativas, com especial referência à sua experiência real e ao seu conhecimento de práticas consagradas das atribuições de seu campo, tais como se acham aqui estabelecidas. Não é necessário que ele resida na cidade ou no Estado na data da nomeação, mas, durante o exercício do cargo, é obrigatória a sua residência na cidade".

Sendo o cargo de administrador de nomeação e não eletivo, as probabilidades de compromissos políticos que afetem a qualidade de sua administração são muito reduzidas. O seu interesse pessoal poderá até levá-lo a realizar uma boa administração, porque a sua nomeação e seu futuro dependem diretamente da sua fôlha de serviços.

A administração municipal tornou-se uma profissão para aqueles que têm experiência e treino especial no ramo. Semelhantemente aos médicos e advogados, os administradores municipais possuem um rigoroso código de ética, e são obrigados a agir dentro de normas pre-estabelecidas. O Código de Ética adotado pela Associação Internacional de Administradores Municipais é o seguinte:

1. Nenhum membro da profissão pleiteará ou aceitará um lugar de administrador municipal se não estiver inteiramente de acordo com os princípios da forma conselho-administrador, e se não estiver certo de possuir as qualificações necessárias para servir a esses princípios, na sua qualidade de administrador municipal, em proveito da comunidade.
2. O administrador municipal deve ter uma crença inflexível na dignidade e no valor dos serviços prestados pelo governo e um senso profundo de sua própria responsabilidade social, na sua qualidade de curador dos interesses do público.
3. O administrador municipal deve ser movido pelos mais elevados ideais de honra e

de integridade em tôdas as suas relações públicas e pessoais, para que se torne merecedor do respeito e inspirador da confiança da organização que dirige e do público a que serve.

4. O administrador municipal deve estar seguro de que as honrarias e as vantagens pessoais conseguidas à custa de informações confidenciais ou de má aplicação do tempo são frutos de ação desonesta.
5. O administrador municipal não é um orientador político. Para que a política municipal seja inteligente e eficaz, o máximo que o administrador pode fazer — e aliás deve fazer — é informar e aconselhar o corpo legislativo municipal e estimulá-lo a tomar decisões positivas.
6. O administrador municipal deve compreender que as decisões de caráter político cabem sempre ao conselho, isto é, aos representantes eleitos do povo, e, por conseguinte, deixar a êsses a defesa das diretrizes que venham a sofrer crítica.
7. O administrador municipal deve manter a comunidade informada a respeito dos negócios do município, mas colocar-se sempre em segundo plano, acentuando a importância dos fatos, ao invés de focalizar a sua ação pessoal.
8. Com o fim de preservar a sua integridade profissional, o administrador municipal deve resistir a toda tentativa de interferência no seu contrôle do pessoal, insistir no exercício do seu próprio julgamento no que toca ao cumprimento das diretrizes do conselho e tratar francamente com êste como órgão, evitando entendimentos secretos com seus membros individualmente.
9. O administrador municipal deve tratar tôdas as questões de pessoal à base exclusiva do mérito. Considerações de ordem política, religiosa, racial, não devem influir em nomeações, aumentos de salário, promoções e questões disciplinares.
10. O administrador municipal jamais deve dispensar favores pessoais. Êle deve trabalhar em benefício de toda a comunidade e solucionar todos os problemas administrativos sem discriminação, à base de princípios e de justiça.

Uma prova afirmativa da qualidade profissional do sistema é a quantidade de administradores municipais atualmente em exercício. Segundo a Associação Internacional de Administradores Municipais, a situação era a seguinte, em 1 de janeiro de 1944: 18% dos administradores municipais em exercício eram profissionais com 15 anos ou mais de serviço; 30% eram profissionais com 10 anos ou mais e 49% contavam 5 anos ou mais de experiência. O tempo médio de serviço dos administradores municipais em exercício em 1943 foi de 7 anos e seis meses. Dois administradores tinham servido em 5 cidades diferentes e 81 tinham servido pelo menos em 2. O número de associados da Associação Internacional de Administradores Municipais em 1 de janeiro de 1944 era de 802.

Responsabilidade centralizada

Como acontece em todos os tipos satisfatórios de organização, sejam à base de lucro ou não, também no sistema *conselho-administrador* as linhas de autoridade são definidas com nitidez e a responsabilidade é facilmente localizada. Na pessoa do administrador está o chefe executivo uno do governo municipal. A êle são atribuídos poderes para nomear os diretores de departamento e, através dêsses, todos os outros funcionários. Êle é encarregado de preparar, para ser submetido ao conselho, o plano financeiro da cidade e de executar o orçamento depois de aprovado e convertido em lei. Êle é especificamente responsável por todo o trabalho administrativo da cidade. Coordena tôdas as atividades municipais e está habilitado, pela posição que ocupa, a dar informações técnicas sobre as necessidades dos vários setores governamentais e sobre o estado em que se acham em qualquer tempo. Êle pode formular e executar um plano da atividade governamental que permita o desenvolvimento regular e ordenado dos negócios públicos. As decisões podem ser tomadas rápida e facilmente.

Um freio nos gastos

Porque o administrador não deve o seu lugar a uma eleição "dirigida", cuja base é o voto comprado com empregos e contratos, êle está em situação de poder colocar um freio nos gastos desnecessários, regulando o fluxo dos gastos departamentais e informando o conselho sobre as necessidades financeiras reais de cada setor.

Nem pode o conselho cair na tentação de aumentar arbitrariamente as dotações dos departamentos, uma vez que se acha impedido de desfrutar qualquer vantagem política, que, de outra forma, pudesse resultar desse aumento.

A Constituição Municipal Modelo dispõe que "ninguém que pertença aos quadros do funcionalismo municipal, ou que a eles se candidate, poderá ser nomeado, promovido, rebaixado, afastado, ou de qualquer forma favorecido ou prejudicado, por motivo de raça, opiniões, ou filiações políticas ou religiosas". Dispõe também que "ninguém que pretenda ingressar nos quadros do funcionalismo municipal, ou nêles ser promovido, poderá oferecer qualquer compensação, direta ou indiretamente, seja em dinheiro, em serviço ou por qualquer outro meio, a nenhuma pessoa, para o fim de ser beneficiado na prova de seleção, na nomeação, na proposta de nomeação, na promoção ou na proposta de promoção".

Em tais condições, o conselho não tem incentivo para extravagâncias. O gabinete do administrador é uma muralha que impede a infiltração do favoritismo na administração, impedindo também, em consequência, o aumento do custo do governo.

O administrador é um funcionário

Embora o administrador goze de completa autoridade administrativa, o conselho tem poderes para demiti-lo, se a sua atuação se revelar insatisfatória, da mesma forma que a assembléia de diretores de qualquer organização pode dispensar o administrador incompetente. O administrador municipal não pode erigir um mecanismo político pessoal, porque o ressentimento justificado de seu empregador, o conselho, poderá resultar na sua dispensa.

Em tais circunstâncias, o administrador municipal não poderá transformar-se num "ditador", nem há mesmo exemplo de acontecimento semelhante nas cidades que adotaram a forma conselho-administrador; pelo contrário, a responsabilidade imediata do administrador perante o conselho permite um controle democrático mais legítimo do que aquele a que está submetido um prefeito eleito, cujas atividades não estão sujeitas a investigação imediata do conselho e que só pode ser dispensado por ocasião das eleições ou por processos legais complicados.

Representação proporcional

Algumas cidades administradas pelo sistema conselho-administrador adotaram um método de eleger os conselheiros conhecido por representação profissional. É um sistema que permite ao votante expressar a sua preferência por determinados candidatos, os quais são eleitos por sufrágio universal. Em vez de usar uma cruz, ele marca as suas cédulas com os números 1, 2, 3 etc., na ordem da preferência. Com esse método de contagem a representação proporcional garante automaticamente a grupos importantes da mesma opinião uma representação em proporção direta da sua força eleitoral, o que dá em resultado um conselho rigorosamente representativo.

Em cidades como New York, Cincinnati e Yonkers, vítimas notórias, no passado, de dominação por máquinas políticas, a representação proporcional tem sido um recurso útil para impedir que máquinas políticas sufoquem o conselho.

A Constituição Municipal Modelo sugere a representação proporcional como complemento desejável da forma conselho-administrador. De um modo geral, pode-se dizer que, quanto maior a cidade, mais importante deve ser o papel da representação proporcional na prevenção do completo "congelamento" das minorias.

APOIO POPULAR

O processo democrático nada tem de automático. Nenhuma forma de governo transformará, por si só, em bom o que antes era péssimo. Uma forma de governo não passa, afinal de contas, de parte de um mecanismo. E a qualidade dessa parte é medida pela maneira com que desempenha, em condições normais, o papel que lhe toca. Nas condições normais devem estar incluídas a lubrificação das engrenagens e a presença de um operador dotado de grau razoável de inteligência.

O cidadão, o contribuinte, é o operador dessa peça de mecanismo a que estamos nos referindo. Se ele não está atento à sua missão, não há mecanismo capaz de substituí-lo adequadamente. No entanto, uma peça do mecanismo pode facilitar mais do que outra a tarefa do operador. Esse é o fator básico que diferencia as formas de governo que estivemos examinando.

De todas as formas de governo municipal, a forma conselho-administrador é a que torna mais fácil a tarefa do cidadão, tão fácil a ponto de per-

mitir-lhe não só compreender o funcionamento do mecanismo, mas também fazê-lo funcionar. Mas nunca se deve esquecer que, se o cidadão falhar na sua missão, o mau govêrno levará a melhor, seja qual fôr a forma adotada.

Determinando alternativas

Qual o papel inevitável do cidadão nesse processo? Exercer o seu direito de voto, naturalmente. Mas que é o voto? É a expressão de uma escolha entre uma ou mais alternativas.

Nesse ponto está o segredo. O cidadão deve ser ouvido tanto na determinação das alternativas como na escolha entre elas. Para isso êle deve estar organizado. A voz de um cidadão isolado é uma voz débil. A voz de um grupo organizado é a voz mais poderosa que pode ser ouvida numa comunidade democrática.

Aqui, também, a forma de govêrno é importante. Numa comunidade em que a forma de govêrno é escolhida com a preocupação de trasladar pronta e eficazmente a vontade dos cidadãos em

representação legislativa e daí em ação administrativa, uma organização de cidadãos pode prosperar porque tem possibilidade de ser eficaz. Mas numa comunidade em que a escolha da forma de govêrno não seguiu essa orientação, a organização dos cidadãos terá que enfrentar problemas mais complicados.

Não se deve nunca esquecer que, em última análise, o responsável por um mau govêrno é sempre o bom cidadão. A razão disso é que o mau govêrno aparece quando o bom cidadão ignora o govêrno que tem. Aquêles que se interessam pela existência de um mau govêrno estão sempre alertas e ativos. Aquêles que estão interessados na existência de um bom govêrno devem refletir e procurar mobilizar as suas fôrças.

Democracia pressupõe atividade por parte do cidadão. Daí podemos afirmar que a fórmula segura para um bom govêrno local, segundo os ensinamentos da experiência, é uma sólida organização dos cidadãos, somada às melhores formas e aos melhores mecanismos que estiverem ao nosso alcance.

Referências para a organização dos serviços de Puericultura

RAYMUNDO DE ALMEIDA GOUVEIA

Puericultor e Docente Livre da Faculdade de Medicina da Bahia

A Saúde da Criança não é apenas um bem físico. — A Sociotécnica racionaliza os cuidados da Eutécnica. — A mortalidade infantil extingue uma raça. — O duplo comando cria um estranho caso em Administração; infração de princípios. — Técnicos de Puericultura e Administração para os cargos de direção. — A unidade de ação puericultora é o "Centro de Puericultura"; sua organização. — Quando deve haver um "Pôsto de Puericultura". — Supervisão da iniciativa particular e a concessão de subvenções. — Não é fácil definir as instituições sociais. — Conselho Municipal da Criança. — Utilização de recursos municipais, estaduais e o Fundo Nacional da Criança. — O Seguro Maternidade; a maternidade é uma função social. — Amparar a Criança é assegurar o porvir de uma gente.

O tratamento científico de um determinado problema deve estruturar, de modo certo, o conjunto de conhecimentos a ele referentes, procurando estabelecer um corpo sistematizado de conceitos e princípios, normas e métodos, por meio do qual possa traduzir a realidade do mesmo e escolher os recursos mais úteis.

A esse corpo sistematizado de conceitos e princípios, destinado ao tratamento sociotécnico de uma questão ou problema científico ou social, pode-se chamar de "sistema de referências".

O "problema da criança" exige o seu "sistema de referência", senão que, também, cada um dos seus vários aspectos pode ser estudado e tratado por outro "sistema de referência" mais específico ou particularizado, tudo porém dentro das coordenadas que limitam as órbitas do "sistema global", geral.

Cuidarei somente de alguns "pontos" do sistema.

A extensão dêste trabalho logo faz compreender que os "pontos" serão aflorados, apenas trazidos à evidência. Cada um dêstes pontos exigiria bastante espaço, demorados argumentos, boa documentação e muitas razões para estar suficientemente defendido. Mas, imperiosos motivos particulares recomendaram que os apresentasse sob esta maneira.

Tenho pronto o trabalho original, completo, de que este é, apenas, a súmula de uma parte ou maneira propositada de apresentá-lo.

Em tempo oportuno, darei as razões de cada "ponto" e as de todo o "sistema".

I — Os problemas relativos à Criança, compreendida esta expressão como a unidade, biológica e social, mãe-filho, não são, apenas, de saúde, mas contêm aspectos vários, econômicos, educacionais, de formação moral e cívica, culturais, sociais, políticos. Dêstes, o que é mínimo é o de saúde. O "problema da criança" é um complexo sociológico e assim, como um todo, deve ser tratado.

II — A Saúde da Criança, é um bem social superestimável. Não é um valor físico, nem individual; é algo espírito, todo humano e, essencialmente, é um bem coletivo.

Como um bem social, não pode ser tratada somente por fórmulas de técnica sanitária (Saúde Pública), mas deve ser cuidada em modos de técnica sociológica (Serviço Social ou Sociotécnica, expressão que eu uso para substituir serviço social).

A saúde, como um bem físico, é indivisível e, como um valor social, é indecomponível. Daí, cuidar a saúde é tratar em conjunto os valores componentes que nela se possam ver. A saúde só pode ser tratada de modo global, estrutural, completo, interacional.

Cuidá-la por aspectos parciais é dispersão de esforços, sobretudo se fôr esquecido o seu valor social, porque os fatores econômicos, sociais e culturais são decisivos na manutenção da saúde orgânica.

A Sociotécnica racionaliza, ao tempo que efetiva, os cuidados da Eutécnica (boa criação, higiene).

O "Amparo à Criança" — evitar sempre o termo "proteção", porque esta é apenas auxílio, ajuda mínima, cuidado leve, enquanto amparo é cuidado permanente, ajuda assegurada, continuada — deve ser total, realizado sob todos os aspectos, de modo interacional, concorrente, conjunto, inteligentemente articulado.

III — A mortalidade infantil rouba ao nosso país a maior parte de seus filhos. E' o seu grande inimigo interno; é a grande voragem em cujo abismo enorme ou vórtice medonho desaparece quase metade dos que nascem.

Até agora, praticamente há meio século, cumpria ao Serviço de Saúde Pública combatê-la. Ou porque não usasse técnica sociológica adequada, na suposição de que a saúde da criança podia ser tratada como um bem físico-físico; ou porque a enormidade de outras tarefas, que vem realizando com mais empenho, não lhe permite olhar o problema com o devido aprêço — a verdade é que a Saúde Pública não tem podido resolver o perigo da mortalidade infantil. O tempo vale como a melhor prova.

Dáí a justa compreensão do Governo da República criando o Departamento Nacional da Criança para êsse fim.

IV — O D.N.Cr., pelo art. 5.º do Decreto-lei n.º 2.024 (chamo-o de lei básica), é o supremo coordenador das atividades de amparo à maternidade, infância e adolescência e a êle cumpre, como órgão normativo e supervisor, estudar, organizar, coordenar, cooperar, orientar e comandar os órgãos que, nos Estados, tratem da mesma finalidade.

Não é um órgão executivo. Todavia, para efeitos de pesquisa e estudos, faz funcionar uma unidade tecnológica (Instituto de Puericultura), através de cujas atividades procura tomar melhor conhecimento das realidades com que trata. Não devia ser diferente, nesse particular, a estrutura

dos respectivos órgãos estaduais, porque um instituto de tecnologia puericultora é tão indispensável que um departamento de puericultura não funciona bem sem êle.

V — Os "Serviços de Amparo à Maternidade, à Infância e Adolescência", por força de lei, deviam estar fora das organizações de Saúde Pública. Todavia, a lei n.º 2.024 ainda não pôde ser cumprida por todos os Estados.

A atual situação, a de estarem nos Estados os "Serviços da Criança" encravados na Saúde Pública e deverem orientar-se pelo D.N.Cr. — cria uma tal singularidade administrativa que toma, irrecusavelmente, uma feição muito estranha.

Infringe os mais elementares princípios de Administração :

- a) *Divisão do trabalho* — Os serviços de saúde relativos à criança (higiene pré-natal, infantil e escolar) representam cêrca de 50 % do total dos serviços de centros de saúde pública. A ubiquidade, a onisciência e a politécnia não podem ser apanágios de qualquer profissional. Com a divisão do trabalho, ou seja a libertação dos "serviços da criança", êstes ganhariam em perfectibilidade, execução pronta, rendimento, além de permitir melhor seleção de valores profissionais (tratamento do problema por técnicos especializados ou seja a *tecnocratização dos Serviços de Puericultura*).
- b) *Autoridade* — Para ser obedecido é preciso ter o direito de dar ordens. Como elementos integrantes de saúde pública, os Serviços da Criança, nos Estados, recebem orientação do D.N.S., que a êsse respeito tem feito publicar normas de atividades padronizadas.
- c) *Unidade de comando* — Dentro da Saúde Pública e caso obedecessem ao D.N.Cr. (Lei n.º 2.024), haveria, então, dualidade de comando.
- d) *Unidade de direção* — Idem, idem.
- e) *Centralização* — O D.N.Cr. deixa de ser o órgão nacional que coordena e supervisiona as atividades em prol da criança, de vez que os Estados obedecem ao D.N.S. e por êle se orientam.

- f) *Dêscentralização* — Não comandando as atividades, o D.N.Cr. não saberá como distribuir e dividir as suas atividades.
- g) *Ordem, Hierarquia, Disciplina, Equidade* — Faltam quando não há comando e autoridade.
- h) *Subordinação do interesse pessoal ao coletivo, Iniciativa, Remuneração, Estabilidade e União Pessoal* — Ficam prejudicados por serem efeitos ou resultantes dos princípios anteriores.

Administrar é prever, é organizar, é coordenar, é comandar, é controlar. O D.N.Cr. sem poder tratar a realidade não pode programar o trabalho; não pode instituir o duplo organismo material e pessoal dos seus serviços nacionais; articular e unir as várias atividades em todo o país; dirigir os esforços e encaminhar as iniciativas; emitir ordens e fazer-se obedecido; observar e conhecer os resultados dos meios e processos empregados.

Difícil lhe será traçar o seu roteiro de trabalho — planificar e planejar — sobre como tratar os problemas da criança dentro de toda a realidade nacional, de vez que os órgãos executivos estaduais que lhe são coordenados, suas mãos ativas, se acham presos dentro dos departamentos de saúde e estes se orientam pelo D.N.S.

Impõe-se o cumprimento exato do Decreto-lei n.º 2.024, para que, de um modo decisivo, definitivo, os Serviços da Criança se libertem da Saúde Pública e possa, esta, cuidar melhor de outros problemas tão vultosos que ainda lhe pesam (malária, tuberculose, lepra, saneamento, etc.).

De acôrdo com o art. 10 do Decreto-lei número 2.024, constitua-se em cada Estado, uma repartição autônoma, sem qualquer subordinação à Saúde Pública, que possa ter livremente suas iniciativas e realizações, somente orientando-se pelo D.N.Cr., seja qual fôr a denominação ou individualização que, em cada lugar, venha a ter, Departamento, Diretoria, Serviço, Seção, etc. Não importa o nome, o essencial é que esteja libertada da direção da Saúde Pública, conquanto deva manter com esta o máximo de cooperação e união de propósitos.

VI — Onde, nos lugares ou Estados, por motivos de ordem econômica ou prática, os serviços de puericultura devam ficar funcionando dentro

dos Centros de Saúde, adotar-se-á um “modus vivendi” que estabeleça a autonomia dos mesmos e respeite a autoridade do chefe puericultor (regime de cooperação).

Convém esclarecer que Centro de Saúde e Centro de Puericultura, ambos como unidades de ação, respectivamente, sanitária e puericultora, são apenas *órgãos distritais*, organizados à base local (territorial). São órgãos coordenadores de atividades em favor da saúde coletiva que, servindo à população de certa área (distrito), bem podem funcionar juntos e, juntos, terem certos serviços comuns (laboratórios, raios X, sala de conferência, etc.). Onde há compreensão, há boa vontade, cooperação, rendimento de serviço.

VII — Os Serviços de Criança devem ser dirigidos por médicos puericultores. Ainda, não basta ser puericultor, é preciso ser também Administrador.

No governo de uma empresa qualquer, a *função administrativa* representa o essencial para o bom êxito. A *função técnica* é para a execução das atividades precípuas e, sozinha, não leva a bom êxito. Sem administração não haverá rendimento, produção.

Foi esta compreensão segura que teve o D.N.Cr. criando o Curso de Puericultura e Administração, nos termos do Decreto-lei n.º 5.912, de 25 de outubro de 1943, segundo o qual os técnicos que visa formar terão a incumbência de “organizar e dirigir órgãos de proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o país”.

Decerto, que a estes deve caber, de preferência, a direção dos serviços de puericultura, assim como é razoável e certo que aos sanitaristas pertence a dos de saúde pública.

Como um complemento desta necessidade tecnológica e administrativa (problema de chefia), devem os executivos federal e estadual instituir nos seus quadros funcionais de pessoal a *carreira de Puericultor*, à semelhança da de Sanitarista.

VIII — A unidade de ação puericultora deve ser o “*Centro de Puericultura*”, órgão à base distrital e da clientela, para que a população materno-infantil nêle encontre os cuidados para a conservação de sua saúde e as providências coordenadoras que lhe assegurem um razoável bem-estar social.

A organização de atividades de um centro, embora variável ou flexível diante as contingências locais, deve conter serviços "fundamentais" e "complementares".

São fundamentais :

- a) Direção e Administração.
- h) Serviço de Doenças Transmissíveis (da infância).
- c) Serviço Social com o seu Corpo de Assistentes e Visitadoras Sociais.
- d) Assistência Obstétrica Domiciliar e Enfermagem.
- e) Serviço de Higiene Pré-Natal.
- f) Serviço de Higiene Infantil.
- g) Serviço de Higiene Pré-Escolar e Escolar.
- h) Serviço de Doenças Transmissíveis (da infância).
- i) Laboratório.
- j) Raios X e Roentgenfotografia.
- l) Cozinha dietética.
- m) Cantina e lactário.
- n) Creche anexa.

São complementares :

- a) Consultório de higiene dentária.
- b) Consultório de oto-rino-laringologia.
- c) Consultório de oftalmologia.
- d) Consultório de ginecologia (preconcepcional e prenupcial).
- e) Sala de conferências.
- f) Outras necessidades julgadas úteis a cada organização.

Pode-se estimar 1 centro para cada 100.000 habitantes, no máximo. Onde não possa haver um centro, já por motivos de ordem econômica ou por ser pequena a clientela, exista o *Pôsto de Puericultura* que, como um órgão menor, ou seja uma miniatura do centro, realize de modo mais condensado as atividades fundamentais e promova esforços para conseguir (regime de cooperação) de outros serviços, ou instituições, as atividades que lhe faltarem (atividades complementares, raios X, etc.).

As atividades relativas a "Doenças Transmissíveis da Infância" devem ficar com o serviço de Puericultura; contudo, este deve agir com o máximo de articulação, entendimento, cooperação

com o serviço de doenças transmissíveis da Saúde Pública. Esta maneira de organizar pode parecer errada, mas a seu favor falam razões tecnológicas (a assistência à saúde da infância é feita pelos serviços de higiene infantil e escolar) e razões de ordem prática (tudo relativo à Criança deve ser procurado pelo público no Centro de Puericultura, assim como o relativo a adultos nos centros de saúde).

O Pôsto pode ficar assim organizado :

- a) Direção, Secretaria e Arquivo.
- b) Serviço Social e Assistência Obstétrica Domiciliar.
- c) Consultório de Higiene Pré-Natal.
- d) Consultório de Higiene Infantil e Escolar.
- e) Serviço de Doenças Transmissíveis (da infância).
- f) Pequeno laboratório.
- g) Cozinha dietética, cantina e lactário.
- h) Creche anexa.

Como os centros, os postos de puericultura, preferencialmente, devem ter direção de puericultor de carreira; contar, pelo menos, com 2 médicos (um puericultor-pediatra e um prenatalista-obstetra), uma assistente ou visitadora social, uma parteira, uma atendente, e algumas pessoas treinadas para os serviços de cozinha dietética, creche, etc., e para a conservação ou aseio.

Pode-se estimar 1 Pôsto para cada 10.000 habitantes. Nas zonas rurais, onde não haja maternidades ou hospitais próximos, um tipo misto de pôsto pode ser instalado, isto é, um pôsto com o anexo de um pequeno grupo de leitos para gestantes e crianças que necessitem de uma imediata assistência higiênica.

E' aconselhável às grandes organizações estaduais adotar um "*sistema regional de uma rede de postos*", ou seja distribuir como satélites em torno de um Centro regional os vários postos de puericultura. O centro exerceria um comando intermediário das atividades referentes à sua região. A distribuição da rede atenderia aos atributos geoeconômicos e sanitários de cada região, tendo na devida conta o grande complexo interacional; mortalidade infantil e materna — natalidade — morbidade endêmica — unidades de ação puericultora e sanitária — transportes — recursos econômicos e nível cultural.

A padronização de atividades e os modelos de centros ou postos devem ter certa flexibilidade para consultar as características locais.

IX — A expressão "*Junta Municipal da Infância*", de que trata o art. 13 do Decreto-lei número 2.024, poderia ser substituída pela de "*Conselho Municipal da Criança*". Devendo ser um órgão de consulta (conselho), normativo, capaz de estudar, pesquisar, propor a organização, e prestar cooperação nas atividades de amparo à maternidade, à infância e à adolescência, o termo "infância" não é tão expressivo para abranger a maternidade quanto "criança". No interior, o termo "junta" adquire, por vezes, significação pejorativa, enquanto "conselho" é, psicologicamente, sugestivo.

Na organização do Conselho, o médico puericultor do centro, ou posto local, deve ter um lugar decisivo e independente: ser o consultor ou diretor técnico. Além d'êste, devem fazer parte: o prefeito, como presidente, o juiz, o promotor, o vigário, e um representante das seguintes classes: médica, comércio, lavoura, indústria e das senhoras-mães e senhoritas.

A semelhança dos municipais, deve haver os Conselhos estaduais e o federal (nacional) da criança.

X — O estudo dos tipos de "instituições de puericultura" deve ser tarefa de esforço demorado, paciente, sistematizado.

Pretender defini-las e padronizá-las é cousa pouco viável. Como instituições sociais, o seu conceito varia na dependência do espírito social, dos fatos, costumes, sentimentos e condições outras, económicas, religiosas, culturais, políticas e sociais dominantes na sociedade, em cada lugar e tempo.

O conceito de "Casa Maternal" não há de ser o mesmo por toda parte e, assim, o de "Casa da Criança". Certas instituições e certas denominações já são obsoletas, arcaicas, algumas até condenadas; ex.: orfanato, reformatório, pupileira, refúgio, abrigo, asilo, centros de criação, maternidades secretas, etc.

À luz da sociotécnica, repugna a idéia de maternidade como simples estabelecimento destinado a receber e assistir as mães no transe doloroso do parto, porque a "Maternidade" não é, apenas, uma função animal. Antes, é uma função eminentemente social e, sob êsse aspecto, deve ser assis-

tida: maternidades-institutos, maiores ou modestas, devem ser instaladas em grande número, pois é lamentável que, no afã de proteger a infância, os pediatras-puericultores se tenham esquecido de amparar as mães... A união mãe-filho é indissolúvel, é mais social que biológica. Para amparar ao filho, sejam antes amparadas as mães.

Destarte, será inócua qualquer tentativa de definição, além de ser irrazoável e anacrônico repetir definições que os seus autores fizeram para o século passado.

Se, todavia, parecer útil certa sistematização, não será através de definições que isso se conseguirá, senão que terá de fazer-se por meio de uma doutrinação continuada, catequese vagarosa mediante ensinamentos repetidos (publicações) e exemplos (construção e funcionamento) numerosos.

E' um assunto que jamais poderá ser objeto de decretações nem imposições coercitivas — basta que se trate de instituições sociais e, logo, terão a vida e a expressão que os costumes e hábitos sociais de cada lugar lhes derem.

XI — A aplicação de recursos municipais ao amparo da criança é matéria para um estudo mais aprofundado nos domínios da administração municipal. Todavia, um mínimo de 2 % das rendas municipais poderia ser reservado a êsse fim. Tal importância seria, então, dividida: 60 % ficariam com a Prefeitura para ser utilizada em obras locais e 40 % seriam recolhidos ao órgão central (Dep. Est. da Criança) que, posteriormente, transformaria tôdas as contribuições recolhidas em obras de puericultura para todo o Estado.

Impostos sobre diversões e recreios ou taxas especiais, etc., podem ser criadas em favor da maternidade e da infância.

XII — O "Fundo Nacional de Amparo à Criança", de que trata o art. 19 do Decreto-lei número 2.024, além da forma das contribuições nêle previstas, poderia ser acrescido de uma certa parte das contribuições municipais, estaduais, impostos, quotas do "Seguro de Maternidade", etc.

Para tanto, exigir-se-iam 20 % do "fundo estadual da criança" que, de sua vez, receberia 40 % do "fundo municipal da criança". Tais reversões sucessivas visam aproveitar as sobras dos municípios e Estados ricos em favor dos menos favorecidos.

XIII — A iniciativa particular deve ser desenvolvida, procurada, incentivada. Todavia, é mau o regime de manutenção de serviços oficiais (estaduais, etc.) encravados dentro das instituições particulares: haverá motivos para conflitos administrativos e técnicos, quando não acontece o que é comum, a absorção de todo o material e do trabalho pela instituição, que esquece de destacar no somatório de serviços a contribuição oficial.

A distribuição do auxílio federal aos Estados e o destes aos municípios poderia adotar o seguinte critério: do montante, 25 % seriam distribuídos eqüitativamente pelas unidades da federação, 25 % em proporção direta da contribuição *per capita* (receita dividida pela população) e 50 % em razão direta das necessidades locais expressas por índices correspondentes ao complexo interacional mortalidade infantil e materna — natalidade-morbididade endêmica — unidades de ação puericultora e sanitária — transportes — recursos econômicos — nível cultural.

XIV — A concessão de subvenções às instituições particulares, conquanto seja objeto das atribuições do Conselho Nacional de Serviço Social (Decreto-lei n.º 527), merece ser revista atentamente. Nem uma instituição deve receber, em conjunto de subvenções, mais de 50 % do total necessário para a sua manutenção. O método de prestação de contas em relatórios é contraproducente, impõe-se um controle direto da aplicação da importância.

XV — Os cargos técnicos das instituições particulares (puericultores, médicos, assistentes sociais, etc.) devem ser providos por técnicos legalmente reconhecidos.

O trabalho empírico ou em termos de sentimentalismo leva a um esforço enorme e dá um baixo rendimento.

As necessidades da Criança não serão satisfeitas, nem os seus problemas resolvidos, somente pelas carícias do Amor e da Bondade; há para elas uma tecnologia própria, sua, e os puericultores são os agentes de tais métodos.

XVI — O “*Seguro da Maternidade*” deve ser imediatamente estudado pela Previdência Social e logo pôsto em execução. Com êle, haveria fundo econômico para um amparo integral às mães e, conseqüentemente, aos filhos.

E’ preciso reconhecer e acusar que no binômio mãe-filho, o primeiro termo é o que tem sido mais descuidado, havendo com isso uma grave falta de técnica puericultora: não haverá frutos bons em árvore mal cuidada. E’ que a puericultura vinha sendo feita em modos de clínica pediátrica...

Amparar a Criança é defender o nosso Brasil, garantindo-lhe um porvir grandioso, feliz. As competições ideológico-doutrinárias e os interesses pessoais não podem subsistir quando está em jogo a sorte da sociedade, o bem-estar da Pátria.

A mortalidade infantil está extinguindo os brotos da árvore brasileira. E’ o grande inimigo interno da pátria, é um abismo enorme: ou acabamos a sua voragem ou desaparecerão nela os nossos filhos e, sem êles, pereceremos também.

O povo brasileiro gostaria de ouvir e aconselhar-se com a palavra do eminente Chefe da Nação: um apêlo de incitamento cívico ou invocação de sentimentos humanos, talvez uma “Nova Mensagem do Natal” que, como a anterior, despertasse nas consciências adormecidas novas energias, outras disposições de luta em prol da execução de um programa completo de Amparo à Criança no após-guerra.

O problema da classificação de cargos no Brasil

JOSÉ WENCESLAU AMARAL

Da Divisão de Seleção do D.A.S.P.

II

UM PLANO de classificação de cargos deve ser elaborado à vista do que realmente existe no serviço para o qual é êle feito. Nem se conceberia que fôsse de outra forma. Por êsse motivo, temos de nos pôr inteiramente a par dos cargos existentes, fazer a classificação dos mesmos e, com o resultado desta classificação, elaborá-lo.

Discutiremos, em seguida, os diversos processos geralmente usados na obtenção dos dados necessários à elaboração de um plano de classificação, bem como as principais dificuldades que apresenta o processo que nos parece se deva usar no Brasil: o do questionário.

*
* *

São dois os processos de que nos podemos utilizar na obtenção de informes a respeito dos deveres e responsabilidades dos cargos: o do exame direto e o do questionário. O do exame direto consiste em entrevistas com os empregados e supervisores, e na observação do trabalho por um analisador experimentado. O que na realidade geralmente se usa é, no entanto, uma combinação dos dois processos citados.

O melhor, não há dúvida, é o processo do exame direto. Como salienta a *Civil Service Assembly* (1), do ponto de vista técnico, os resultados que por êste meio se obtêm são verdadeiramente satisfatórios. O analisador experimentado, hábil, vai à repartição, entrevista o empregado, entrevista o chefe, observa o trabalho e faz, êle próprio, um relatório completo de todos os fatores que interessem na classificação do cargo observado. Mas o tempo que se consome e o dinheiro que se gasta

quando se usa tal processo, quase que o tornam impraticável. Pelo menos nas grandes jurisdições não é possível o seu emprêgo.

O segundo processo, o do questionário, é o mais recomendável, por ser o mais barato e o mais rápido. E' êste o que geralmente se usa, suplementado, porém, quando necessário, por entrevistas e observações "in loco". Esta combinação de processos é mesmo recomendada por MERIAM, como o melhor método (2). O empregado recebe um questionário, preenche-o, entrega-o ao chefe, que o completa, sendo, então, o mesmo devolvido à agência encarregada da classificação. O questionário aparece sempre acompanhado de fartas instruções para o seu preenchimento. A maior dificuldade, neste processo, é a da redação de um questionário perfeito e de instruções claras e precisas. Já temos, no entanto, um pouco de prática neste particular, e o que se vem fazendo no estrangeiro, sobretudo na América do Norte, muito nos pode ajudar.

*
* *

Apesar de aparentemente fácil, nada mais difícil, na realidade, que a confecção de um questionário. Inúmeros empreendimentos, que se deviam basear em informes de um grupo mais ou menos grande de pessoas, prestados por escrito, falharam completamente, em virtude de terem sido mal planejados os questionários usados.

A dificuldade que encontramos na organização de um questionário varia, em proporção direta, com a heterogeneidade do grupo a que se destina,

(1) CIVIL SERVICE ASSEMBLY — *Position-Classification in the Public Service* — Chicago: 1941 — Pág. 174.

(2) LEWIS MERIAM — *Public Personnel Problems* — The Brookings Institution — Washington: 1938 — Página 26.

e, em proporção indireta, com o grau de desenvolvimento intelectual dos elementos deste grupo. Quer isto significar que, quanto mais heterogêneo o agregado a que se destina, tanto maior a dificuldade na preparação do questionário. Quanto mais alto o nível intelectual dos elementos que o devem preencher, tanto mais fácil é a sua organização. E' muito mais simples a confecção de um questionário que deverá ser respondido por alunos de uma faculdade, que a de um que se destine a operários de uma fábrica. E, dentro de uma organização industrial, teremos maior dificuldade em planejar um tipo único de questionário, que possa ser, ao mesmo tempo, respondido pelos dirigentes técnicos e pelo operariado, do que na preparação de questionários especializados, um tipo para a categoria dos primeiros e outro para a dos segundos.

Quando em classificação de cargos nos utilizamos do questionário, como meio de coleta dos dados necessários à elaboração de um plano, não nos podemos esquecer de que este questionário se destina a um agregado altamente heterogêneo e de que será o mesmo respondido por indivíduos que se estendem desde a proximidade do analfabetismo, até os píncaros da mais alta cultura literária, artística, técnica e científica. O problema é sério e merece todo cuidado na sua resolução. Se falharmos na preparação de um questionário, que possa, ao mesmo tempo, ser eficientemente preenchido tanto por serventes, como escriturários, tanto por biólogos, como por atuários, teremos falhado na coleta dos dados necessários aos nossos trabalhos e, conseqüentemente, nestes próprios trabalhos.

O uso de questionários especializados, por serem estes de redação mais simples, tem sido preconizado por alguns autores. Também se pode preparar um tipo único de questionário, em que apareçam seções especializadas dirigidas aos ocupantes de certos cargos. Observa a *Civil Service Assembly*, a respeito dos questionários especializados, que

"For practical reasons, however, they can be used during an original classification survey only in rare instances when the positions to be covered comprise a single occupational group or several closely related groups" (3).

No Brasil, como já temos um conhecimento mais ou menos aproximado das atividades existentes no Serviço Público, não deixaria de ser recomendável, até certo ponto, o uso de questionários especializados. A economia de tempo, pessoal e dinheiro, parece-nos aconselhar mais, porém, o emprêgo de uma única espécie de questionário.

Outro aspecto interessante no uso de questionários é o relativo à determinação de quem os deverá preencher, se os próprios ocupantes dos cargos ou se os seus superiores imediatos. Inegavelmente, são os próprios empregados a melhor fonte de informações sobre os deveres de cada cargo. E' muito comum, no entanto, que os servidores tenham uma noção completamente errônea com relação à complexidade e importância do que executam, e o sistema atualmente muito em uso na América do Norte — o empregado preenche o questionário, ficando, no entanto, a cargo do seu superior imediato prestar alguns esclarecimentos adicionais e confirmar, ou retificar, se necessário, as informações prestadas pelos empregados — parece indiscutivelmente o melhor.

As razões que nos levam a não deixar de buscar entre os próprios empregados os informes de que necessitamos são perfeitamente compreensíveis. Damos, assim, ao empregado, uma oportunidade para descrever os trabalhos que faz e as responsabilidades que suporta, ao mesmo tempo que oferecemos interessante ensejo aos chefes de verificarem o que pensam os seus subordinados a respeito do papel que desempenham na repartição. Muitas noções errôneas do pessoal a respeito dos trabalhos que executam poderão, por esta forma, ser corrigidas. E observa RIEGEL que o valor de tais correções pode ser maior do que o que se gasta com a análise dos cargos :

"The immediate reason for having employees participate in position description is to obtain complete and accurate statements of position content. A second reason... is that thus management can consider the employee's conceptions of their duties. An employee's summary of his duties which shows misconceptions affords his supervisor an opportunity to clarify for him the objectives of the position and the relative importance of the duties and responsibilities delegated to it. The improvements in the organization and performance of work which result from such conferences may be worth more than the cost of analyzing the positions" (4).

(3) CIVIL SERVICE ASSEMBLY — *Ob. cit.*, pág. 172.

(4) RIEGEL — *Salary Determination*, apud Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 172.

Podemos adotar no Brasil o seguinte critério : o questionário será preenchido, em parte, pelo empregado, que fará também uma descrição minuciosa dos trabalhos que executa, ficando ao seu chefe imediato a obrigação de preencher a segunda parte e de criticar a descrição feita pelo empregado. O superior imediato dêste primeiro chefe examinará, ainda, o questionário, visando-o, se estiver de acôrdo e puder assumir inteira responsabilidade do que nêle se contém.

O questionário deverá conter, lembra A. DE BULHÕES, quatro partes (5). As duas primeiras serão preenchidas pelo empregado. A terceira, pelo seu chefe imediato, e, finalmente, a última, pela autoridade imediatamente superior a êsse chefe.

Parece esta, realmente, a melhor divisão de um questionário. A primeira parte nos proporcionará a identificação do cargo. Na segunda, o empregado responde a uma série de quesitos e descreve, longa e minuciosamente, os trabalhos que faz. A terceira parte pede a opinião do chefe sôbre as explanações já feitas e contém, também, uma série de quesitos a que êste responderá. A última parte, que se destina aos diretores da Divisão ou de Serviços, é a menor e apenas coleta algumas impressões dêstes a respeito do cargo examinado.

Em quase todos os questionários usados para classificação de cargos, aparecem diversos pedidos de informação sôbre a pessoa do funcionário. Isto se faz porque muito comumente a classificação é tentada ao mesmo tempo em que se pretende instalar o "merit system" numa dada jurisdição, ou porque se quer aproveitar a oportunidade para o levantamento de dados que se destinam simplesmente a compilações estatísticas. Com muita razão lembra, no entanto, a *Civil Service Assembly* que o pedido de dados puramente pessoais vai de encontro à afirmação feita aos empregados de que a classificação se refere apenas ao trabalho executado e não à habilitação dos que o executam (6). Devemos, portanto, evitar, tanto quanto possível, pedidos de informações sôbre o servidor, no questionário. E quando isto não fôr possível, é aconselhável o sistema usado em Minnesota, Arkansas e Rhode Island: O pedido de dados pessoais é

feito em fôlha especial, picotada na parte superior, de tal forma que pode depois ser facilmente separada do resto do questionário.

No Brasil, se fôssemos fazer agora um levantamento de dados para a elaboração de um novo plano de classificação, poderíamos dispensar completamente todo e qualquer dado referente ao empregado, uma vez que tais dados já nos podiam ser fornecidos pelos Serviços de Pessoal ou pelas Divisões de Estudos de Pessoal e de Orientação e Fiscalização do Pessoal, do D.A.S.P. Na primeira parte do questionário figuraria apenas o nome do empregado e os quesitos indispensáveis à identificação do cargo.

Um bom sistema, que muito simplifica os trabalhos, e perfeitamente possível de se praticar entre nós, é o de já enviar o questionário ao empregado com tôda a primeira parte preenchida : o nome do empregado, o nome do cargo ou função que desempenha, localização organizacional do cargo ou função (Ministério, Departamento, Divisão ou Serviço, Seção), local de trabalho, salário mensal do empregado (padrão, classe ou referência). Tais dados poderão ser lançados nos questionários pelos órgãos executivos de pessoal em cada Ministério, com a assistência de um enviado do órgão encarregado dos trabalhos de classificação.

A segunda parte do questionário é de grande importância, porque nos fornecerá os principais dados para a classificação, e, assim como a terceira, de difícil redação. Podemos dividi-la em dois setores : no primeiro, pediremos ao empregado que descreva minuciosamente todo o trabalho que realiza no desempenho do seu cargo ; no segundo, colocaremos um conjunto de perguntas cujas respostas nos esclareçam a respeito da supervisão exercida sôbre e pelo ocupante do cargo examinado.

Na terceira parte do questionário, também de grande importância, obteremos o contrôle das informações prestadas, na segunda, pelo empregado. O chefe imediato do empregado responderá a um conjunto de itens que nos facilitará a classificação do cargo e, sobretudo, certificará se corresponde à realidade a descrição de trabalhos feita pelo empregado.

Na quarta parte do questionário, o segundo superior hierárquico confirmará ou não as explanações e respostas do funcionário e do primeiro chefe, acrescentando o que julgar necessário. Não é

(5) A. DE BULHÕES — "Elementos para um programa de administração de Pessoal" — *Rev. do Serv. Público*, ano V, vol. I, n.º 1, janeiro de 1942.

(6) CIVIL SERVICE ASSEMBLY — *Ob. cit.*, pág. 174.

de muita importância esta parte e pode ser até dispensada, se com isto se obtiver grande simplificação dos trabalhos.

E' natural que ao questionário acompanhem as instruções para o seu preenchimento. Tais instruções podem vir no próprio questionário ou em folhas à parte.

O segundo sistema, bem mais usado que o primeiro, é melhor, uma vez que, desta forma, poderemos fazer explicações mais extensas e, quando necessário, ilustrá-las com exemplos.

E' imprescindível guiar o empregado e o primeiro chefe, esclarecendo-os, inicialmente, sobre o que seja a classificação e porque a fazemos. A propaganda, que a esta altura já deve estar adiantada, se encarregará mais detalhadamente disto, mas são estas informações — as que oferecemos por escrito e no momento mesmo em que o empregado é chamado a dar a sua indispensável contribuição para o desenvolvimento dos trabalhos — indiscutivelmente as mais importantes.

Nas instruções não devemos apenas definir os termos empregados no questionário, mas também explicar exaustivamente a maneira de se responder melhor os quesitos apresentados tanto ao empregado como ao primeiro chefe. Devemos esclarecer ao empregado que êle mesmo deve preencher sozinho o seu questionário e fazer, com as suas próprias palavras, a descrição do trabalho que executa. Como a descrição dos deveres e responsabilidades é, não apenas a parte mais importante do questionário para o processo de classificação, como também a mais difícil para o empregado, podemos oferecer exemplos de como se faz essa descrição e de como não é aconselhável fazer.

Todo o cuidado, deve, enfim, ser tomado, a fim de que o questionário, apesar de rigorosamente estudado, apesar de estúpido do ponto de vista técnico, não venha a falhar, quando usado.

Ainda com relação aos questionários, não podemos deixar de lembrar que o número de vias em que devem ser preenchidos é um ponto a ser examinado cuidadosamente pelo órgão encarregado da classificação, assim como as diferentes côres a serem empregadas.

Acreditamos que se devam enviar a cada servidor duas vias, em côres bem diversas. Isto nos

facilitará, posteriormente, um arranjo organizacional dos questionários respondidos, o que é de real valor nos trabalhos de classificação.

Outros pontos que devem ser examinados se referem ao formato, tinta, papel, etc., a serem empregados.

Uma série, enfim, de pequenos itens, que facilmente vão surgindo no decorrer do empreendimento, devem merecer a nossa atenção, pois o trabalho de classificação é ingente e de forma alguma deve ser prejudicado por questiúnculas que nos tenham escapado.

*
* *

Logo depois de prontos, os questionários, com as respectivas instruções, devem ser imediatamente distribuídos. Para isto separamos o número exato para cada Ministério, acrescido de 10 %, mais ou menos, com o que atenderemos aos extravios, deteriorações, etc.

Em cada Ministério permanecerá, pelo menos, um dos funcionários do órgão encarregado da classificação, para auxiliar nos trabalhos de distribuição e posterior arrecadação dos questionários.

Nas Divisões de Pessoal se fará, então, a distribuição dos questionários pelos diferentes órgãos dos respectivos Ministérios e, em cada um desses órgãos, será designado pelo Ministro, ou pelo respectivo diretor, um coordenador dos trabalhos. O mesmo se fará nas Divisões, ficando, em cada Secção, como responsável pelos trabalhos, o respectivo chefe. Os questionários já podem estar com a primeira parte preenchida, e, então, a distribuição será nominal. Todos os casos de falta serão cuidadosamente anotados, a fim de que o órgão de classificação mande, posteriormente, questionários aos faltosos.

O tempo que os questionários devem permanecer com os funcionários pode ser de uns oito dias. Teremos dado tempo, assim, a todos, para que leiam atentamente as instruções, meditem sobre elas, preencham da melhor forma os quesitos formulados e façam uma cuidadosa e verdadeira descrição dos seus deveres e responsabilidades.

Os questionários, que devem ter sido entregues a todos os funcionários num mesmo dia e, se pos-

sível, numa mesma hora, serão também recolhidos no mesmo momento, em tôdas as repartições públicas. Os casos de exceção — funcionários que lidam com o público, pessoal do serviço externo, etc. — serão estudados com a devida antecedência.

O recolhimento dos questionários se fará da mesma forma que a distribuição. Em cada Secção o respectivo chefe os coletará, e, depois de nêles

lançar as informações que lhe compete prestar, os enviará ao diretor do Serviço ou Divisão a que estiver subordinado. Depois de visados por êsse segundo superior, os questionários serão, então, reunidos pelos coordenadores dos trabalhos, em cada Divisão ou Serviço, e enviados aos coordenadores dos Departamentos, donde seguirão para a Divisão do Pessoal. Das Divisões de Pessoal serão, finalmente, enviados ao órgão encarregado da classificação.

O Hospital dos Servidores do Estado

V. -- Aspectos fundamentais da sua estrutura

ARY C. FERNANDES

Técnico de Administração — Membro
do Conselho Administrativo do H.S.E.

NOS capítulos anteriores foram analisados os aspectos principais, básicos, que definiriam um sistema de assistência médica aos servidores públicos, e do qual o Hospital dos Servidores do Estado seria a peça central.

As funções periciais, de higiene do trabalho e de medicina preventiva, continuariam a cargo das Secções de Assistência Social ministeriais, e de outros órgãos aos quais tem sido afeta a execução desse capítulo da Administração de pessoal. Não é aqui o local indicado para uma crítica à estrutura vigente. Tal seria uma digressão marginal. Basta lembrar que, no setor da assistência médica, é necessário completar a rede de órgãos técnicos com a formação de pequenos postos de emergência, nos locais em que haja grande concentração de população de servidores públicos.

Resta-nos agora fixar, apenas em suas linhas essenciais, sem baixar a minúcias, os aspectos gerais do sistema, que permitiriam formar idéias sobre uma organização futura, do Hospital dos Servidores do Estado, tal como nos parece seja indicável e exequível.

*

* *

Posição administrativa:

Autarquia — autonomias técnica, financeira e administrativa.

Subordinação ao Executivo através do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Atividades:

1. Assistência hospitalar — serviços de internação — classes:

- a) enfermarias;
- b) quartos comuns, com 2 ou 3 leitos;

- c) quartos particulares, sem banhos;
- d) quartos particulares, com banhos;
- e) apartamentos.

2. Assistência em ambulatórios.

3. Recursos complementares de diagnóstico: roentgen e electrodiagnóstico, electrocardiografia, laboratórios de análises clínicas, biológicas e anatomopatológicas, etc.

4. Recursos complementares de tratamento: roentgen, radium, fisio, hidro, mecano, oxigenoterapias, etc.

5. Assistência domiciliar aos pacientes que não puderem se locomover e não convenha internar.

6. Assistência odontológica.

7. Farmácia e drogaria — manipulação e aquisição de drogas e medicamentos, sob prescrição médica, pelo preço de custo acrescido de taxa de expediente e serviço de entrega a domicílio.

8. Oficina de prótese ortopédica.

9. Transporte de doentes — serviço de ambulâncias, por preço de custo acrescido de taxa de expediente.

10. Serviço especial de enfermagem.

11. Serviço Social.

Anexos:

Escola Superior de Enfermagem;

Cursos Médicos de Especialização.

Relações do H.S.E. com outros órgãos:

1. Regulamentar as relações administrativas e técnicas do H.S.E. com:

- a) Secções de Assistência Social, ministeriais;
- b) Serviço de Biometria Médica;

c) Órgãos de administração de pessoal, ministeriais;

d) Departamento Administrativo do Serviço Público;

e) Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado;

f) Serviços médicos ou de saúde, dos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica, da Polícia Civil, e outros congêneres existentes.

2. Prever as relações do H.S.E. com a clientela, o público em geral, a classe médica, serviços médicos e hospitalares de caráter privado, e instituições de previdência social.

3. Prever a revisão dos dispositivos da legislação vigente, no que se referir à assistência médico-social aos servidores do Estado, ou à regulamentação complementar de certos itens, *verbi gratia*, o art. 169 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Campo de aplicação dos benefícios :

1. Servidores públicos de qualquer modalidade, ativos ou inativos. No caso dos inativos, é um encargo grave do ponto de vista financeiro, considerando a elevada cifra de morbidade do grupo em causa, porém muito justo e de grande alcance do ponto de vista social.

2. Famílias dos servidores (igualdade de tabela de pagamento) :

a) cônjuge do sexo feminino, exclusive o desquitado ou judicialmente separado, salvo se tiver direito à percepção de alimentos;

b) filhos ou enteados, menores de 21 anos, que não exerçam atividade remunerada;

c) filhas ou enteadas, solteiras, que não exerçam atividade remunerada;

d) filhos e filhas ou enteados e enteadas, de qualquer condição, se inválidos;

e) pai e mãe, se assistidos ou inválidos;

f) beneficiário livremente designado (p. ex., companheira ou irmão), que conste da declaração de família, quando não existir esposa.

Benefícios especiais :

1. Taxas módicas para serviços de diagnóstico e de exames periódicos.

2. Taxas módicas especiais para assistência obstétrica às servidoras e esposas de servidores :

a) determinação de um período de carência, para evitar abusos;

b) legislação complementar de auxílio-natalidade.

3. Taxas módicas especiais para serviços de puericultura.

Réde de serviços :

1. Existente :

Hospital-sede no Distrito Federal para servidores domiciliados na Capital e arredores e para os que se encontrarem em trânsito.

2. A criar :

a) Sanatórios para tuberculosos;

b) Clínicas de repouso;

c) Clínicas de alienados;

d) Clínicas de doenças infecto-contagiosas;

e) Serviços estaduais.

Quadro médico :

1. Corpo de internistas — contratados, tempo integral, por concurso.

2. Corpo de facultativos — “sistema de pa-néis”, na forma anteriormente preconizada.

Custeio das despesas :

1. Despesas gerais de administração, despesas fixas de manutenção de serviços técnicos e hospitalares, de reparação de acidentes no trabalho e doenças profissionais, e de serviços assistenciais especiais (p.ex. ass. obstétrica, auxílio-natalidade, etc.) — 60% (ou 50%) das despesas totais — custeadas pelo Estado, sob a forma de :

a) subvenção anual de cerca de 3 milhões de cruzeiros, periodicamente concedida no Orçamento da Despesa da União;

b) ou “fundo de assistência médica”, concedido uma única vez, no valor aproximado de 50 milhões de cruzeiros, constituído totalmente em “obrigações de guerra”, ou metade por essa forma e metade em terrenos do domínio da União.

2. Honorários médicos e parte das despesas de internação hospitalar — 40% (ou 50%) das despesas totais — custeadas pelos beneficiários, segundo o sistema de “unidades” de serviço, antes mencionado.

3. Casos econômico-sociais graves — à conta de um “fundo social”, que poderá ser constituído com partes das disponibilidades do I.P.A.S.E. e por êste votadas à assistência social.

Receitas eventuais :

1. Contratos coletivos com instituições de previdência social, para prestação de serviços hospitalares.

2. Admissão de doentes particulares, quando houver vagas, mediante tabela de preços sem privilégios.

Serviços especiais :

1. Contratos com instituições médicas e hospitalares, privadas ou públicas, para prestação de serviços especiais, para suprir a eventual deficiência de capacidade no Hospital-sede ou para a execução de serviços nos Estados.

2. Contratos de serviços, ou acordos com autarquias de previdência social, sobre a prestação de serviços assistenciais, sobretudo no caso de expansão da rede estadual.

Direção e controle :

1. Diretor-médico, tempo integral, em comissão, auxiliado por :

a) Assistente técnico;

b) Administrador.

2. Junta Revisora — composta de 3 ou 5 membros, sendo um deles estranho ao H.S.E. e ao Serviço Público, como representante da classe médica.

3. Congregação do Corpo Médico — órgão técnico consultivo.

4. Conselho Fiscal — sem ação executiva —

a) atribuições : aprova a proposta do orçamento analítico, acompanha a execução orçamentária, examina os balancetes e o balanço anual, e dá parecer sobre a prestação de contas;

b) composição : 5 membros, sendo 2 médicos, 2 representantes dos servidores e 1 do I.P.A.S.E. — mandato de 2 anos — Presidente eleito pelo próprio Conselho, com rodízio anual.

Finalmente, como primeira aproximação do que poderia ser a estrutura do H.S.E., considerado em si mesmo — aspecto que não desejamos aprofundar nesta monografia — limitamo-nos a traçar o seguinte esquema geral :

HOSPITAL DOS SERVIDORES DO ESTADO

1. DIREÇÃO

Diretor

Assistente Técnico

Administrador

Conselho Fiscal

Congregação do Corpo Clínico

Junta Revisora

2. EXECUÇÃO

a) *Serviços técnicos*

Enfermarias e Ambulatórios :

Clínica médica

Metabologia e nutrição

Tisiologia

Cardiologia

Neurologia

Psiquiatria

Endocrinologia

Clínica de doenças infecto-contagiosas e tropicais

Venereologia

Clínica cirúrgica

Ortopedia

Ginecologia

Obstetrícia

Oftalmologia

Oto-rino-laringologia

Urologia

Proctologia

Dermatologia e sifilografia

Pediatria

Hematologia

Cirurgia nervosa

Cirurgia torácica

Cirurgia oral

Cancerologia

Serviço de Admissão e Triagem

Serviço de Pronto Socorro

Serviços Complementares de Diagnóstico e Terapêutica :

Roentgendiagnóstico

Electrodiagnóstico

Fisioterapia
 Electroterapia
 Roentgentherapie
 Radiumterapia
 Hidroterapia
 Mecanoterapia
 Oxigenoterapia

Serviço de Anestesia
 Serviço de Transfusão e Banco de Sangue
 Serviço de Enfermagem
 Farmácia

Serviço Dietético :
 Secção de Regimes
 Cozinha Geral
 Cozinha Dietética
 Cozinha Experimental
 Copa
 Refeitórios

Serviço de Prótese Ortopédica
 Serviço Social
 Serviço de Registros Médicos e Bioestatística

b) Serviços administrativos

Serviço de Pessoal :
 Dormitórios
 Centro Social
 Escola Superior de Enfermagem
 Cursos Médicos de Especialização
 Biblioteca
 Anais ou Revista do Hospital
 Museu
 Serviço de Material :
 Almoxarifado
 Serviço de Contabilidade :
 Tesouraria
 Serviço de Informações :
 Registro de entradas
 Serviço de Comunicações e Sinalizações
 Arquivo geral

c) Serviços auxiliares

Serviço Mecânico :
 Combustível, aquecimento e vapor, gelo, refrigeração, ar condicionado, gás, luz e força.

Serviço de Manutenção :

Carpintaria, lavagem, oficina de pintura, bombeiro, electricista, etc.

Serviços Domésticos :

Lavanderia
 Costuraria
 Colchoaria
 Baldeação

Garage e Oficina de Reparos

Portaria

Capela

Nota — A supervisão dos serviços técnicos compete ao Assistente técnico, e a dos serviços administrativos e auxiliares, ao Administrador.

*

* *

Está assim esboçada a estrutura de um grande nosocômio, do vulto do que se pretende oferecer aos trabalhadores da Administração Civil.

O H.S.E. não está destinado a ser apenas um hospital de grande porte, mas também, e sobretudo, um magnífico centro médico, que marcará época na história da organização hospitalar em nosso país.

É tarefa ingente, grandiosa e edificante, essa de levar à frente um tal empreendimento. Requer um pouco de esforço de cada um dos que se interessam pela grande empreitada, pela organização nosocomial em geral, e pela assistência social aos servidores do Estado.

Aqui fica uma pequena contribuição.

CONCLUSÕES

1. O Hospital dos Servidores do Estado, que responde a uma grande necessidade da classe dos servidores públicos da Administração Civil, nasceu de uma idéia generosa, mas lutou de início contra a carência de verbas. As obras arrastaram-se morosamente. A sua posição administrativa foi mal definida. E não parece ter sido decisiva e convicta a idéia de subordinar o órgão de assistência médico-social à instituição de seguro social dos servidores públicos.

2. A administração direta não parece ser a melhor forma de situar o H.S.E. no Executivo. Nem tão pouco se recomenda a sua subordinação ao I.P.A.S.E. Mais indicável será imprimir-lhe

a feição de uma autarquia, individualizada, gozando de autonomias técnica, financeira e administrativa. O tipo de "fundação" não deve ser o preferido, pelo menos na fase inicial da vida do Hospital.

3. Razões bastante ponderosas, mostram, à sociedade, que não é judicioso imprimir a um sistema de assistência médico-social a servidores do Estado, a forma rígida de seguro-doença. Na primeira etapa, de implantação, é preferível recorrer a formas substitutivas, de funcionamento flexível. Destas, a mais interessante, e a mais aplicável ao caso em espécie, é a dos chamados planos de "unidades" de serviço.

4. A formação do quadro médico é um dos pontos nevrálgicos, na organização de instituições assistenciais. Os tipos correntes de quadros fixos, ora de tempo integral, ora de tempo parcial, não resolvem satisfatoriamente um problema de grande significação, do qual pode depender o sucesso da instituição. É o direito de livre escolha do médico pelo paciente. Recomenda-se, então, para o H.S.E., a adoção de quadros flexíveis, segundo o denominado "sistema dos painéis".

5. O H.S.E., como peça central de todo o sistema de assistência médico-social aos servidores públicos, deverá ser um grande hospital moderno, um grande centro médico, vivo, dinâmico, eficiente. A sua estrutura será complexa e porá à prova a capacidade dos técnicos de organização hospitalar. Mas o grande nosocômio será, antes e acima de tudo, o primeiro elo de uma grande cadeia que irá bem longe, aos Estados da União. Tão multiformes são as funções do H.S.E., tão amplo é o campo de aplicação dos benefícios, e tão profunda a sua significação social, que bem pode ele ser comparado, no presente, a um ponto de luz, de onde mana o facho que marca o roteiro do futuro.

BIBLIOGRAFIA

- Assurance invalidité-vieillesse-décès* — B.I.T. — Genebra, 1933.
- BEVERIDGE, WILLIAM — *O meu plano de segurança social* — Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, n.º 104, abril, 1943.
- BEZERRA DE FREITAS — *Origens e tendências do seguro social* — Bol. M.T.I.C. n.º 100, dez. 1942.
- BRUNDAGE, DEAN K. — *An estimate of the monetary value to industry of plant medical and safety services* — Public Health Reports, n.º 1765 — Washington, 1936.

- British health insurance system* — "Monthly Labor Review" — U.S. Dep. of Labor — Washington, 1939.
- BUREAU OF MEDICAL ECONOMICS, American Medical Association, Ed. — Chicago, Ill., U.S.A. :
- An introduction to medical economics* — 1936
- Care of the indigent sick* — 1939
- Collecting medical fees* — 1938
- Contract practice* — 1938
- Critical analysis of sickness insurance* — 1938
- Economics and the ethic of medicine* — 1937
- Group hospitalization* — 1937
- Group practice* — 1939
- Handbook of sickness insurance, State medicine and the cost of medical care* — 1939
- Health insurance in England* — 1938
- Hospital services in the United States* — 1940
- Medical care in the United States* — 1939
- Medical relations under Workmen's Compensation* — 1938
- Organization of medical services* — 1937
- Organized payment for medical services* — 1939
- Sickness insurance catechism* — 1938
- Some phases of contract practice* — 1939.
- CLARK, EVANS — *How to budget health* — N. York, 1933.
- DODD, PAUL A. — PENROSE, E. F. — *Economic aspects of medical services* — Washington, 1939.
- FAMILIAR, IVO — *Os benefícios do seguro social* — "R. S.P.", A. VI. Vol. 3, n.º 2, agosto, 1943.
- FERNANDES, ARY DE CASTRO — *Os serviços médicos nos Estados Unidos* — "R.S.P.", A. V, Vol. 3 n.º 3, set. 1942, e Vol. 4 n.º 1 e 2, out. e nov. 1942.
- *A administração sanitária nos Estados Unidos* — "R.S.P." A. VI. Vol. 3 n.º 2, agosto, 1943.
- FISCHLOWITZ, ESTANISLAW — *Assistência médico-social aos servidores do Estado no Brasil* — "R.S.P.", A. V, Vol. 1, n.º 1 jan. 1942.
- *Noção dos seguros sociais* — "R.S.P.", A. V, Vol. 1, n.º 3, março 1942.
- *Os problemas básicos da previdência social* — "R.S.P.", A. V, Vol. 2, n.º 3, junho 1942.
- HERBERT, S. MERVYN — *Britain's health* — Londres, 1942.
- LOPES, HELVÉCIO XAVIER — *Os médicos e as instituições de previdência social* — Bol. M.T.I.C. n.º 101, jan. 1943.
- *Evolução histórica do seguro social* — Bol. M. T.I.C. n.º 102, fev. 1943.
- MACEachern, MALCOLM — *Hospital organization and management* — Chicago, 1942.

- Message of the President of the United States, transmitting the Annual Message on Health Security — House of Representatives, 76th Congress, 1st Session — Doc. n.º 120 — Washington, jan. 1939.*
- MÉTALL, R. ALADÁR — *Política social e política sanitária* — Bol. M.T.I.C. n.º 101, jan. 1943.
- *As bases da organização do seguro social* — "R. S.P.", A. VI. Vol. 1, n.º 2, fev. 1943.
- *Estrutura unitária ou pluralística do seguro social* — "R.S.P.", A. VI. Vol. 2, n.º 2, maio 1943.
- *O custeio do seguro social* — "R.S.P.", A. VI., Vol. 3, n.º 2, agosto 1943.
- New forms of medical practice* — Amer. Med. Ass. — Chicago, 1939.
- MILLS, ALDEN B. — *Hospital public relations* — Chicago, 1942.
- Modern Hospital Yearbook* — Chicago, 1941.
- NEWMAN, GEORGE — *An outline of the practice of preventive medicine* — Ministry of Health — Londres, 1926.
- NEWSHOLME, ARTHUR — *Medicine and the State* — Londres, 1932.
- Planes de seguridad social en los Estados Unidos* — Boletín Provisional n.º 2 — Comité Interamericano de Seguridad Social — B.I.T. — Montreal, junho, 1943.
- Planes de seguridad social en Gran Bretaña. Informe de Sir William Beveridge. Planificación médica* — "Rev. Int. del Trabajo", Vol. XXVII, n.º 1, jan. 1943 — Montreal.
- Planificación de los servicios médicos en Australia* — "Rev. Int. del Trabajo", Vol. XXVII, n.º 6, jun. 1943.
- PLUMLEY, M. L. — *Medical social work in tax-supported health and welfare services* — American Public Welfare Association — Chicago, 1940.
- SAKMANN, M. — *Unemployment and health insurance in Great Britain* — Social Security Board, Report n.º 3 — Washington, 1938.
- SAZZO, JUAN ASTORQUIZA — *O significado social e econômico da saúde* — Bol. M.T.I.C., n.º 96, agosto, 1942.
- SELBY, C. D. — *Studies of the medical and surgical care of industrial workers* — Public Health Bulletin n.º 99 — Washington, 1920.
- STONE, J. E. — *Hospital organization and management* — Londres, 1939.
- WARREN, B. S. — SYDENSTRICKER, E. — *Health insurance, its relations to the public health* — Public Health Bulletin n.º 76 — Washington, 1916.
- PERIÓDICOS :
- Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* — Washington, D.C., U.S.A.
- Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* — Rio de Janeiro
- Methods and Problems of Medical Education* — The Rockefeller Foundation — N. York, U.S.A.
- Modern Hospital* — Chicago, U.S.A.
- Revista Médico-Social. Questões Hospitalares e Médico-Sociais* — São Paulo.
- Revista do Serviço Público* — Rio de Janeiro.
- Social Service Review* — The University of Chicago Press — Chicago, U.S.A.

Dos deveres e da ação disciplinar

Contribuição para a reforma do Estatuto dos Funcionários

LUIZ VICENTE BELFORT DE OURO PRETO

Chefe da Secção de Deveres e Responsabilidades da
D.F. do D.A.S.P.

IV

DA ACUMULAÇÃO

CAPÍTULO XII DO TÍTULO II

ESTE importante capítulo me parece inteiramente deslocado.

A acumulação não é *direito* ou *vantagem* e, dessa forma, nada justifica a inclusão do capítulo que rege a espécie no Título especialmente destinado a direitos e vantagens.

A explicação talvez se encontre no fato de reunir o capítulo em foco matéria heterogênea.

As disposições dos atuais arts. 209, 210 e 211 deveriam ser transplantadas para o Capítulo próprio do Título III, de vez que fixam normas proibitivas sujeitas a sanções. Pelo mesmo motivo, os arts. 217 e 218 deveriam ser incluídos no Título III, embora com modificações que se impõem e serão salientadas. Já os arts. 212 e 213 cuidam da percepção de vantagens, que não constitui acumulação proibida. Sua inclusão torna-se indicada entre as Disposições Gerais (Cap. I) do Título II.

Finalmente, os arts. 214, 215 e 216 cogitam da nomeação de funcionário para cargo em comissão de Estados, Municípios, autarquias, etc., e de outras hipóteses análogas, matéria essa que deveria ter muito maior desenvolvimento, o que é facilmente demonstrado com a existência de numerosas instruções do D.A.S.P., suprimindo omissões e regulando diversas situações não previstas, como seria mister, na lei.

Note-se que o Estatuto não declarou expressamente que não constitui acumulação o exercício de cargo em comissão, cuidado que teve relativamente a algumas vantagens e gratificações (artigos 212 e 213).

Preferiu abordar o assunto, lateralmente, dispondo sobre os direitos e vantagens que cabem ao funcionário nomeado para cargo, em comissão, dos Estados, Municípios e Territórios. E porque regulou direitos e vantagens, neste artigo e em dois outros seguintes, incluídos no Capítulo das acumulações, todo o Capítulo passou a constar do Título II — Direitos e Vantagens.

E' de acentuar, porém, que o Estatuto omitiu declaração expressa de que o funcionário federal pode exercer outro cargo federal em comissão. E não dispôs, também, sobre o exercício de cargos idênticos em entidades autárquicas ou paraestatais.

Tudo indicava que, no Capítulo relativo a nomeações do Título I, que regula as formas de provimento, deveria ser incluído dispositivo declarando que para os cargos de provimento em comissão poderão ser nomeados servidores públicos, inclusive aposentados, ou pessoas estranhas à Administração, pelo critério de livre escolha e confiança. No Capítulo I — Disposições Gerais — do Título II discriminar-se-ia o regime de vantagens atribuídas em casos tais. No Capítulo "tempo de Serviço", aliás direito inconfundível, que deveria constar do Título II, cuidar-se-ia da contagem do tempo de serviço.

E, no capítulo do Exercício ou em outro especial, sob o título talvez de "Afastamentos", regu-

lar-se-ia, com maior minudência, o exercício de cargos estaduais ou municipais, ou em entidades autárquicas.

Em resumo, o Estatuto dividiu tôda a sua matéria em capítulos próprios — Tempo de serviço — Exercício — Gratificações — Proibições, etc.

Em cada um dêsses capítulos coligiu *parte* da matéria indicada na epígrafe.

Não obstante, esparsas no Estatuto encontram-se disposições que, lógicamente, deveriam constar dos capítulos próprios.

Assim, o capítulo das "Acumulações", repleto de normas proibitivas e de sanções, consta do Título "*Direitos e Vantagens*", e nêle ainda se incluem preceitos sôbre remuneração, vencimento, gratificações, tempo de serviço, provento de inatividade, etc.

*
* *

Não creio que seja pensamento da Comissão alterar, fundamentalmente, a sistemática ou a falta de sistemática do Estatuto. Talvez exceda os limites de sua atribuição, suprimir capítulos, transportar, de um para outro, artigos que não se referem à matéria que é objeto de sua especial atenção, incluir dispositivos novos para suprir omissões estatutárias sôbre assuntos importantes, mas não sujeitos, expressamente, ao seu exame.

Limite-me, portanto, a sugerir providências que se enquadrem no setor de estudo da Comissão.

Assim, do artigo que indica os casos de demissão fiz constar a acumulação proibitiva, corrigindo omissão do Estatuto.

Proponho, agora, alterações indispensáveis de alguns artigos.

Dêste modo, sugiro a seguinte redação substitutiva da atual adotada nos arts. 209, 210 e 211. A Comissão resolverá se deve transportar êsses artigos para o Capítulo das "Proibições" ou deixá-los onde se acham.

Art..... E' vedada a acumulação de mais de um cargo ou de mais de uma função, e a de cargo com função.

Parágrafo único. A proibição dêste artigo não abrange o exercício de cargo em comissão.

Art..... E' vedado o recebimento de proventos acumulados de disponibilidade ou aposentadoria, bem como o de proventos desta natureza com o vencimento ou salário de cargo ou função.

Art..... A proibição dos artigos anteriores estende-se à acumulação de funções ou cargos da União, Estados,

Municípios, bem assim das entidades autárquicas, ou sociedades de economia mista criadas por lei, salvo exceção expressa também consignada em lei.

Art..... E' vedado o exercício gratuito de cargo ou função remunerado.

Algumas observações se impõem, sôbre a proposta acima.

I

A redação do atual art. 209 me parece injustificadamente tortuosa. Prefiro redação mais direta e objetiva.

II

Os atuais arts. 210 e 211, combinados, denunciavam flagrante engano.

O art. 210 refere-se à proibição do serviço gratuito. O art. 211 alude ao artigo anterior, declarando que a proibição do mesmo se estende à acumulação de cargos federais, estaduais, etc. E' evidente que o citado art. 211 pretendeu fazer remissão ao art. 209 e, por engano, mencionou o artigo anterior, isto é, o 210.

Por êsse motivo, transcrevi a disposição do artigo 210, após tôdas as demais, e não intercalada entre elas.

III

Foi necessário prever menção expressa a entidades novas, como as sociedades de economia mista, algumas das quais não exercem função delegada do poder público, nem são por êste mantidas ou administradas, mas devem ser compreendidas na proibição (Cia. Vale do Rio Doce S.A., por ex.).

A redação do item I do art. 211 não previu a possibilidade de criação de novas entidades que vão surgindo, cada dia em maior número, instituídas pelo Estado.

IV

O item II do art. 211 estende a proibição de acumular cargos e funções "à disponibilidade e à aposentadoria".

E' claro que desejou proibir não a disponibilidade ou aposentadoria, mas a acumulação dos respectivos proventos.

Modifiquei a redação e preferi a expressão usada em decreto-lei recente, mais positiva e clara, proibindo o recebimento de proventos acumulados.

Assim, pretendi não só ajustar o Estatuto à lei mais recente, como eliminar quaisquer dúvidas

suscitadas na interpretação do Decreto-lei n.º 24, de 1937, sobre se a proibição de acumular proventos de inatividade, abrange servidores que anteriormente haviam sido aposentados em cargos legalmente acumuláveis. As resistências opostas pelos interessados fizeram surgir divergências sobre se as disposições daquele decreto-lei se aplicavam, apenas, aos casos posteriores à sua vigência, no tocante a proventos de inatividade, cuja opção não exigiu expressamente.

Tais dúvidas poderão renascer se, reformado o Estatuto, não se mantiver a redação do recente Decreto-lei n.º 5.643, que, explicitamente, proibiu a *percepção*, isto é, o *recebimento* de proventos acumulados.

E' que a Constituição de 1934 permitiu a acumulação de proventos de inatividade, quando resultante de cargos legalmente acumuláveis.

Posteriormente, o Decreto-lei n.º 24, exigindo opção e regulando-a minuciosamente no caso de acumulação de vencimentos de mais de um cargo, separou, no art. 4.º, a matéria referente a proventos de aposentadoria, pensões, etc., sem dispor expressamente a perda de um dêles.

Daí se concluir que respeitou os direitos adquiridos anteriormente e que seus dispositivos só impediam que novas aposentadorias fôsem concedidas acumuladamente, sem que os legalmente aposentados até então ficassem privados do recebimento de mais de um provento que lhes vinha sendo pago.

O Decreto-lei n.º 5.643, de 1943, eliminou tôdas as dúvidas, como ficou ressaltado, pois proibiu a *percepção* acumulada de proventos de inatividade.

Reformado o Estatuto, tal redação deve ser mantida, para que não haja possibilidade de alegação de retôrno ao entendimento anterior.

*

* *

Finalmente, os arts. 217 e 218 merecem outros reparos.

O primeiro dêles dispõe, no seu texto, que o funcionário seja demitido de todos os cargos e funções que estiver acumulando, sem prejuízo da obrigação de restituir o que, indevidamente, houver recebido.

O § 1.º dispõe, como exceção, que se fôr provada boa fé (hipótese difícil, após mais de um lustro da vigência da lei) será o funcionário *mantido* no cargo que *ocupar a mais tempo*.

Não explica, porém, o que lhe acontecerá no outro cargo, isto é, se dêle será exonerado ou demitido, distinção que não é destituída de interesse.

Se a Comissão julgar que a boa fé ainda pode ser admitida, embora ninguém — e menos ainda o servidor público — possa alegar desconhecimento da lei, penso que o dispositivo deveria declarar, ao contrário, que o funcionário, nesse caso, será *exonerado* do cargo que ocupar há menos tempo, por isso que não parece lógico que seja punido com a demissão, por ato praticado de boa fé.

O § 2.º prevê uma interdição especial.

Não vejo motivos para que seja estabelecida norma especial, aplicável ao caso e diferente das regras gerais de interdição fixadas no projeto já enviado à Comissão.

Quanto ao art. 218, confere às autoridades em geral competência para lavrarem atos de demissão, independentemente da formalidade de processo administrativo, exigida *sempre* no art. 246.

Não considero aconselhável quebrar a uniformidade do sistema.

Por todos êsses motivos proponho:

a) Art. 217 — mantido — decidindo a Comissão sobre a conveniência de incluí-lo no capítulo próprio do título III.

b) § 1.º — Revogar ou adotar a seguinte redação:

Parágrafo único — Provada a boa fé, o funcionário será exonerado do cargo ou função que exercer há menos tempo, salvo opção expressa, antes da expedição do ato.

c) § 2.º — revogar.

d) Art. 218 — Adotar a seguinte redação: A autoridade administrativa ou qualquer servidor que tiver conhecimento de caso de acumulação proibida é obrigado a comunicar o fato ao órgão de pessoal, para a instauração do competente processo administrativo.

§ 1.º — As disposições dêste artigo aplicam-se aos dirigentes, responsáveis ou empregados de entidades compreendidas no art.

§ 2.º — Sempre que fôr instaurado processo para apuração de acumulação proibida, na esfera federal, estadual, municipal ou na de entidades compreendidas na proibição, a autoridade que ordenar a instauração do inquérito, é obrigada a comunicar o fato à competente para determinar igual providência na entidade em que se verificar o exercício do outro cargo ou função.

A Escola Técnica Nacional

Reportagem de ADALBERTO MARIO RIBEIRO

J á tivemos ensejo de tratar nesta Revista do ensino industrial no Brasil, focalizando-o em pequena reportagem, ilustrada com algumas fotografias de liceus mantidos pelo Governo Federal nos Estados e de dois aspectos das obras de construção da atual Escola Técnica Nacional de São Cristóvão, levantada no mesmo local onde anteriormente funcionava a antiga Escola Normal de Artes e Ofícios Wenceslau Braz.

Valendo-nos de apontamentos colhidos em várias fontes para composição daquela reportagem, pudemos, então, passar em revista o

HISTÓRICO DO ENSINO INDUSTRIAL NO BRASIL

Não nos parece inoportuno fazê-lo novamente agora, pois os referidos apontamentos são reveladores do interesse, nos últimos tempos, dos poderes públicos por essa modalidade de ensino entre nós.

Na reportagem anterior, aqui publicada em março de 1940, citamos de início a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional fundada em 1820 e "considerada no terreno das idéias o primeiro passo para a instituição, muitos anos mais tarde, do ensino industrial". Realmente assim foi, pois só em 1853 tivemos notícia da primeira realização de caráter prático nesse sentido, a qual se deve ao arquiteto Francisco Joaquim Bethencourt Silva, fundador no Rio de Janeiro do Liceu de Artes e Ofícios, que até hoje funciona regularmente ali na avenida Rio Branco, em grande edifício que pertenceu à Sociedade Propagadora das Belas Artes, passou depois à propriedade da Prefeitura do Distrito Federal e agora é da Caixa Econômica.

O Liceu vai ter nova sede em outro local, tendo o prefeito Henrique Dodsworth aberto em outubro último um crédito de cinco milhões de cruzeiros para sua construção.

Depois da iniciativa do saudoso Bethencourt Silva, outros estabelecimentos de ensino profissional foram fundados aqui no Rio, todos relativamente modestos, mas eficientes.

Na Bahia são tradicionais o Liceu de Artes e Ofícios, o Liceu Salesiano e o Liceu do Orfanato São Joaquim.

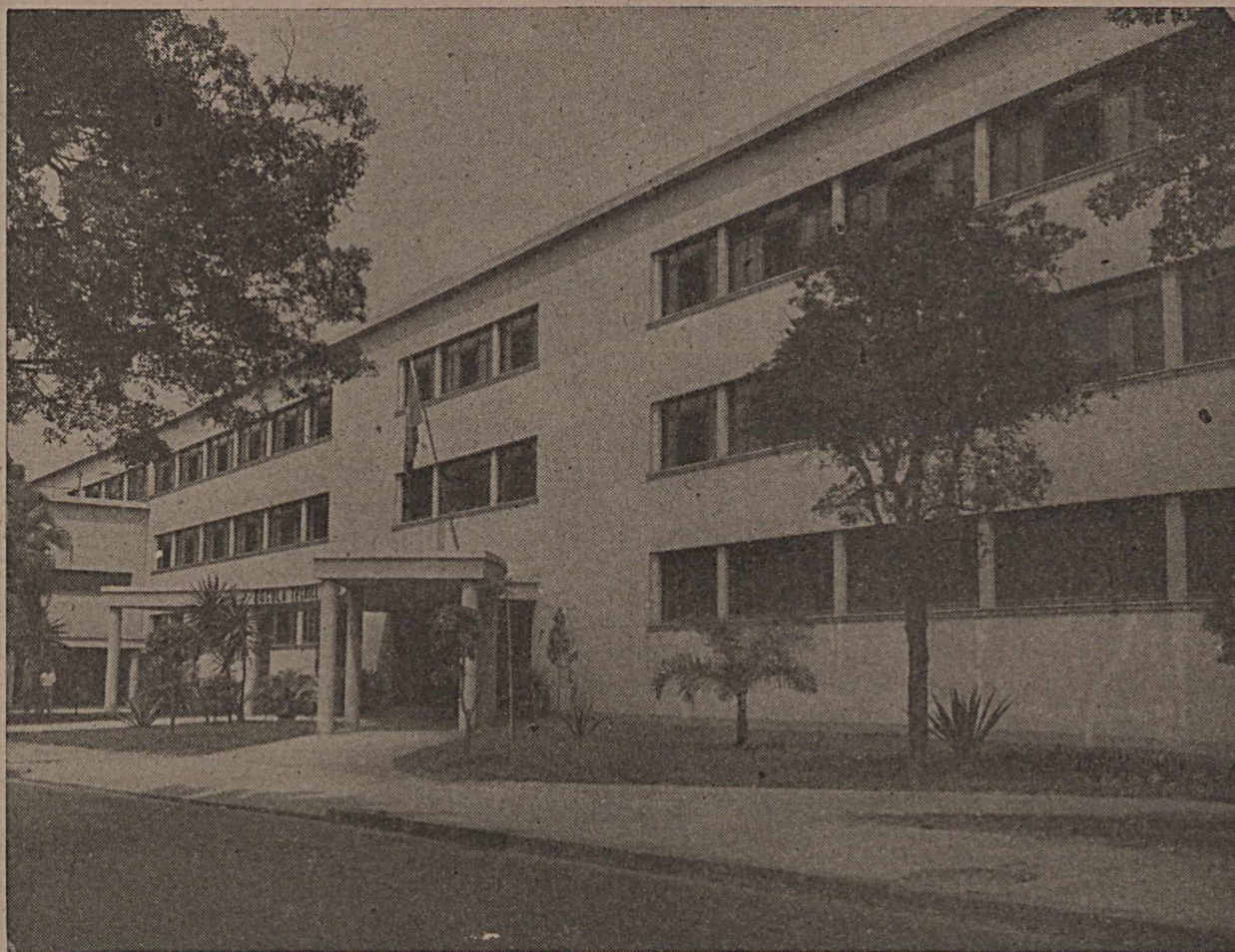
Nas capitais dos demais Estados instalaram-se pequenas escolas profissionais, fruto da iniciativa particular. Tarquínio de Souza Filho dizia em 1887 que "entretanto, tudo entre nós está por ser feito".

Engenheiro e industrial, Tarquínio de Souza Filho fundou na Bahia uma fábrica de tecidos e, com visão ampla de uma das necessidades mais prementes da vida industrial do país, que é, sem dúvida, dotá-la de elementos capazes e eficientes, procurou dar assistência adequada e justa a seus operários, e proporcionar-lhes moradia confortável em vilas dispendo até de jardins. Não é demais que se acentue a inteligente orientação de Tarquínio de Souza, que naquela época, com bastante antecipação, portanto, já fazia o que só agora começa a interessar os nossos industriais e os poderes públicos.

Tavares Bastos, Leôncio de Carvalho, Manoel Dantas, Felix Ferreira, João Alfredo e Ruy Barbosa muito fizeram pelo ensino profissional, e o conselheiro Liberato Barroso escreveu em 1867: "O ensino profissional — é forçoso confessar — pode-se dizer quase desconhecido entre nós. Em nenhum país do mundo, talvez, a sociedade perde maior quantidade de forças humanas, por causa do abandono das vocações e da escolha forçada das profissões, sem as necessárias aptidões naturais".

Fidelis Reis, na Câmara dos Deputados, não se cansou de trabalhar pela difusão do ensino profissional, conseguindo mesmo uma lei em 1927 tornando-o obrigatório, a "Lei Fidelis Reis", que, aliás, nunca foi cumprida.

Assim decorreu, em suas linhas gerais, o primeiro período da história desse importante ramo do ensino no Brasil.



Fachada principal à Avenida Maracanã.

O INTERESSE DO GOVÊRNO FEDERAL PELO ENSINO INDUSTRIAL

Só em 1910 começou o Govêrno federal a interessar-se sèriamente pelo ensino industrial.

Nilo Peçanha estava na Presidência da República e na sua curta administração fêz mais por êsse ensino do que todos os seus antecessores. Trabalhou com tal afinco que parecia querer recuperar o tempo perdido, que excedia de mais de um século, em meses apenas. E, como apressado mágico, num instante fêz instalar uma escola de aprendizes artífices em cada capital de Estado. Foram criadas 19. Em Pôrto Alegre o Govêrno federal passou a subvencionar o Instituto Parobé, que hoje é um dos melhores estabelecimentos no gênero.

Nilo Peçanha tinha tal compreensão do problema que, ao regressar da Europa, aonde fôra quando deixou a Presidência da República, afirmou uma vez que se essa viagem tivesse sido realizada antes

de assumir o Govêrno de certo que, em vez de 19, teria criado 200 escolas!

Passemos agora a tratar da

AÇÃO DO ATUAL GOVÊRNO

No 14.º andar do Palácio da Educação funciona a Divisão do Ensino Industrial. O Dr. Francisco Montojos, seu diretor, teria com certeza novas informações a nos dar, além das que, em 1940, nos proporcionara sôbre os serviços a seu cargo e suficientes a fazer-nos conhecer parte apreciável da ação do atual Govêrno no campo do ensino profissional.

Dissemos-lhe de início que, embora a nossa reportagem versasse apenas sôbre a Escola Técnica Nacional, que no dia seguinte iríamos visitar, achávamos, entretanto, conveniente preceder êste trabalho de ligeiro bosquejô histórico e, sobretudo, do registro de notas referentes ao desenvolvimento no país do ensino industrial mantido pelo Govêr-

no e, se possível, também do a cargo da iniciativa particular.

O Dr. Francisco Montojos logo de pronto assim nos falou :

— Há atualmente 67 estabelecimentos de ensino industrial no Brasil, sendo 30 de nível técnico e 37 de nível industrial. Dêses 67, 24 são federais, 32 estaduais equiparados e 11 municipais e particulares.

— Na Exposição de Edifícios Públicos que o D.A.S.P. realizou recentemente vimos a “maquette” da Escola Industrial de Pelotas. Construções como essa talvez o Govêrno federal esteja promovendo em outros Estados...

— E’ justamente o que êle está fazendo. Já construiu seis grandes edifícios, sendo um aqui no Rio, o da Escola Técnica Nacional, e os cinco restantes em Manaus, São Luiz, Vitória, Goiânia e Pelotas, cuja “maquette” o senhor viu na Exposição do D.A.S.P.

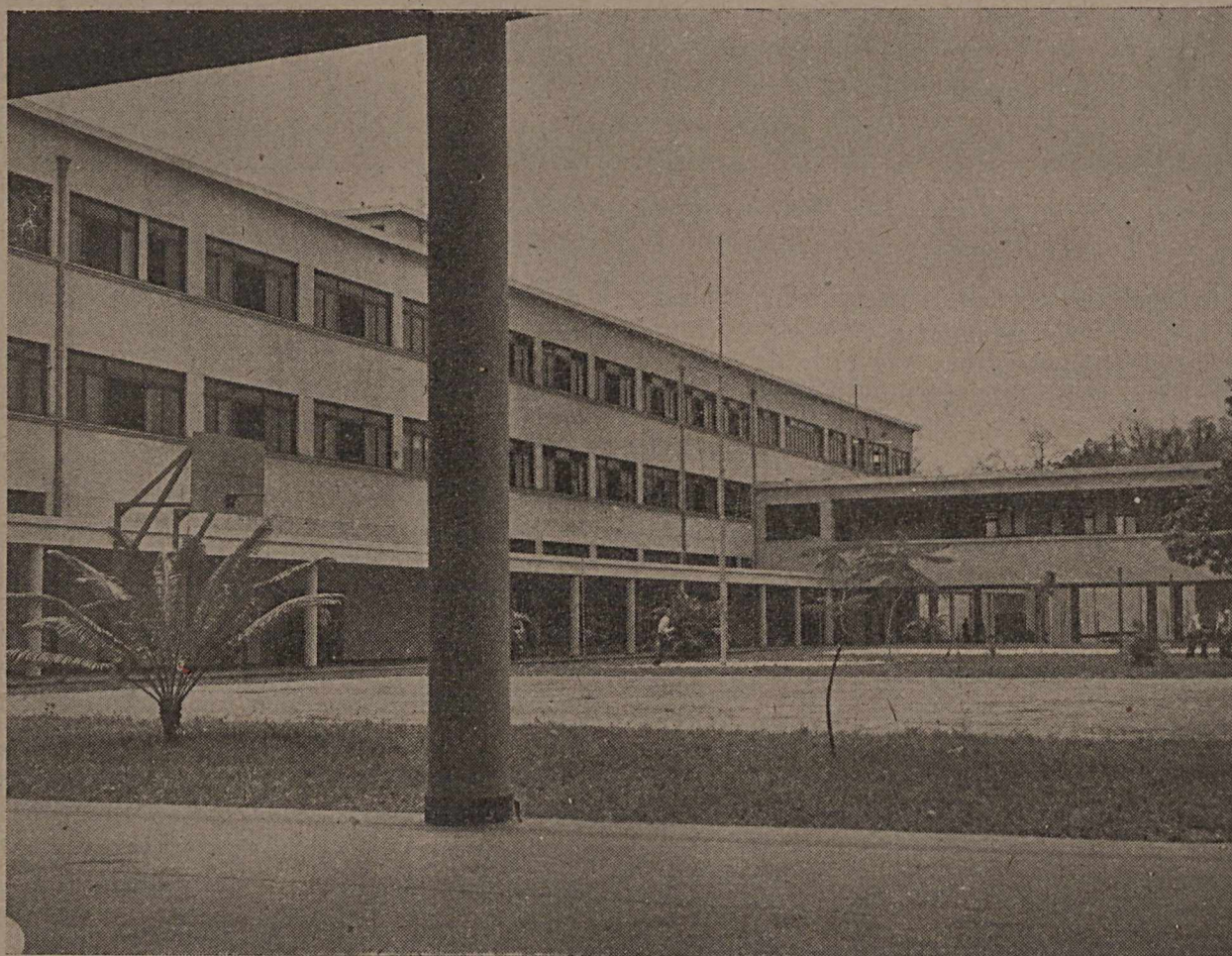
— Mas, êsse programa de construções naturalmente continua...

— Sem dúvida! Ainda agora se achá em construção um grande edifício destinado à Escola Técnica de Belo Horizonte. Seu custo está orçado em 12 milhões de cruzeiros e as instalações em cerca de 5½ milhões. Posso adiantar-lhe mais êste informe : o Ministério da Educação estuda o projeto de construção em 1945 das escolas de Fortaleza, Maceió, São Paulo e Curitiba, obras orçadas em trinta milhões de cruzeiros, mais ou menos.

Notamos a satisfação do Dr. Francisco Montojos ao falar dessas edificações e da possibilidade de aumento de matrícula em nossas escolas profissionais. E, a propósito da freqüência e aproveitamento, disse-nos o seguinte :

— Já temos 330 alunos internos nas escolas de Manaus, S. Luiz, Vitória e Goiânia.

— E por que foi o Govêrno levado a admitir também alunos internos?



Um dos pátios internos, vendo-se ao centro um dos campos de basquete-bol.



Aula prática do Curso de Corte e Costura, sob as vistas da professora d. Valentina Izabel Bastos.

— Pelas nossas observações verificamos que apenas uma pequena percentagem dos alunos que se inscrevem na 1.^a série consegue chegar ao fim do curso, por falta de meios de subsistência. Por outro lado, o internato permite melhor freqüência aos jovens do interior que, assim, conseguem fazer todo o curso inteiramente a coberto de dificuldades de hospedagem nos grandes centros, longe da família e de seu meio, pois nem todos eles dispõem de economias próprias para viver em pensões ou hotéis, ou não têm mesmo parentes na cidade que os possam acolher em casa durante o ano letivo.

— Então, os resultados obtidos com o sistema de internatos têm sido mesmo bons...

— Ótimos. Os alunos internos são os melhores de nossas escolas técnicas.

— E com referência a mestres de ensino profissional, tem o Ministério da Educação conseguido facilmente recrutá-los?

— Infelizmente não há muita facilidade nesse sentido. Não basta encontrar profissionais competentes. O essencial é que eles saibam *ensinar*, de verdade, ofícios aos nossos jovens, dentro da técnica moderna. Aliás, o próprio D.A.S.P. já tem observado, nas provas de habilitação de candidatos a essas funções, as deficiências destes, que nem sempre conseguem satisfazer plenamente as exigências dos exames a que se submetem. O Governo, percebendo a necessidade de renovação de nosso professorado, contratou no estrangeiro 29 técnicos suíços e cinco norte-americanos. Não quero com isso dizer que os professores patrícios não sejam bons. E' muito valiosa a contribuição dos que trabalham em nossas escolas industriais.

— Todos os professores estrangeiros ficaram aqui no Rio?

— Na sua maioria. O senhor vai vê-los na Escola Técnica Nacional. Alguns foram mandados para São Paulo, Vitória e Curitiba. Todos estão

contratados por três anos e só devemos nos alegrar com essa feliz iniciativa do Governo, pelos resultados dela decorrentes.

— E poderíamos conseguir a relação de todos esses professores?

— Pois não! Vou mandar copiá-la a máquina e depois poderá encaixá-la em sua reportagem onde achar conveniente.

E passamos a conversar em seguida sobre a natureza dos cursos e sua duração.

— Todos os alunos têm o mesmo tempo de aprendizagem nas escolas federais?

— Têm. O ano letivo é de dez meses e os cursos completos de quatro anos.

— Estranhamos essa uniformidade de duração dos cursos para ensino de ofícios os mais diversos...

— Há engano de sua parte no interpretar essa uniformidade de prazo de duração para ensino de "ofícios diversos", como o senhor diz. Não en-

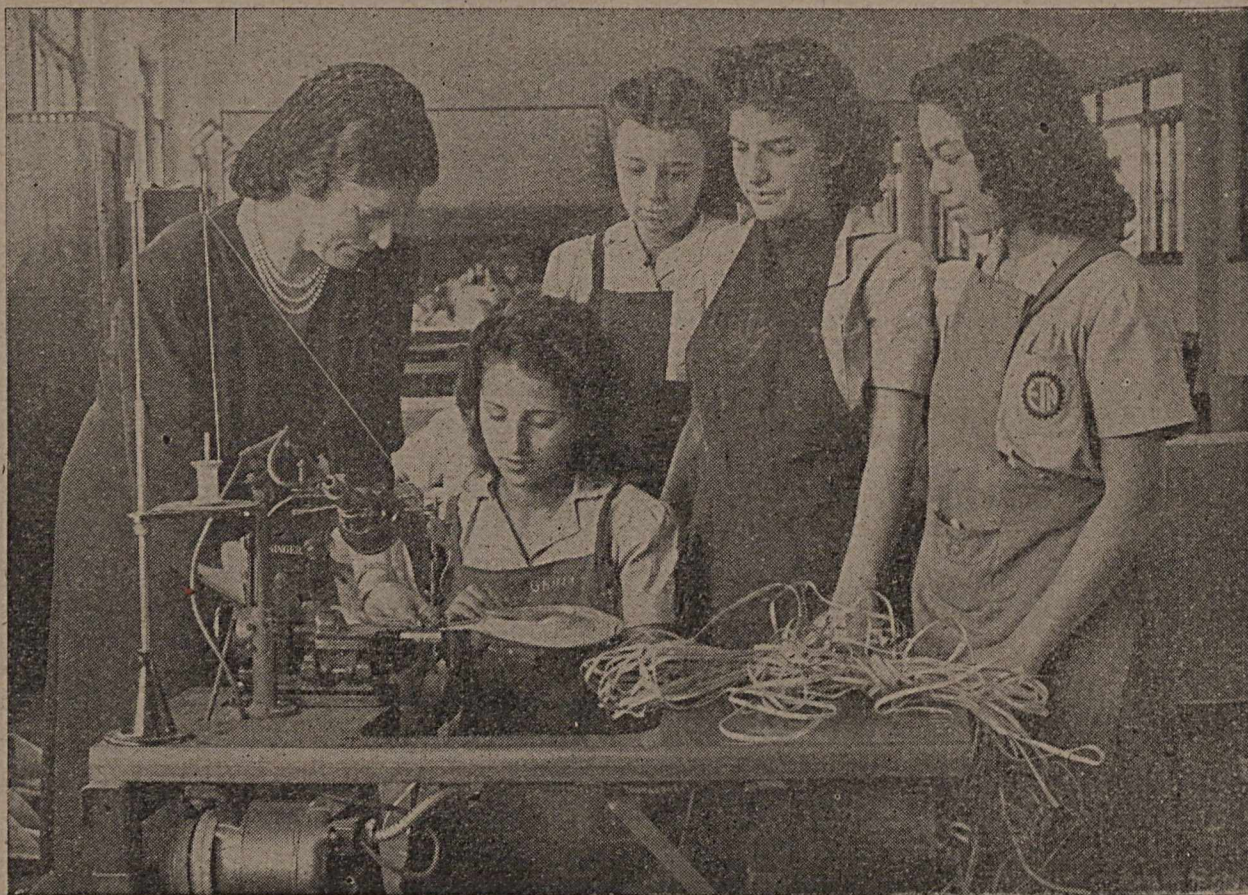
sinamos ofícios isolados, diferentes. Ministramos um conjunto de conhecimentos técnicos, dentro do qual se encontra, possivelmente, o ofício que o amigo imagina. São ensinamentos gerais indispensáveis à formação do perfeito artífice. Um exemplo: para formarmos o artífice de "mecânica de máquinas", além das matérias de cultura geral, são-lhe ministrados conhecimentos de fundição, forja, serralheria, máquinas operatrizes, ajustagem, etc. Naturalmente o senhor estava pensando, por exemplo, no "ofício" de serralheiro ou de fundidor, isoladamente...

— De fato, assim pensávamos.

O Dr. Francisco Montojos só nesta altura da palestra lembrou-se de consultar seus relatórios ao lhe indagarmos da matrícula de alunos, fazendo-lhe esta pergunta:

— E quantos alunos, em todo o país, estão frequentando, em 1944, escolas industriais?

— Vamos ver já.



O Curso de Chapéus, Flores e Ornatos é um dos mais procurados. No clichê um grupo de alunas, sob a orientação da professora d. Matilde Piquet Morreira da Silva.



Aspecto parcial da Oficina de Fundição. Ao centro o professor Rafael Forés Domínguez examina os trabalhos de moldação feitos por alunos do 2.º ano do Curso Industrial. Ao fundo destaca-se o anticrisol do forno para ferro e, do lado esquerdo, uma parte do plano inclinado do monta-carga por meio do qual se alimenta o forno.

E, folheando relatórios mensais, foi tirando notas à parte, parcelas que depois somou, respondendo-nos afinal:

— 16.124, distribuídos por escolas federais, estaduais, municipais e particulares.

— E que nos pode dizer das despesas da União com o custeio do ensino profissional?

— Se se fizer um paralelo, ano por ano, entre as despesas referentes ao período de 1930 até o corrente exercício, poder-se-á ter nítida idéia do interesse e das novas e grandes perspectivas abertas ao ensino industrial pelo Estado, em virtude da assistência eficiente e ininterrupta que lhe vem proporcionando.

Para comprovar o que acabava de afirmar, o Dr. Francisco Montojos nos deu êste apanhado das despesas até agora realizadas pela União com o ensino industrial:

	Cr\$
1930	6.336.140,00
1931	4.298.560,00
1932	4.515.730,00
1933	4.735.730,00
1934	5.879.930,00
1935	5.158.930,00
1936	5.573.797,00

No regime do Estado Novo:

	Cr\$
1937	10.755.500,00
1938	14.522.800,00
1939	16.812.180,00
1940	18.451.800,00
1941	10.673.000,00
1942	10.341.000,00
1943	11.586.500,00
1944	18.004.143,00

Com o desenvolvimento industrial que o Brasil vai tomar depois que as usinas de Volta Redonda começarem a produzir, o ensino profissional precisa intensificar-se cada vez mais. Ocorreu-nos naturalmente perguntar ao Dr. Francisco Montojos qual deverá ser o contingente operário necessário ao nosso parque industrial.

— Por um estudo feito pelo professor Roberto Mange em São Paulo, calcula-se que aquele Estado tenha necessidade de 6.700 novos artífices por ano. No país inteiro, atendendo-se às peculiaridades de cada Estado, penso que sejam necessários quinze mil. Por causas remotas e complexas, o nosso contingente operário sempre foi pequeno e falho de conhecimentos. Na sua maioria é composto de operários improvisados e desconhecedores dos segredos da profissão que exercem e para a qual nem sempre têm realmente inclinação. Acredito que dentro de certo tempo estaremos em situação bem melhor no que diz respeito

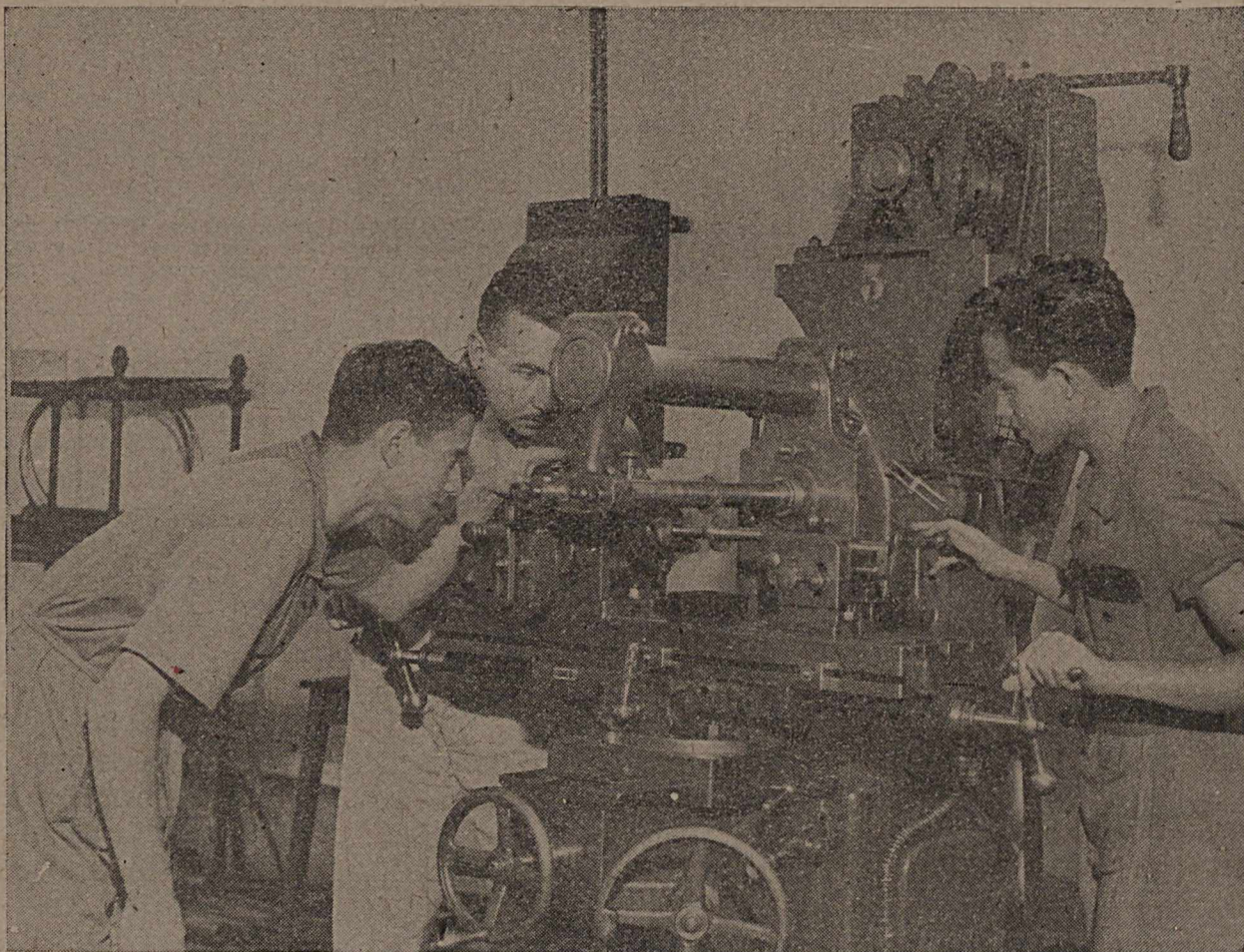
à mão de obra na indústria nacional. Muito contribuirá também para isso o concurso das escolas mantidas pelo nossos industriais e orientadas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial ou, melhor, pelo S.E.N.A.I.

— Há muito desejávamos saber o que é, afinal, o S.E.N.A.I. e agora, de forma imprevista, temos conhecimento de sua atuação...

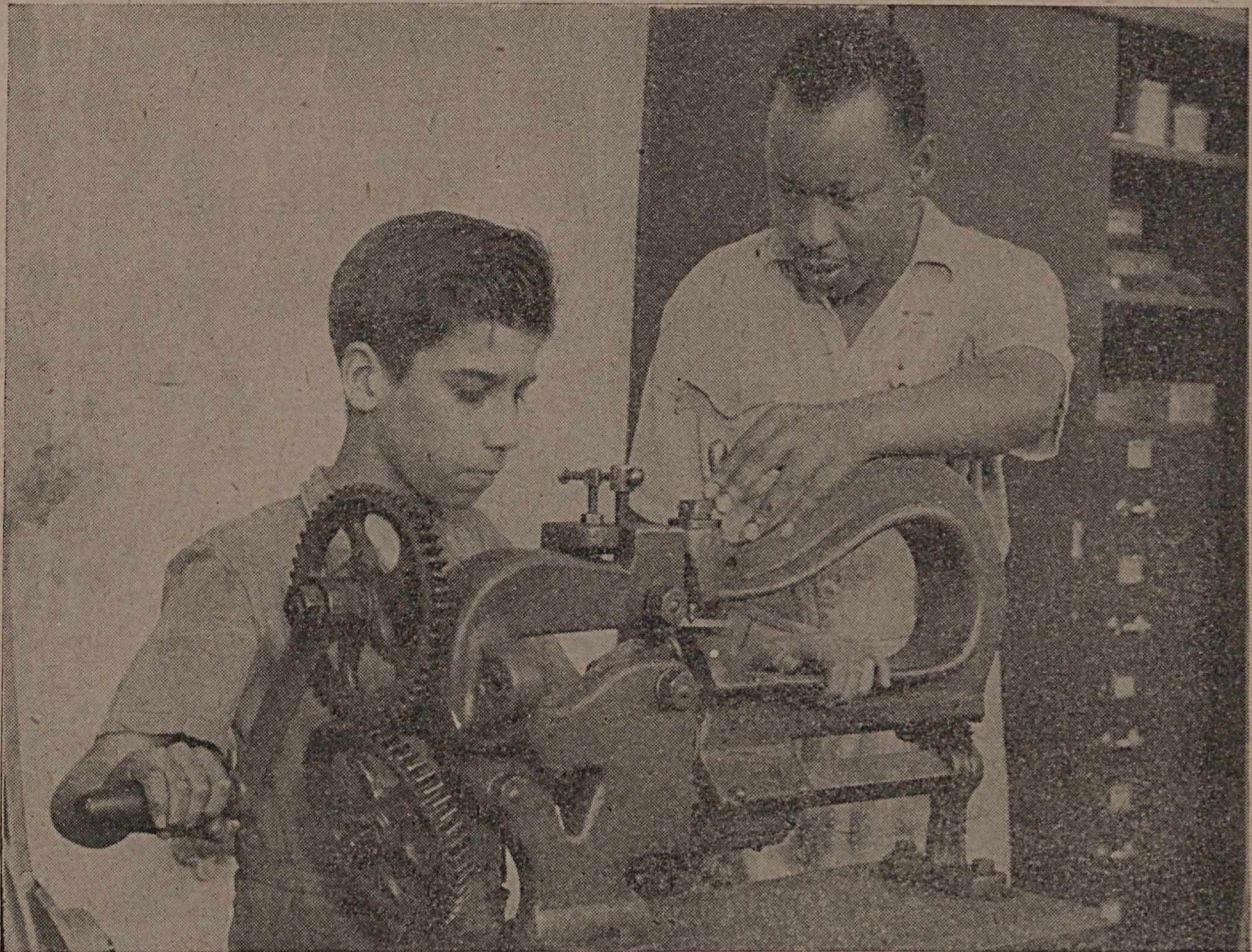
— Eis aí interessante assunto para outra reportagem sua na *Revista do Serviço Público*. Noto a satisfação com que o senhor faz êsses trabalhos de divulgação...

— Não há dúvida; são eles, de fato, o meu "hobby".

— Pois, então, quando quiser, apresenta-lo-ei ao diretor do S.E.N.A.I. Mas desde já posso adiantar-lhe alguma coisa sobre êsse órgão, de organização muito interessante e prática. Como deve saber, a lei orgânica do ensino industrial estabeleceu um



Alunos do Curso Técnico de Construção de Máquinas, depois de terem feito os necessários cálculos para a frezagem de uma engrenagem frontal, preparam a frezadora em condições para a verificação prática dos cálculos.



O assistente da Oficina de Latoaria, Sr. Orlando Bustamante, demonstra o funcionamento de um tesourão circular para chapas finas. Essa prática inicial é feita com tôdas as máquinas, a fim de que os alunos compreendam o funcionamento das mesmas.

tipo de ensino metódico, proporcionado aos aprendizes de estabelecimentos industriais, em período variável e sob regime de horário reduzido. As nossas fábricas são agora obrigadas a ter aprendizes que, em determinados dias, são levados a freqüentar aulas teóricas e práticas organizadas pelos técnicos do S.E.N.A.I. Comparecendo a essas aulas, os menores ganham como se estivessem nas fábricas trabalhando.

— E as aulas, onde são dadas?

— O S.E.N.A.I., dispõe atualmente de 54 escolas de aprendizes artífices em todo o país, com uma freqüência de treze mil alunos. São elas mantidas pelos próprios industriais, que recolhem com essa finalidade 1% da importância da fôlha de pagamento mensal de seus operários.

— Vemos assim que o S.E.N.A.I. oferece apreciável contribuição à formação dos nossos futuros operários...

— E' isso mesmo. E devemos olhar sempre com muita simpatia organizações como essa, pois precisamos tocar p'ra frente o ensino industrial e aparelhar-nos de forma a elevar, em qualidade e volume, nossa produção, não permitindo que haja desajustamento algum entre a maquinaria moderna e a mão de obra.

E ao deixarmos o seu gabinete, deu-nos o Doutor Francisco Montojos a relação dos professores estrangeiros contratados pelo Govêrno federal para nossas escolas técnicas. Ei-la :

- 1 — Alfredo Zuberhler — Assistente técnico (construção de máquinas)
- 2 — André Rochat — Mestre geral de cerâmica
- 3 — Anton Dakitsch — Mestre encadernador
- 4 — Constantin Wuthrich — Técnico especializado

- | | |
|--|--|
| 5 — Emil Bohren — Mestre em soldas elétricas | 13 — Hans Gwerder — Mestre de ajustagem |
| 6 — Emil Kampf — Assistente técnico (móveis e decorações interiores) | 14 — Hermann Bart — Mestre de mecânica de precisão |
| 7 — Ernest Kreis — Mestre em aparelhos elétricos | 15 — Hermann Steffen — Mestre geral de mecânica |
| 8 — F. Mattmuller Frey — Técnico especializado | 16 — Johannes Sulser — Mestre montador eletricista |
| 9 — Friedrich Walter Brandi — Mestre de operações de máquinas | 17 — Josef Amhrein — Mestre em soldas elétricas |
| 10 — Fritz Spalty — Técnico chefe em construção civil | 18 — Julius Forrer — Mestre de mecânica e instrumentos de precisão |
| 11 — Gaspar Stauffacher — Mestre de mecânica e avião | 19 — Marius Mercier — Mestre de operação de máquinas |
| 12 — Gustav Martin — Técnico chefe de cerâmica | 20 — Max Ditrich — Mestre (marcenaria) |
| | 21 — René A. Staempfli — Mestre de construção naval |



O ferro, pela sua tenacidade natural, oferece sérias dificuldades ao trabalho a frio; daí a necessidade de um aquecimento prévio, de preferência na forja. E' o que faz êsse jovem, para que o ferro possa tomar a forma desejada. Na mão esquerda, com uma tenaz, o jovem segura o material e, com a direita, empunha o martelo, para não perder tempo no momento preciso do forjamento.



Aspecto parcial da Oficina de Ajustagem, vendo-se o assistente, Sr. Ubirajara J. Madruga, com uma turma de alunos, do Curso Industrial.

- 22 — Theodor Zeller — Mestre em acabamento de móveis
- 23 — Walter Egli — Mestre geral de mecânica
- 24 — Theodor Leutwyler — Mestre em formas de cimento armado
- 25 — Werner Amacher — Mestre escultor em madeira
- 26 — Willy Burri — Assistente técnico (construção de máquinas)
- 27 — Willy Rubli — Assistente técnico de artes gráficas
- 28 — Alfonso Martignoni — Mestre de eletricidade
- 29 — Eurico Martignoni — Contra-mestre de eletricidade
- 30 — Luiz Valoune — Eletroquímico
- 31 — Robert S. Brent — Armeiro
- 32 — Louis B. Beres — Técnico em trabalho de madeira

- 33 — Eugene J. Schutz — Técnico em fundição
- 34 — Adrian Rondileau — Orientação e Seleção profissional

ESCOLA TÉCNICA NACIONAL

À avenida Maracanã n.º 229 acha-se instalada a Escola Técnica Nacional.

Quando ali estivemos em fevereiro de 1940 colhendo notas sobre o futuro Liceu Nacional (esse o primeiro nome de que se cogitou para o estabelecimento) já funcionavam algumas de suas seções, aquelas que há muito a antiga Escola Wenceslau Braz vinha mantendo regularmente.

Dirigia então o Liceu o professor Sebastião Queiroz Couto que, aposentando-se, foi substituído pelo professor Nereu Sampaio. Com o falecimento deste, pouco tempo depois, assumiu a direção da Escola Técnica Nacional o engenheiro civil Celso Suckow da Fonseca, que, na Central do Brasil,

onde servira anteriormente, se dedicara à organização do ensino industrial de aplicação às atividades ferroviárias.

QUATRO ANOS DEPOIS

Voltando a visitar a grande casa da avenida Maracanã notamos-lhe completa transformação. Novos pavilhões foram construídos em área imensa, de face para quatro ruas e dispendo de pátio interno, com instalações esportivas e de recreio dos alunos.

A entrada principal é pela face da avenida Maracanã, recanto bucólico, que ali naquele trecho faz lembrar Petrópolis.

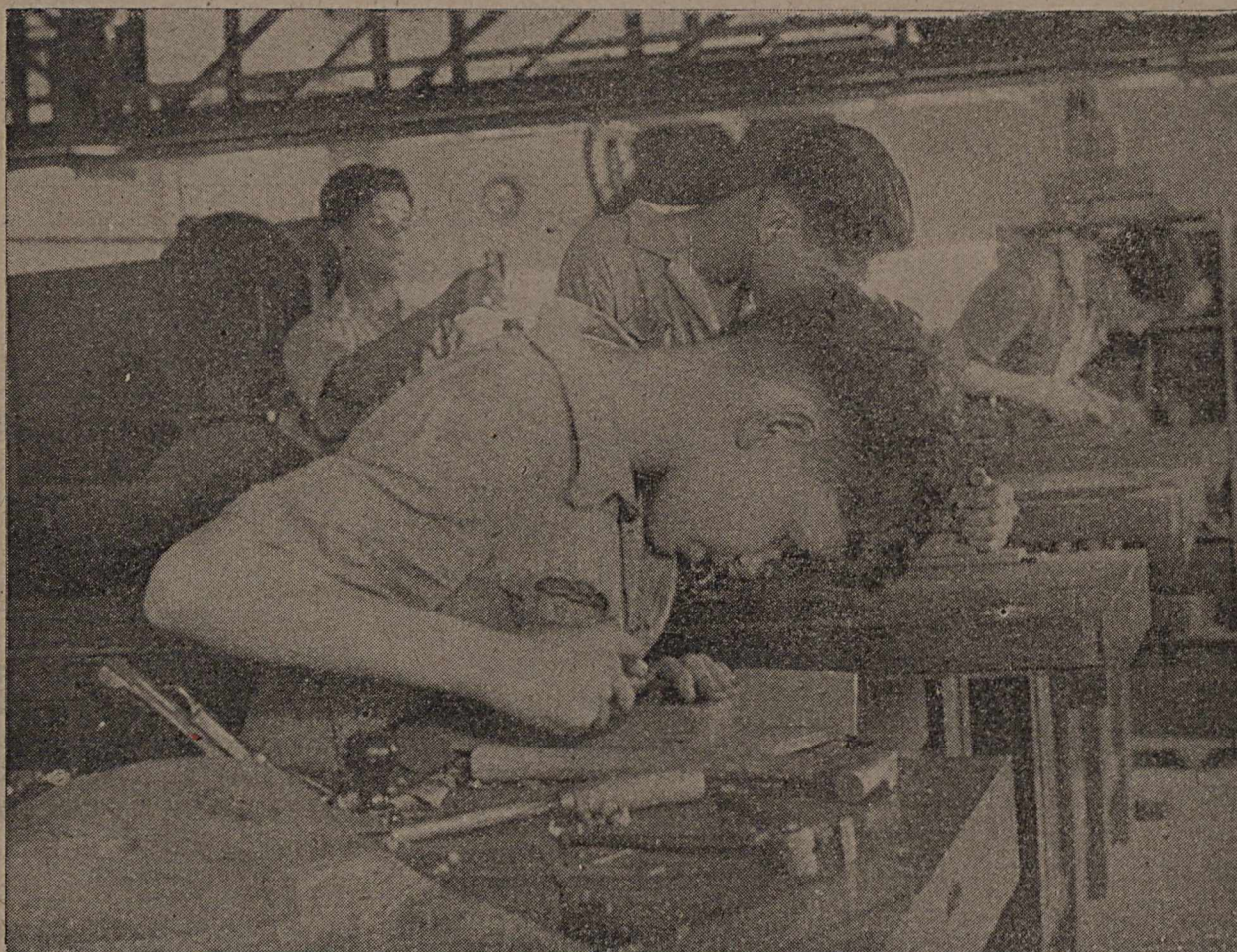
A localização da Escola não poderia ser melhor, e isso é tanto mais de apreciar quanto se sabe que no Rio sempre houve completo descuido na

distribuição pela cidade de seus grandes estabelecimentos de ensino. E agora, francamente, não será fácil a solução desse problema, que exige afastamento de dificuldades bem mais sérias.

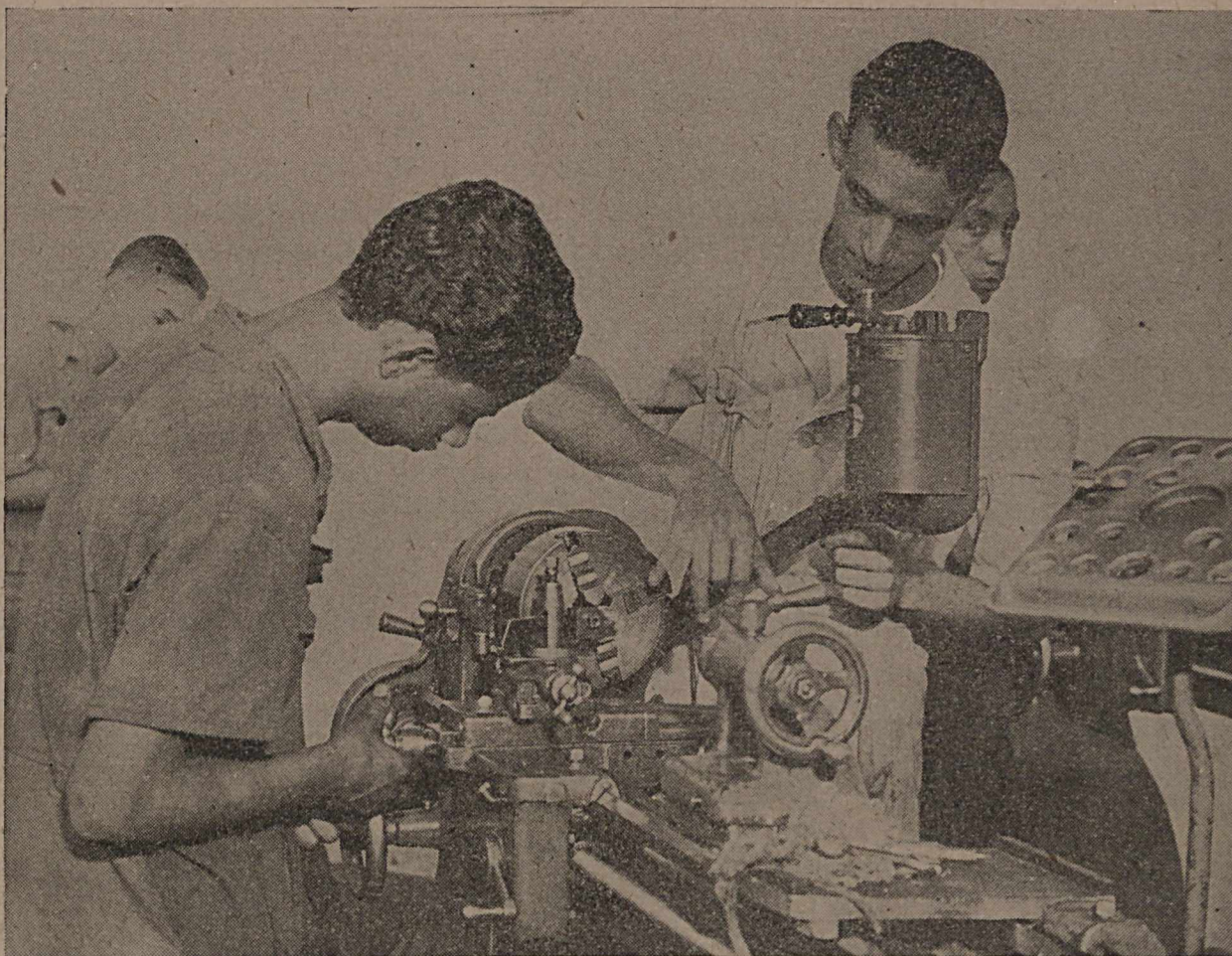
E passemos a tratar da Escola Técnica Nacional por dentro, isto é, de suas instalações e de suas atividades.

Não espere o leitor revista completa e bem acabada, nem trabalho escrito isento de omissões e defeitos. Menos falhas e omissas serão de certo as fotografias que ilustram esta reportagem, flagrantes que são de aspectos da vida escolar do estabelecimento.

Gostaríamos de seguir à risca mestre Ruy quando assim aconselhava: "Evitai o perfunctório, o superficial, o atamancado. Ousai sempre o que tentardes. Proponde-vos a tarefa, estreita, moderada,



As peças fundidas requerem um modelo, feito, de preferência, em madeira leve e resistente. Esses modelos são feitos na Oficina de Modelação, onde as peças são desenhadas normalmente em tamanho natural. A fotografia mostra um aspecto parcial da Oficina de Modelação, vendo-se, no primeiro plano, um aluno do 2.º ano Industrial modelando uma peça.



Na Oficina de Tornearia Mecânica o assistente Sr. Joaquim Carlos F. Pacheco explica a posição certa da ferramenta na espera do tórno.

circunscrita, segundo o vosso alento; mas esgotai-a, limai-a, poli-a. Não vos fique dúvida, que não esquadrinheis; imperfeição, que não corrija. Tende por igualmente dignos de consideração assim os máximos, como os mínimos defeitos; e não vos escape aresta, interstício, aspereza, mancha, inarmonia. Não dissimuleis, em suma, com a vossa obra. Quando vos sair das mãos seja até onde puderes, acabada”.

O VALOR DA CONTRIBUIÇÃO ALHEIA

A tarefa que nos propomos, embora “circunscrita ao nosso alento”, dependerá muito da contribuição que recebermos daqueles que nelas se acham também interessados, os que trabalham e aprendem na Escola Técnica Nacional. Ouvindo-os e observando-os esperamos que não nos fique muita “dúvida a esquadrinhar ou imperfeição a corrigir”... Tudo dependerá naturalmente da cla-

reza e minúcia dos que nos falarem, de forma a compensar as deficiências de nossas próprias observações. E ao leitor restará, afinal, o trabalho de observar, por sua vez, as “arestas, os interstícios, as asperezas, as manchas e as desarmonias” que por falta de habilidade, deixarmos escapar no decorrer de nossa composição.

NO VESTÍBULO DA ESCOLA

Começemos pelo vestíbulo da Escola. Aí permanecemos algum tempo à espera do diretor, que nos receberia à 1 hora da tarde. Ainda faltavam vinte minutos. Um grupo de alunas, mocinhas de 14 a 15 anos, anima o recanto.

— Seu Seth, por que não podemos entrar? Está na hora...

— Espere a campanha.

— Que massada! Não sei p’ra que mandaram a gente vir ao meio dia...

— Quando se dá a hora exata, as senhoras chegam depois...

O inspetor já estava cansado de dar explicações. E o grupo irrequieto, quando afinal soou a campainha, correu sôfrego para a grande porta de ligação do vestibulo com o pátio da escola. E num instante a Portaria ficou silenciosa. Aquela ansiedade das meninas, um bom sinal...

Pouco depois também deixávamos o "hall" da Escola e nos encaminhávamos para o gabinete do diretor, já avisado de nossa presença.

O engenheiro Celso Fonseca combinava no momento providências com um funcionário sobre desembaraço de verbas orçamentárias, a pensar possivelmente no Tribunal de Contas, que depois tira de tudo a prova dos nove; no Tribunal de Contas e também na Comissão de Orçamento, que fornece os créditos.

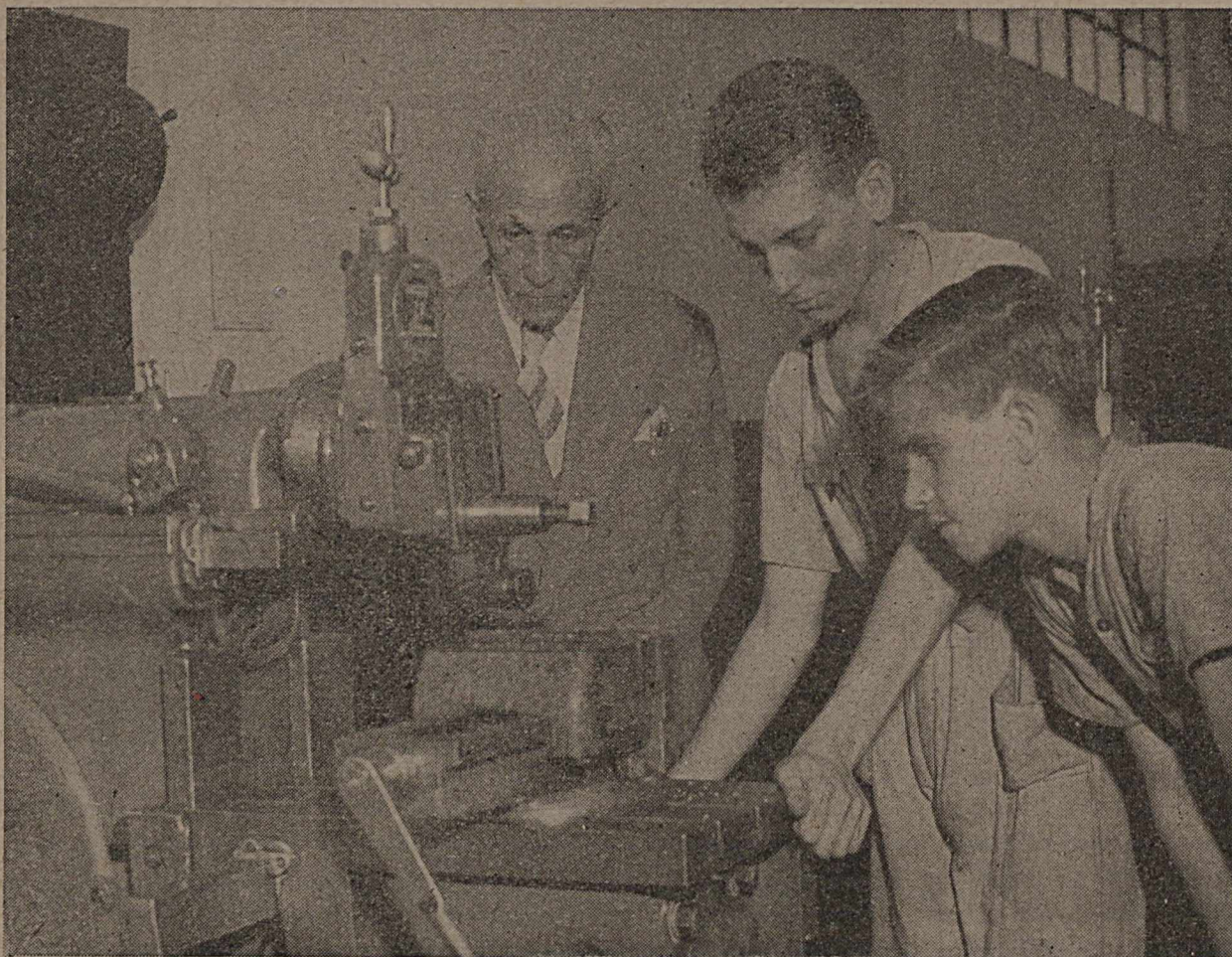
Esperamos um pouco à distância, tomando lugar em confortável sofá junto à porta. Nosso fotógrafo chegou em seguida.

— Seria bom o senhor ver primeiro a discriminação da verba 17.

E, desta forma, o Dr. Celso Fonseca deu por terminado seu entendimento com o funcionário, vindo ao nosso encontro, já inteirado de que "éramos o repórter do D.A.S.P.", como nos disse então.

Sáimos em seguida a percorrer a casa, e só para tirar instantâneos fotográficos. Apontamentos ficariam para outro dia. No corredor, fomos apresentado ao professor Theodorino Pereira, que assim nos falou:

— Se não me engano, o senhor já esteve uma vez aqui, quando diretor da Escola o professor Sebastião Queiroz Couto...



Na Oficina de Ajustagem certas peças são desbastadas com o auxílio de máquinas operatrizes. Nesta foto o chefe da Seção Mecânica, professor Theodorino Rodrigues Pereira, acompanha a regulação do curso longitudinal de um torno limador.



Entre 12 e 13 horas é o momento alegre do almoço. A Escola fornece gratuitamente 3 refeições por dia: café com leite, pão e manteiga pela manhã, almoço ao meio dia e "lunch" à tarde.

— E' verdade. Agora como tudo isto está modificado!

— Há quatro anos atrás a construção dos pavilhões se achava em meio. Hoje esta Escola é um mundo!

E as fotografias começaram a ser tiradas. Ao todo, onze para começar, nesse dia. Andamos muito, atravessando longos pavilhões, nos quais várias oficinas se acham instaladas.

Só em nos lembrar de que depois teríamos que percorrer tôdas as oficinas novamente, essas, as fixadas já em fotografias, e as outras também, do primeiro andar, prevíamos como realmente seria trabalhosa a tarefa que iríamos executar!

— "Não dissimuleis, em suma, com a vossa obra. Quando vos sair das mãos, seja, até onde puderdes, acabada".

— Ah! mestre Ruy, tenha paciência! Não em reportagem assim, em cuja redação não há tempo

absolutamente de "considerar assim os máximos, como os mínimos defeitos"! Baste-nos poder comprimí-la, e já é muito!

No dia seguinte voltamos à Escola e agora para fixar no papel nossas impressões. Começamos por uma exposição de painéis junto à Portaria.

COMO SE FÔSSE GRANDE LIVRO ABERTO AO VISITANTE

"A instrução que precisamos desenvolver, até ao limite extremo de nossas possibilidades, é a profissional e técnica. Sem ela, sobretudo na época caracterizada pelo predomínio da máquina, é impossível trabalho organizado.

Getúlio Vargas"

"A lei orgânica do ensino industrial vem dar àquele ensino um sistema nacional: fixou-lhe a definição e os princípios diretores; tra-

çou as normas gerais de organização das escolas e dos cursos e as concernentes à vida escolar.

Gustavo Capanema"

Lemos no primeiro painel da exposição, frente à porta da entrada, o que transcrevemos acima, como se estivéssemos diante de grande livro, cujas páginas são formadas de vistosos e atraentes quadros coloridos que se conjugam e completam perfeitamente, permitindo-nos conhecer a estruturação do ensino técnico-profissional no país, de um modo geral, e as atividades da Escola Técnica Nacional, em particular.

Aquela exposição de painéis, que o visitante encontra logo à entrada da Escola equivale realmente a precioso livro de ensinamentos e informações, ministrados de forma clara e persuasiva, através de judiciosos conceitos, como os transcritos acima; de resumos bem feitos de dispositivos legais e, finalmente, de gráficos de eloquente

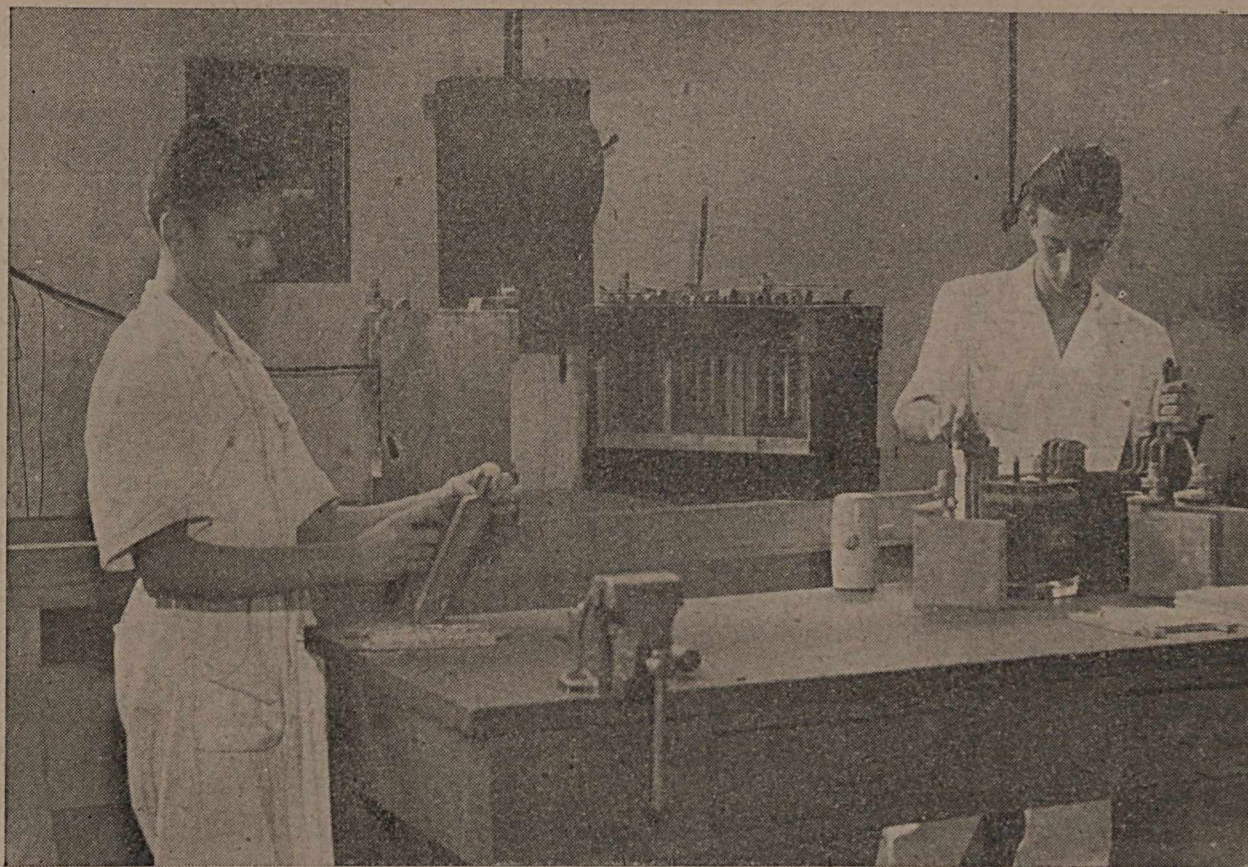
simplicidade, que valem por capítulos de longo e exaustivo relatório.

O D.A.S.P. promove anualmente exposição pública na qual dá conta de suas atividades nesta ou naquela de suas Divisões. E nesses atraentes certames os visitantes podem, sem trabalho e esforço, inteirar-se de um mundo de coisas que nem sequer imaginavam existir entre nós. Agora, vendo essa prática de conversar "baixinho" com o público, adotada de forma permanente pela Escola Técnica Nacional, sentimo-nos inclinados a admitir que seja mais tarde generalizada a todos os setores de nossa administração. E, assim, o clássico "visitante ilustre", de mãozinhas p'ra trás, que faz perder tempo aos dirigentes de serviços em acompanhá-los na visita, mais convencional do que prática, às várias dependências 'a casa, não precisará andar muito, nem ouvir largas exclamações, nem sempre agradáveis...

Permanecemos duas horas na exposição de painéis da Escola Técnica Nacional e quando de lá



Aspecto parcial do Gabinete Médico. Uma das enfermeiras atende a uma aluna.



Oficina de Eletroquímica da Seção de Eletricidade. Montagem de bateria de acumuladores, feita por alunos do Curso Técnico.

saímos nos sentimos outro no encarar a organização de nosso ensino técnico e industrial. E, à distância, quase pedimos desculpas ao Dr. Francisco Montojos pelo infeliz palpite que demos sobre prazo de duração dos cursos, com aquela confusão de ofícios isolados, como imaginávamos... O diretor da Divisão de Ensino Industrial poderia ter-nos dito :

— Na Escola Técnica de São Cristóvão você entenderá tudo, logo à entrada, sem precisar entrevistar o diretor. Acredito mesmo que o objetivo dêle foi êste : explicar facilmente a estrutura do ensino técnico-industrial no Brasil aos visitantes do estabelecimento que dirige sem necessidade de falar absolutamente. Agora, se o visitante é analfabeto ou cego, então sim, êle falará. Mas não duvide se o Dr. Celso Fonseca conseguir um dia arranjar painéis para êsses deficientes.

Mas continuemos a percorrer a exposição :

“Os principais fundamentos que presidem à organização e ao regime do ensino industrial no Brasil foram traçados pelo Decreto-lei n.º 4.073, de 30 de janeiro de 1942”.

Outro painel :

“Lei orgânica do ensino industrial

Art. 1.º — Esta lei estabelece as bases da organização e do regime do ensino industrial, que é o ramo de ensino de grau secundário, destinado à preparação profissional dos trabalhadores da indústria e das atividades artesanais, e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca”.

“O ensino industrial atende :

1.º — Aos interesses do trabalhador, realizando a sua preparação profissional e a sua formação humana.

2.º — Aos interesses das empresas, nutrindo-as, segundo as suas necessidades crescentes e mutáveis, de suficiente e adequada mão de obra.

3.º — Aos interesses da nação, promovendo continuamente a mobilização de suficientes construtores de sua economia e cultura.”

E, assim, temos nesse painel perfeita exposição da utilidade, sob três aspectos, do ensino industrial.

Agora, vamos a outro quadro :

“O ensino industrial tem as finalidades especiais seguintes :

1.º — Formar profissionais aptos ao exercício de ofícios e técnicas.

2.º — Dar a trabalhadores jovens e adultos da indústria uma qualificação profissional.

3.º — Aperfeiçoar os conhecimentos e capacidade dos trabalhadores.

4.º — Divulgar conhecimentos e atualidades técnicas.”

Outro painel :

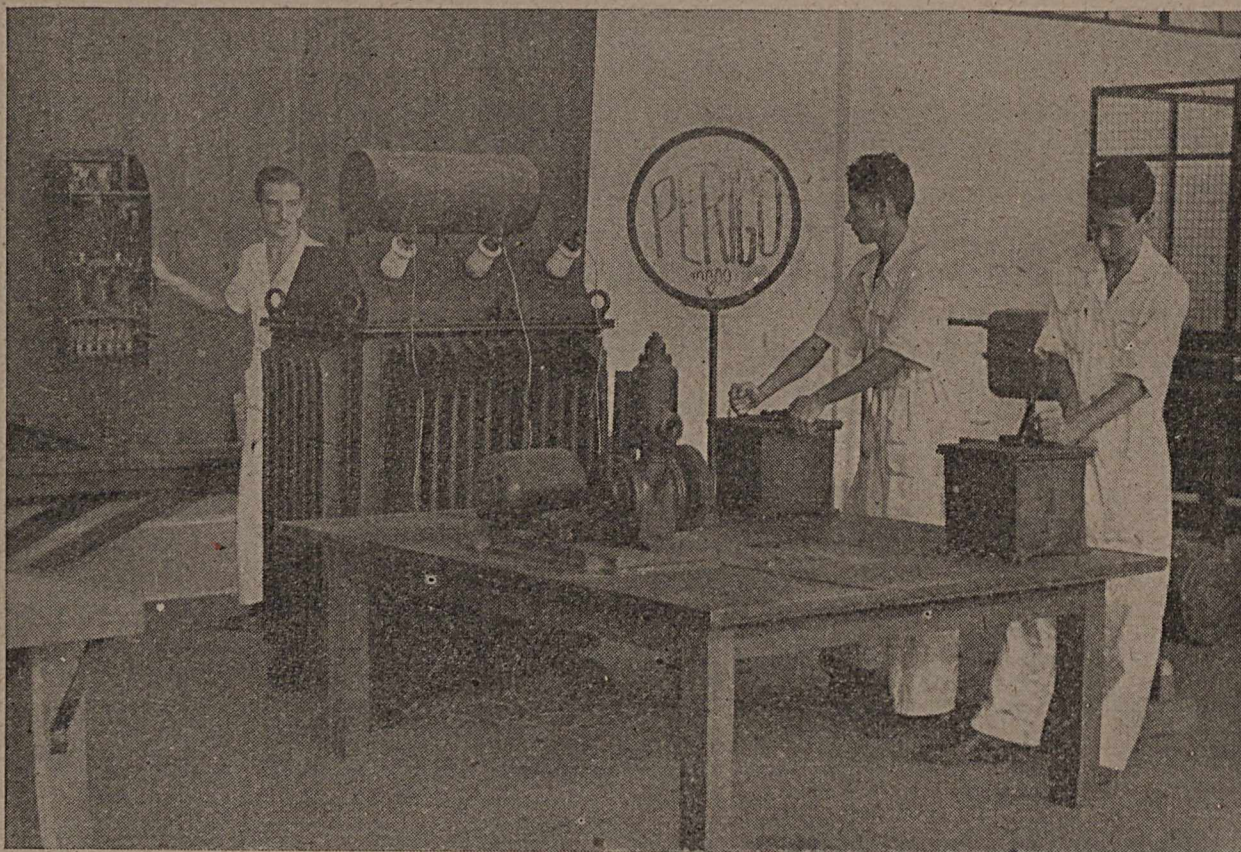
“Os tipos de estabelecimentos de ensino industrial são determinados segundo a modalidade dos cursos de formação profissional que ministrarem.”

O painel seguinte é dos mais interessantes :

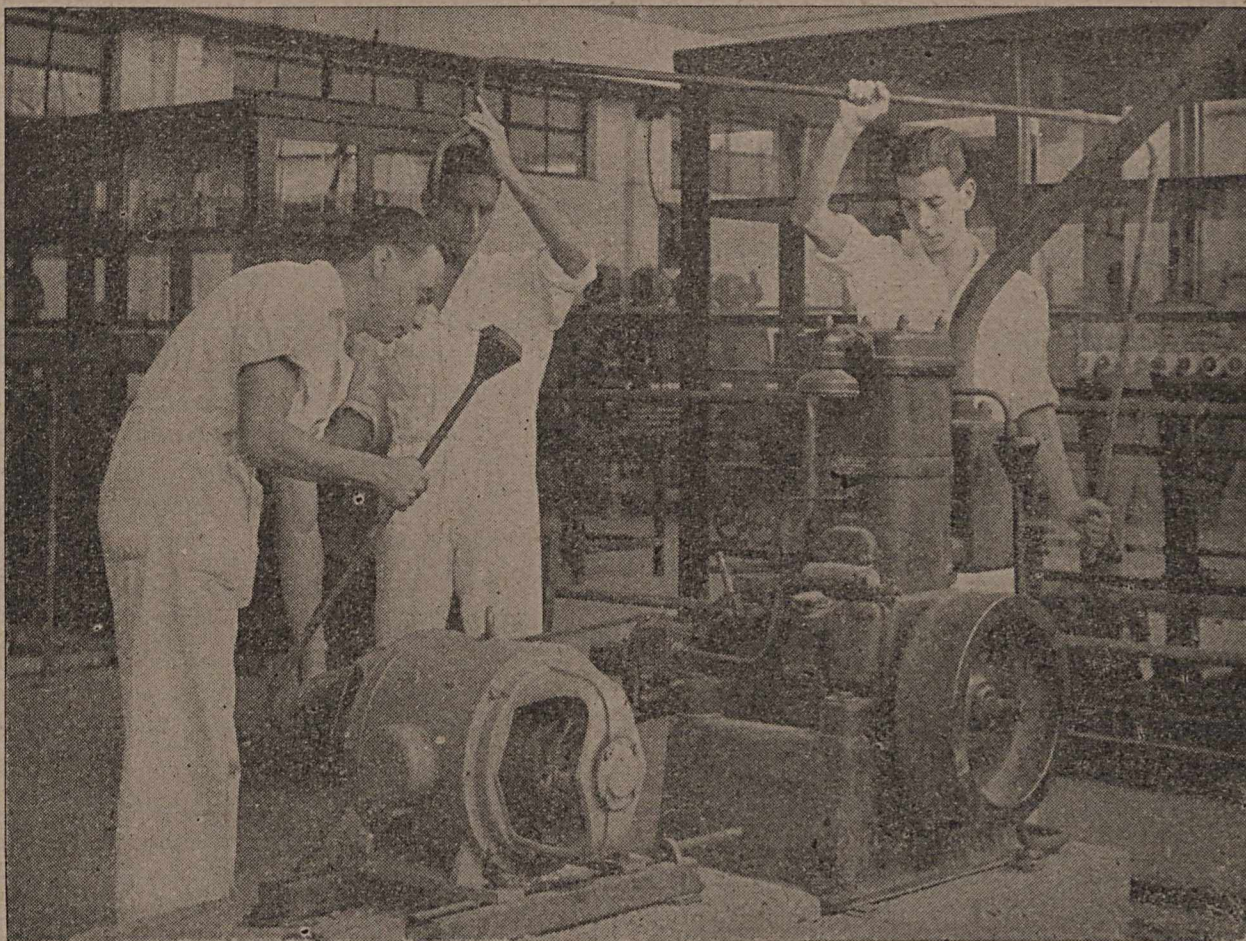
“O ensino industrial em primeiro ciclo compreende as seguintes modalidades de cursos ordinários :

1.º — Cursos *industriais*, destinados ao ensino, de modo completo, de um ofício cujo exercício requeira a mais longa formação profissional.

2.º — Cursos de *mestria*, que têm por finalidade dar aos diplomados em curso industrial a formação profissional necessária ao exercício da função de mestre.



Alunos do Curso Técnico fazendo ensaios com alta tensão, para diagnosticar defeitos de construção.



Montagem, por alunos do Curso Técnico, de um grupo motor gerador Diesel de 15 KW, na Usina Elétrica da Seção de Eletricidade. Esta Usina terá a potência de 30 KW com a tensão de 6.600 volts.

3.º — Cursos artesanais, destinados ao ensino de um ofício em período de duração reduzida.

4.º — Cursos de *aprendizagem*, que se destinam a ensinar metódicamente aos aprendizes dos estabelecimentos industriais, em período variável e sob regime de horário reduzido, o seu ofício.”

Outro painel :

“No currículo de toda formação profissional incluir-se-ão disciplinas de cultura geral e práticas educativas que concorram para acentuar e elevar o valor humano do trabalhador.

Os ofícios e técnicas deverão ser ensinados nos cursos de formação profissional, com os processos de sua exata execução prática e também com os conhecimentos teóricos que lhes sejam relativos. Ensino prático e

ensino teórico apoiar-se-ão sempre um no outro.”

E no painel seguinte volta o visitante a ter mais informações sobre o ensino industrial, assim :

“O ensino industrial é ministrado em dois ciclos. O primeiro abrange as seguintes ordens de ensino :

- 1.º — Ensino industrial básico
- 2.º — Ensino de mestria
- 3.º — Ensino artesanal
- 4.º — Aprendizagem.

O segundo ciclo de ensino industrial compreende as seguintes ordens de ensino :

- 1.º — Ensino técnico
- 2.º — Ensino pedagógico

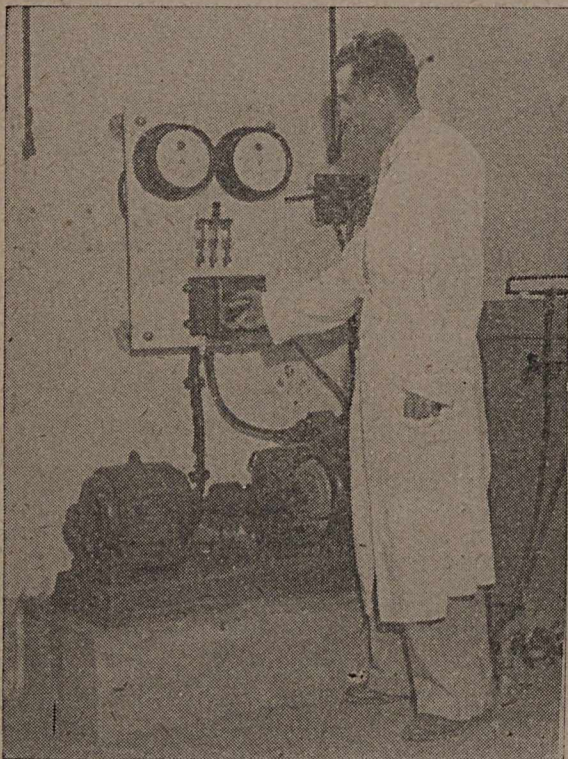
Os cursos de ensino industrial são das seguintes modalidades :

A — Cursos ordinários ou de formação profissional.

B — Cursos extraordinários ou de qualificação, aperfeiçoamento ou especialização profissional.

C — Cursos avulsos ou de ilustração profissional."

E nessa revista à exposição, fomos encontrar o primeiro gráfico. Na impossibilidade material



O professor Alonso Martignioni regula a voltagem da máquina de cromagem, na Oficina de Galvanoplastia da Seção de Eletricidade.

de reproduzi-lo aqui, podemos dizer que faz êle lembrar o Sol, isto é, um círculo do qual partem oito raios. Melhor será traduzir êsse gráfico que está encimado com êstes dizeres:

Quadro dos cursos do ensino industrial

I

Cursos industriais e Cursos de mestria: (dentro do círculo)

No primeiro raio vertical e ao alto do círculo outros círculos menores (aqui representados por parêntesis) nos quais se lê:

Seção de artes industriais: (marcenaria), (cerâmica), (joalheria), (artes de couro), (alfaiataria), (corte e costura), (chapéus, flores e ornatos).

Nos demais raios:

Seção de Eletrotécnica: (máquinas e instalações elétricas), (aparelhos elétricos e telecomunicações).

Seção de artes gráficas: (Tipografia e encadernação), (Gravura).

Seção de Indústria de Tecido: (Fiação e Tecelagem).

Seção de Indústria de Pesca: (Pesca) e (Motores de pesca).

Seção de Trabalhos de Metal: (Fundição), (Serralheria), (Caldeiraria).

Seção de Indústria Mecânica: (Mecânica de Máquina), (Mecânica de Precisão), (Mecânica de automóveis), (Mecânica de aviação).

Seção de Indústria de Construção: (Carpintaria), (Alvenaria e revestimentos), (Cantaria Artificial), (Pinturas).

Resumo geral:

1.^a — Seção de trabalhos de metal — 3 cursos

2.^a — Seção de Indústria Mecânica — 4 cursos

3.^a — Seção de Eletrotécnica — 2 cursos

4.^a — Seção de Indústria de Construção — 4 cursos

5.^a — Seção de Indústria de Tecido — 1 curso

6.^a — Seção de Indústria de Pesca — 2 cursos

7.^a — Seção de Artes Industriais — 7 cursos

8.^a — Seção de Arte Gráfica — 2 cursos.

Quadros dos Cursos de Ensino Técnico

II

Cursos Técnicos:

Seção de Indústria Mecânica — Construção de máquinas e motores

Seção de Eletrotécnica — Eletrotécnica

Seção de Construção Naval — Construção Naval

Seção de Construção Aeronáutica — Construção Aeronáutica

Seção de Minas e Metalurgia — Mineração — Metalurgia

Seção de Artes Industriais — Desenho técnico — Artes aplicadas, decorações de interiores.

Seção de Indústria de Construções — Edificações — Pontes e estradas

Seção de Química Industrial — Química industrial

Seção de Indústria de Pesca — Indústria de Pesca

Seção de Indústria de Tecido — Indústria têxtil.

Cursos Pedagógicos : Administração do ensino industrial — Didática do ensino industrial.

O painel que se segue é referente à educação física. Nêle se lê no alto :

“Os alunos dos cursos industriais, de mestria e técnicos são obrigados às práticas educativas seguintes :

A — *Educação física*, obrigatória até à idade de 21 anos. E’ ministrada de acôrdo com as condições de idade, sexo e trabalho de cada aluno.

B — *Educação musical*, obrigatória até à idade de 18 anos, dada por meio de aulas e exercício de canto orfeônico.”

E outro painel esclarece-nos assim sôbre a natureza do estabelecimento de ensino técnico industrial :

“Além das Escolas Industriais e Escolas Técnicas federais, existem outras modalidades dêsses estabelecimentos de ensino : os equiparados e os reconhecidos.

1.º — Equiparadas são as escolas industriais ou escolas técnicas mantidas e administradas pelos Estados ou pelo Distrito Federal e que hajam sido autorizadas pelo Governo federal.

2.º — Reconhecidas são as escolas industriais ou escolas técnicas mantidas e administradas pelos municípios ou por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito privado, e que hajam sido autorizadas pelo Governo federal.

E, finalmente, êstes outros esclarecimentos :

As matrículas são sempre limitadas à capacidade didática de cada estabelecimento de ensino.

Além do regime de externato, serão sempre que possível adotados os regimes de semi-internato e de internato.

Deverão as escolas industriais e escolas técnicas funcionar não só de dia, mas também à noite, de modo que trabalhadores ocupados durante o dia possam freqüentar os seus cursos.

OS PAINÉIS SÔBRE A ESCOLA TÉCNICA NACIONAL

Naquela mesma sala há outros painéis, em continuação aos precedentes, que registram as atividades da Escola Técnica Nacional, permitindo-nos conhecer o que já está ela fazendo dentro do programa que lhe é próprio.

Objetivo da Escola

O primeiro painel revela que o objetivo da Escola é formar profissionais aptos ao exercício de ofícios e técnicas nas atividades industriais, adiantando que o direito de ingressar em qualquer de seus cursos é igual para homens e mulheres.

Admissão à vida escolar

O segundo painel versa sôbre a vida escolar, em seus diversos cursos.

E nêle pôdemos ler, quanto à admissão :

I — Para os *Cursos Industriais* :

- a) 12 a 17 anos
- b) educação primária
- c) capacidade física e aptidão mental
- d) aprovação em exames vestibulares.

II — Para os *Cursos de Mestria* :

- a) ter Curso Industrial correspondente ao Curso de Mestria
- b) aprovação em exames vestibulares.

III — Para os *Cursos Técnicos* :

- a) primeiro ciclo do ensino secundário, ou
- b) Curso Industrial correspondente
- c) capacidade física e aptidão mental
- d) aprovação em exames vestibulares.

IV — Para os *Cursos Pedagógicos* :

- a) conclusão de qualquer dos Cursos de Mestria ou
- b) qualquer dos Cursos Técnicos
- c) aprovação em exames vestibulares.

Ao leitor há de parecer exagerado que lhe procuremos dar informações tão minuciosas sobre a Escola Técnica Nacional, a ponto de trazer para aqui todos estes pormenores, que melhor ficariam em folheto que a própria Escola distribuisse aos interessados que o solicitassem. Mas é neste folheto que desejamos transformar esta reportagem, quando depois for publicada em separata e distribuída pelo Serviço de Documentação do Departamento Administrativo do Serviço Público, sempre interessado em divulgar amplamente tudo quanto diz respeito ao Serviço Civil do país e ao ensino, sob seus múltiplos e variados aspectos.

Quando tratamos da Escola Ana Nery, tivemos também o cuidado de divulgar o seu programa de ensino e descrevê-lo na sua execução. Bem sabemos que não é a toda gente que semelhantes informações interessam. Muitos leitores prefeririam aspectos, em descrições rápidas, da vida interna de estabelecimentos como a Escola Ana Nery, a Cruz Vermelha Brasileira, o Instituto Oswaldo Cruz, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, a Escola Técnica Nacional, etc. Para esses leitores reservamos as fotografias com legendas bem explícitas, que lhes poupem o trabalho de leitura de texto massudo... E nesta reportagem, para que haja compensação, oferecemos-lhe nada menos de ... 28 fotografias! E observem que algumas delas apresentam verdadeiros rodapés de legenda...

OS CURSOS DA ESCOLA TÉCNICA NACIONAL

Na Escola Técnica Nacional são ministrados, entre outros, os seguintes cursos :

Industriais :

Fundição
Serralheria
Caldeiraria
Mecânica de máquinas
Mecânica de precisão
Máquinas e instalações elétricas
Aparelhos elétricos e telecomunicações
Marcenaria
Alfaiataria
Corte e costura
Chapéus, flores e ornatos
Tipografia e encadernação.



Regulando um automático Brown Boveri, para manter em serviço uma bateria de 6 volts em conjunto. O regulador em aprêço é usado para iluminação dos carros de estrada de ferro.

Mestria :

Corte e costura.

Técnicos :

Construção de máquinas e motores
Eletrotécnica
Edificações
Desenho Técnico.

Cultura geral

As disciplinas de Cultura Geral dos diversos cursos são as seguintes :

Cursos de Mestria :

Português
Matemática

Cursos Industriais :

Português
Matemática
Ciências Físicas e Naturais
Geografia do Brasil
História do Brasil.

Cursos Técnicos :

Português
Inglês ou Francês
Matemática
Física

Química

História Natural
História Universal
Geografia Geral

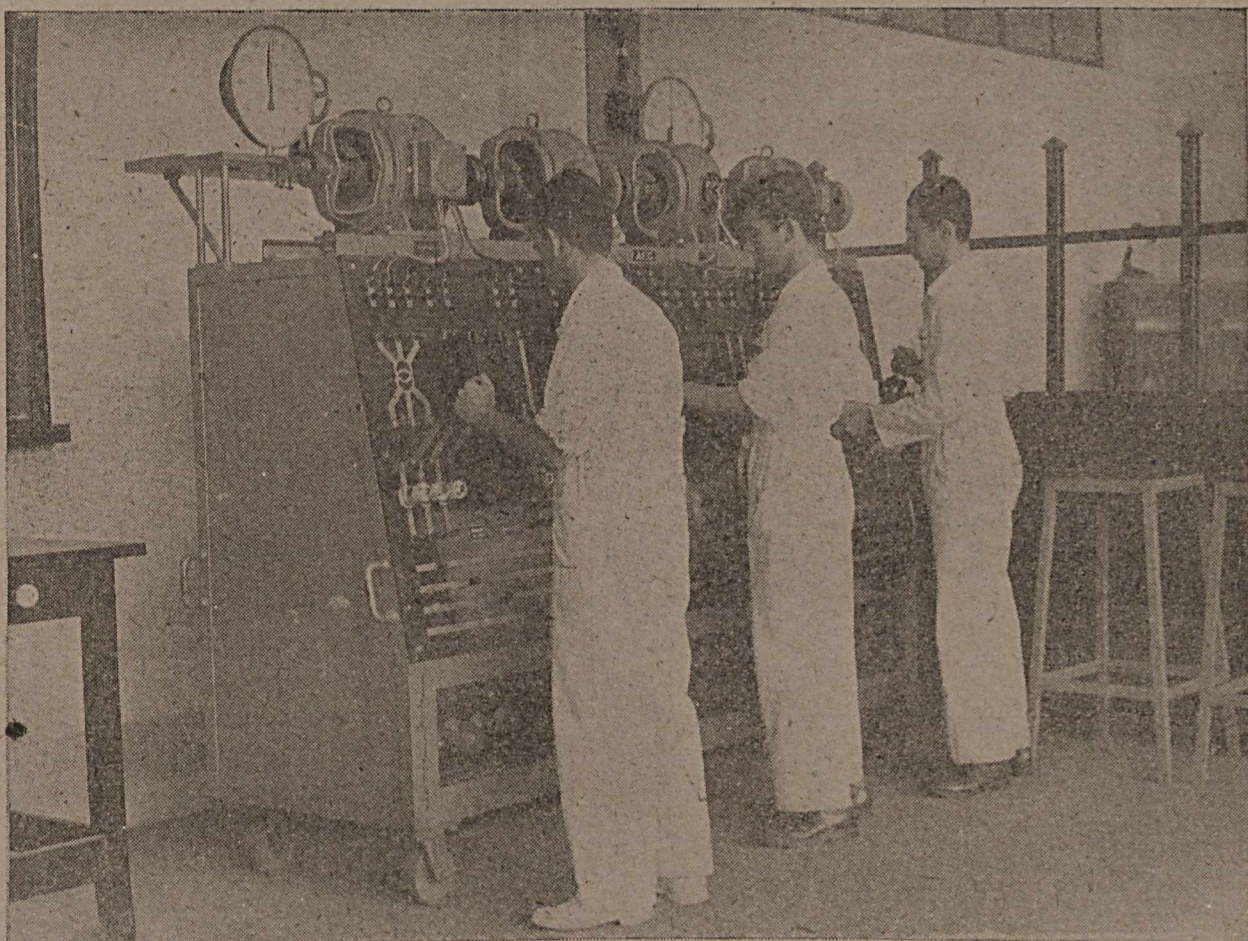
O Ensino Pedagógico abrangerá os dois cursos seguintes :

Curso de Didática do Ensino Industrial abrangendo as seguintes disciplinas :

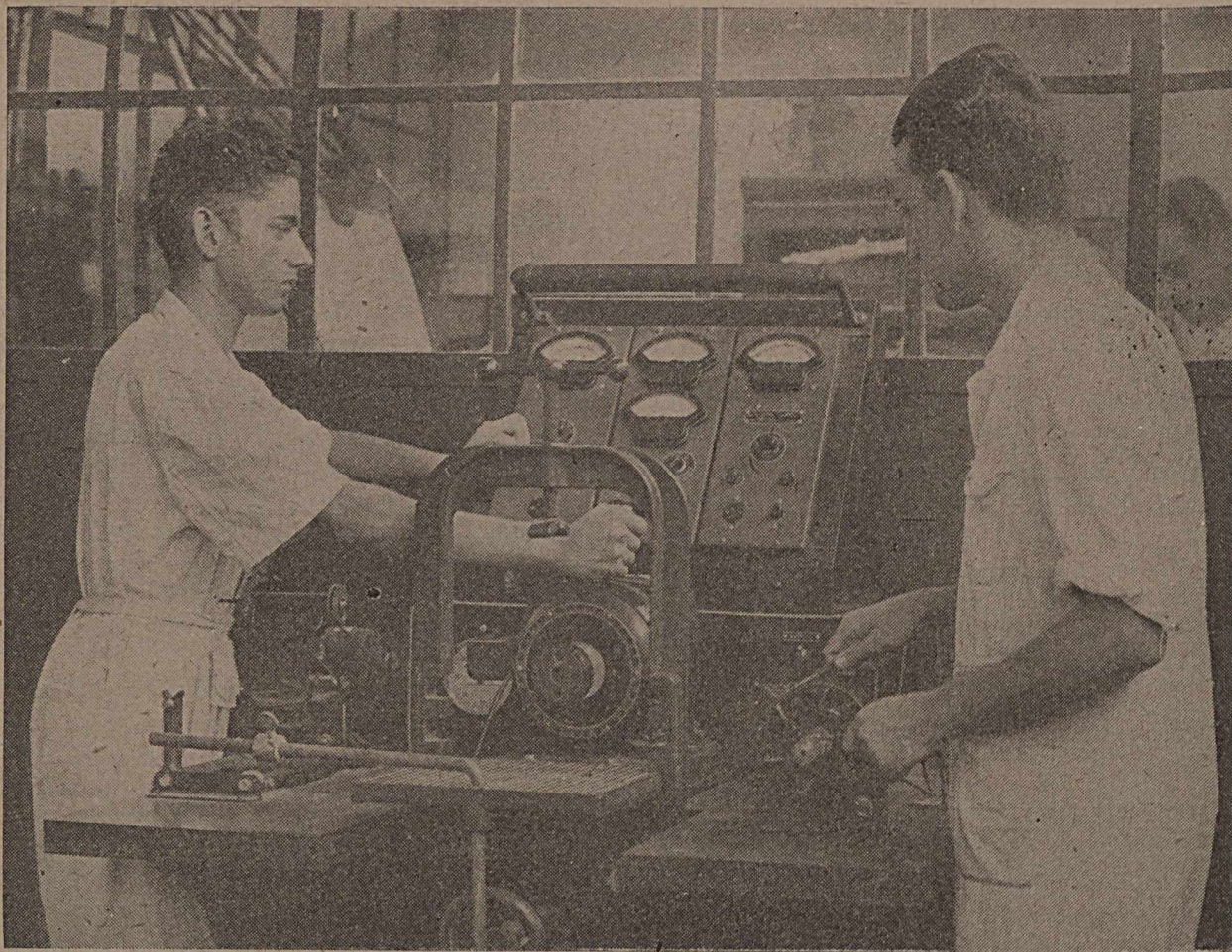
Psicologia Educacional
Orientação e Seleção Profissional
História da Indústria e do Ensino Profissional
Metodologia.

Curso de Administração do Ensino Industrial abrangendo as seguintes disciplinas :

Orientação e Seleção Profissional
Administração Escolar
História da Indústria
Orientação Educacional.



Laboratório de Eletricidade e Máquinas. Alunos do Curso Técnico pondo em marcha os motores sincrons do banco de provas universal.



Laboratório de Eletricidade e Máquinas. Alunos do Curso Técnico verificando o isolamento de um motor elétrico, com o aparelho universal Allen.

Os diplomas conferidos pela Escola — Aos alunos que concluírem qualquer dos Cursos Industriais será conferido o diploma de *artífice*; aos que concluírem qualquer dos cursos de *Mestria*, o diploma de *mestre*; aos que concluírem qualquer dos Cursos Técnicos ou Pedagógicos, o diploma correspondente à técnica ou à ramificação pedagógica estudada.

A conclusão de qualquer dos demais cursos de formação profissional ou de qualquer curso extraordinário dará direito a um certificado.

Duração dos cursos

Cursos Industriais — 4 anos

Cursos de Mestria — 2 anos

Cursos Técnicos — 3 anos, salvo o de Química Industrial, que será de 4 anos.

Cursos Pedagógicos — 2 anos.

A metade do tempo destinado aos Cursos de Mestria será reservado para estágio. Este estágio é obrigatório e será controlado, mediante os necessários entendimentos com o estabelecimento industrial escolhido, pela competente autoridade docente.

Educação física

De acordo com o que estatui a letra A do artigo 26 da lei orgânica do Ensino Industrial, a Escola Técnica Nacional ministra aos seus alunos, de ambos os sexos, completa Educação Física. Esta vai desde a prática intensiva das mais diversas modalidades do atletismo até a dos jogos de basquetebol, vôlei, tênis, etc.

A Educação Musical é ministrada por meio de aulas e exercícios de canto orfeônico.

Às alunas da seção feminina é dada, igualmente, Educação Doméstica.

Serviço médico

O serviço médico da E.T.N., em cuja organização servem 2 médicos e 4 atendentes, tem, entre outras, as seguintes finalidades:

A — Exame de sanidade e capacidade física dos candidatos à admissão.

B — Exames periódicos de saúde.

C — Vigilância médica dos alunos aprovados com restrição no exame de saúde.

D — Socorro médico-cirúrgico de urgência.

E — Imunização antivariólica e antitífica.

F — Assistência médica permanente.

O serviço médico prestou, em 1943, 5.024 socorros a alunos e funcionários da Escola, entre consultas, curativos, injeções e pequenas operações.

Serviço odontológico

O Serviço odontológico presta assistência eficiente a todos os alunos. Em 1943 foram atendidos 1995 casos.

As informações anteriores e estas outras, nós as colhemos nos painéis, todos ilustrados com belos desenhos ou fotografias.

Refeição aos alunos

A E.T.N. fornece diariamente sadia e farta refeição aos alunos, por meio do serviço de alimentação.

Comemorações festivas

A seção feminina, executando um programa de educação doméstica e social, reúne constantemente as alunas em comemorações festivas.

Alunos matriculados em 1944

Alunos da E.T.N. matriculados em 1944 por cursos:

Industrial

CURSOS	1. ^a SÉRIE	2. ^a SÉRIE	3. ^a SÉRIE
Aparelhos e Telecomunicações.....	Rodízio	19	3
Corte e Costura.....	—	70	7
Chapéus, flores e ornatos.....	—	31	—
Fundição.....	—	1	—
Marcenaria.....	—	1	—
Mecânica de Máquinas.....	—	51	—
Mecânica de precisão.....	—	29	—
Máquinas e instalações elétricas.....	—	17	9
Tipografia e encadernação.....	—	11	—
Serralaria.....	—	—	2
TOTAL.....	365	230	21

O RODÍZIO

Quando copiávamos o quadro acima nossa atenção voltou-se naturalmente para a coluna referente à 1.^a série, onde se encontra a palavra *rodízio*.

Nessa ocasião veio ao nosso encontro o secretário da Escola, o técnico de educação Rubens Klier Assumpção, a quem perguntamos:

— Por que rodízio?

— O aluno, na primeira série, não tem curso determinado. Ele faz estágio de uma ou duas semanas em cada curso até ver qual deles lhe convém, isto é, até revelar sua própria aptidão.

ENTREVISTA INESPERADA

E de forma imprevista conseguimos entrevistar o secretário da Escola sobre outras coisas, sem dar à nossa conversa feição de entrevista para ser depois publicada. O que se vai ler em seguida não foi anotado na ocasião e nem nos convinha absolutamente:

— Esta exposição de painéis livrou o diretor da Escola de bela estopada, dissemos ao Dr. Rubens Assumpção.

— Por que estopada?

— Porque pretendíamos abrir a nossa reportagem com uma entrevista com o diretor da Escola e que versaria justamente sobre tudo isso que aqui está escrito, desenhado e até fotografado...

— O senhor tem razão. Esta exposição revela um programa e ao mesmo tempo constitui verdadeiro relatório das atividades da Escola. Mas não quero dizer com isso que o senhor não deva conhecê-las pessoalmente. Sempre há nelas detalhes curiosos, de interesse para uma reportagem como a que deseja fazer.

— E o senhor trabalha aqui há muito tempo?

— Há muito tempo, não, porque a Escola está funcionando há pouco mais de dois anos... Entretanto, há muito me dedico ao ensino industrial. Fui nove anos diretor do antigo Liceu Industrial de Curitiba, hoje transformado em Escola Técnica.

— E por que ao lado desta exposição de painéis não há também uma exposição de objetos feitos pelos próprios alunos da Escola?

— Também porque ainda não há tempo para isso.

— E no Liceu Industrial de Curitiba havia mostra da sua produção?

— Pois não! E, por sinal, muito interessante. Em 1936, quando foi inaugurada a nova sede do liceu, anteriormente funcionando em velho prédio na praça Carlos Gomes, todo o seu mobiliário novo foi fabricado pelos alunos, só custando ao governo a matéria prima. E que belos móveis! O interventor Sr. Manuel Ribas todos os anos comprava um mundo de pequenos objetos que os alunos faziam no Liceu — na maioria brinquedos de madeira e fôlha de Flandres — e os distribuía depois pelas crianças pobres dos asilos do Estado.

— E os alunos não percebiam nada dessas vendas?

— Percebiam, sim. Deduzidas as despesas de aquisição da matéria prima e outras, o restante era distribuído pelos alunos do Liceu.

— Medida realmente simpática.

— O Liceu da Bahia chegou a vender mais de 300 contos anuais. Agora, lá o Liceu dispunha de

bela fundição e os trabalhos desta eram muito apreciados por toda gente.

— Que bom se se fizesse também aqui o mesmo...

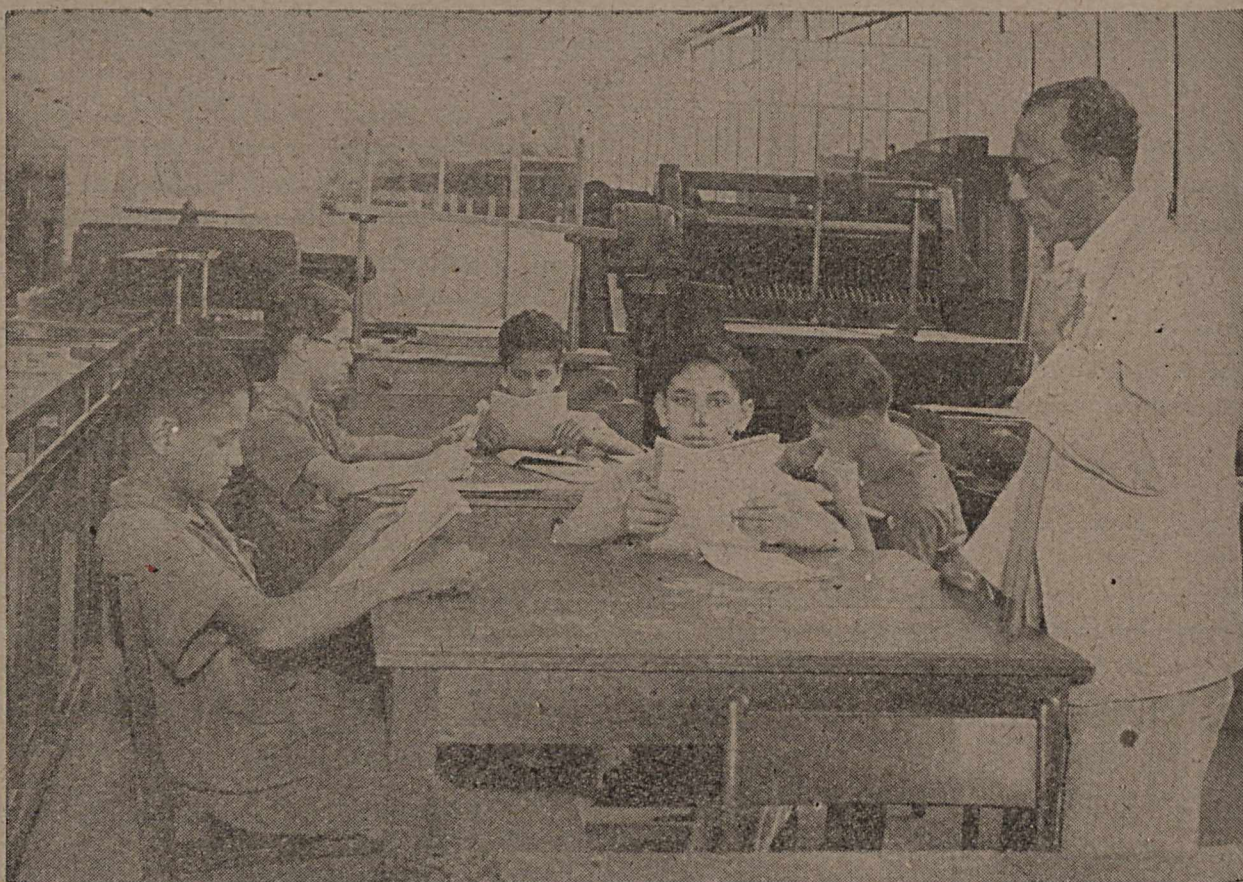
— Parece-me que não há possibilidade de estabelecer-se êsse regime de economia nas Escolas Técnicas federais. Receia-se que possa êle desvirtuar um pouco a finalidade dêsses estabelecimentos, que é *ensinar* e não explorar industrialmente suas atividades.

— Que pena! Mas não há meio de proporcionar-se aos alunos o recebimento de qualquer remuneração, embora diminuta, a fim de conseguir-se maior assiduidade às aulas?

— Mas não há absolutamente falta de assiduidade dos alunos. Essa falta é mínima aqui, insignificante mesmo.

— Ao que me consta na Central do Brasil havia uma diária para os alunos das suas escolas profissionais. Se não me engano, os da 1.^a série ganhavam um cruzeiro por dia, os da 2.^a dois, os da 3.^a três e os 4.^a quatro.

— Ah, isso não sei...



Da Seção de Artes Gráficas, a oficina de encadernação é uma das mais freqüentadas e nela também os alunos recebem aulas teóricas e práticas.

Percebemos que o Sr. Rubens de Assumpção não estava gostando muito da nossa indiscreção. Também não insistimos. Continuamos a tomar nota das matrículas nos cursos em 1944. Ei-las :

Mestria

CORTE E COSTURA	2.ª SÉRIE	3
-----------------	-----------	---

Técnico

CURSOS	1.ª SÉRIE	2.ª SÉRIE	3.ª SÉRIE
Eletrotécnica.....	9	13	—
Edificações.....	3	2	—
Desenho técnico.....	7	14	15
Construção de máquinas e motores..	11	24	7
Decorações de interiores.....	2	—	—
TOTAL.....	32	53	22

O total geral dos alunos matriculados é de 723.
13º Painel

Cursos Noturnos de Aperfeiçoamento Rápido (para operários).

Em 1943 funcionaram na Escola Técnica Nacional os seguintes cursos noturnos de aperfeiçoamento rápido destinados exclusivamente a operários :

Solda elétrica	com	52	alunos
Artes gráficas	"	25	"
Cerâmica	"	50	"
Carpintaria Civil	"	12	"
		139	"

Terminaram o 1.º ciclo, recebendo certificados, 70 alunos assim discriminados por cursos :

Solda elétrica	42
Artes gráficas	20
Cerâmica	4
Carpintaria civil	4
	—
	70

Em 1944 — Estão matriculados no curso de solda elétrica 67 alunos assim discriminados :

1.º ciclo	32
2.º ciclo	35
	—
	67

Outro Painel :

— O ingresso na Escola Técnica Nacional —
Resultados dos exames vestibulares realizados nos anos de 1943 e 1944 pelos candidatos ao Curso Industrial :

Alunos inscritos :

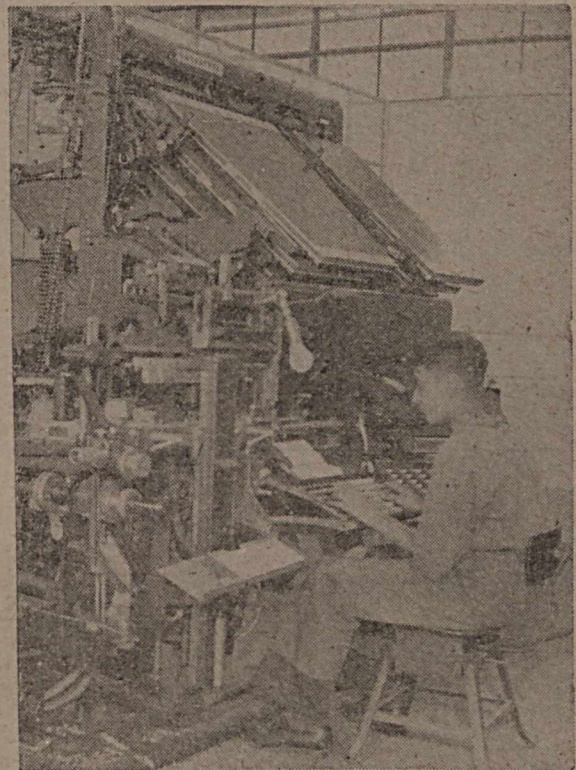
1943 — 710 1944 — 903

Habilitados nos testes de aptidão mental para os trabalhos escolares :

1943 — 585 1944 — 653

Habilitados em Aritmética :

1943 — 490 1944 — 370



No último modelo de "Linotipo" e "Intertipo" alunos de artes gráficas completam os conhecimentos práticos da profissão que escolheram.

Habilitados em Língua Pátria :

1943 — 400 1944 — 272

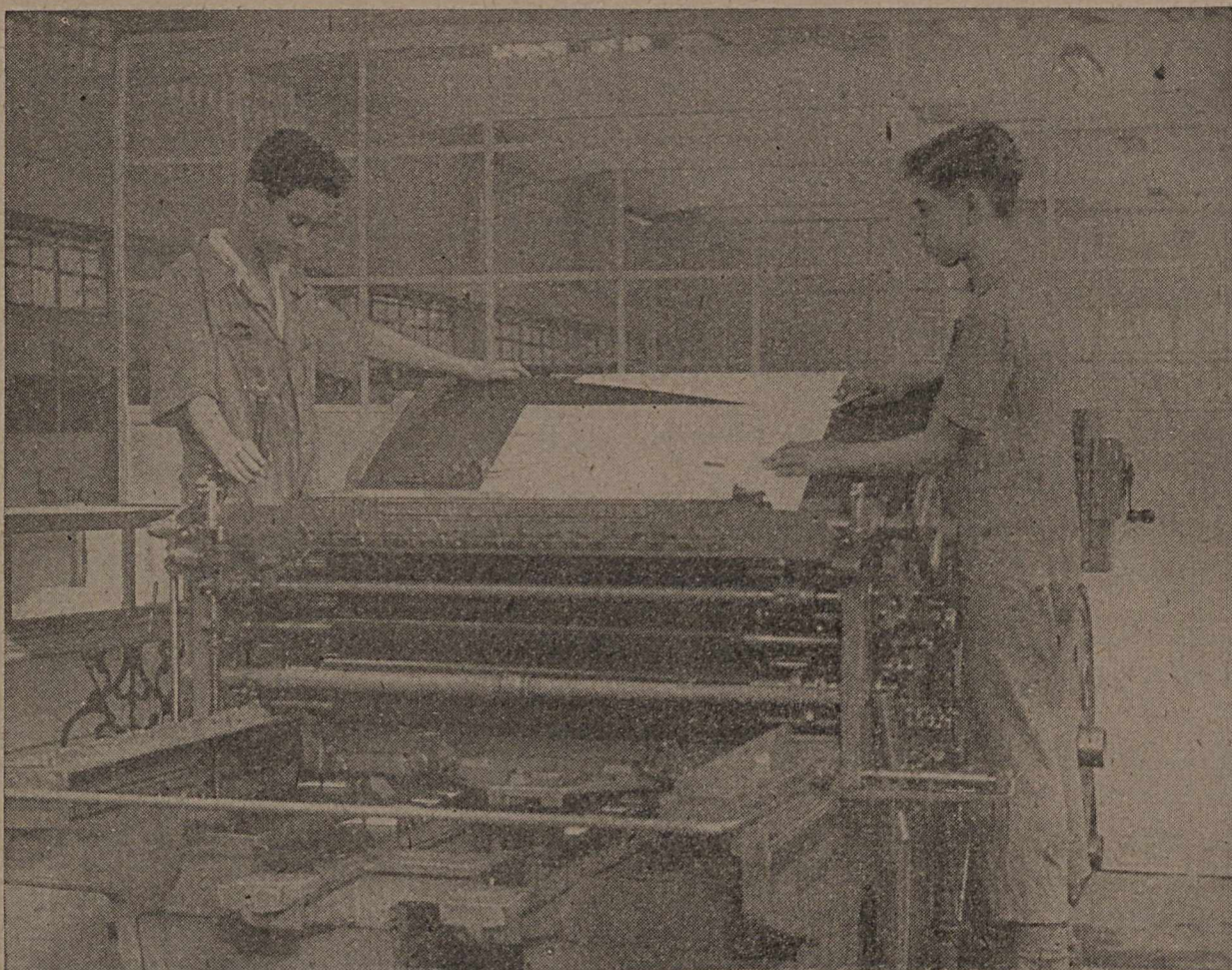
Alunos habilitados com média igual ou superior a 50 :

1943 — 396 1944 — 207

Exames vestibulares de ingresso ao Curso Técnico — 1943 e 1944 :

Alunos inscritos :

1943 — 150 1944 — 103



Alunos de artes gráficas do Curso Industrial se exercitam no manêjo de poderosas máquinas de impressão.

Habilitados nas provas de Aptidão Mental para os trabalhos escolares :

1943 — 112 1944 — 78

Habilitados em desenho :

1943 — 50 1944 — 55

Habilitados em Matemática :

1943 — 49 1944 — 38

Habilitados em Português :

1943 — 37 1944 — 33

Alunos habilitados com média final igual ou superior a 50 :

1943 — 35 1944 — 29

NOS CURSOS DE CORTE E COSTURA E DE CHAPÉUS, FLORES E ORNATOS

Deixando a exposição de painéis, passamos a visitar os Cursos de Corte e Costura e de Cha-

péus, Flores e Ornatos, que ocupam o pavimento superior de todo um pavilhão, amplo, bem ventilado, no qual a vista se alonga, dominando cena imprevista, agradável, encantadora !

Detivemo-nos um pouco a observar aquela dependência da Escola, que reúne diariamente, da manhã à tarde, dezenas de moças, tôdas entregues a trabalho de aprendizagem de ofícios muito próprios, muito adequados, como são os de costureira, chapeleira e florista.

A diretora dos cursos, Sra. Maria Esméria Martins Vieira, que do gabinete do diretor da Escola nos acompanhou até ali, com o objetivo de nos mostrar a seção que dirige, observando-nos o interesse pelos trabalhos de suas alunas, disse-nos :

— Já sei que está gostando dêste pavilhão. A todos agrada realmente. Não lhe faltam luz, excelente ventilação e muita vida. O Ministro da Educação quando aqui esteve mostrou-se também empolgado por esta cena, de trabalho realizado com

alegria e satisfação, em ambiente em que tudo concorre para ser de fato assim tão agradável. Muito contribui para isso a circunstância de não haver qualquer divisão que impeça a vista de alcançar até o fim do salão, que, por isso, parece maior ainda.

No gabinete de D. Maria Esméria vimos a exposição dos trabalhos de suas alunas, todos bem feitos e muito bonitos, executados nas oficinas de costura e roupa branca, bordado, chapéus e flores.

— O senhor não imagina como a aluna fica satisfeita quando seu trabalho é exposto aqui!

— Natural. E a senhora também deve ficar satisfeita porque êsse mostruário revela, afinal, o aproveitamento das meninas e a capacidade de suas professoras. E quantas alunas aprendem aqui?

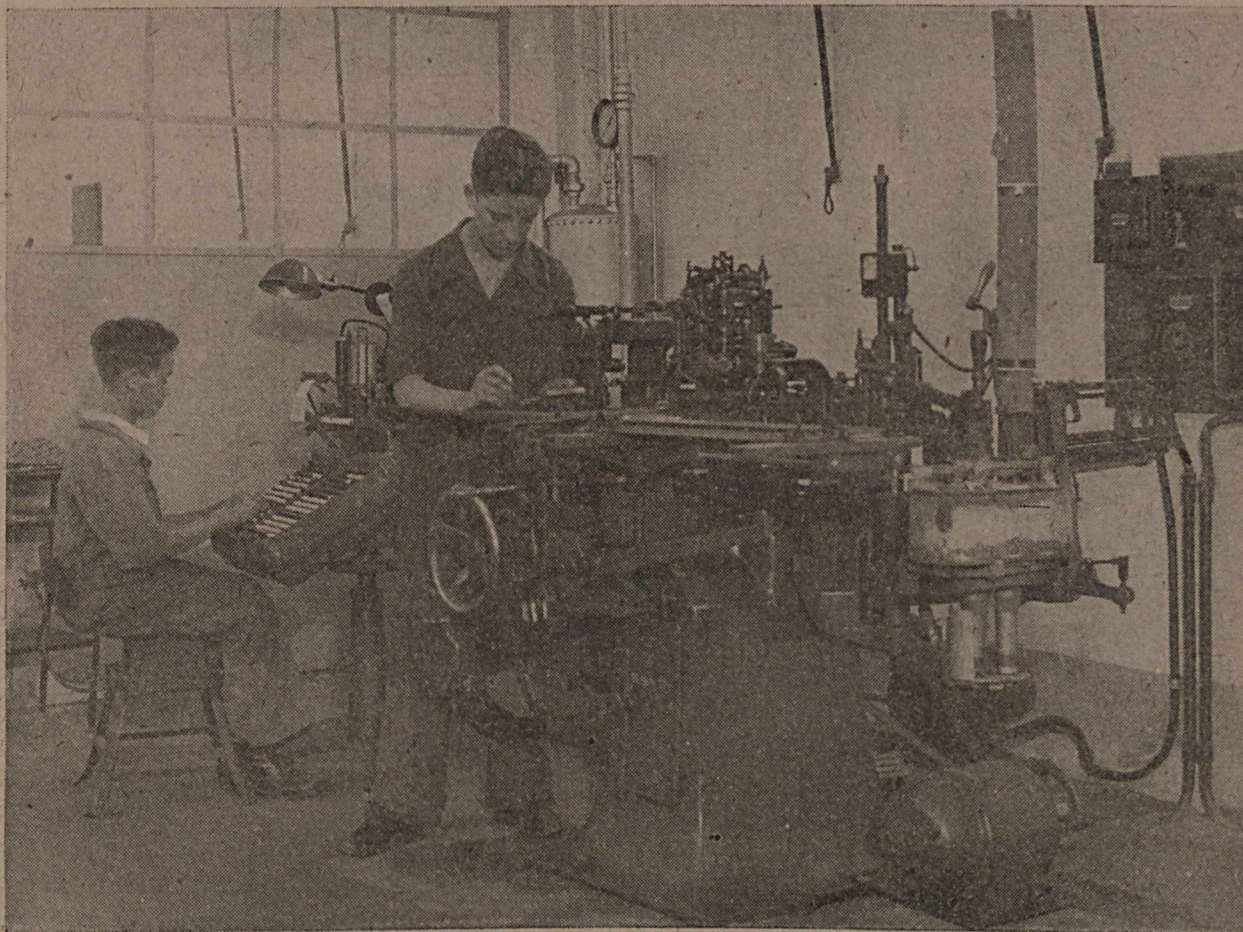
— O curso de corte e costura tem 193 alunas, e o de chapéus, flores e ornatos, 72.

— Seria natural que houvesse preferência para êste último...

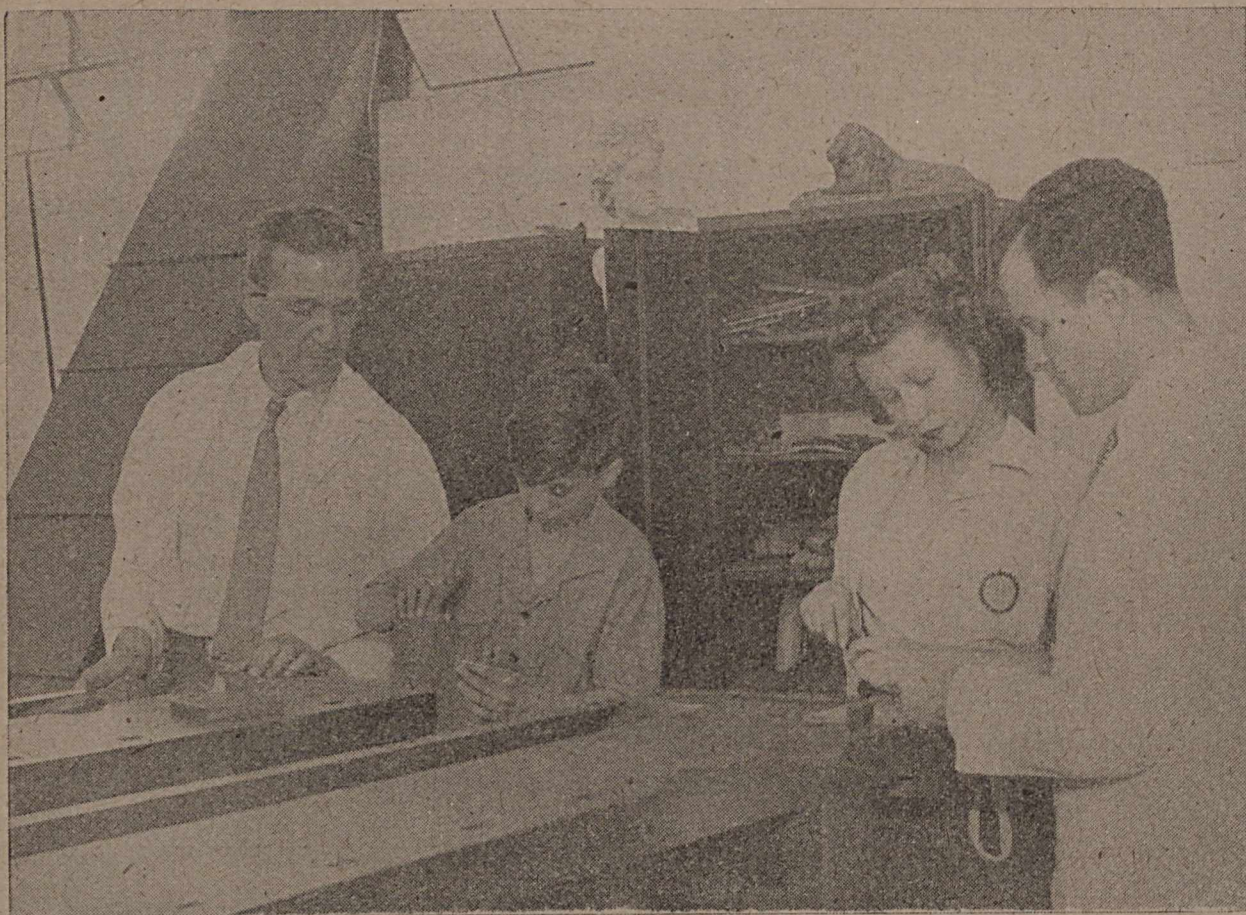
— Sim, de fato, é bem mais atraente. Mas o de costura interessa mais pelo lado econômico. Tôda moça pobre precisa saber costurar e depois há mais facilidade mesmo de empregar-se, de arranjar costura para fazer em casa ou em "ateliers". E se ainda temos 72 alunas aprendendo a fazer chapéus, flores e ornatos é porque êsse ofício não se ensina por aí em oficinas particulares e só nas escolas profissionais da Prefeitura.

— E a senhora conhece as escolas profissionais da Prefeitura?

— Conheço. Tôdas muito boas. Haja vista a Escola Rivadávia Corrêa, dirigida por D. Benvenuta Ribeiro. Agrada-me dizer-lhe que fui assistente dessa grande educadora, que há muitos anos vem dirigindo aquêle estabelecimento. E fora da Escola Rivadávia Corrêa trabalhei como gerente da Fábrica de Vestidos *Efecê*.



Alunos de artes gráficas aperfeiçoando os seus conhecimentos técnicos em excelente equipamento "Monotipo".



As moças também se estão interessando pelos trabalhos de entalhação. Na gravura acima vê-se o mestre Daniel Cardoso Ávila observando o trabalho de um aprendiz do 1.º ano, enquanto o Diretor da Escola examina o trabalho de uma aluna.

— Falamos há pouco em moças pobres...

— A maioria aqui é de moças pobres. E algumas vêm de muito longe, diariamente, levantando-se de madrugada para poderem chegar à Escola até 15 para às 8. Aquela meninazinha que está ali mora em Nilópolis e a outra, ao lado, em Barreto, em Niterói. Sabe a que horas se levantam? Às 4 da manhã.

— Que sacrifício!

— No inverno, então, em dias chuvosos, é que se pode bem apreciar esse sacrifício. E, depois, não gastam pouco em passagem. A Central do Brasil ainda lhes concede 50%, mas a Light, nada! No entanto, tôdas as alunas de escolas municipais gozam, durante o ano letivo, do favor de passagens gratuitas.

— A frequência, portanto, deve ser bem irregular...

— Não, senhor! Não pode ser melhor e isto mostra como essas meninas têm mesmo sede de

aprender. E até agora só três abandonaram os cursos. E sabe por que? Para ajudar os pais, empregando-se.

Em seguida D. Maria Esméria nos mostrou vários cadernos de trabalhos de suas alunas. Em costura vimos chuleados, alinhavos, o "ponto atrás", bainhas, casas, etc. Cada página do caderno traz à esquerda um desses pontos básicos e, à direita, descrição, por escrito, de como foram executados.

Soubemos depois que há professoras que ensinam há mais de dez anos e ganham apenas 550 cruzeiros por mês! E uma delas é do tempo da Escola Wenceslau Braz, já tendo de casa 20 anos de trabalho. E a tarefa não é nada suave. O ensino é individual. O primeiro período das 9 da manhã ao meio dia e, depois, de 1 hora às 4 da tarde. Os professores das Escolas Profissionais da Prefeitura trabalham 24 horas por semana e os da Escola Técnica Nacional 33. Atualmente as pro-

fessôras dos cursos de costura e chapéus ensinam a 26 alunas por dia, quando deveriam ensinar a 15. Mas essa situação vai melhorar. Já o D.A. S.P. realizou provas de habilitação para novas professoras, que passarão a ganhar mil e cem cruzeiros por mês. A maioria das candidatas aprovadas é formada de antigas alunas da Escola Wenceslau Braz.

Como se vê, já se está procedendo a um reajustamento, que bem revela o interesse do Dr. Gustavo Capanema, Ministro da Educação, pela Escola Técnica e seu pessoal.

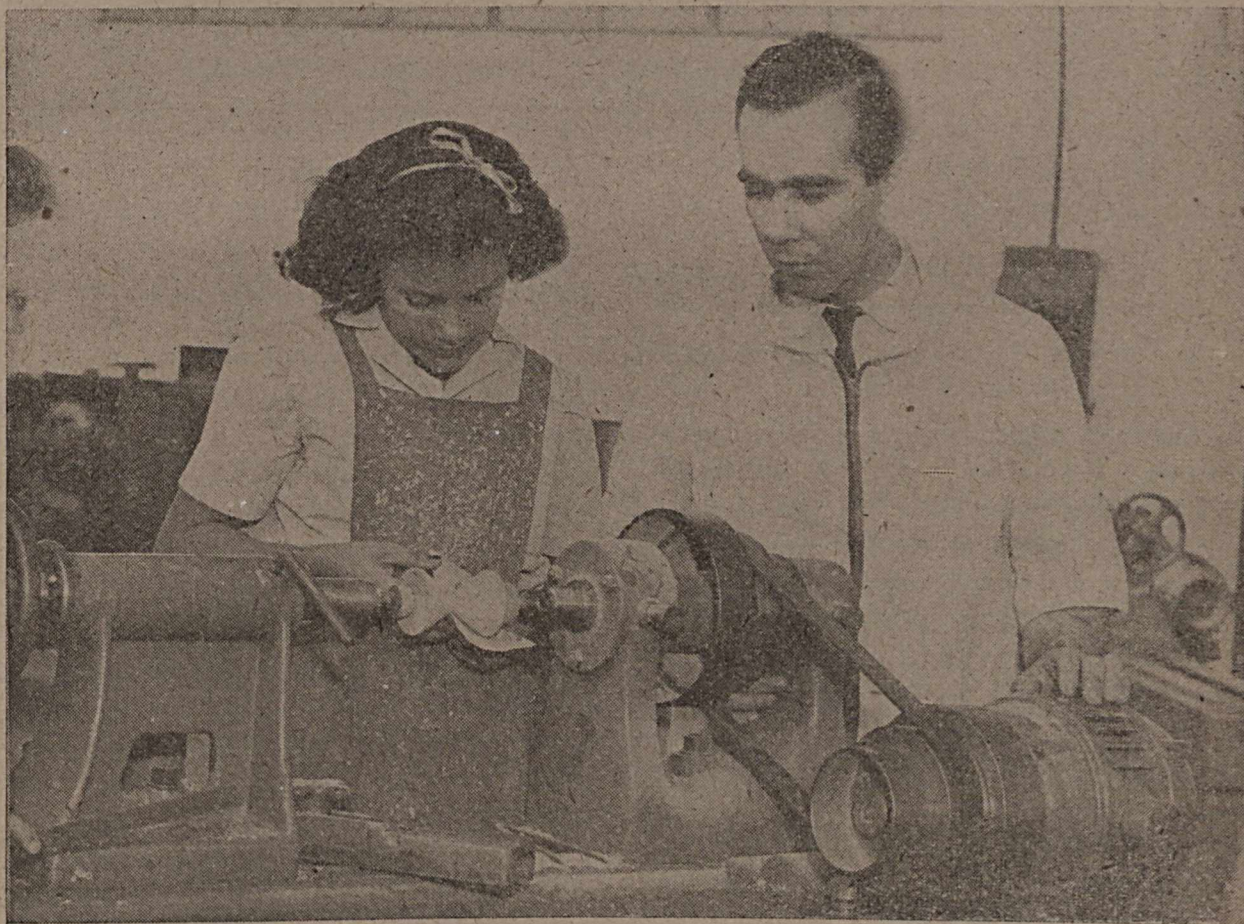
E ao repórter não custa procurar saber o que ainda, talvez, não esteja perfeito, contanto que revele com probidade as providências que também vão sendo tomadas no sentido de corrigir falhas perfeitamente sanáveis. Só com tempo e experiência poder-se-á fazer aquilo que a observação e a prática diária aconselham. O que é essencial é que haja boa vontade e disposição de trabalhar

pelo bem público, como observamos na Escola Técnica Nacional.

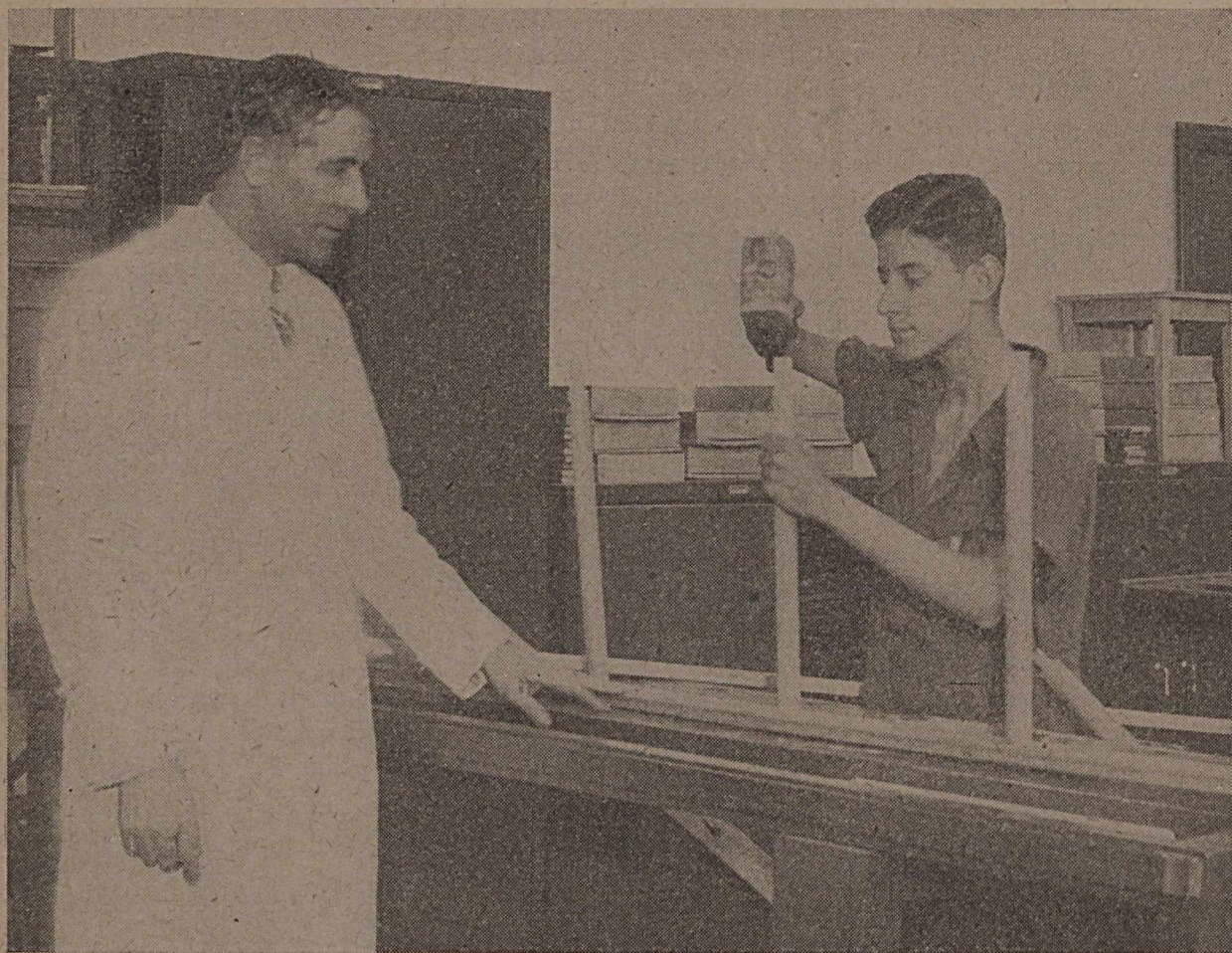
NA SEÇÃO DE MECÂNICA

Deixando aquele pavilhão bonito, onde mais de duzentas mocinhas trabalhavam alegremente, passamos a visitar as oficinas da Seção de Mecânica, chefiada pelo professor Theodorino Pereira.

Pela natureza da seção, os alunos de seus cursos são todos rapazes. O trabalho em qualquer das oficinas não se parece nada com esse outro, muito delicado, de fazer bordados, flores e ornatos... Apesar de tudo, a Seção de Mecânica é das mais procuradas do estabelecimento. Nela é que o visitante, mesmo desconhecedor dos segredos do ensino industrial, sob seus vários aspectos, sente muito de perto o valor, o alcance prático das nossas escolas profissinais na sua nobre missão de dotar o país de artífices capazes de enriquecer-lhe o parque industrial com elemento humano de primeira ordem.



Os trabalhos de tornearia de madeira estão despertando o entusiasmo do sexo feminino. A gravura mostra uma menina dando o acabamento de uma peça de diabolô, sob as vistas do mestre Odon Ferreira da Silva.



Aluno do Curso de Marcenaria em trabalhos práticos. Ao lado, o professor Manoel da Costa e Silva.

NA OFICINA DE AJUSTAGEM

— O professor Theodorino está?

— Não, senhor. No momento se acha dando aula de desenho, lá naquele pavilhão.

— Talvez o senhor nos possa atender, dando-nos algumas informações sobre esta oficina, até que chegue o professor Theodorino.

— Não há dúvida. Dentro de vinte minutos a aula de desenho estará terminada e podemos aproveitar esse tempo, conversando um pouco. Já sei que está colhendo apontamentos para uma reportagem. Gostaria que depois mostrasse ao meu chefe o que lhe vou dizer. Questão de ordem. Só lhe poderei falar sobre a minha oficina, a de Ajustagem; quanto às outras, não.

— Mas a Seção de Mecânica dispõe ainda de outras oficinas?

— Dispõe. É melhor o senhor começar a tomar as suas notas. Vou dar-lhe os nomes das ofi-

cinas e de seus mestres. Depois é só passar em revista o que elas fazem, visitando-as todas.

E aqui estão as notas tomadas:

Ajustagem — Curso Industrial. Mestre, Ubirajara Joaquim Madruga.

Ajustagem — Curso Técnico. Mestre, Raul Romano Rangel.

Tornearia — Mestre, Joaquim Carlos Pacheco.

Latoaria — Mestre, Orlando de Oliveira Bustamante.

Modelação — Mestre, Valdemar Guimarães.

Fundição — Mestre, Rafael Forés Domingues.

Como se vê, só a Oficina de Ajustagem dispõe de dois mestres, o do Curso Industrial e o do Curso Técnico.

O operário com quem conversávamos era o Senhor Ubirajara Joaquim Madruga, mestre do Curso Industrial de Ajustagem, que nos adiantou que o D.A.S.P., pela sua Divisão de Seleção, estava

procedendo a concurso para auxiliares de ensino para as demais oficinas da Seção de Mecânica.

O Sr. Ubirajara Madruga foi aluno da Escola Silva Freire, da E. F. Central do Brasil, e depois seu instrutor. Dado o tirocínio adquirido nessas funções, passou mais tarde a servir, a convite, na Escola Técnica Nacional.

Apesar de muito moço nos deu impressão de hábil e experimentado profissional.

— Vou lhe fazer uma pergunta que possivelmente achará ociosa. Por que oficina de *ajustagem*?

— A tarefa numa oficina de ajustagem é esta: traçar as obras que lhe são remetidas pela fundição e ferraria, mediante desenho ou modelo. Dizemos *traçar* quando nos referimos a uma peça em bruto, isto é, sem acabamento, medidas e forma, por vezes, ainda não definida. E assim tôdas as peças de uma máquina a ser fabricada passam pela ajustagem, que no fim reúne tôdas elas, *ajustando-as*, realizando a montagem da máquina.

— E já estão fazendo aqui alguma máquina nova?

— Já: um tórno para madeira, moderno, cujo desenho é do professor Theodorino. Há de lhe parecer muito pouco a fabricação apenas de um tórno. Entretanto, é preciso convir que ainda nos achamos no início de nossas atividades, contando só com alunos de primeiro e segundo anos.

— E mais tarde poderão os senhores fazer máquinas mais complicadas?

— Sem dúvida! Tudo dependerá do adiantamento dos alunos, o que se verificará no 3.º e no 4.º anos, aos quais, como já disse, ainda não chegamos.

— E no momento se acha a Escola aparelhada suficientemente de pessoal e material, para realizar semelhante fabricação?

— Quanto a pessoal instrutor, sim; mas com referência à maquinaria, ainda estamos na dependência de material encomendado ao estrangeiro.

— Naturalmente já foi elaborado programa de fabricação das novas máquinas...

— Ao que lhe posso adiantar, a Divisão de Ensino Industrial está elaborando uma "série metódica" de aprendizagem, não só para esta Seção de Mecânica, como para as demais da Escola. Mais ainda: a "série metódica" será adotada em tôdas as Escolas Técnicas federais.

— E essa "série metódica" — que deverá ser verdadeiro compêndio — está sendo organizada com o concurso de todos os mestres daqui?

— Não. Mas acredito que seus elaboradores sejam pessoas competentes, atenta a grande finalidade da obra, na qual se assentará a segurança de nosso futuro parque industrial.

— Naturalmente, no estrangeiro há metodização semelhante...

— Pois, não! Aliás, são muito conhecidas a norte-americana e a alemã.

Em meio de nossa palestra com o Sr. Ubirajara Madruga veio ao nosso encontro o mestre Raul Romano Rangel, do Curso de Técnica de Ajustagem, com quem também passamos a conversar. Observamos que alguns alunos aprendizes ali ao nosso lado eram muito pequenos para o trabalho a que se entregavam. E o Sr. Romano Rangel, a propósito, assim nos falou:

— Realmente, é este um dos nossos problemas. Recebemos aqui alunos de 12 anos para cima e nessa primeira idade, como o senhor está vendo, apresentam alguns tão pouco físico que sentem dificuldade em se adaptar ao ofício, que exige certa resistência física. Aí está uma questão delicada a que não é indiferente a direção da Escola. É possível que com 12 anos, em algumas de nossas oficinas, o menino fique à vontade na aprendizagem. Noutras, porém, pela sua natureza, já essa idade não nos parece muito adequada.

O professor Theodorino Pereira veio afinal de sua aula de desenho e, com muita gentileza, prestou-se a orientar-nos na visita às demais oficinas da Seção que dirige, levando-nos em seguida à

TORNEARIA MECÂNICA

Como a anterior, essa oficina tem 30 alunos, divididos em dois turnos de aprendizagem industrial. A frequência é de três horas por dia durante três semanas, findas as quais esses alunos passam a outra oficina, em perfeito rodízio. Há ainda 10 alunos dos cursos técnicos que frequentam essa mesma oficina três vezes por semana.

A Tornearia Mecânica já dispõe de uma "série metódica" provisória, até que seja fornecida a definitiva, da Divisão de Ensino Industrial. Nessa série provisória o aluno faz cinco exercícios diferentes, completando várias operações.

O primeiro exercício é feito para a fabricação de um cilindro, cujo material servirá para o se-

gundo, onde é transformado em um ponto cônico para os próprios tornos da Escola.

— Ah!, então, pelo que vemos, não se perde material nessa aprendizagem...

— Nessa e nas demais aprendizagens não perdemos material, senão em quantidade mínima. Por exemplo: peças cujas dimensões estão fora dos limites estabelecidos são naturalmente refugadas. Não pense que elas ficam perdidas. Servirão para outros trabalhos de dimensões menores. Há peças que no seu acabamento transitam por diversas oficinas. E aqui está uma delas: uma virola para um cabo de chave de fenda. Ela passa pelo ajustador, pelo torneiro e depois pelo ferreiro.

E o professor Theodorino Pereira disse-nos depois:

— Aqui o mestre desta Oficina de Tornearia Mecânica é o Joaquim Carlos Pacheco, que, como o Ubijara, também foi aluno da Escola Silva Freire, da Central do Brasil, cujo curso terminou em 1942.

LATOARIA

Aí está uma oficina de produção muito nossa conhecida: funis, raladores de côco, latas para mantimento, etc.

O mestre, Orlando de Oliveira Bustamante foi outro aluno da Escola Silva Freire. Agrada-nos registrar êsse pormenor, revelador, sem dúvida, da eficiência daquele estabelecimento de ensino industrial, que vem fornecendo hábeis operários instrutores de outras escolas novas.

E o Sr. Orlando de Oliveira nos disse então:

— Na segunda semana de aprendizagem o aprendiz já consegue fazer tôdas essas coisas que aqui estão. E assim que um dêles faz uma caneca ou um funil, pede-me logo para "ir mostrar à mamãe". Muito natural êsse contentamento. As soldas empregadas são apenas as de estanho, adequadas a todos os trabalhos de fôlhas de Flandres. Os alunos aprendem logo de início a dosagem das ligas para as "soldas brandas", ora de mais estanho, ora de mais chumbo, de acôrdo sempre com as necessidades do uso. Eles só trabalham com ferro ou lâmpada de soldar.

— E o menino, ficando pronto na Oficina de Latoaria, pode considerá-lo apto a sair da Escola, para ganhar a vida...

— Isso já é outra questão. Aqui êle tem de prosseguir até ao quarto ano, passando no mínimo por três oficinas, conforme o curso escolhido. Como sabe, não há curso de uma profissão exclusivamente.

SERRALHERIA

— O ferreiro trabalha o ferro a quente: o serralheiro, o ferro a frio.

E assim nos foi esclarecendo o professor Theodorino Pereira, que nos apresentou ao mestre dessa oficina, Sr. Custódio Pinho Vinagre.

Vimos à parede um grande quadro no qual se achavam expostos objetos feitos na Serralheria: pás, ancinhos, suportes para livros, afora outras peças avulsas, de maior porte.

Ao lado da Serralheria estão as forjas da oficina de ferreiro, que trabalha em conjunto com a primeira, dada a afinidade das duas profissões, a de serralheiro e a de ferreiro.

MODELAÇÃO

Muito agradável a impressão que nos deixou a Oficina de Modelação, no pavimento superior, a cavaleiro da Fundição, a cujas atividades está estreitamente ligada.

Ali se trabalha em madeira.

O mestre, Sr. Valdemar Guimarães, foi aluno da Escola Ferreira Viana e do Instituto Profissional João Alfredo, da Prefeitura, tendo depois trabalhado por muitos anos na indústria particular.

O modelador é um marceneiro diferente. Em vez de fazer móveis faz peças esquisitas, de formas estranhas, como as que ali vimos e que só podem ser compreendidas depois de definidas, explicadas pelo técnico, senão ficamos na mesma.

Mas o Sr. Valdemar Guimarães é pessoa modesta. Prefere não ressaltar a importância de seu ofício, que está ensinando a seus rapazes. E com simplicidade procura fazer-nos entender a tarefa que lhe cabe:

— Antes de fundida uma peça, faz-se primeiro o seu modelo, de madeira, de preferência, e também, se se quizer, de gesso, ferro ou de outra matéria. Há, por assim dizer, duas naturezas de modelo: o de contôrno externo, o mais comum, que revela logo, na sua apresentação, a forma que terá depois o objeto fundido; o de contôrno interno, feito em uma caixa totalmente de madeira, deno-

minada "caixa de macho", o qual não dá absolutamente idéia da forma que depois vai ter a peça fundida. O modelador no seu ofício, embora trabalhando com a mesma matéria prima, a madeira, não é um marceneiro. Há grande diferença entre as duas profissões. O modelador precisa ter muito em conta as medidas com que trabalha, dada a contração dos materiais fundidos. Assim, o ferro fundido, esfriando, contrai-se 1%. Já no alumínio a contração é de 1,75%; nos metais amarelos como latão, bronze, etc., 1,5%; no aço, 2%. Há metais, entretanto, que não são suscetíveis de qualquer contração como o "metal patente". Os metais das máquinas monotipos e linotipos também estão no mesmo caso. Em suma, o mesmo modelo não serve indistintamente para peças de metais diferentes.

E o Sr. Valdemar Guimarães voltou a tratar da diferença entre o marceneiro e o modelador:

— O marceneiro faz, por exemplo, um móvel qualquer com menos de um centímetro no comprimento e nem por isso perde o seu trabalho. Se fôr uma mesa, não se lhe nota qualquer diferença. Ao passo que na confecção de um modelo em madeira, para certas peças a serem fundidas, um milímetro de diferença é um verdadeiro desastre! Imaginem essa diferença em peças para aviões, automóveis, etc.

E há preferência de tal ou qual madeira para fabricação de modelos?

— A nossa madeira empregada é o cedro, por ser mais macia ao corte, resistente e de menor possibilidade de empeno. Preferimos o cedro do Pará ou do Amazonas. Antigamente, esta oficina trabalhava com madeira especialmente importada dos Estados Unidos. Hoje está ela muito cara e o nosso cedro a tem substituído de uns dez anos para cá.

— Quantos alunos há aqui nesta oficina?

— Trinta, distribuídos em dois turnos, um de manhã e outro à tarde.

— O rapaz que aprender o ofício de modelador, não encontrará facilmente trabalho lá fora...

— Não encontrará? Fácilmente! Já estão pagando 40 cruzeiros por dia a um modelador. Nenhuma fundição particular pode dêle prescindir.

E sabe de uma coisa? Hoje há modeladores que preferem trabalhar em casa, recebendo encomendas das fundições. Ganham mais assim e não precisam senão de uma serra de fita e de um torno para madeira. Só isto!

FUNDIÇÃO

É mestre de Fundição o Sr. Rafael Forés Domingues, que no momento de nossa visita já havia deixado o trabalho. O professor Theodorino Pereira, que conhece qualquer destas oficinas e todo o seu pessoal, pôde satisfazer-nos a curiosidade, tudo nos expondo com clareza e boa vontade, sem revelar absolutamente cansaço. E, no entanto, já estávamos andando há três horas de oficina em oficina...

Ali, começou ele por nos falar na areia de fundição, preparada com saibro, carvão e plumbagina, passando em seguida a tratar das caixas de ferro nas quais se colocam os modelos de madeira contornados por essa areia.

— No fim de certo tempo precisa essa areia ser novamente beneficiada para recuperar suas propriedades primitivas. E a areia para ferro é uma, e para bronze e outros metais, outra. Esta, amarela, serve para bronze e a preta para ferro.

A Fundição se acha provida de um forno "Cubilot", para 1800 quilos de ferro por hora de trabalho, de um forno a óleo para bronze e ligas metálicas, com capacidade de 100 quilos para cada fusão, e de um forno a carvão, tipo subterrâneo, para 50 quilos de ferro em qualquer outra liga metálica.

E na Oficina de Fundição demos por terminada esta reportagem, que não prosseguimos porque, nem mesmo comprimindo-a, poderíamos enfeixá-la numa única publicação. Também não prometemos voltar ao assunto no próximo número da *Revista do Serviço Público*, o de janeiro de 1945, no qual trataremos do Jardim Botânico, onde vamos contar, de certo, com a solicitude e boa vontade daqueles que nos podem auxiliar na parte referente à divulgação de trabalhos científicos, de forma a torná-los acessíveis a todos os nossos leitores, como, aliás, já fizemos há tempos quando escrevemos sobre o Instituto Osvaldo Cruz e Instituto Nacional de Tecnologia.

DOCTRINA

Dos crimes contra a administração pública (*)

BASILEU GARCIA

*Professor catedrático de Direito Penal na Faculdade
de Direito da Universidade de S. Paulo.*

II

(Conclusão)

Corrupção Passiva — Facilitação de Contrabando ou Descaminho — Prevaricação — Condescendência Criminosa — Advocacia Administrativa — Violência Arbitrária — Abandono de Função — Exercício Funcional Ilegalmente Antecipado ou Prolongado — Violação de Sigilo Funcional — Violação de Sigilo de Proposta de Concorrência.

Corrupção Passiva — Não ficou completo o estudo iniciado na aula passada acêrca da corrupção passiva e da corrupção ativa. Os elementos essenciais à compreensão da figura delituosa, em seus dois aspectos, foram, entretanto, dados aos senhores. Frisei a conveniência da classificação do delito nas diversas categorias por mim indicadas, e, da classificação feita, deduzi diversas consequências importantes, ajustadas à técnica da nossa legislação. Ficou esclarecido que a punibilidade do funcionário é mais extensa do que a do agente do crime de corrupção ativa (art. 333). Procurei justificar o sistema da lei, que me parece certo. O funcionário venal é uma fonte permanente de abusos no seio da administração pública. Até que ele seja descoberto, confundido, processado e condenado, muita cousa torta ele pode fazer. O estranho é um incidente na vida do Estado. Se promete indecorosamente propina ou realmente dá remuneração em troca de uma imoralidade, pratica indiscutivelmente um ato anti-social, merecedor de pena, mas o seu procedimento não representa uma traição a deveres inerentes a um cargo, como acontece com o funcionário corrupto.

Na aula passada, uma pergunta solicitou a atenção de todos para um ponto importante. Foi esta: a gorgeta é permitida? Mas que é gorgeta? Gorgeta pode ser um níquel miserável, e pode ser um maço volumoso de cédulas. É melhor não falar-

mos em gorgeta. Melhor é falarmos em vantagem, qualquer que seja, porque esta é a expressão dos textos legais. A lei nem ao menos diz *vantagem pecuniária*, mas *vantagem indevida*. Vantagem indevida será qualquer, independentemente das cifras que possam simbolizá-la. Uma entrada de cinema oferecida a um porteiro de repartição pode ser uma vantagem indevida, desde que, em virtude do oferecimento, esse funcionário, indo divertir-se, franqueie as portas da repartição a um estranho que deseje ali penetrar em hora proibida, violando dispositivo regulamentar. Tudo depende das circunstâncias do caso, do intuito que tem o funcionário e do intuito que tem o estranho.

Mas não se deve esquecer que a essência de qualquer dessas duas figuras delituosas é, segundo o seu próprio título, a corrupção. De permeio com incorruptíveis servidores do Estado, há pessoas que se corrompem por um nada e outras, mais exigentes, que se conservam honestas enquanto não se torne bastante eloqüente a vantagem indevida. E aqui é importante considerarmos mais uma vez as categorias de corrupção — própria e imprópria. É claro que se se trata da hipótese de solicitação, recebimento, oferta ou promessa de vantagem para a prática de um ato ilícito, muito mais facilmente se apreende a realidade do crime, ainda que seja irrisória a vantagem, do que na hipótese, muito diversa, de se achar a vantagem em conexão com algo perfeitamente normal e justo nas atribuições funcionais. De acôrdo com as frias ex-

(*) Preleção proferida no 4.º ano da Faculdade de Direito de São Paulo, em 1943. A 1.ª parte foi publicada em nosso número correspondente ao mês de outubro do corrente ano.

pressões do texto, não cabe distinção, exceto para fixar-se o grau da pena, mas o juiz, que é obrigado a vivificar a lei ao aplicá-la, não poderá permanecer indiferente a essas circunstâncias tôdas, mesmo porque terá que indagar se existem ou não, sob as suas vistas, uma influência corruptora e o evento assinalador de um estado de corrupção, perigosa para o interesse público.

Uma gratificação dada posteriormente, por um estranho a um funcionário, já sabemos que, de acordo com a letra da lei, é suficiente para incriminar o funcionário, se houver relação entre a vantagem e o exercício das funções. Não é suficiente, porém, para incriminar-se o estranho, desde que com isso ele não tenha determinado o funcionário a agir de determinado modo, por haver realizado a oferta ou a entrega posteriormente. Mas o próprio funcionário, apesar de caber a sua ação na lei penal, aplicada com rigor, muitas vezes escapará à punição, quando julgado por juizes de ânimo eqüitativo, em face de elementos que indiquem ausência de imoralidade, segundo o entendimento ético que vigora nos usos correntes.

Saliento que será relevante, na manifestação da benignidade do magistrado, indagar se a figura é própria ou imprópria. Por mais insignificante que seja a vantagem, se ela constitui o prêmio de uma ilegalidade, dado antes ou depois de efetivar-se a conduta irregular, é claro que o juiz deverá impor pena. Mas, reconhecendo a inexistência de um estado de corrupção, poderá, sem com isso escandalizar a quem quer que seja, omitir o castigo, se tiver perante si um modesto funcionário que se desempenhou normalmente das suas atribuições e depois recebeu uma gratificação. Há, no organismo do Estado, certos funcionários, cujos irrisórios vencimentos parecem mesmo ter sido estabelecidos na previsão de aleatórios auxílios externos, porque chegam, exatamente, para o desgraçado morrer de fome.

Se um advogado gratifica um oficial de justiça, que cumpriu zelosamente o seu dever, realizando com inatacável dedicação a diligência que lhe competia, poderá criar, perante o rigorismo da lei, ensejo para que esse servidor da justiça responda criminalmente. Um juiz visceralmente técnico seria capaz de condená-lo. Mas, graças a Deus, os juizes não são máquinas e sim seres humanos.

Podemos desdobrar as hipóteses. Imaginemos um magistrado do interior que está para sentenciar numa demanda. Um caboclo, interessado no

feito, manda-lhe de presente um leitão ou algumas galinhas. Se fôr dezembro, mandará, naturalmente, um bom peru. O juiz deve tomar-se de brios e devolver os humildes irracionais? Francamente, eu, se fôsse esse juiz, não os devolveria. Daria a minha sentença, sem consultar os bichos... Há certas provas de suscetibilidade que não impressionam bem. As demonstrações muito enfáticas de honestidade fazem os observadores filósofos pensar que não há tanta honestidade assim.

Facilitação de contrabando ou descaminho — O crime do art. 318 é o da "facilitação de contrabando ou descaminho". A lei declara: "Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho (art. 334). Pena — reclusão de dois a cinco anos, e multa, de um conto a dez contos de réis".

O dispositivo faz remissão ao art. 334, que define o contrabando e o descaminho. São duas modalidades distintas, contempladas num só dispositivo. A primeira parte trata do contrabando, que é o comércio de mercadorias proibidas. A lei diz: "Importar ou exportar mercadoria proibida..." Na segunda parte, o texto objetiva o descaminho, dizendo: "... iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou impôsto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria". Trata-se aqui do desvio de rendas atribuídas ao Estado.

Não vamos estudar hoje o contrabando e o descaminho. Ficará isso para quando passarmos ao capítulo imediato. O dispositivo do art. 318 apenas cogita da atitude do funcionário culpado de facilitar a prática de tais crimes.

Não era necessário que o Código disciplinasse de forma autônoma esse crime de facilitação. O funcionário que assim procede concorre, como coautor, na prática do crime de contrabando ou descaminho. Mas sabemos que neste capítulo o Código Penal se mostrou sensível à qualidade do sujeito ativo, criando figuras especiais em atenção à circunstância de ser funcionário público o agente. Foi o que fez mais uma vez no art. 318.

Prevaricação — O crime imediato, na ordem do Código, é o de prevaricação. *Praevericator*, em latim, significava a pessoa que anda tortuosamente, obliquamente. A expressão, em sua origem etimológica, é elucidativa. Com o seu sentido se conforma a definição do texto, que é a seguinte: "Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de

ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”.

A Consolidação das Leis Penais tinha, sobre o delito de prevaricação, quase duas páginas. Apresentava-nos um dispositivo que presidia a nada menos de dezessete alíneas, — as quais cogitavam de modalidades particulares. Prevaricava o funcionário que agisse por uma das formas casuisticamente enumeradas, desde que assim fizesse por ódio, afeição, contemplação ou para satisfazer interesse pessoal. Mais conciso e prático, o atual Código eliminou tantos pormenores, para fazer considerar, quanto ao dolo específico exigível na verificação desse crime, apenas o interesse ou sentimento pessoal. Realmente, tal locução é bastante compreensiva. O interesse não deve, porém, ser de ordem material. Seria outro o delito: corrupção passiva. Se o funcionário infringe a lei ou pratica indevidamente ato de ofício de maneira abusiva, porque tem em vista uma vantagem pecuniária, suponhamos, incide no campo da corrupção passiva, e não no campo da prevaricação, — delito menos grave, ao qual se destinam penas reduzidas. Considere-se que a pena privativa da liberdade é detenção, ao passo que na corrupção é reclusão.

“Sentimento pessoal” são palavras que abrangem enorme variedade de motivos. O ódio, a que se referia a lei precedente: o despeito, a inveja e mesmo o amor e a simples amizade. É possível prevaricar visando-se prejudicar e visando-se favorecer a alguém.

Condescendência criminosa — Entrelaçam-se, por vezes, as figuras delituosas do capítulo. Note-se que na intitulada condescendência criminosa, há também referência a um sentimento do funcionário público, sentimento que o leva a infringir dever do cargo. Cogita-se aqui do dever de responsabilizar o subalterno que agiu de maneira abusiva ou indevida. Não tem o funcionário hierarquicamente superior o direito de ser clemente em face de abusos do inferior. Cumpre-lhe responsabilizá-lo ou promover essa responsabilização pelas vias competentes.

Mas a indulgência é um sentimento de excelente qualidade. O Código não teria, portanto, razão para exigir que fôsse reprimido criminalmente, se não se tratasse de alguém que prejudica a administração pública. Não temos o direito de ser con-

descendentes, em certas circunstâncias. Faz mau uso de um sentimento bom, por exemplo, o juiz que, obrigado a condenar o agente indubitável de um crime, o põe em liberdade, só porque se toma de comiseração por ele. Benigno não pode ser o promotor público que entrava ou dificulta a ação penal por apiedar-se do inculcado. Juiz e promotor, em tais exemplos, praticariam o crime de prevaricação. Do mesmo modo, o chefe de seção, em face dos desmandos de um subalterno, se vê na contingência de tomar as providências cabíveis. Pela omissão incorreria nas penas da condescendência criminosa.

E como distinguir essa condescendência piedosa de outras situações psicológicas afins, mas diferentes? Por vezes, o que existe não é a indulgência a que alude o dispositivo. É relaxamento, é frouxidão, e o sentimento que tem o sujeito ativo não é indulgência. O que o torna inativo é simplesmente o pouco caso, a falta de zelo. Pode ser que, apurada, da parte do acusado, a existência, não do sentimento de comiseração indicado pelo texto, mas tão só a negligência indesculpável, incorra ele no dispositivo referente à prevaricação, podendo-se sustentar que o móvel da atitude do funcionário superior é o interesse da sua comodidade, da sua tranqüilidade. Resta, porém, a dificuldade prática de saber quando é que deixa de agir o funcionário por espírito de benevolência e quando é que ele deixa de proceder por falta de zelo. E incriminá-lo por prevaricação comporta alguma dúvida. Teria sido melhor que o art. 320 dissesse: “por indulgência ou negligência”.

Advocacia administrativa — Advocacia administrativa é também delito previsto por este capítulo do Código Penal. Como notarão, se o texto fôr levado a rigor, muito funcionário será alcançado pelas malhas repressivas. O Código diz isto: “Patrocinar, direta e indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena — detenção, de um a três meses, ou multa, de um conto a dez contos de réis”. E é de reparar-se que nem ao menos, nesse enunciado, se leva em consideração o fato de ser lícito ou ilícito o interesse apadrinhado pelo funcionário. Cogita-se da qualidade ilegítima do interesse visado apenas como razão agravadora da pena, no parágrafo único, o que não deixa dúvida alguma de que a licitude de tal interesse não isenta das penas inicialmente cominadas.

A figura delituosa é estabelecida no objetivo de robustecer a obrigação de estrita imparcialidade dos funcionários em face das pretensões dos particulares perante o Estado, veiculadas pelas repartições públicas. Seus contornos legais são, porém, imprecisos. Subordinam-se ao entendimento, não muito seguro, atribuível ao verbo "patrocinar". Que é patrocinar? Patrocínio é proteção, auxílio, amparo. Patrocinar uma causa é advogá-la, defendê-la.

De certo modo, toda manifestação de boa-vontade de um funcionário para certos papéis, na sua repartição, poderia ser interpretada como favorecimento, ou patrocínio. Precisamos, porém, colocar-nos dentro da realidade, sem fantasias mitológicas, ao cuidar de impor sanções penais. É impossível evitar que funcionários se interessem pelo andamento de determinados papéis, atendendo ao pedido de um amigo ou conhecido. Seria absurdo vislumbrar-se nesse fato corriqueiro e inocente o patrocínio de interesses, visado pelo legislador ao punir a advocacia administrativa. O que se desejou punir é, como a própria denominação da modalidade criminosa adverte, a atitude que comprova, da parte do funcionário, o ânimo de advogar pretensões alheias, utilizando-se da sua qualidade e do seu poder de funcionário, como força para a vitória que, desse modo desleal, tende a ser concedida a uma das partes. Para essa advocacia criminosa não é preciso ser formado em direito...

Há conveniência em limitar-se, pela forma exposta, o conceito do delito. Se se lhe conferir desmedida amplitude, acabará por não ser jamais executado. E embora a licitude do interesse patrocinado não impeça legalmente a imposição de pena, acredito que há de ser nos casos de interesse ilegítimo que o dispositivo será real e eficazmente aplicado. Por exemplo: o funcionário prevalece-se da sua qualidade e consegue conferir preferência a um mau concorrente, fazendo aceitar-se como melhor o pior produto, numa concorrência pública. Ou facilita a entrada, no território nacional, de um estrangeiro indesejável, acolitando de má fé os seus supostos direitos. Ou proporciona um passaporte a quem não tem a faculdade de obtê-lo. Poderia lembrar muitos outros exemplos, para evidenciar que, servindo-se do seu prestígio, usa o funcionário de uma arma temerosa, podendo cometer atos imorais e nocivos.

Trazido, porém, para o tribunal criminal, o acusado defende-se entranhadamente. Se lançar

dúvida no espírito do juiz sobre a ilicitude do interesse patrocinado, ainda caberá desclassificar-se o crime, aplicando-se as penas mitigadas previstas no corpo do artigo.

Violência arbitrária — O crime de violência arbitrária é definido nos seguintes termos: "Praticar violência, no exercício de função ou a pretexto de exercê-la: Pena — detenção, de seis meses a três anos, além da pena correspondente à violência" (art. 322). A lei manda, portanto, aplicar, além das penas de seis meses a três anos, a correspondente ao evento resultante da violência, parecendo, pelos seus termos, que preconiza um concurso material.

Que violência será essa que constitui o elemento objetivo do delito? A violência consiste no emprego de força física ou influência moral, intimidativa: ameaça. Todo e qualquer constrangimento, em suma, oposto pelo funcionário, quer a outro funcionário, quer a um particular, dará ensejo para ser responsabilizado pelo delito de violência arbitrária. Figuro a seguinte hipótese: O chefe de seção embirra com o quarto escrivão e o expulsa da sala de trabalho, não permitindo mais que ele entre no recinto para exercer as funções de seu cargo. Hipótese típica de violência arbitrária. E se, para cúmulo de audácia, agredir o subalterno, responderá pelo crime de lesões corporais, em concurso com o crime de violência arbitrária.

A lei diz "no exercício de função ou a pretexto de exercê-la". Assim diz para contornar uma dúvida. O ato arbitrário e violento costuma refugir inteiramente à índole própria das funções. Desse modo, poderá o sujeito ativo não estar exercendo realmente funções do seu cargo. Estará pretextando exercê-las. Mas o pretexto é suficiente para caracterizar-se o crime.

A violência pode consistir em privação da liberdade. O diretor de uma secretaria resolve trancafiar, na sala do arquivo, por exemplo, um escrivão. Estará praticando violência arbitrária, em concurso com o crime de cárcere privado.

Isso me leva a examinar, embora rapidamente, o art. 350 do Código Penal, que define o crime intitulado exercício arbitrário ou abuso de poder. Nesse dispositivo também se trata de casos de privação ilegítima da liberdade. A diferença, porém, está em que no art. 350 o funcionário público tem originariamente poderes para realizar a privação

da liberdade. Suponhamos um delegado de polícia que, podendo, em virtude do seu cargo, fazer prisões, prende abusivamente alguém. Será acusado dêsse crime do art. 350. Mas, na hipótese indicada, de um diretor de secretaria que mande prender, haverá violência arbitrária — (art. 322).

Em certas condições especiais, entretanto, o imaginado diretor de repartição poderá fazer prender um indivíduo. Estou pensando na hipótese de flagrante delito. Não só um funcionário, como qualquer do povo, tem poderes, fixados pela Constituição e pelo Código de Processo Penal, para deter quem esteja cometendo um crime ou acabou de cometê-lo. É obrigado, porém, a apresentar o preso, sem demora, à autoridade competente.

Abandono de função — O abandono de cargo público é também crime aqui capitulado. Não nos encontramos perante uma inovação dêsse Código. A Consolidação das Leis Penais já punia o abandono de função pública com pena de multa. Cominava ainda a pena de perda do cargo, nos casos de reincidência. Parece, entretanto, que ninguém havia notado a existência da figura delituitosa. Hoje, com o inteligente sistema do atual Código, de dar um nome em negrito para cada infração, à margem do respectivo texto, vulgarizou-se muito a perseguição penal do velho delito, agora descoberto. Em tôdas as varas criminais desta Capital há processos para reprimi-lo.

O abandono de cargo público é conceituado no art. 39 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e no art. 45 do Estatuto do nosso Estado, com as mesmas palavras. Entende-se haver abandono quando o funcionário interrompe por trinta dias consecutivos o exercício das suas funções, fora dos casos previstos em lei.

Para verificar-se em que circunstâncias se deu o abandono, instaura-se um processo administrativo, que antecede o processo criminal. Geralmente, quando se remetem a juízo as peças extraídas do processo administrativo, para proceder-se à ação penal contra o funcionário, êle já sofreu a pena administrativa, demissão.

Tais sejam as circunstâncias, compreende-se que o fato se escuse. Serão admissíveis justificativas e dirimentes penais. Um funcionário desaparece. Trinta dias depois é encontrado perambulando pelas vias públicas. Enlouqueceu. Houve abandono de função pública, mas abandono inocente, e como tal se proclamará no reconhecimento

to da imputabilidade absoluta do acusado. O funcionário some. Um mês depois, apura-se que está em Campos do Jordão, desorientado, trans-tornado, alheio às obrigações da sua vida burocrática, socorrendo um filho que sucumbe à hemoptise. Não será um caso típico do estado de necessidade, a tornar humanamente aceitável a sua ausência ao serviço?

É claro que, ao incluir a cláusula “fora dos casos permitidos em lei”, o texto não está cogitando de justificativas e dirimentes penais, mas das licenças e férias, das interrupções legais ou regulamentares do exercício da função. Mas nessas hipóteses que estou trazendo à lembrança dos senhores aplicaríamos as normas gerais do Código Penal.

A redação do art. 323 parece-me defeituosa. Faz supor que exista abandono permitido em lei. Como se a lei expressamente autorizasse, em algum caso, o funcionário a abandonar o cargo público. O que se permite ao funcionário, nas hipóteses legais, é, simplesmente, deixar o desempenho das funções, de modo definitivo, mediante exoneração, ou provisório, em interrupção do exercício. Deixar o cargo não é abandoná-lo. Abandona-o o funcionário quando o deixa ilegalmente, ausentando-se injustificavelmente por trinta dias consecutivos, do que decorre sempre um perigo, maior ou menor, para a regularidade do serviço público.

De tal procedimento pode resultar efetivo prejuízo. A pena agrava-se. Agrava-se também nas circunstâncias previstas pelo último parágrafo do artigo: se o fato se verifica em lugar compreendido na faixa de fronteira.

A faixa de fronteira alude o art. 165 da Constituição Federal. Mais precisamente, como nota THEMÍSTOCLES CAVALCANTI no seu “Tratado de Direito Administrativo”, existem duas faixas distintas. Uma é de cento e cinquenta quilômetros para dentro do território nacional e ao longo das nossas fronteiras com países do continente. A ela se refere o preceito constitucional. Nessa faixa prevalecem algumas sérias restrições ao direito de propriedade e à organização do trabalho, em benefício da defesa nacional e para resguardo de interesses patrimoniais do Brasil. Ela abrange outra, menor, de pleno domínio da União. Sobre a sua amplitude e mesmo sobre a realidade dêsse pleno domínio, muito se discute.

Na faixa de fronteira, como tal entendida a de cento e cinquenta quilômetros de largura, o delito de abandono de cargo é considerado particular-

mente grave. Nesse trecho do território nacional, bem compreensível é a mais rigorosa exigência de continuidade inalterável do trabalho dos agentes do Estado. Suponha-se, por exemplo, um guarda fiscal que, sem prévia demissão ou sem aguardar a chegada do seu substituto, abandone o respectivo pôsto, assim contribuindo para a prática de crime de contrabando ou descaminho.

Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado — Essa figura delituosa compreende duas formas: entrar irregularmente no exercício de função pública; indevidamente, persistir no desempenho da função, quando está obrigado a deixá-la. Vê-se, pois, que, assim como constitui delito o abandono do cargo, integra-o também, em certas condições, o excessivo apêgo do funcionário ao pôsto que legalmente perdeu.

As exigências legais a que deve satisfazer, antes de entrar em exercício, a pessoa nomeada para cargo público, sob pena de infringir o art. 324 do Código Penal, são traçadas pelo Estatuto dos Funcionários Públicos. Em São Paulo, pelo Estatuto estadual. Nos termos do seu art. 14, que repete as disposições do Estatuto Federal, as quais por sua vez também foram trasladadas para o Estatuto dos Funcionários Municipais do Estado, são requisitos para o provimento em cargo público: I — ser brasileiro; II — ter completado 18 anos de idade, sendo que para alguns cargos a lei pode fixar maior idade mínima; III — haver cumprido as obrigações e os encargos para com a segurança nacional; IV — estar no gozo dos direitos políticos; V — ter boa conduta; VI — gozar de boa saúde; VII — ser apto para o exercício da função; VIII — ter atendido às condições essenciais prescritas para determinados cargos ou carreiras (concurso, cujo prazo de validade não tenha expirado, salvo os casos excetuados expressamente pela lei: habilitação profissional, para certos cargos).

Antes de entrar em exercício, deve o funcionário tomar posse do cargo. Posse, segundo o art. 30 do Estatuto estadual, é o ato que investe o cidadão em cargo ou função gratificada. A posse realiza-se perante as autoridades competentes, na forma prevista pelo Estatuto, e verifica-se “mediante a assinatura de um termo em que o funcionário prometa cumprir fielmente os deveres do cargo ou da função” (art. 32). Depois de tomar posse, deve o funcionário entrar em exercício. “O chefe da repartição ou do serviço em que é lotado o funcionário é a autoridade competente para dar-lhe exercício” (art. 38).

Há cargos cujo provimento, por prescrição legal, exige prestação de fiança. Não poderá o nomeado entrar em exercício sem ter satisfeito essa exigência (art. 36).

Para a posse, a lei marca prazo prorrogável. Esgotado, torna-se nula a nomeação, o que deverá ser declarado em decreto. Se o funcionário não assumir o exercício dentro do prazo, será exonerado.

Dispõe o art. 34 do Estatuto estadual que a autoridade que der posse deverá verificar, sob pena de ser responsabilizada, se foram satisfeitas as condições estabelecidas em lei ou regulamento, para a investidura. Será acusada, ainda, do crime do art. 324 do Código Penal, por tornar possível a violação desse dispositivo pela pessoa que ilegalmente entra em exercício do cargo. Pode definir-se com precisão o nexo de co-autoria, desde que a autoridade proceda conscientemente, sem incidir em erro essencial sobre o fato.

Quanto à segunda parte da figura delituosa: A comunicação oficial de haver sido o funcionário exonerado faz-se pela publicação do ato ou decreto no “Diário Oficial”. Mas da remoção, substituição ou suspensão nem sempre ele tem ciência por essa forma. Há transferências, as vezes, de uma seção para outra da mesma repartição, que são notificadas ao funcionário apenas pela entrega, que lhe é feita, do respectivo título, que fica em poder do funcionário e é averbado na repartição pagadora. Também pode acontecer que o ato de suspensão não tenha publicidade. O conhecimento advirá ao funcionário de comunicação da autoridade superior.

Violação de sigilo funcional — O longo estudo já feito dos crimes de divulgação de segredo (artigo 153) e violação do segredo profissional (artigo 154) dispensa-me, neste momento, de pormenorizar. O delito do art. 325 constitui um caso especial da figura de violação de segredo profissional. Agente, agora, é o funcionário público. Ao sigilo o vincula a ética da sua profissão de servidor do Estado. Mas como a sua infidelidade ofende o interesse coletivo, mais relevante, para o codificador penal, que o dos particulares, as penas são mais severas que as estabelecidas no art. 154. Representam, quanto à privação da liberdade, precisamente o dobro.

Na tutela do interesse particular de respeito ao segredo profissional, condicionou-se o início do procedimento repressivo à representação do ofendido.

Lógicamente, haver-se-ia de excluir, e assim se fez, essa condição no tocante ao delito ora em exame.

Observa-se no dispositivo, em confronto com o art. 154, tendência a um rigor mais intenso. É que se visa defender com a maior segurança possível o segredo que aos órgãos da administração pública incumbe em certos assuntos. Prescinde-se do elemento "possibilidade de prejuízo". Não cuida o texto da influência de justa causa. Dilata-se o elemento material do delito, punindo-se, sobre a revelação de segredo, toda atitude que a facilita.

Se o texto silencia sobre a possibilidade de prejuízo, é porque a presume como de existência necessária. Trata-se, na verdade, de segredo. E o Estado não tem segredos frívolos.

Justa causa para a divulgação, não obstante, é possível, e com eficácia plena. O silêncio do artigo 325 significa que somente se admitirá a justa causa enquadrável numa das fórmulas legais de exclusão de criminalidade ou mesmo de punibilidade, catalogadas na parte geral do Código. Imaginemos um funcionário sob coação irresistível, ameaçado de morte, tendo ante si fascínoras armas, que desejam arrancar-lhe o segredo de que é depositário. A revelação não lhe acarretará pena. O heroísmo da sua resistência, com sacrifício da própria vida, seria digno de encômios. Mas o juiz que o julgasse pela revelação libertadora do constrangimento invencível não o puniria. O direito penal não exige dos homens os belos rasgos de desprendimento que eles não costumam ter.

Na cominação das penas, concede-se que o fato constitua mais grave crime. Por exemplo: pode acontecer que o segredo tenha sido transacionado pelo funcionário relapso, que, nessa hipótese, será réu do delito de corrupção passiva, em concurso com o do art. 325. Dadas, porém, certas condições, altera-se, em sua gravidade, o ato em si e isolado de violação de segredo pelo funcionário. O art. 47 do Decreto-lei n.º 4.766, de 1 de outubro de 1942, pune com elevadas penas de reclusão este mesmo delito, quando praticado em detrimento de "interesse político, interno ou internacional, do Estado". Um dos seus parágrafos estabelece a pena capital para o caso de ser o crime cometido "com o fim de espionagem política ou militar, no interesse de Estado em guerra com o Brasil ou de Estado aliado ou associado ao primeiro".

Violação do sigilo de proposta de concorrência — As compras de materiais necessários aos serviços públicos são geralmente feitas por meio de concorrência. A esse processo também recorre o Es-

tado para a venda do seu material inservível e para a concessão de serviços públicos. As concorrências são públicas ou administrativas. As primeiras, para as grandes aquisições anuais, revestem-se de maior solenidade. As segundas destinam-se a aquisições mensais ou menores e realizam-se entre concorrentes previamente inscritos para fornecimentos num certo período.

Nas concorrências, objetivando o Estado os mais vantajosos preços, é essencial o sigilo das propostas.

Em nosso Estado, nas concorrências públicas, as propostas devem ser apresentadas em envelopes fechados e lacrados, com requerimento de admissão na concorrência, acompanhado dos documentos referentes à idoneidade da firma, situação econômica, quitação de impostos, etc. Os envelopes são geralmente postos em um cofre ou urna, que somente se abre na presença da comissão de compras e dos próprios interessados, rubricando todos as propostas abertas, isso em hora aprazada no edital de concorrência. Lavra-se uma ata, por todos assinada. Nas concorrências administrativas, as propostas devem também ser enviadas em envelopes fechados e lacrados, que de igual modo se depositam em cofre ou urna, para oportuna abertura, na presença dos interessados.

Essas cautelas nos fazem pensar que o crime previsto no artigo 325 seja impraticável. Como poderá um funcionário devassar o sigilo de uma proposta contida em um envelope fechado e lacrado? O crime, entretanto, é possível. Considere-se que na prática as formalidades não são sempre observadas. Não é raro, por exemplo, admitirem-se propostas enviadas em envelopes não lacrados. Não é difícil abri-los, devassando assim o respectivo conteúdo, e fechá-los de novo. O crime seria cometido pelo funcionário incumbido de receber as propostas ou outro qualquer que pudesse abrir o cofre ou urna.

O verbo *devassar* dá-nos a idéia de que o delito se integre pelo objetivo conhecimento da proposta, através, portanto, da abertura do envelope. A palavra tem o sentido de pesquisar, observando, penetrando. Não me parece que haja essa infração no ato do funcionário que, conhecedor dos termos da proposta por informações verbais, dadas, suponhamos, por algum empregado da firma fornecedora, revele a outros interessados a informação obtida. O que o dispositivo protege é a inviolabilidade material da proposta escrita. Assim o interpreto.

PARECERES

CASAMENTO CELEBRADO FORA DO BRASIL — PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA — REGISTO — POSSE DE ESTADO — DIREITO INGLÊS

— *Sempre se observou, em nosso direito, a regra de que o casamento pode ser provado por qualquer dos meios admitidos no lugar da celebração, regra enunciada expressamente no Decreto n.º 181, de 24 de janeiro de 1890, art. 52. Desde o citado Decreto número 9.886, porém, o casamento contraído em país estrangeiro entre pessoas que viessem a residir no Brasil ficou sujeito ao regime da prova pré-constituída.*

— *Interpretação dos arts. 203, 204 e 206 do Cód. Civil.*

— *Idem, art. 13, do Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-1942 (Intr. ao Cód. Civil).*

— *Idem, Decreto n.º 3.069, de 17-4-1863, arts. 1.º e 2.º.*

— *Idem, Decreto n.º 9.886, de 7-3-1888, art. 73.*

— *Idem, Decreto n.º 10.044, de 22-9-1888.*

— *Idem, Decreto n.º 181, de 24-1-1890, art. 52.*

— *Idem, Decreto n.º 18.542, de 24-12, de 1928, art. 82.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

N.º de referência — 301 N

I

A antiga Diretoria do Expediente e do Pessoal do Tesouro Nacional determinou, em 19 de janeiro de 1937, à Delegacia Fiscal em São Paulo, que suspendesse o pagamento do abono provisório, "concedido indevida e irregularmente" a D. Florence Ethel Maxwell Pinto Ferraz, que não fizera prova de seu casamento com o professor Dr. Antônio Januário Pinto Ferraz, falecido em 30 de maio de 1933.

Alegando que o casamento se realizara perante autoridade religiosa na Inglaterra, e que vivera com o Dr. Pinto Ferraz na posse do estado de casada, D. Florence Ethel requereu ao Sr. Diretor Geral da Fazenda Nacional, "de conformidade com o disposto no Decreto n.º 24.272, de 21 de maio de 1934, art. 11, o título definitivo de sua pensão".

A Procuradoria Geral da Fazenda Pública deu parecer contrário ao requerimento, porque, não se tendo justificado a falta ou a perda do registro do ato (Cód. Civ., art. 202, parágrafo único), nem ocorrendo divergência entre as provas relativas ao casamento (Cód. Civ., art. 206), era inadmissível que alguém pudesse invocar a posse do estado de cônjuge.

Foi, assim, indeferido o requerimento por despacho de fevereiro de 1939, sendo, novamente, intimada D. Florence Ethel de que estava obrigada a recolher aos cofres públicos a soma de Cr\$ 7.200,00, que recebera até 31 de dezembro de 1936.

Em maio de 1939, foi apresentado à Delegacia Fiscal em São Paulo o recurso interposto para o Exmo. Sr. Ministro da Fazenda. Afirma a recorrente que seu casamento com o Dr. Pinto Ferraz foi celebrado em Londres, em dezembro de 1888, perante a autoridade eclesiástica próxima de Lamdem Town. Na Inglaterra, a falta de prova documental do ato pode suprir-se pela posse do estado. Está prova supletiva tem eficácia entre nós, de acordo com o art. 204 do Cód. Civ. Em seu testamento de 1899, o Dr. Pinto Ferraz declarou o seguinte: "... instituo minha universal herdeira... a D. Florence Ethel Maxwell Pinto Ferraz, com quem sou religiosamente casado na Inglaterra". No codicilo de 1924, disse o testador: "... declaro que minha mulher D. Florence Ethel Maxwell Pinto Ferraz, ..., ficará na posse e administração de todos os meus bens". Herdeira, testamenteira e inventariante dos bens deixados por seu marido, a recorrente foi autorizada, por alvará que expediu o M.M. Juiz de Direito da 1.ª Vara de Órfãos e Anexos de São Paulo, a receber as gratificações adicionais devidas ao *de cujus*. "As certidões de peças do inventário e do testamento" provam, "documentalmente", a "condição de esposa legítima do velho e acatadíssimo professor Pinto Ferraz". Esta prova foi corroborada na justificação produzida perante o antigo Juiz Federal da Seção de São Paulo com os depoimentos de "dois varões respeitáveis, com mais de 70 anos, amigos do finado, uma delas *testemunha do testamento aprovado em 1899*". Não houve, assim, prova alguma contra o casamento, e a respeito dêste não pode haver dúvida, segundo se deduz a *fortiori* do art. 206 do Cód. Civ.

A Procuradoria Geral da Fazenda Pública observou que, se o casamento celebrado fora do Brasil se prova de acordo com a lei do país onde se celebrou (Cód. Civ., art. 204), essa prova tem de ser, entretanto, admitida pela lei brasileira (Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, art. 13). Não ocorrendo nenhum dos casos em que o direito brasileiro aceita a posse do estado de cônjuge como prova do casamento (Cód. Civ., arts. 203 e 206), tem de ser rejeitada a prova que a recorrente oferece de seu matrimônio celebrado na Inglaterra. Salienta, por fim, a Procuradoria que não se fez o registro exigido pelo art. 73 do Decreto n.º 9.886, de 7 de março de 1888, nem apresentou o contribuinte a declaração de família, conforme os Decretos n.º 942-A, de 31 de outubro de 1890, art. 27, e n.º 22.414, de 30 de janeiro de 1933, art. 9.º.

II

Quando o Dr. Pinto Ferraz e D. Florence Ethel se casaram, vigorava a regra de que não estavam sujeitos a registo algum os matrimônios celebrados fora do Brasil entre pessoas que não professassem a religião do Estado, mas a prova da celebração seria dada por documentos autênticos, legalizados pelo agente consular brasileiro (Decreto n.º 3.069, de 17 de abril de 1863, arts. 1.º e 2.º).

No regresso do Dr. Pinto Ferraz ao Brasil, a lei já exigia, entretanto, que os cônjuges notificassem seu casamento ao empregado do registo do distrito de paz de sua residência, dentro de trinta dias da chegada ao país (Decreto n.º 9.886, de 7 de março de 1888, art. 73; Decreto n.º 20.044, de 22 de setembro de 1888).

Sempre se observou, em nosso direito, a regra de que o casamento pode ser provado por qualquer dos meios admitidos no lugar da celebração, regra enunciada expressamente no Decreto n.º 181, de 24 de janeiro de 1890, artigo 52. Desde o citado Decreto n.º 9.886, porém, o casamento contraído em país estrangeiro entre pessoas que viessem a residir no Brasil ficou sujeito ao regime da prova pré-constituída.

Ao falecer o Dr. Pinto Ferraz, a prova do casamento de brasileiros, feito no estrangeiro, consistia na certidão do registo promovido dentro do prazo de três meses da chegada dos cônjuges ao Brasil (Decreto n.º 18.542, de 24 de dezembro de 1928, art. 82).

Daí resulta que, embora o casamento se houvesse realizado em país onde fôsse admissível a prova pela posse de estado, esta prova não poderia suprir, entre nós, a pré-constituída pelo registo, salvo nos casos já indicados, aos quais não se equipara a hipótese em exame, que não envolve perda ou falta do registo, nem o favor que a lei concede à prole.

O casamento do Dr. Pinto Ferraz com D. Florence Ethel somente se podia provar pela certidão do registo no qual

se houvesse transcrito o documento fornecido pela autoridade eclesiástica inglesa. Tratando-se de casamento de brasileiro, que sempre viveu no país, a prova do casamento seria dada pela forma adotada no lugar da celebração, até o momento em que devia ter sido efetuado o registo do ato no Brasil; depois deste momento, a prova havia de ser a certidão do registo.

Ainda que se pretendesse observar o direito inglês, não poderia ser dispensada a prova pré-constituída, porque todo casamento realizado na Inglaterra é registado, pelo clérigo, se foi observado o rito da Igreja Anglicana, e pelo "registrar", nos outros casos, em geral (*Marriage Act*, de 1836). A primeira prova do casamento é, na Inglaterra, também a certidão desse registo, que, somente quando não puder ser apresentada, será substituída pela prova da posse de estado, que é *secondary evidence*. No caso presente, não se alegou mesmo a impossibilidade de obter a certidão do registo feito pela autoridade religiosa inglesa.

Por muito que impressione a prova do casamento pela posse do estado conjugal, o princípio da prova pré-constituída, adotado por autoridades eclesiásticas e civis desde o século XVI, não pode sofrer outras exceções além das que a lei menciona estritamente.

III

Concordando com os pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Pública, penso que deve ser negado provimento ao recurso interposto por D. Florence Ethel Maxwell Pinto Ferraz contra a decisão da Diretoria Geral da Fazenda Nacional.

Rio de Janeiro, em 30 de dezembro de 1943. — (a) *Hahnemann Guimarães*, Consultor Geral da República.

NOTA — Em aviso n.º 103, de 18-1-1944, o Sr. Ministro da Fazenda comunicou que, de acordo com as sugestões deste parecer, resolveu negar provimento ao recurso interposto por D. Florence Ethel Maxwell Pinto Ferraz.

JULGADOS

ATO ADMINISTRATIVO — NULIDADE —
EXAME JUDICIAL — LEGALIDADE, CON-
VENIÊNCIA E OPORTUNIDADE — IN-
QUÉRITO ADMINISTRATIVO — DE-
FESA DO ACUSADO — DEMISSÃO
DE EMPREGADO DA CAIXA
ECONÔMICA

— A decisão criminal não tem influência sobre a esfera administrativa; ainda a admissão do funcionário em juízo penal não basta para autorizar sua reintegração.

— O Juiz não deve sobrepor seu critério pessoal ao da autoridade administrativa a que a lei deferiu o exame do caso, embora lhe

possa parecer excessivo o rigor na aplicação da pena.

— A apreciação do mérito interdita ao Judiciário é a que se relaciona com a conveniência ou oportunidade da medida, não o merecimento por outros aspectos que possam configurar uma aplicação falsa, viciosa ou errônea da lei ou do regulamento, hipóteses que se enquadram, de um modo geral, na ilegalidade por indevida aplicação do direito vigente.

— Interpretação da Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894.

— *Idem*, Decreto n.º 24.426, de 19 de junho de 1934, art. 83, parágrafo único.

— *Idem*, E.F., arts. 248 e 254.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 8.311

Relator : o Sr. Ministro Castro Nunes.

Apelante : a Caixa Econômica Federal.

Apelado : Carlos Pereira Nogueira.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. — Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos ministros componentes da 1.ª Turma, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em dar provimento, em parte, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 4 de maio de 1944 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Castro Nunes*, Relator.

ACRÉSCIMO AO RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, como deve estar lembrada a Turma, levantada, aqui, a questão da competência do Supremo Tribunal para conhecer de causas de autarquias federais, inclusive a Caixa Econômica, foi a matéria levada ao Tribunal Pleno e, afinal, decidido que continua competente esta Corte, em hipóteses como esta dos presentes autos.

Volta, agora, o caso a julgamento.

O Sr. Ministro Castro Nunes, Relator — Sr. Presidente, trata-se de ação proposta por funcionário da Caixa Econômica, exonerado, que pede reintegração. Apresentada a questão na Primeira Turma, preliminarmente, proferi voto no sentido de que em se tratando de questão alheia às operações realizadas pela Caixa Econômica e desde que a nossa competência só se fundamenta por ser o Tesouro Nacional fiador da Caixa Econômica — entendia que o caso deveria ir ao Tribunal Pleno, devendo por este ser dada solução final sobre a questão da nossa competência.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo não conheceu do recurso, mas concordou em enviar os autos ao Tribunal Pleno. O Sr. Ministro Aníbal Freire, com as restrições do seu voto de fls. 118, concordou com a remessa, o mesmo fazendo o Sr. Ministro Barros Barreto, atendendo ao aspecto especial da questão, e o Sr. Ministro Laudo de Camargo.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes, Relator — Não é possível negar que a Caixa Econômica teve, para demitir o apelado, um motivo relevante.

Não seria preciso que o fato fôsse criminoso. Bastaria tratar-se de um procedimento reprovável e comprometedor da conduta do funcionário, ainda que nas suas relações de ordem privada, tão certo é, como expõe Cino Vitta, que a conduta do homem pode refletir-se no funcionário, autorizando em certos casos a aplicação de prova disciplinar (*Il Potere Disciplinare*, pág. 354).

E' incontestável que o apelado só pagou o cheque, depois de 4 meses, quando, denunciado o fato à Caixa Eco-

nômica, esta o notificou para se defender no inquérito administrativo mandado abrir.

Não é decisivo o argumento de não se tratar de um funcionário que lidasse com dinheiros da Caixa ou escriturasse os seus livros — porque o caráter técnico da função cirurgião-dentista, lhe não tira a condição de empregado de um estabelecimento de crédito, obrigado, como os demais funcionários, à observância de idênticos deveres.

Seria possivelmente uma ponderação a ser levada em conta ao conjunto das circunstâncias, de par com a de se tratar de primeira falta, para abrandar a pena no julgamento do caso pela própria Caixa.

Não, porém, para anulação do ato, de vez que o fato, pela sua gravidade, não se apresenta inteiramente desajustado à penalidade máxima prevista no Regulamento; terá sido severa a punição, mas nem por isso excessiva, desproporcionada a ponto de autorizar a sua anulação pelo Judiciário.

Eu admito, e ainda recentemente assim votei em certo julgamento perante o Tribunal Pleno, que o Judiciário possa rever o ato administrativo, no seu conteúdo, no seu merecimento, contanto que o não faça por apreciação da mera conveniência ou oportunidade da medida. E' a nossa regra legal, ainda vigente no tocante ao contencioso da legalidade dos atos administrativos.

E assim entendo porque a nossa Lei n.º 221, de 1894, adiantada para a sua época, sufragou a melhor doutrina, já então esboçada e mais tarde desenvolvida pelo Conselho de Estado, em França, no sentido de que, em se não tratando de ato discricionário da administração, o exame da medida pode descer aos fatos, reexaminá-los e, quando excluídos ou restituídos à sua exata apresentação, autorizar a anulação do ato por ausência da sua base legal ou causa jurídica inexistente.

Ora, a Lei n.º 221 conferiu ao Judiciário poderes muito amplos na apreciação dos atos administrativos quando dispõe: "Consideram-se ilegais os atos ou decisões administrativas em razão da não aplicação ou indevida aplicação do direito vigente", acrescentando — "A autoridade judiciária fundar-se-á em razões jurídicas, abstendo-se de apreciar o merecimento dos atos administrativos sob o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade".

Daí resulta que a apreciação do mérito interdita ao Judiciário é a que se relacione com a conveniência ou oportunidade da medida, não o merecimento por outros aspectos que possam configurar uma aplicação falsa, viciosa ou errônea da Lei ou do regulamento, hipótese que se enquadra, de um modo geral, na ilegalidade por "indevida aplicação do direito vigente".

Não são, portanto, somente os aspectos formais do ato que autorizam o exame judicial. Essa limitação só existe em se tratando de ato discricionário, que não poderá ser o de punição disciplinar do funcionário ou a sua destituição nos casos em que esta só se autoriza mediante inquérito administrativo.

Ainda aqui, *legem habemus*. E' outro preceito da mesma lei: "A medida administrativa tomada em virtude de uma faculdade ou poder discricionário somente será havida por ilegal em razão da incompetência da autoridade

respectiva ou de excesso de poder". (Lei n.º 221, art. 13, § 9.º, a e b).

De modo que o conteúdo ou merecimento do ato só escapa ao exame do Judiciário em se tratando de medidas de caráter discricionário, que só poderão ser anuladas se incompetente fôr a autoridade ou preterida houver sido alguma formalidade prescrita na lei, *limites não discricionários*, no dizer de Freund, *do exercício dos poderes discricionários*.

Mas na afirmação dos fatos deve o Judiciário conduzir-se com muita circunspeção, particularmente no tocante à punição disciplinar dos funcionários públicos, de modo a respeitar tanto quanto possível o critério adotado pela Administração na solução dos casos concretos. Seria necessário provar que a imputação fôra falsa ou que ficara plenamente justificada a falta argüida ou, ainda, que o fato em si mesmo não pudesse configurar nenhuma falta funcional.

Ainda aqui a orientação liberal, mas prudente e moderada, do Conselho de Estado em França, cuja jurisprudência, através os expositores, é a grande fonte de ensinamentos nessa matéria.

Assim é que, segundo Appleton — *Le Conseil d'Etat admet-il aujourd'hui l'erreur de fait, dans certains cas, comme moyen d'annulation; mais il ne le fait qu'avec circonspection, en veillant à ce que ce contrôle ne nuise pas à l'indépendance de l'Administration active* —, acrescentando: *Pour remplir son oeuvre, le contrôle, exercé par elle (jurisdiction) sur l'Administration doit être modéré, discret et limité; il faut que la jurisdiction se pose moins en ennemie de l'Administration active qu'en, alliée, qui lui signale amicalement ses erreurs, l'aide a corriger ses imperfections...* (APPLETON, *Contentieux Administratives*, pág. 618).

Mas o apelado argüi, além da severidade da punição, também a invalidade do procedimento administrativo, porque teria direito à vista *afinal*, e essa lhe não foi aberta, cerceando-se assim o seu direito de defesa.

Realmente, o que consta dos autos é que, notificado para responder ao inquérito administrativo, o funcionário compareceu, prestou declarações e não mais foi ouvido, encerrando-se a instrução e subindo o caso ao Conselho Administrativo, que o exonerou.

Objeta a Caixa Econômica que o apelado, nessas primeiras declarações, já esgotara a sua defesa, que consistiu apenas na justificação ou explicação que procurou dar ao fato não contestado, desnecessário se tornando, pois, abri-lhe vista de um processo em que não, houvera depoimentos de testemunhas, exame pericial nem qualquer outro esforço de prova sobre a qual devesse falar o acusado.

Essa distinção em espécie, pretendida pela Caixa, seria atendível se o seu Regulamento não contivesse disposição expressa assegurando ao funcionário, em termos peremptórios, o direito de ser ouvido antes de encerrado o inquérito e encaminhado à autoridade superior. E' o que dispõe o art. 38, parágrafo único do Decreto n.º 24.426, de 19 de junho de 1934: "... Só poderão (os funcionários) ser exonerados, depois de inquérito sumário administrativo, do qual deverão sempre ter, *afinal*, vista para apresentação da defesa, e, verificada, por esse processo, a existência

de fato ou fatos que, a Juízo do Conselho Administrativo, determinem a necessidade da exoneração".

O mesmo critério de defesa *afinal*, isto é, de apurar primeiro o fato para depois proporcionar ao acusado possibilidade de o refutar e defender-se à vista dos elementos colhidos, foi o adotado pelo Estatuto dos Funcionários Civis da União, nos arts. 254 e 248, dos quais se vê que a defesa do acusado é a etapa final, sem dúvida porque só então poderá ser eficazmente produzida.

Themístocles Cavalcanti quereria que a defesa fôsse prévia, de modo a possibilitar ao funcionário acompanhar o processo administrativo, produzindo provas, etc., e não *afinal*, após o parecer da comissão, nos dez dias assinados para a defesa.

Mas reconhece que o Estatuto adotou solução diversa (*Trat. Dir. Administr.*, 1942, vol. III, pág. 479), como por igual, o Regulamento das Caixas Econômicas que a ele se antecipou, visando evidentemente apurar primeiro a falta para assegurar, a seguir, a defesa.

E foi esse preceito que se deixou de observar no caso, dando razão ao acusado quando diz que tinha o direito de se defender nos termos estipulados no Regulamento.

E' sabido dos familiarizados com o direito administrativo que a *forma* é, neste, de observância mais rigorosa do que no direito processual comum. Dá-se mesmo o contrário do que ocorre no direito comum, onde a *forma* é, em regra, da substância do ato — *Toutes les formalités sont presmées substantielles, aucune ne doit pouvoir être omise impunement* (APPLETON, *ibidem*, pág. 601).

De modo que a preterição da forma prescrita na lei ou no regulamento, mesmo que se não demonstre prejuízo para a defesa, acarreta a invalidade do fato. Aliás, no caso, a defesa que ainda pudesse produzir o acusado mesmo sem destruir o fato, isto é, a emissão do cheque sem provisão de fundos e a tergiversação que se lhe seguiu, e mais agravou a sua situação, poderia ao menos modificar a feição moral da imputação e focalizar outros aspectos pessoais, como seriam os concorrentes a bons serviços prestados anteriormente, a circunstâncias de se tratar de primeira falta, etc., alegações de defesa que não tiveram oportunidade de ser produzidas.

A própria apelante admite a anulação do ato para o efeito de ser sanada a irregularidade, ainda que sem reconhecer o cerceamento da defesa (fls. 68).

De fato será essa a consequência do fundamento atendível, que é restrito ao aspecto formal, nos termos expostos. Mas a anulação, ainda que para esse efeito, suprime necessariamente o ato, isto é, a demissão, do que resulta que o meu voto é para dar provimento em parte ao recurso de ofício e à apelação, anulando o ato, sem prejuízo, porém, da reinstauração do procedimento administrativo, com a defesa do acusado nos termos preceituados, e de nova deliberação do Conselho Administrativo.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — *De meritis* — Im-procede mór parte da crítica feita à sentença recorrida e estranhável é a acrimônia da censura, em passos onde a culpa cabe exclusivamente ao autor desta.

De fato, o Juiz foi extremamente cauteloso em adiar para a execução a prova da percentagem dos trabalhos de prótese, pois podia condenar a Apelante na quantia afirmada pelo Autor, em face do art. 209 do Código do Processo, que tem por verídico o fato alegado e não provado, se o contrário não resultar do conjunto de provas; ora a contestação de fls. 35, não incluiu sequer uma linha de referência a fato, explicitamente incluído na inicial.

A propósito da criminalidade da ação atribuída ao Apelante, também a excluiria porque cheque é ordem de pagamento e não instrumento de crédito, que o espírito de agiotagem nele procura abusivamente enxergar, como igualmente a propósito de outros institutos jurídicos, plenamente deturpados — v.g. o depósito de coisa móvel individualizada sob rigorosa precisão, mas realmente inexistente, apenas para ensejar a ameaça de prisão e coagir, assim, à satisfação de simples débitos.

A emissão de cheque sem fundos para constituir crime precisa, portanto, de elemento subjetivo, embora este se deva presumir, cabendo ao Réu explicar a ausência de fraude, eis que até pode ocorrer, e acontece, com certa frequência, o simples engano na emissão de título em cifra superior ao saldo do depósito, no momento existente.

O comerciante queixoso não teria, portanto, sido lesado nem vítima de artifício, ciente, como estava de antemão, da falta de provisão, que há de ser real, palpável e não alimentada por promessa de obrigação a ser futuramente executada — ele sim teria sem dúvida cometido crime de competência do Tribunal de Segurança, concorrendo, ainda, para desmoralizar um instituto jurídico.

Não seria, tão pouco, desarrazoada a distinção de irrecusável valor psicológico feita pelo M.M. Juiz *a quo*, pois é evidente que o funcionário de carreira tem muito mais sensível consciência do valor dos instrumentos bancários e da responsabilidade do seu manejo do que o técnico — dentista ou médico que, embora empregado em Banco, não maneja documentos, nem lida com dinheiro; evidente é, ainda, o vício de argumentação ao incluir entre os técnicos o advogado, eis que, por outras razões, deverá este apreciar o assunto com mais acuidade do que, por exemplo, o engenheiro ou o jornalista.

Acertada é a velha observação a propósito da chamada honra específica, demonstrada no revide voluntário e até reflexo, com que o indivíduo reage preferencialmente a agressões dirigidas a certos interesses materiais ou morais, conforme sua profissão, por exemplo, de militar, político, negociante ou técnico.

A despeito dessas considerações e da ausência de criminalidade, que não hesitaria em proclamar em ação penal, não posso manter a conclusão da sentença, diante de arraigadas convicções, reiteradamente produzidas em casos anteriores, especialmente no rec.º ext.º n.º 5.944, ainda recentemente julgado em grau de embargos, onde, embora quase isolado, me manifestei contrariamente à reintegração de Sílvia Moreira Lemos na Polícia Municipal deste Distrito Federal.

E' que estou convencido do acerto das seguintes proposições:

1.º — a decisão criminal não tem influência sobre a esfera administrativa e conforme, aliás, decisões de todos os tempos desta Corte, ainda a absolvição do funcionário em juízo penal não basta para autorizar sua reintegração;

2.º — O Juiz não deve sobrepôr seu critério pessoal ao da autoridade administrativa, a que a lei deferiu o exame do caso, embora lhe possa parecer, como aconteceu naquele caso e ainda neste, em meu pensar, excessivo o rigor na aplicação da pena;

3.º — Ao poder Judiciário cabe controlar esse arbítrio para somente afastá-lo, quando apenas aparente haja sido o motivo indicado e não quando transparecer razoável exercício de poderes legítimos, embora sob apreciação rigorosa, mas não ilícita;

4.º — a sentença se deve cingir a apurar se a discricção da autoridade se manteve fiel aos limites legais e à boa fé, afastando qualquer disfarce de perseguição ou vingança contra o alcançado pela pena;

5.º — não é de se prestigiar o entendimento, a opinião, o parecer ou o despacho, mais benigno, da autoridade inferior contra os da superior, competente para decidir a hipótese nem de se adotar punição mais leve, que o espírito bondoso ou distante dos fatos de um Juiz preferisse à tomada por um administrador enérgico;

6.º — as falhas ou irregularidades de inquéritos administrativos, não sujeitos, aliás, a fórmulas rígidas, não devem invalidar seu resultado, desde que nem no processo civil, nem no criminal a preterição de fórmulas solenes e garantidoras da defesa acarreta hoje a anulação do feito, sem prova de prejuízo.

Ora, aplicando esses princípios à espécie, vê-se que a acusação, literalmente provada, foi comunicada ao acusado que se defendeu sem negar o fato, mediante a explicação constante da carta de 24 de outubro.

Ao que, por acaso, se passou depois no inquérito não alteraria o fato, principal e suficiente para alicerçar a decisão, que a ele se limitou (fls. 25); aliás, o depoimento posterior do primitivo queixoso, lhe foi favorável (fls. 19) e os pareceres, meramente instrutivos, concluíram a forma contraditória.

Assim, a audiência, com ou sem material vista dos autos, em nada alteraria, a meu ver, os termos essenciais da acusação e da defesa transportada, aliás, nos mesmos termos para este processo, sem inovação.

A lei assegura o juízo do Conselho Administrativo e o regimento interno não poderia limitá-lo, eis que não tem força de lei, não se impõe ao conhecimento geral por publicação regular na coleção de leis e nem sequer foi trazido aos autos, pois, ainda que a Apelante confirme a existência de preceitos invocados pelo Apelado, os Juizes precisariam conhecê-los na íntegra; todavia, em qualquer caso, aceitaria, nesse ponto, a argumentação do Apelante a fls. 54 sobre o caráter enumerativo do art. 164, ante sua evidente insuficiência em face da generalidade da lei.

Quanto ao fato em si, ainda que não criminoso, e com a atenuação já antes admitida, poderia, por si só, constituir motivo bastante para a dispensa do funcionário do instituto de crédito, embora de natureza técnico, dentro do Juízo atribuído à Junta Administrativa da Caixa, êsse é, para mim o único ponto a apreciar.

Qualquer cidadão deve ter nítida noção de sua responsabilidade e avaliar a gravidade da introdução no círculo de negócios de documento, que pode afetar a boa fé de terceiros e concorrer para a desmoralização de instrumento necessário à confiança das relações jurídicas.

Vejamos o que teria ocorrido na espécie, aceitando, apenas, a versão do Apelado, com tôdas as circunstâncias a êle favoráveis.

O Apelado, que nem sequer alegou estado de premente necessidade para propor ou aceitar o negócio usurário, antes agiu com leviandade, emitindo cheque post-datado, contasse, ou não, integrar oportunamente a provisão; ademais, não cuidou de alimentar oportunamente sua conta-corrente e, sabendo, ou não, que o cheque não havia sido honrado, se desinteressou de quaisquer providências ou ainda procedeu descuidadamente, encartegando a terceiro do resgate do título de sua emissão, sem exigir devolução material dêste.

Assim, o Apelado se desviou da conduta normal de típico pai de família e isso poderia razoavelmente, ao sentir dos escrúpulos da administração da Caixa, constituir falta grave, que, a seu exclusivo juízo, justificasse a pena máxima de demissão.

Pode se considerar rigorosa a solução, atendidos ainda a exigüidade da soma e os bons antecedentes do funcionário, mas nunca acoimá-la de ilegal ou ilícita, máxime quando não se aponta qualquer motivo ou razão a arrastar a questão para um terreno pessoal nem insinuar, sequer, a prevalência de motivos estranhos ao fato perfeitamente fixado.

Já se mostrou ainda nos autos que, não obstante a secular abolição de prisão por dívidas, o legislador acaba de considerar falta grave dos bancários a não satisfação habitual de dívidas; demais, não seria assim, admitir que criteriosa administração de uma Caixa Econômica considerasse da mesma forma ou de maior gravidade a emissão de cheque sem fundos, ainda que sem intuito criminal, e como simples submissão a exigência usurária, mas potencialmente danosa, desmoralizadora para os foros da instituição, em que se empregara, e denunciando desinteresse pela própria firma.

Em suma, e reduzindo os fatos ao que o próprio interessado aceita, não fôsse cassar como ilegítima ainda que considere exagerada, a demissão do empregado, que emitiu cheque post-datado e não providenciou com o máximo cuidado para formar a provisão ou resgatar o título no dia do vencimento, limitando-se a entregar displicentemente o dinheiro a preposto do credor — o que a direção da Caixa, de acôrdo com precedentes referidos, considerou "falta da maior gravidade" (fls. 23).

Assim, reformo a sentença para concluir pela improcedência da ação.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, porque me parece manifesto o cerceamento de defesa, no processo administrativo.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Dou provimento aos recursos, para reformar a sentença.

Teria sido por demais rigorosa a decisão do Conselho Administrativo da Caixa Econômica, mas não houve ilegalidade, e, daí, a improcedência da ação.

Estou assim, de inteiro acôrdo com os fundamentos do voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo, Presidente — Desde que há uma preliminar sôbre cerceamento de defesa, estou de acôrdo com ela; dou provimento para considerar nulo o processo administrativo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, em parte, para anular o ato administrativo, contra os votos dos Srs. Ministros Revisor e Barros Barreto, que deram provimento, para julgar improcedente a ação.

NOMEAÇÃO — CONCURSO — PRAZO DE VALIDADE — INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO

— A demora no provimento do cargo não constitui mora, pois não tem a administração, em princípio, dever de efetua-lo em prazo certo.

— O concurso em si não é bastante para originar direito à nomeação, de acôrdo com a lei do tempo em que se efetivou. E esta consideração basta para eliminar a possibilidade de se configurar o direito adquirido.

— A administração pode marcar prazo de validade dos concursos e pode deixar, pôsto que ocorram vagas, de prover os cargos, desde que inexista peremptória fixação de prazo.

— O que a administração não pode é prover o cargo com ofensa da lei. Pode, porém, deixar de prover o cargo sem ofensa de direito adquirido, que inexistente, do habilitado em concurso.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 7.387

(Embargos)

Relator: o Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Embargante: a União Federal.

Embargado: Enock Gomes de Almeida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos na aplicação cível n.º 7.387, de Pernambuco, embargante a União Federal, embargado Enock Gomes de Almeida.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, integrando neste o relatório de fls., e na conformidade das notas taquigráficas precedentes e de que constam, também, os votos vencidos, receber os embargos, reformar o Acórdão embargado e restaurar a sentença de primeira instância, pagas as custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 9 de agosto de 1944 (data do julgamento). — *Eduardo Espinola*, Presidente. — *Orosimbo Nonato*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Adoto o *de fls.* do eminente Sr. Ministro Castro Nunes, Relator da apelação, *verbis*:

“O apelante propusera a ação para que lhe fôsse reconhecido o direito à nomeação e conseqüente promoção, alegando ter feito concurso para o lugar de auxiliar a que corresponde, hoje, o de escriturário da classe D da Diretoria dos Correios e Telégrafos de Pernambuco, nomeação que, entretanto, não conseguiu, não obstante terem ocorrido vagas e o aproveitamento de outros candidatos que como ele concorreram. A sentença dá notícia pormenorizada do caso... e passo a lê-la... Concluiu o Juiz improcedente a ação pelos fundamentos seguintes:

“Dos autos se verifica que o autor, em maio de 1933, prestou concurso para auxiliar de terceira classe, sendo classificado em 13.º lugar, sendo esse concurso aprovado pelo Diretor Geral dos Correios e Telégrafos.

Não foi, porém, nomeado, sobrevivendo a “prescrição desse concurso”, sem que, por terem sido suspensas as nomeações, se tivesse feito o aproveitamento do A. (v. docs. de fls. 49).

Do exposto, segue-se que o A. não tem direito adquirido como alega, porque, conforme acentua o art. 3.º, § 1.º do C. Civ. (Introdução), consideram-se adquiridos os direitos que o seu titular ou alguém por ele possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo ou condição preestabelecida, inalterável a arbítrio de outrem. Diante dos termos claros e expressos da regra consubstanciada no art. 3.º, § 1.º, do C.C., bem se compreende que o A. não pode exigir que o Poder Executivo o nomeie escriturário da classe D e o promova, independentemente de interstício.

Assim, as nomeações feitas em virtude de novo concurso que realizou são válidas.

Os requisitos “legais para que haja direito adquirido não existem no caso, consoante já frizamos e... julgo a ação improcedente...” — *Irineu Joffly de Azevedo Souza*.”

Apelou o A. O Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral opinou pela confirmação.

Submetido o caso à egrégia Primeira Turma, foi dado provimento, em parte, ao recurso, contra os votos dos Exmos. Srs. Ministro Castro Nunes, relator, e Aníbal Freire. Os votos vencidos assim se formularam:

O do Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes:

“...meu voto é no sentido de confirmar a sentença apelada, pelos seus fundamentos de vez que o A. não pode invocar direito adquirido. Com efeito, o direito que alega de ser nomeado em virtude do concurso, perdeu um dos seus elementos essenciais, que é a validade desse concurso, porquanto este prescreveu, decorrido certo prazo. O apelante, por conseguinte, perdeu o direito à nomeação...”.

O do Exmo. Sr. Ministro Aníbal Freire:

“...acompanho o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator. A meu ver, há uma circunstância a considerar: o direito do funcionário existiria se o Governo fôsse obrigado a nomeá-lo. Evidentemente, porém, essa obrigação não existia, porque, o mesmo em se tratando de funcionário que prestou concurso, o Governo podia escolher outro que, igualmente houvesse feito concurso e fizesse parte da lista organizada. Se o apelante fôsse o único classificado e não fôsse aproveitado, havendo vaga, aí sim, teria direito à nomeação. Uma vez, porém, que havia outros classificados, o Governo podia escolher outro sem ferir direito algum do apelante”.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — O ponto principal da questão, a meu ver, é esse: se havia maior número de vagas do que de classificados no concurso.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Realmente, impressiona, no caso, esse aspecto de equidade, de justiça; direito, propriamente dito, não existe, porém, em favor do apelante, porquanto o Governo não tinha prazo para efetuar a nomeação.

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Acompanho, pois, como disse, o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator.

Prevaleceu, porém, o voto do Revisor, o eminente senhor Ministro Filadelfo Azevedo, que teve a expressa concordância do eminente Sr. Ministro Barros Barreto e Laudo de Camargo. O voto de S. Excia. foi o seguinte:

“Dou provimento para julgar em parte procedente a ação e assegurar ao apelante apenas os direitos patrimoniais reclamados, inclusive o das promoções por antiguidade, até seu completo aproveitamento na carreira e o faço exatamente com base no texto invocado pela sentença, de irrestrita vigência ao tempo em que ocorreram os fatos, isto é, em 1936, em face da Constituição de 1934 — o de garantir o direito adquirido.

Os fatos não são contestados: corria ainda o triênio da vigência do concurso prestado pelo apelante e havia vagas

suficientes, para o seu aproveitamento absoluto, quer no primeiro degrau (hoje classe D), quer no imediato, cujo provimento repercutiria naquele, e, no entanto, se passou a novo regime e se procedeu a novo concurso, em seu detrimento. Aliás, decretos posteriores revalidaram efeitos de concursos antigos.

A fórmula de irretroatividade legal, que se poderia chamar brasileira, era a mais ampla que se conhecia e abrangia o caso da condição inalterável a arbitrio de outrem.

Como tive ocasião de demonstrar, em comentário a Acórdão do Tribunal do Ceará (*Revista de Crítica Judiciária*, vol. 11, pág. 151), apesar dos defeitos de técnica na definição do art. 3.º, § 1.º, da introdução do Código Civil, hoje abolida, teria de ser entendida esse outrem como o próprio legislador, a quem seria vedado alterar a condição pendente. Em face de texto tão expresso, não se justificaria, portanto, a distinção entre gozo e exercício que alguns autores estrangeiros admitem e, assim, muitos casos comumente considerados de mera expectativa teriam de ser reconhecidos no Brasil como de indiscutível direito adquirido. Tais excessos, salvo a possibilidade de afastamento expresso, a partir de 1937, só foram abolidos com o advento da nova Introdução, que substituiu a defeituosa teoria dos direitos adquiridos pela das situações jurídicas definitivamente constituídas".

Nessa conformidade, lavrou-se o Acórdão de fls. 91 (lê). Inconformada, apresentou a União Federal os embargos de fls. 93 (lê). A impugnação vasou-se nestes termos (lê) (fls. 99). Passo os autos ao Sr. Ministro Revisor, submetendo à esclarecida censura de S. Excia. o presente relatório.

Rio de Janeiro, 24 de maio de 1944. — *Orosimbo Nonato*.

VOTO

O Sr. Ministro *Orosimbo Nonato* — Achando-se exausto o prazo de validade do concurso a que se referem os autos, não pode, a meu ver, e *data-venia*, alegar o embargado com o "direito adquirido", ao fito de reclamar a nomeação. Aquêle alegado "direito adquirido" inexistia no caso; apenas se configura um *spes juris*, ainda na fórmula da antiga lei de Introdução; porque, subordinada estava a prazo, que se exaurira, e porque a Administração não está constrangida a prover os cargos neste ou naquele percurso de tempo. Razões de ordem econômica e administrativa impediriam pudesse assumir o porte de "obrigação" o "dever" de prover cargos públicos em prazo determinado.

Já este Supremo Tribunal decidiu de uma feita:

"A aprovação em concurso apenas traduz uma situação jurídica abstrata, salvo quando a lei, expressa e imperativamente, faz decorrer da respectiva classificação direito que possa ser incorporado, como adquirido, ao patrimônio do concorrente, como, por exemplo, obriga o Poder Público a nomear o candidato habilitado" (*Arquivo Judiciário*, vol. 35, página 104).

A doutrina mais desimpedida toma rumos e não se desconvizinha dessa esteira. Da só prestação do concurso não origina direito adquirido à nomeação, a não ser que

esse direito encontre nascente em texto de lei. Fora daí, haverá como observa D'ALESSIO (*Ist. I*, n.º 318, *in-fine*) "un diritto affievolito, una speciale forma de interesse legittimo, non mai un diritto subjetivo".

Se a lei não exprime essa obrigação, isto é, a de nomear em determinado prazo, a pretensão é descabida por não se configurar direito adquirido. E se o prazo de validade do concurso se esgotou, a situação dêle derivada desaparece, sem conseqüências.

Concluir o contrário seria entender que pode a Administração ser constrangida a prover cargos dentro de prazo inampliável, o que chofra com o poder descricionário que, nesse particular, se lhe reconhece e que apenas a lei pode disciplinar e estreitar em certas raías (vide FRITZ FLEINER, *Inst.*, trad. esp., pág. 11). Ao Judiciário, apenas compete corrigir os atos excessivos ou abusivos dêsse poder por força dêles degenerados em arbitrio ou maculados do vício da incompetência (V. Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894, art. 13, § 9.º, letra b).

Os direitos do pretendente ao emprêgo público, para o qual se habilitou regularmente não derivam, como os do próprio funcionário, do contrato. Sua fonte é a lei, é o estatuto.

E se a lei não assina prazo de nomeação e se a validade do concurso é temporária, subsiste apenas dentro em prazo determinado; exausto este não há que falar em direito à nomeação.

Esse direito surgiria apenas na ocorrência de *preterição ilegal*, isto é, no caso dos autos, se nomeação ocorresse, contra o concurso, no prazo da validade dêsse. A nomeação indébita e ilegal é que faria surgir, em prol do embargado, o direito que pretende, pois já então se tratava de providência particular contra êle e não de simples ação ou omissão de caráter geral, tomada, presumivelmente, no interesse coletivo (vide HAURIOU, *Prés.*, pág. 621).

A demora no provimento do cargo não constitui mora, pois não tem a Administração, em princípio, dever de efetuar-lo em prazo certo. E, se assim é, como parece incontável, o direito à manutenção permaneceria sempre potencial em sua existência e incerto em seu conteúdo, como se exprime MODESTINO PETROZZIELLO.

O concurso em si não é poderoso a originar direito à nomeação, de acordo com a lei do tempo em que se efetivou. E esta consideração basta a eliminar a possibilidade de se configurar, na hipótese, direito adquirido.

No caso, deixou o Governo se escoar o prazo de validade do concurso sem prover os cargos. E essa omissão não gera direitos ao particular — de igual modo que o silêncio — desde que não se trate daquela parte da atividade administrativa a que os autores italianos apelidam "attività vincolata". A abstenção da autoridade não origina direito à parte, se se trata da atividade livre.

LUIGI RAGGI:

"Attività vincolata é l'applicazione di una norma precisa. Attività discrezionale si ha quando l'attività non é regolata o completamente o in parte, sieche questa attività é libera di esplicarsi se *in quando* e con il contenuto che gli organo amministrativi credono opportuno" (*Dir. Am.*, 3.ª ed., pág. 184).

A administração pode marcar prazo de validade dos concursos e pode deixar, pôsto ocorram vagas, de prover os cargos, desde que inexista peremptória fixação para a aplicação da regra segundo a qual deve o cargo ser provido pelo concorrente habilitado.

E' o que, generalizando o princípio, ensina SEABRA FAGUNDES :

"A Administração Pública pode... sem contrariar o "regime de legalidade"... abster-se de executar a lei. Quando não exista uma peremptória fixação de prazo para a aplicação da regra, fica-lhe a faculdade de conciliar a execução com as conveniências de tempo e utilidade, indicadas por circunstâncias que só ela pode aferir". (O Contrôlo dos Atos Administrativos, págs. 79-80).

O que a Administração não pode é prover o cargo com ofensa da lei. Pode, porém, deixar de prover o cargo sem ofensa de direito adquirido, que inexistente, do habilitado em concurso. E se essa habilitação se extingue *ratione temporis*, não haverá ofensa de direito adquirido, senão o malogro de um *spes juri* ou, se preferem, de simples direito reflexo da técnica alemã, ou interesse legítimo, na linguagem dos juristas italianos; em qualquer caso, situação que não se categoriza como *direito adquirido* ou como situação jurídica definitivamente constituída.

Dir-se-á — e aqui surge o argumento cabedal do venerando Acórdão embargado — que tais doutrinas, pôsto tenham curso desembaraçado no direito estrangeiro, não podiam prosperar no regime da antiga Introdução ao Código Civil, em face do § 1.º do art. 3.º, *verbis* :

"Consideram-se adquiridos, assim, os direitos que o seu titular ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável a arbitrio de outrem".

Mas, *data venia*, e sem quebra do aprêço que às altas autoridades que apadream o assêrto respeitosamente acato, não me parecem sólidos os fundamentos em que êle se procura manter, a menos que se ofereça abrigo a remanescentes da doutrina contratual de direito privado. Fora disso, o argumento se reduz, a meu ver, a um *circulus in demonstrandum*, a uma *petitio principii*. A condição a que se refere o texto antessupõe ato volitivo e a situação do funcionário é estatal, decorre da lei ou do Estatuto.

O evento na condição está sempre relacionado com a vontade juridicamente manifestada. De resto, ainda, que considere a ocorrência da vaga como *conditio juris*, que, verificada, concretizaria o direito, outro *conditio* surge, a menos que as relegue tôda a doutrina da discrição (que não é arbitrio) da atividade administrativa: a da oportunidade, da conveniência, do preenchimento do cargo. E, para eliminar essa *conditio* força é que se considere contratual a relação entre funcionário e o Estado.

Julgá-la eliminada em face do § 1.º do art. 3.º da Introdução é dar como demonstrado o que se pretende demonstrar. Em suma: o concurso em que se fortalece o A. perderá a validade, *ratione temporis*. À administração,

era lícito, salvo provado desvio de poder, prover o cargo, quando julgasse conveniente, salvo lei expressa em contrário.

A ação não tinha fundamento, termos em que recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — O direito que fôra reconhecido ao embargado pelo Acórdão questionado a que se submettera, cujo período de vigência, por força dos Decretos-leis ns. 636, de 19 de agosto de 1938, 1.151, de 14 de março de 1939, e 1.572, de 6 de setembro de 1939, foi sendo sucessivamente dilatado até 31 de dezembro desse último ano.

Êsses diplomas legais equivalem à manifestação explícita, por parte do Poder Público, acerca do reconhecimento de direitos dos candidatos classificados nos concursos cujo prazo de validade era assim prorrogado, exigindo-se apenas a condição do exercício de um ano em função pública federal na data da nomeação, condição essa que o apelado, antigo auxiliar de 3.ª classe, mensalista (contratado) da Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos de Pernambuco, não poderia, certamente, deixar de preencher.

Vindicando judicialmente seu direito, em ação iniciada aos 5 de dezembro de 1939 (fls. 3), antes, pois, de expirar o prazo de validade do concurso, e depois de desiludido de obter acolhida na esfera administrativa, buscava o autor apelado o cumprimento da promessa que lhe fizera o Poder Público, através dos anúncios do concurso, referente à nomeação para o cargo citado no respectivo edital, de modo que, se o não amparassem os diplomas legais acima apontados, estaria o autor escudado na preceituação contida nos arts. 1.512 a 1.516 do Código Civil.

O Acórdão embargado, que manténho, valeu, em sua conclusão prática, pela proclamação desse direito, que militava em prol do autor apelado.

Os embargos da União Federal não conseguem alterar os lineamentos jurídicos em que o aresto citado enquadrou a lide, motivo por que sou levado a rejeitar ditos embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, recebo os embargos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, recebo os embargos, de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, desprezo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Sr. Presidente, recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, recebo os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Receberam os embargos contra os votos dos Exmos. Srs. Ministros Valdemar Falcão, Filadelfo Azevedo, Barros Barreto e Laudo de Camargo.

FUNCIONÁRIO INTERINO — NATUREZA PRECÁRIA DO PROVIMENTO — CON- TAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

— O provimento para cargo público deve ser precedido da satisfação das exigências legais, previstas no art. 13 do E.F.

— O provimento interino, de caráter transitório, de feição precária, não pode constituir nenhum direito à efetivação.

— Interpretação do art. 98, letra a do E.F.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 4.456

Relator: o Sr. Ministro José Linhares.

Embargante: Clemente Xavier da Cunha.

Embargada: a Prefeitura Municipal de Cachoeira.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos, em que é embargante Clemente Xavier da Cunha e embargada a Prefeitura Municipal de Cachoeira:

Acordam, por unanimidade de votos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, desprezar os embargos, para confirmar o acórdão de fls. 142, pelos fundamentos dos votos constantes das notas taquigráficas juntas a fls. Custas do embargante.

Rio de Janeiro, 21 de julho de 1943. — Eduardo Espinola, Presidente. — José Linhares, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro José Linhares (Relator) — Reporto-me ao relatório de fls. 132 e seguintes, aduzindo que a egrégia

Primeira Turma Julgadora, por unanimidade de votos, tomou conhecimento do recurso extraordinário com fundamento na letra c do art. 101, III da Constituição Federal, porque foi contestado o ato da recorrida em face da Constituição Federal, e a decisão do Tribunal do Rio Grande do Sul (fls. 106) o julgou válido, mas negou provimento ao recurso, sob o fundamento de que, tendo o embargante aceito uma nomeação interina, não podia contar os períodos anteriores de outros cargos, de que se exonerara espontaneamente, para o efeito de transformá-lo em efetivo.

Ao acórdão de fls. 142 foram opostos os embargos de fls. 146, em que o recorrente procura convencer ter direito a ser mantido no cargo, em que fôra investido interinamente em face do que dispõe o art. 98, letra a, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939. Aberta vista à embargada para contestar os embargos, esgotou-se o prazo legal sem que o fizesse. A douda Procuradoria Geral da República opinou a fls. 151 pela rejeição dos embargos. À revisão.

Rio de Janeiro, 3 de junho de 1943. — José Linhares.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares (Relator) — Nenhuma razão tem o embargante na invocação do art. 98, letra a, do Estatuto dos Funcionários Públicos para o fim de amparar o seu pretendido direito à efetivação do cargo, para o qual fôra nomeado interinamente.

Com efeito, o que dispõe o citado estatuto legal é que, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, computar-se-á integralmente o tempo de serviço em outro cargo ou função pública federal, anteriormente exercida pelo funcionário. Não estatui a lei que esta computação de serviço seja feita para todos os efeitos, mas tão somente para a aposentadoria e disponibilidade.

O provimento para cargo público deve preceder à satisfação das exigências legais, previstas no art. 13 do citado Estatuto. No próprio ato com que foi o embargado investido no cargo trouxe o caráter transitório, que, por sua própria feição, é precário, de modo a não constituir nenhum direito à sua efetivação.

Assim sendo, bem acertada foi a decisão embargada, que merece ser confirmada.

Desprezo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — O embargante, sendo funcionário interino, à data da exoneração, não podia pleitear estabilidade, computando, para este efeito, o tempo de serviço em anteriores cargos municipais dos quais se demitira.

Com esse entendimento, acompanho os eminentes colegas da Primeira Turma julgadora e, ainda agora, só tenho motivo para manter o meu voto.

Desprezo os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os embargos, unânimemente.

APOSENTADORIA — MOLÉSTIA CONTAGIOSA E INCURÁVEL — CÁLCULO DE VANTAGENS DE ACÔRDO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1934

— *Na interpretação do inciso 4 do art. 170 da Constituição de 1934, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido de que a aposentadoria a funcionário acometido de moléstia contagiosa e incurável é dada com vencimentos integrais.*

— *Interpretação do art. 170, ns. 4 e 6 da Constituição de 1934.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 8.544

Relator: o Sr. Ministro Barros Barreto.

Recorrente: o Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública (*ex-officio*).

Apelante: a União Federal.

Apelado: Antônio Pinto de Carvalho.

ACÓRDLÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 8.544, do Distrito Federal, em que é recorrente *ex-officio*, o Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública, apelante a União Federal e apelado Antônio Pinto de Carvalho, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da Primeira Turma, negar provimento ao recurso e à apelação, por maioria de votos, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 12 de junho de 1944. — *Lauda de Camargo*, Presidente. — *Aníbal Freire*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Antônio Pinto de Carvalho, tendo propôsto ação ordinária contra a União Federal, a fim de lhe serem assegurados vencimentos integrais, como funcionário do Ministério da Marinha, aposentado em virtude de moléstia contagiosa e incurável — viu acolhido o pedido pelo digno Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública. Este houve por bem anular o ato administrativo do Diretor da Despesa Pública que, no título de aposentadoria do autor, fixara vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

E' a seguinte a sentença de fls. 32:

"Trata-se, nestes autos, de uma ação ordinária promovida contra a União Federal por Antônio Pinto de Carvalho, funcionário público aposentado em modestíssimas condições.

A demanda se processou escorreitamente: à inicial de fls. 2 e 4, instruída por docs. até fls. 9, a União, pelo Sr. 6.º Procurador da República, opõe a contestação de fls. 14 a 20, trazendo o doc. de fls. 21, sobre o qual o

autor se manifestou a fls. 23. Junta a certidão a fls. 26, realizou-se a audiência de instrução e julgamento (fls. 30).

O caso em espécie consiste no seguinte: era o autor funcionário do Ministério da Marinha, classe E, quadro I, operário do Arsenal quando, por decreto de 10 de junho de 1937, foi aposentado, nos termos do art. 170, inciso 4, da Constituição Federal então vigente — a de 1934.

Ao ser expedido pelo Sr. Diretor da Despesa Pública, em 4 de agosto de 1938, o título de aposentadoria do autor, a este foram fixados *vencimentos proporcionais ao tempo de serviço* (9 anos, 6 meses, 6 dias), pelo que o autor, que na atividade recebia anualmente Rs. 7.200\$0, passou, aposentado, a receber Rs. 2.284\$0 por ano.

Sustenta o autor, por seu brilhante advogado, que tendo sido ele declarado, em exame médico, sofrer de *moléstia contagiosa e incurável* (tuberculose), sua aposentadoria se fundamentara em o inciso 6 do art. 170 da Constituição Federal de 1934 e nunca em o inciso 4 do mesmo artigo e, sendo assim, aplicando-se o inciso 6 do art. 170 da Constituição de 1934, os *vencimentos de aposentado devidos são os integrais* — Rs. 7.200\$0 por ano.

Afirmando o direito de perceber, como aposentado por sofrer de moléstia contagiosa e incurável, em face do inciso 6 do art. 170 da Constituição Federal de 1934, *vencimentos integrais e não proporcionais*, como ficou fixado por ato do Sr. Diretor da Despesa, o autor pede a anulação do ato administrativo e a condenação da ré a pagar-lhe a diferença de vencimentos, juros da mora e custas.

Verifica-se dos termos da contestação (fls. 14-20) que a União-ré admite implicitamente devesse a aposentadoria do autor se fundamentar no inciso 6 do art. 170 da Constituição de 1934, porquanto, nada alegando acerca da legitimidade da aposentadoria baseada no inciso 4 do mesmo artigo, aceita o debate em torno do inciso 6, para sustentar que tal inciso de modo nenhum conferia *vencimentos integrais a funcionários públicos aposentados por terem sido alcançados de moléstia contagiosa e incurável*.

Dada a circunstância que acabo de consignar, e porque esteja cumpridamente provada a causa determinante da aposentadoria do autor como a de *ter ele ficado tuberculoso*, cabe-me examinar o inciso 6 do art. 170 da Constituição Federal de 1934 a fim de apurar se de tal dispositivo ficou o autor com *direito a vencimentos integrais*, os de Réis 7.200\$0 (Cr\$ 7.200,00) por ano.

O inciso 6 do art. 170 da Constituição Federal de 1934 tinha a seguinte redação:

"O funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido em serviço, será aposentado com *vencimentos integrais*, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão, também, aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável que os inabilite para o exercício do cargo".

Diante do texto constitucional que acima transcrevi, sustenta o nobre representante da União-ré haver duas nítidas hipóteses previstas: a primeira referente à *invalidez do funcionário em consequência de acidente ocorrido em serviço*, caso em que, de modo expresso, a Constituição de 1934 determinava a *aposentadoria com os vencimentos integrais*; a segunda relativa à *invalidez do funcionário quan-*

do fôsse atacado de doença contagiosa ou incurável que o inabilitasse para o exercício do cargo, caso em que a Constituição se limitava a determinar a aposentadoria não garantindo vencimentos integrais.

O patrono do autor, jovem advogado que sabe honrar o nome de seu eminente pai, o saudoso Juiz Federal Raul Martins, destacada figura de jurista em tempos que lá se vão, com muita proficiência estuda o inciso 6 da antiga Constituição de 1934 através dos trabalhos da Constituinte, num folheto com que instruiu a inicial, págs. 19 e segs. (fls. 6) e invoca o pronunciamento do Egrégio Supremo Tribunal Federal sobre a interpretação daquele inciso, trazendo a publicação de fls. 7-8, no propósito de demonstrar que, em face da Constituição de 1934, *as condições de aposentadoria a favor dos funcionários invalidados por acidente ocorrido em serviço, têm de ser as mesmas a favor dos funcionários invalidados por causa de moléstia contagiosa ou incurável.*

Devo declarar que a mim repugna de modo formal o processo de interpretação pleiteado pelo nobre Procurador da República, porquanto se adotasse tal processo interpretativo, cairia ou na contingência de admitir uma verdadeira *iniquidade* no inciso 6 do art. 170 da Constituição de 1934, qual a de aí estar consignado *diversidade de tratamento em relação a funcionários públicos igualmente invalidados para o serviço em virtude de mal orgânico.*

E se o Sr. 6.º Procurador da República entende que o autor teria vencimentos integrais na hipótese exclusiva de a tuberculose do autor ter-se originado de acidente ocorrido no serviço, ponderarei que se não foi provado houvesse o mal derivado de acidente no serviço, tudo induz a presumir que a natureza do serviço desempenhado pelo autor, com certeza, contribuiu de modo acentuado para a eclosão e o desenvolvimento daquela moléstia no autor. E' que o autor era *operário do Arsenal de Marinha*, trabalhando, assim, nas oficinas, destarte num ambiente nocivo à saúde, capaz de prejudicar a fundo a resistência de um organismo entregue a penosos esforços, mal alimentado, mal defendido, atendendo-se à insignificância dos vencimentos percebidos pelo operário.

Daí ser indubitável que *entre o gênero do trabalho executado pelo autor e a moléstia que o acometeu existe uma íntima relação de causa e efeito*, bastante a meu ver para justificar o pedido do autor, mesmo conforme a interpretação do inciso 6 do art. 170 da Constituição de 1934, preconizada pelo Sr. 6.º Procurador da República.

Por essas razões, de maneira nenhuma poderia eu desprezar a pretensão do autor e agradeço a Deus a oportunidade que me dá para, mediante sentença, minorar a triste situação de um obscuro operário que — tuberculoso — foi aposentado com os míseros vencimentos de Cr\$ 2.284,00 por ano.

Reconhecendo, como reconheço, nulo o ato do Sr. Diretor da Despesa Pública, que fixara os *vencimentos proporcionais* ao autor como aposentado, de vez que o autor tem o direito a *vencimentos integrais* (Cr\$ 7.200,00), hei por bem julgar *procedente* a ação e condenar, como condenado, a União Federal na forma pedida na inicial.

Recorrendo desta para o Egrégio Supremo Tribunal Federal, mando que o Sr. Escrivão — lida a presente sentença na audiência de hoje — a registre e a faça publicar.

Distrito Federal, 13 de dezembro de 1943. — *Dr. Edgard Ribas Carneiro*".

Além do recurso *ex-officio*, inconformada apelou a União.

Versou todo o debate em torno do art. 170, inciso 6.º; da Carta Política de 14 de julho de 1934, tendo arrazoado as partes contendoras a fls. 36 e 41.

O ilustre Dr. Procurador Geral da República exarou o parecer de fls. 46 v. :

"Ao nosso parecer, que o Dr. Procurador Regional transcreveu, deu o egrégio Supremo Tribunal autoridade, julgando de acordo com as suas conclusões.

Esperamos, pois, pelas razões ali expostas, a reforma da sentença apelada.

30-4-944. — *Gabriel de R. Passos*".

VOTO

Perante esta Egrégia 1.ª Turma, tive ocasião de me pronunciar em caso análogo, decidindo que, em face do inciso 6.º do art. 170 da Constituição Federal de 1934, não tem direito à aposentadoria com vencimentos integrais o funcionário público, declarado inválido por estar atacado de doença contagiosa ou incurável, qualquer que seja o tempo de serviço.

Sustenta-se porém — sendo aliás a corrente vencedora — que, daquele modo interpretada, a parte final do preceito constitucional se tornaria inócua e dispensável, pois a espécie estaria englobada no n.º 4 do mesmo dispositivo.

A meu ver, legitima-se o que pleiteam os doutos representantes da União Federal, ao destacarem as duas hipóteses admitidas pelo texto da Carta de 1934.

Com êles entendo, embora continue vencido na Turma, com o douto Ministro Filadelfo Azevedo, que a exegese do inciso constitucional em aprêço comporta, sem dúvida, duas soluções diferentes: concede vencimentos integrais ao funcionário aposentado por invalidez, em consequência de acidente ocorrido em serviço, enquanto que àquele incapaz de continuar no cargo, quando alcançado por moléstia contagiosa e incurável, só garante vencimentos proporcionais.

Atenda-se ainda a que — para deixar de subordinar o direito do funcionário público à aposentadoria com vencimentos integrais à condição de resultar do próprio serviço a doença contagiosa ou incurável — o legislador teria redigido diversamente o texto constitucional, dispondo da seguinte forma, por exemplo :

"O funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço e o atacado de doença contagiosa ou incurável, que inabilite para o exercício do cargo, serão aposentados com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço".

Nessa conformidade, dou provimento ao recurso legal e à apelação, a fim de julgar improcedente a ação.

VOTO

O Sr. *Ministro Aníbal Freire* — Na interpretação do inciso 4 do art. 170 da Constituição de 1934, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido de que a aposentadoria a funcionário acometido de moléstia contagiosa e incurável será dada com vencimentos integrais.

Fortalecem essa exegese argumentos de indiscutível valia: a própria redação do texto constitucional; a similitude de situações nas hipóteses que se podem produzir no tocante à incapacidade orgânica do funcionário; a legislação posterior, terminante e expressa no sentido adotado.

Tendo acompanhado sempre essa jurisprudência, meu voto é pelo não provimento do recurso e da apelação, a fim de ser mantida a decisão apelada, pelos seus fundamentos.

VOTO

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Sr. Presidente, estou de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Aníbal Freire.

VOTO

O Sr. *Ministro Laudo de Camargo*, Presidente — Estou de acôrdo com o Sr. Ministro Revisor.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, contra os votos dos Exmos. Srs. Ministros Relator e Filadelfo Azevedo.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Antiguidade de classe no caso de reversão

Em processo concernente a êsse importante assunto, e submetido à sua apreciação, a D.F. do D.A.S.P. emitiu longo parecer, que foi publicado no *Diário Oficial* de 23-10-44, págs. 18.210 e 18.211.

Tratava-se de divergência na interpretação de textos legais, verificada entre a D.F. e a D.P. do Ministério das Relações Exteriores.

De um lado, sustentava a D.F. que o funcionário aposentado que reverte à atividade perde toda a antiguidade de classe anterior ao seu reingresso no serviço público, por isso que, na forma da lei, o "interstício" é contado a partir da "última nomeação, readmissão, transferência, reversão à atividade, salvo o caso de transferência por conveniência do serviço, em que não haverá interrupção em sua contagem".

Por sua vez, a Divisão do Pessoal do M.R.E., baseada em argumentos expostos pelo Consultor Jurídico do mesmo Ministério, entendia, de modo contrário, que o funcionário aposentado, revertendo à atividade, no cargo que anteriormente ocupava, ou em cargo idêntico, não perde o tempo de classe, que já contava ao ser aposentado.

Naquele seu pronunciamento, a D.F. abordou todos os aspectos que a questão oferecia; procurando chegar às conclusões mais justas e acertadas, em face das leis que regem a matéria.

Havendo o Presidente do D.A.S.P. aprovado o aludido parecer, transcrevemo-lo a seguir, na íntegra, proporcionando-lhe, assim, mais ampla e oportuna divulgação:

"Trata o presente processo da situação, para efeito de contagem de antiguidade de classe, do funcionário aposentado, que reverte à atividade.

2. Respondendo à consulta formulada, nesse sentido, pela D.P. do M.R.E., esta D.F. foi de parecer que o funcionário, em tais condições, perde toda a antiguidade de classe anterior ao seu reingresso no serviço público, por isso que, na forma da lei, o "interstício" é contado a partir da "última nomeação, readmissão, transferência, reversão à atividade, salvo o caso de transferência por conveniência do serviço em que não haverá interrupção em sua contagem".

3. Divergindo dêsse entendimento, a aludida D.P. considera injusto êsse critério, esclarecendo que o razoável seria que o funcionário descontasse, apenas, o tempo relativo à inatividade, isto é, o compreendido entre a data de sua aposentadoria e a de sua reversão.

4. Fundamentando seu parecer, faz, a respeito, as seguintes ponderações:

"Desde que o ato de reversão implica em reconhecimento público de que "não subsistem os motivos determinantes da aposentadoria", não se deve obrigar o funcionário revertido a uma continuidade da pena disciplinar que antes lhe foi imposta. Parece-me que o razoável é que se desconte do tempo de classe do funcionário revertido o prazo decorrido entre a data de sua aposentadoria e a de sua reversão. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União é bem nítido na defesa dos interesses do aposentado à quem se reconhece o direito de reversão. Tanto é assim que lhe manda contar para efeito de nova aposentadoria o tempo corrido de serviço público, sem solução de continuidade. Do ato de reversão à carreira só se pode inferir a intenção do justo benefício e jamais um agravo da penalidade por êsse mesmo ato extinta. Consultei a propósito e com prévia autorização do Chefe do Departamento de Administração, o Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Doutor Sebastião do Rêgo Barros, expondo-lhe como exemplo o caso concreto da reversão do Diplomata, classe K, Osvaldo Tavares, em termos idênticos aos submetidos à Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal do Departamento Administrativo do Serviço Público, e dele recebi o seguinte parecer:

"O Diplomata, classe K, Osvaldo Tavares, foi aposentado, por Decreto de 28 de setembro de 1943, de acordo com o art. 197, letra a, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Verificada, posteriormente, mediante investigação administrativa, a inexistência dos motivos que determinaram a aposentadoria, reverteu aquele funcionário à atividade, no mesmo cargo que, antes, exercia.

Pergunta o Exmo. Sr. "Ministro Chefe do Departamento de Administração" se — "Tendo em vista o que dispõe o § 1.º do art. 6.º do Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938, o funcionário que reverte à atividade em cargo idêntico ao que anteriormente ocupava perde o tempo de classe que já contava ao ser aposentado ou, apenas, o tempo correspondente ao período em que esteve inativo".

O dispositivo citado refere-se, tão somente, a interstício e não a tempo de serviço, conforme se vê de seu texto, alterado pelo Decreto n.º 3.409, de 6 de dezembro de 1938.

Ora, as disposições restritivas de direitos não podem ser interpretadas por extensão, analogia ou paridade.

Assim, nenhuma dúvida tenho em afirmar que o funcionário aposentado, revertendo à atividade, no cargo que anteriormente ocupava, ou em cargo idêntico, não perde o tempo de classe, que já contava ao ser aposentado.

No caso em apêço, penso que, mesmo no tocante ao interstício, não tem aplicação o dispositivo citado.

A aposentadoria do funcionário, a quem se refere a consulta, teve o caráter de punição, de pena.

Verificada a inexistência dos motivos que a determinaram, a reversão foi um ato de justiça, uma reparação, uma verdadeira absolvição, não sendo admissível sofrer o funcionário absolvido, reabilitado, qualquer prejuízo decorrente do erro de que fôra vítima.

Volta êle à atividade sem solução de continuidade em sua carreira, contando todo o tempo de classe, mesmo aquêle durante o qual esteve aposentado, e não tem, para a promoção, necessidade de novo interstício.

Se, em casos mais graves, determinantes da demissão, o funcionário reintegrado por decisão administrativa ou judiciária, reingressa no serviço público, com ressarcimento de prejuízos, conforme dispõe o art. 74, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, como admitir que o aposentado fique em condição inferior?"

Rio de Janeiro, em 24 de julho de 1944. — O Consultor Jurídico. — S. do Rêgo Barros".

Como se trata de seguir regras que, de acôrdo com os precedentes, evitem atos de injustiça do Estado em relação aos seus servidores, estou convencido de que o Departamento Administrativo do Serviço Público, ao qual se restitui o presente processo, encontrará, pela autoridade de seus órgãos especializados, uma solução".

5. Como se verifica pela transcrição acima, no entender do D.P. do M.R.E., tôda a aposentadoria é uma pena:

"Desde que o ato de reversão implica em reconhecimento público de que não subsistem os motivos determinantes da aposentadoria, não se deve obrigar o funcionário revertido a uma continuidade da pena disciplinar que antes lhe foi imposta". — (O grifo é da D.F.).

6. Na realidade, porém, a aposentadoria, qualquer que seja a sua modalidade, inclusive, portanto, a concedida, na forma do art. 197, alínea a, do E.F., aos funcionários

"cujo afastamento se impuser, a Juízo exclusivo do Presidente da República, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime",

não constitui pena disciplinar, visto que as "penas disciplinares" estão capituladas no art. 231 do E.F. que, taxativamente, as discrimina, sem incluir a aposentadoria.

7. Esclarecido êsse equívoco, há a considerar que

"o reconhecimento público de que não subsistem os motivos determinantes da aposentadoria"

é condição bastante, apenas, para que o funcionário possa reverter à atividade e não significa, como se pretende, que tenha sido infundada ou ilegal a aposentadoria, no ato de sua efetivação. Nesta hipótese, não caberia, evidentemente, a reversão, e, sim, a anulação da aposentadoria por ilegal e infundada.

8. A reversão, portanto, não anula a aposentadoria nem constitui um direito do funcionário. E' um favor do Estado; depende, sempre, de despacho do Presidente da República (art. 80, § 1.º, do E.F.). E', apenas, uma forma de reingresso do aposentado no serviço público, desde que "não subsistam os motivos determinantes da aposentadoria" e respeitadas as demais condições impostas pelo E.F. — (idade, capacidade física, existência de vaga em cargo de carreira, a ser provida por promoção por merecimento e habilitação profissional, no caso de cargo diferente daquele em que se verificou a aposentadoria) — como a "readmissão" é a forma de reingresso, no serviço público, do funcionário demitido ou exonerado.

9. Como a reversão, a readmissão só poderá verificar-se a Juízo do Governo,

"quando ficar apurado, em processo, que não mais subsistem os motivos determinantes da demissão ou verificado que não há inconveniência para o serviço público, quando a exoneração se tenha processado a pedido.

Entretanto, não seria lícito pretender-se que a readmissão, por isso que atendeu àquelas condições, anulasse os efeitos da demissão ou exoneração e que o readmitido pudesse contar, como de classe, no cargo em que foi readmitido, a antiguidade de classe que possuía no cargo de que foi exonerado ou demitido.

10. O que tudo está a indicar é que a exoneração, a demissão, a aposentadoria, põem têrmo, definitivamente, à carreira do funcionário. Reingressando, no serviço público, pela reversão ou pela readmissão, o funcionário tem direito, apenas, ao que prevê o E.F., quando define e conceitua êsses dois institutos, delimitando os seus efeitos, ou ao que concede, de modo geral, a qualquer funcionário.

11. Assim, no tocante a tempo de serviço, terá o funcionário, que reverte, direito de contar o tempo em que esteve aposentado e o que possuía em outro cargo ou função, anteriormente à aposentadoria, mas, exclusivamente, para fins de nova aposentadoria, ex-vi do disposto nos artigos 82 e 98 do E.F.

"Art. 82 — A reversão dará direito, para nova aposentadoria, à contagem do tempo em que o funcionário esteve aposentado.

"Art. 98 — Na contagem de tempo, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, computar-se-á integralmente :

a) o tempo de serviço em outro cargo, ou função pública federal, anteriormente exercida pelo funcionário".

12. Para que pudesse contar, também, *como de classe*, o tempo que possuía no cargo em que foi aposentado, era necessário que o E.F. *textualmente o determinasse*.

13. Ao contrário disso, porém, o que a legislação estabelece é que o interstício será contado a partir da última nomeação, transferência, exceto a *ex-officio*, ou reversão à atividade (art. 6.º, § 1.º, do Regulamento de Promoções) e que "o tempo de serviço em outro cargo ou função pública federal, anteriormente exercida pelo funcionário" é contado, apenas, para efeito de aposentadoria e disponibilidade (art. 98, do E.F.).

14. E' que, na contagem do tempo de serviço, a lei distingue duas finalidades : em determinados casos, é ele contado para todos os efeitos, inclusive para antiguidade na classe — promoção — e, em outros, somente para fins de aposentadoria.

15. E, como se viu, *apenas para efeito de aposentadoria, poderá o funcionário contar o tempo de serviço prestado em cargo anterior*, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na lei, transferência *ex-officio* e reintegração, entendendo-se, evidentemente, como cargo anterior todo aquele ocupado pelo funcionário antes de seu *reingresso* no serviço público, inclusive, portanto, aquele em que foi aposentado.

16. E' que, com a aposentadoria, se verificou a *vacância* do cargo exercido no momento da aposentadoria (art. 93, do E.F.), determinando, assim, o *reingresso* no serviço público uma nova *situação* que deverá ser apreciada, em cada caso, *pelo instituto próprio* desse *reingresso*, não havendo como confundí-los nem igualar-lhes os efeitos.

17. Mas, diz o Sr. Consultor Jurídico do M.R.E., no parecer transcrito (item 3) :

"O dispositivo citado (§ 1.º, do art. 6.º, do R.P.) refere-se somente a *interstício* e não a *tempo de serviço*..." (O grifo não é do parecer).

"Ora, as disposições restritivas de direito não podem ser interpretadas por extensão, analogia ou paridade".

"Assim, nenhuma dúvida tenho em afirmar que o funcionário aposentado, revertendo à atividade, no cargo que anteriormente ocupava, ou em cargo idêntico, não perde o tempo de classe, que já contava ao ser aposentado".

18. Por esse raciocínio pretende-se sustentar a seguinte tese : o funcionário que reverte deverá começar a contar o *interstício* a partir da reversão porque a lei "refere-

se tão somente a *interstício*" — mas contará *como de classe*, no cargo em que reverteu, todo o tempo de classe que possuía no cargo em que foi aposentado.

19. Para provar o desacerto dessa tese basta que se atente para a conceituação legal de "interstício" que nada mais é senão o período de "730 dias de efetivo exercício na classe" (art. 48, do E.F.). Sim : porque "interstício", em si mesmo, sem o conteúdo que lhe dá a lei, não tem significação maior do que a que lhe dá a gramática — "intervalo", "espaço entre" — o que, por sua vez, não tem sentido específico em relação ao funcionário.

20. "Interstício" e "tempo de classe", são, pois, coisas que não se desassociam, no caso de que se trata, de vez que "interstício", como se viu, nada mais é que o *tempo de classe*, num determinado "intervalo", num determinado "espaço" (730 dias).

21. Mesmo que, para argumentar, se aceitasse a "distinção" feita entre "interstício" e "tempo de classe", impunha-se a seguinte conclusão : se o funcionário, que reverte, conta, como de classe, o tempo que tinha no cargo anterior, na hipótese, por exemplo, de ser este superior a 730 dias, já teria o mesmo o "interstício" na data da reversão, o que, positivamente, contraria o dispositivo legal que determina seja o interstício contado a *partir* da reversão.

22. E' evidente, portanto, que começar a contar o "interstício" é começar a contar tempo de classe ; daí se conclui que o funcionário, que reverte, tem zero dias na classe, perdendo, conseqüentemente, o tempo de classe, que possuía na data da vigência da aposentadoria, como entendeu a D.F.

23. Terminando o seu parecer, diz, ainda, o mesmo Consultor Jurídico, em defesa de seu ponto de vista :

"Se, em casos mais graves, determinantes da demissão, o funcionário *reintegrado* por decisão administrativa ou judiciária *reingressa* no serviço público, *com ressarcimento de prejuízos, conforme dispõe o art. 74, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939*, como admitir que o aposentado fique em condição inferior?" (os grifos não são daquele parecer).

24. A resposta é simples : exatamente porque a lei assim dispõe. E' a lei que *distingue* ambos os institutos e o fazendo, não coloca o aposentado "em condição inferior".

Trata-se de situações *diferentes* a que deverá corresponder, realmente, tratamento diferente.

25. O funcionário *reintegrado* tem direito a ressarcimento de todos os prejuízos porque a lei expressamente o determina. E isso porque a "reintegração" é exatamente o instituto específico segundo o qual se processa a reparação de um direito violado.

Não haveria, assim, como se levar em conta os "casos mais graves determinantes da demissão", porque para que haja a reintegração há que se concluir previamente por que não foi *lícita* a demissão.

26. No caso do aposentado, que reverte, não tem ele iguais direitos primeiro porque não lhes dá a lei e, de-

pois, porque não tem a reversão o caráter de reparação de direito, que se atribui à reintegração.

27. O que se evidencia do exame do processo é que, tanto a Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores como o Consultor Jurídico do mesmo Ministério, no caso concreto, orientaram os seus estudos e conclusões partindo do pressuposto de que teria sido "injusta" ou mesmo "indevida" a aposentadoria do funcionário interessado e que, conseqüentemente, a sua "reversão" constituindo uma forma de reparação dessa injustiça não lhe deveria determinar quaisquer prejuízos.

28. Essa consideração, de ordem particular, não invalida, absolutamente, a norma geral. *Reversão* não pode ter o caráter, que se lhe pretende emprestar; a lei, que a conceitua e define, não lhe dá esse caráter.

29. No caso, se não foi "justa" a aposentadoria, se esta não tinha cabimento, para que deixasse de produzir efeitos, deveria ter sido anulada.

30. O Presidente da República, Juiz exclusivo da conveniência de afastar do serviço, pela aposentadoria, na forma do art. 197, alínea a do E.F., qualquer funcionário, tendo-a decretado para o interessado, poderia, se reconhecesse a insubsistência dos motivos que o teriam levado a essa decisão, torná-la sem efeito, pela anulação do respectivo decreto.

Ao invés disso, porém, concede ao interessado reversão, apenas.

Não anula, conseqüentemente, os efeitos da aposentadoria.

31. Assim, mesmo no caso concreto, não há como permitir que seja contado, como de classe, o tempo de serviço que possuía o interessado no momento da aposentadoria.

Para tanto, seria necessário que *tivesse sido tornada sem efeito* a sua aposentadoria, o que, entretanto, não ocorreu.

32. Nessas condições, e em face de todo o exposto, esta D.F. opina:

a) por que seja mantido o entendimento de que, em qualquer hipótese, inclusive, portanto, na de que se trata, o funcionário aposentado, no caso de reversão, não contará, como de classe, no cargo em que reverte, o tempo de classe que possuía no cargo em que foi aposentado, valendo aquele tempo tão somente para fins de aposentadoria, como dispõe a legislação vigente; e

b) por que, com esse parecer, seja o processo restituído à Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores".

NOTAS PARA O FUNCIONARIO

NORMAS RELATIVAS AO TRANSITO DE PAPÉIS NAS REPARTIÇÕES PÚBLICAS

DC

Pela Exposição de Motivos n.º 1.897, de 17-7-44, o D.A.S.P. sugeriu ao Sr. Presidente da República a expedição de uma Circular, contendo normas sobre o andamento dos papéis em trânsito nas repartições públicas.

Havendo sido aprovada a mencionada sugestão, foi expedida, pela Secretaria da Presidência da República, a Circular 13/44, pela qual foi recomendada a observância das seguintes normas de serviço:

I — Tanto quanto possível, os papéis serão despachados independentemente de históricos, informações e pareceres, os quais, quando indispensáveis, serão reduzidos ao mínimo exigível para a solução dos casos.

II — Os históricos, informações, pareceres e despachos deverão satisfazer às condições seguintes:

- a) linguagem clara e precisa;
- b) isenção de qualificativos que evidenciem parcialidade ou signifiquem prevenção ou animosidade, quer dos servidores contra a parte interessada, quer daqueles entre si, quando intervierem no processo;
- c) concisão e perfeita elucidação do assunto;
- d) letra legível, exigida, também, nas assinaturas;
- e) preferência pelo uso da dactilografia;

f) ressalva das emendas;

g) data e assinatura, esta por extenso; e

h) indicação do cargo ou da função dos seus prola-tores.

III — A infração da alínea b do item anterior, constituindo falta de cumprimento do dever, importará na pena de repreensão, na forma do art. 233 do Estatuto dos Funcionários.

IV — Fica sem efeito o item IV das normas anexas à Circular 5/42, da Secretaria da Presidência da República.

(Circular 13/44, publicada no D.O. de 28-10-44, e expedida a todos os Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República).

PROVIMENTO MEDIANTE TRANSFERÊNCIA, INDEPENDENTEMENTE DE EXCESSO NA LOTAÇÃO RESPECTIVA

DCI

A Exposição de Motivos n.º 1.195, de 9-5-44, do D.A.S.P., aprovada pelo Sr. Presidente da República em 7-6-44 e publicada no *Diário Oficial* de 13, firmou o entendimento de que

"em cada conjunto Quadro Permanente - Quadro Suplementar ou Parte Permanente - Parte Suplementar, o número de funcionários de uma carreira, ou de carreiras da mesma denominação, ou, ainda, de carreiras da mesma natureza, tais como Médico e Médico Clínico, não deve ultrapassar o da lotação estabelecida para a carreira do Quadro ou Parte Permanente",

salientando, ainda, quanto às carreiras em que atualmente há excesso que

"deve ser evitado o provimento de qualquer cargo, até que a quantidade de funcionários se reduza ao limite indicado no item anterior".

Posteriormente, a D.F., pela sua Circular n.º 20, de 21-7-44, solicitou providências dos órgãos de pessoal no sentido de ser observado esse critério, de modo geral, atendendo às benéficas consequências que o mesmo, por certo, viria trazer para a administração.

Essa Circular esclareceu, no entanto,

"que somente nos casos de provimento de cargos por promoção, reintegração e nomeação de funcionários amparados pelos Decretos-lei ns. 145, de 1937, 349, de 1938, e 2.166, de 1940, pode ser aberta exceção àquele entendimento".

E' fora de dúvida que o empenho da administração, ao firmar esse entendimento, foi apressar, tanto quanto possível, o ajustamento dos seus quadros à estrutura definitiva, prevista em lei.

Tanto assim, que a exposição de motivos, citada, no item 17, acentuou, *in verbis*:

"A lotação de cada carreira do Quadro Permanente deve ser interpretada como o limite máximo de funcionários que devem existir, no respectivo gênero de trabalho. Portanto, enquanto houver — seja pela existência de excedentes ou de carreira paralela no Quadro Suplementar — funcionários em quantidade superior à daquela lotação, deve o Ministério abster-se de novos provimentos. E, uma vez reduzido o número ao limite estabelecido, deve evitar qualquer providência que redunde em novo excesso".

Entre as exceções especificadas pela Circular DF-20, não poderiam ter sido previstas situações especialíssimas, como a dos processos em questão, decorrentes de nomeações de candidatos habilitados em concurso, e incluídos, posteriormente, na relação respectiva.

O caso é simples: quatro candidatos aprovados no último concurso de polícia fiscal, um, por convocação militar e três em virtude de provimento de recurso, não foram nomeados, após a homologação respectiva, tendo sido, posteriormente, os seus nomes enviados ao S.P.F. Já, então, a Fazenda havia preenchido 74 cargos da classe inicial dessa carreira com nomeações interinas, antes de firmado o entendimento a que se refere a Exposição de Motivos n.º 1.195. Em face desse entendimento, e por haver ex-

cesso na carreira de 123 ocupantes, o S.P.F. julgou conveniente ouvir a D.F.

Em face do caso concreto, e considerando que a interinidade apenas constitui um meio de que se serve a administração para atender às suas necessidades, a D.F. manifestou-se no sentido de que fôsem exonerados quatro interinos

"uma vez que não é admissível a existência de interinos na carreira, quando há candidatos legalmente habilitados aguardando nomeação".

Reexaminando o assunto, e verificando que a medida sugerida pela D.F. não oferecia o remédio necessário para corrigir a situação da carreira, por isso que, exonerados os interinos, e ainda que o fôsem os 74, continuaria o impasse decorrente do excesso no conjunto QP-QS, o S. P.F. alvitrou fôsse *suspensa* a vigência da referida Circular DF-20, no sentido de possibilitar a nomeação dos candidatos habilitados em concurso, a que se referem os processos.

Em princípio, a D.F. reafirma o seu ponto de vista de que é inadmissível a existência de interinos na carreira quando há candidatos aprovados em concurso aguardando nomeação.

Atendendo, porém, à vista de melhor exame, a que a exoneração de quatro interinos não se justifica em face daquele entendimento, por isso que continuaria o excesso no conjunto QP-QS, impeditivo das nomeações dos quatro candidatos aprovados em concurso, a D.F. não vê inconvenientes em que, como medida de exceção, sejam feitas as nomeações em causa, independentemente de qualquer exoneração. Acresce que as nomeações em caráter interino, naquela carreira, foram feitas antes de firmado esse entendimento e que, conforme se depreende dos pareceres constantes do processo, há interesse do serviço que exige a manutenção dos funcionários já nomeados.

Há, ainda, a considerar, em relação ao citado entendimento e com o fito de orientar os órgãos de pessoal, a possibilidade de ser efetivada transferência de Q.S. ou P.S. para Q.P. ou P.P.

Como já se disse, o interesse da administração é reduzir, o mais possível, até a extinção definitiva, tôdas as carreiras de quadros ou partes suplementares.

O próprio D.A.S.P., tendo em vista a necessidade de atingir a esse objetivo, da maneira mais rápida possível, já decidiu que

"a transferência de ocupantes de cargos de carreiras extintas, bem como de integrantes de classe em que existem cargos excedentes, não está subordinada à exigência do interstício de 730 dias (Exposição de Motivos n.º 831, de 9-5-41 — *Diário Oficial* de 12-5 e Exposição de Motivos n.º 59, de 16-1-42 — *Diário Oficial* de 22-1 — *in* PINTO PESSOA — *Manual dos Servidores do Estado*, pág. 100).

Ademais, o Regulamento de Transferências (Decreto n.º 6.222, de 4-9-40, modificado pelo de n.º 11.494, de 5-2-43), determinou, no seu art. 9.º, *in verbis*:

"O Departamento Administrativo do Serviço Público poderá também, propor a transferência *ex-officio*, no interesse da administração, de ocupantes de cargos e carreiras extintas para cargos e carreiras permanentes" (grifei).

Como para dar maior ênfase a êsse dispositivo legal, o D.A.S.P., na Exposição de Motivos n.º 1.696, de 28 de julho de 1942, *Diário Oficial* de 16-8, declarou :

"Deve ser considerada de interesse da administração, salvo contra-indicações, individualmente verificadas, a transferência para cargos das carreiras de quadro permanente, dos funcionários ocupantes de cargos do Quadro Suplementar" (grifei).

Em face de todo o exposto, a D.F. foi de parecer que :

a) quanto ao caso concreto, fôsse permitida a nomeação dos quatro candidatos aprovados em concurso, para a carreira de Polícia Fiscal do Ministério da Fazenda, em caráter excepcional ;

b) fôssem incluídos, entre as exceções consignadas na Circular DF-20, por ser de interesse da própria administração, os provimentos decorrentes de transferência de Q.S. ou P.S. para Q.P. ou P.P.; e

c) que, nesse sentido, fôsse feita comunicação aos órgãos de pessoal.

(Pareceres-processos ns. 15.333-44 e 12.625-44, publicados no D.O. de 1-11-44, pág. 18.720).

INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS LEGAIS CONCERNENTES A PENALIDADES

DCII

A D.G.F.N. consultou a D.F. sobre se o Estatuto dos Funcionários foi revogado pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 1944. Depois de examinar o assunto, a D.F. restituiu o respectivo processo àquela D.G., esclarecendo :

a) o art. 11 do Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-44, não revogou, explícita ou implicitamente, o E.F., de vez que se trata de dispositivo que se harmoniza, integralmente, com aquele diploma :

b) de fato o E.F. estabelece que a pena de suspensão corresponde à falta grave e o art. 11 do D.L. número 3.347 limitou-se a caracterizar determinada falta como grave, cominando a respectiva pena, na conformidade dos preceitos gerais da lei estatutária ;

c) por outro lado, aquele artigo ordena que seja feita representação pelo I.P.A.S.E. à autoridade competente, para que seja exercida a ação disciplinar, na forma da lei geral ;

d) não há, no caso, preterição do direito de defesa, de vez que só as penas de demissão e demissão a bem do serviço público estão sujeitas à formalidade de processo administrativo, com defesa prévia do indiciado ;

e) desde que se instaure inquérito, é indispensável para a regularidade do processo a defesa, ainda que as penas sugeridas não sejam as de demissão ou demissão a bem do serviço público ;

d) no caso, porém, não é necessário o inquérito pois se trata da aplicação de pena, *ex-vi lege*, mediante representação do órgão competente, estando satisfeitas as formalidades estabelecidas na lei.

Aos interessados caberá, observadas as normas do direito de petição, pedir reconsideração ou recorrer.

(Despacho-processo n.º 17.909-44, publicado no D.O. de 21-10-44, pág. 18.128).

MODIFICADA A REDAÇÃO DE UM DISPOSITIVO DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS

DCIII

Pelo Decreto-lei n.º 6.929, de 5-10-44, foi alterada a redação do item VII do art. 97 do Estatuto dos Funcionários.

Convém esclarecer que o art. 97, referido, diz respeito aos casos em que serão considerados como de efetivo exercício certos afastamentos de funcionários do respectivo serviço.

De acordo com o art. 1.º do aludido Decreto-lei, aquele dispositivo passou a vigorar com a seguinte redação :

"Exercício das funções de Interventor Federal ou outras de governo ou administração em qualquer parte do território nacional, por nomeação do Presidente da República, ou em virtude de mandato eletivo".

O novo diploma legal entrou em vigor na data de sua publicação, que foi feita no *Diário Oficial* de 7-10-44, à pág. 17.355.

FUNCIONARIO INTERINO E CONSIGNAÇÃO

DCIV

Consultou o Ministério da Guerra se ao funcionário interino é permitido consignar, para fins de amortização de empréstimo.

Sobre o assunto, a D.F. prestou os seguintes esclarecimentos :

a) que a legislação vigente não faz restrições nesse particular, não distinguindo entre funcionário efetivo e interino ;

b) que, assim sendo, é facultada essa concessão aos interinos ;

c) que aos consignatários, visando resguardar seus interesses imediatos, é lícito pedir à repartição averbadora

todos os dados que julgue indispensáveis ao exame da proposta, fazendo constar para tal, no formulário usado para esclarecimentos da situação de cada candidato a empréstimo, quesitos claros, precisos, e cujas respostas não permitam dúvidas ou omissões; e

d) que, conforme já tem frisado o D.A.S.P. à repartição em que tenha o servidor exercício cabe unicamente:

I — Fornecer os dados que, de modo expresso, sejam solicitados pelas entidades consignatárias;

II — Verificar se o contrato foi celebrado com observância integral das normas legais que regem as operações dessa natureza, e

III — Feito isso, promover a necessária averbação.

Cabe aqui ainda frisar que a averbação "é um método de cobrança e não uma garantia integral, tanto que o Estado não responde pelos prejuízos decorrentes das dispensas ou exonerações de seus servidores em débito".

Com esses esclarecimentos, opinou a D.F. por que fôsse o processo restituído à Secretaria do Ministério da Guerra.

(Parecer-processo n.º 13.651-44, publicado no D.O. de 20-10-44, pág. 18.081).

CONTRIBUIÇÃO MENSAL OBRIGATORIA PARA O I. P. A. S. E.

DCV

A fim de dirimir dúvidas que têm surgido, quanto à maneira por que se devam efetuar os descontos relativos à contribuição mensal obrigatória para o I.P.A.S.E., a D.F. esclareceu que, nos casos de nomeação para outro cargo e transferência de funcionário, bem como de admissão em outra série funcional ou de transferência de Tabela de extranumerários, não deverá ser feito duplo desconto, cabendo tão somente a um único órgão de pessoal efetuar-lo, tomando-se por base o vencimento ou salário mais elevado, quando houver diferença.

Da "Guia de transferência" deverá constar declaração expressa sobre se foi, ou não, feito o aludido desconto.

(Circular DF-34, de 24-10-44, publicada no D.O. de 28-10-44, pág. 18.548, e dirigida aos órgãos de pessoal de todos os Ministérios).

FORMALIDADES NA ADMISSÃO DE PESSOAL PARA OBRAS

DCVI

Havendo o Sr. Presidente da República aprovado a sugestão contida na Exposição de Motivos n.º 2.869, de 3 de outubro de 1944, do D.A.S.P., a Secretaria da Presidência expediu, em 17-10-44, a Circular 12/44, solicitando as necessárias ordens no sentido de:

a) que, em todos os casos de admissão de pessoal para obras, seja observada a exigência legal da apresentação de documentos comprobatórios de capacidade profissional; e

b) que as propostas de admissão dêsse pessoal, com salário compreendido entre Cr\$ 60,00 e Cr\$ 100,00 diários, sejam convenientemente instruídas com a anexação desses documentos.

A mencionada Circular foi endereçada a todos os Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

(Publicada no D.O. de 19-10-44, pág. 18.017).

AFASTAMENTO DE EXTRANUMERARIO DIARISTA, A FIM DE AGUARDAR APOSENTADORIA

DCVII

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra, solicitou o parecer do D.A.S.P. a respeito da consulta que à mesma foi dirigida sobre:

a) o direito de extranumerário-diarista à percepção de salário no período mediante entre o seu afastamento "obrigatório" do serviço, como medida preventiva, por sofrer de moléstia contagiosa, e a data do laudo médico de que resultar a concessão de licença ou aposentadoria;

b) o fundamento a ser invocado, caso lhe assista aquele direito, na publicação respectiva a fim de ser abonado o salário correspondente ao citado período.

Conforme consta do processo, havendo o extranumerário em questão apresentado um "memorandum" do Hospital São Sebastião, Prefeitura do Distrito Federal, cujo teor consistia no resultado de um exame de escarro, foi ele afastado do serviço pela Administração do Edifício da Guerra.

Esse "memorandum", no entanto, não faz concluir esteja, ou não, o servidor inválido, definitiva ou temporariamente, para o exercício de suas funções, razão por que, segundo se esclareceu, será o diarista encaminhado ao Serviço de Biometria Médica do I.N.E.P., a fim de ser licenciado ou aposentado.

Pelo exame do assunto verificou a D.F.:

a) que, ao exhibir o referido servidor o resultado do exame de laboratório feito por sua iniciativa, deveria ter sido providenciado, imediatamente, o exame das condições físicas do interessado para ser adotada a medida necessária: concessão de licença ou requisição dos serviços do S.B.M. para efeito de aposentadoria;

b) que esse exame, em face da legislação vigente, deveria ter sido efetuado pela organização própria, no caso o órgão competente da Diretoria de Saúde do Exército, por se tratar de ocupante de função pública civil do Ministério da Guerra (art. 2.º do Decreto-lei n.º 5.848, de 23 de setembro de 1943);

c) que essa seria a solução que deveria ter sido adotada, não sendo, pois, admissível ficasse o servidor afastado nas condições indicadas, aguardando o pronunciamento do S.B.M., porquanto, a este compete, apenas, em se tratando de servidores civis de Ministérios militares, realizar

os exames de sanidade e capacidade física, para efeito de aposentadoria; e

d) que, assim, positivada a moléstia do extranumerário, ser-lhe-ia concedida a licença na forma da legislação em vigor e, se fôsse o caso, deveria, então, ser submetido a exame de saúde na forma do art. 1.º do Decreto-lei número 5.848, já indicado.

À vista da situação criada, entendeu a D.F. que terá ela de ser imediatamente regularizada, providenciando-se, para êsse fim, o exame de saúde do mencionado servidor na forma da alínea b do item anterior. Confirmada a enfermidade, deverá ser o mesmo considerado em licença a partir da data em que foi afastado do serviço.

Com o exposto, opinou a D.F. por que fôsse restituído o processo à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer-processo n.º 16.227-44, publicado no D.O. de 30-10-44, págs. 18.592/18.593).

CANCELAMENTO DE DÉBITO DECORRENTE DE LOCAÇÃO DE PRÓPRIO NACIONAL

DCVIII

O M. E. S. propôs fôsse concedido a M. I. V. o cancelamento de seu débito decorrente de locação de próprio nacional. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. a inexecutibilidade da presente sugestão: a) porque, preliminarmente, em face do que determina o E.F. — art. 103 — e cuja determinação se aplica, por extensão, ao extranumerário, é vedado ao servidor receber, além do salário, qualquer vantagem não especificada em lei, sendo, assim, exigível o pagamento dos aluguéis; b) porque, apurada a impossibilidade de ser feita, mediante descontos em folha, a cobrança dos aluguéis, permitia a lei, então vigente, a ocupação de próprio nacional pela melhor oferta e em concorrência, garantidas essas locações por fiadores idôneos; c) porque, outrossim, poderia local-se o imóvel conforme o parecer da repartição especializada; d) porque o Senhor Presidente da República, tem autorizado somente a dispensa da satisfação de débito proveniente de ocupação obrigatória de próprio nacional, fato que não se dá no caso; e) porque, diante do que se tem entendido e da orientação recentemente firmada, a relação entre o servidor e o Estado, quando há o caráter de voluntariedade na locação do prédio, é como a de um particular, devendo, pois, os aluguéis e as dívidas decorrentes de locação ser cobradas pelos meios ordinários, inclusive ação judicial, estabelecendo-se, dessa maneira, tratamento distinto entre os que ocupam o imóvel voluntária e obrigatoriamente; e f) porque carece, ainda, de amparo legal. O D.A.S.P. manifestou-se contrariamente à aprovação do proposto,

opinando, também, por que fôsse o processo restituído ao Ministério de origem, para os devidos fins.

(Parecer n.º 4.404, de 3-10-44, publicado no D.O. de 14-10-44, pág. 17.765).

REMOÇÃO NÃO TEM CARÁTER DISCIPLINAR

DCIX

L. R. M., agrônomo, I, em grau de recurso, apelou para o Senhor Presidente da República no sentido de lhe ser concedida prorrogação de prazo, por mais trinta dias, não atendida por despacho denegatório do Sr. Ministro da Agricultura, para entrar no exercício de suas funções em nova sede (Aprendizado Agrícola Manuel Barata, no Pará), para a qual foi removido, "ex-officio", em virtude de ato do Superintendente do Ensino Agrícola e Veterinário.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o ato de remoção foi fundado no item II do art. 71, combinado com o inciso 2, item II, do art. 1.º do Decreto número 6.223-40 — "de um para outro órgão de repartição ou serviço"; b) — que, tendo em vista o disposto no § 2.º do art. 33 do E.F., coube, acertadamente, ao Diretor da S.E.A.V. — autoridade competente por lei — julgar da conveniência inadiável e imediata do serviço, só a êle sendo lícito decidir sobre a prorrogação de prazo para o exercício na nova sede; c) que, ao demais, se atendidas as normas regulamentares, não há por que atender o pedido de anulação do ato de remoção "ex-officio", que, dada a natureza de que se reveste, repousa essencialmente na conveniência da Administração, à qual está afeto ajuizar das necessidades de serviço que o determinou à semelhança do que também se verifica com a transferência "ex-officio"; d) — que, conforme já tem decidido o D.A.S.P., o reclamante não pode atribuir caráter de pena disciplinar à remoção, não incluída como tal no capítulo próprio do E.F.; e, e) — que, por outro lado, não serve de base, para o caso em questão, o argumento de que, para apresentação na repartição para que foi removido, aguarda solução do seu recurso pedindo anulação da penalidade de suspensão imposta anteriormente à sua remoção; são situações de natureza distinta e que, sem dependência uma do outra, só poderão ser julgadas separadamente, sendo ainda de conveniência frisar que "os pedidos de reconsideração e de recursos não têm efeito suspensivo". O D.A.S.P. opinou pelo não provimento do recurso por falta de amparo legal, e pelo encaminhamento do processo ao M.A.

(Exposição de Motivos n.º 2.774, de 22-9-44, publicada no D.O. de 7-10-44, pág. 17.376).

APERFEIÇOAMENTO

A análise do trabalho e sua importância no aperfeiçoamento do pessoal

A verificação das necessidades de treinamento

Quando se elabora um plano de treinamento, o que se deve considerar inicialmente é a sua finalidade. Os indivíduos a que ele se destina não podem ser comparados a estudantes comuns que se estão preparando para a vida. O treinamento para o serviço público deve ser, via de regra, especializado e ter em vista o trabalho que é ou que vai ser executado pelo indivíduo. Para que um programa, portanto, seja bem recebido, é necessário que os empregados sintam, realmente, as suas vantagens práticas e que adquiram por meio dele energias novas para o trabalho, conhecimentos e hábitos capazes de tornar o seu rendimento maior.

Compreende-se, assim, a necessidade de estudar, cuidadosamente, o problema que se tem em vista, para que o plano apresentado possa ter sucesso.

Afirmou-se acima que o treinamento deve se relacionar, intimamente, com o trabalho executado pelo indivíduo. Se insistirmos em aperfeiçoar um dactiloscopista, ensinando-lhe Português e Matemática, isso certamente não importará em melhor execução dos trabalhos que lhe cabem (colher, classificar e identificar impressões digitais) podendo, apenas, em muitos casos, exasperá-lo, dando-lhe a impressão de estar perdendo tempo com estudos que se não relacionam com a sua profissão.

Para que se possa apresentar, portanto, um plano, que atenda verdadeiramente às suas finalidades, é necessário analisar com demora o trabalho executado pelo indivíduo. Só assim se poderá verificar quais as suas deficiências, quais os conhecimentos ou as aptidões que ele deve ter para se desempenhar a contento de suas funções.

A inexistência de uma classificação de cargos feita à base de deveres e responsabilidades impede a realização do treinamento de modo sistemático. Aliás, essa lacuna também acarreta sérias dificuldades para o tratamento dos demais

problemas de administração de pessoal. Podemos lembrar aqui, as expressivas palavras de OLIVER SHORT: "O recrutamento e os outros múltiplos e variados problemas de pessoal são tratados, na ausência de um plano de classificação de deveres, tão cega e leigamente quanto o seriam a construção e a instalação de um edifício, sem planos e especificações".

No que concerne ao treinamento, essa falha é sobremodo sensível. Há carreiras, como a de escriturário e a de oficial administrativo, cujos ocupantes podem exercer atribuições as mais variadas, chegando a ser, em muitos casos, altamente especializadas. Um oficial administrativo, na Alfândega, tem funções de conferente de mercadorias; no Ministério do Trabalho, pode servir como especialista em seguros privados e capitalização. Não se pode, em vista disso, formular um plano de treinamento a que sejam submetidos, de um modo geral, escriturários ou oficiais administrativos. O que se pode fazer é atacar cada caso de per si, de modo que se forneça ao oficial administrativo lotado na Alfândega meios de desenvolver os seus conhecimentos sobre assuntos aduaneiros, e, ao que serve no Ministério do Trabalho, instruções sobre os temas com que trata normalmente.

Mas, mesmo se houvesse um aperfeiçoado sistema de classificação, a simples descrição da função não bastaria, na maior parte dos casos, para que se elaborasse um bem urdido plano de treinamento, e isso porque, visando ela indicar, para efeitos de pagamento, as variações de dificuldade e de responsabilidade, poucas vezes descreve as incumbências e os métodos de trabalho com os detalhes indispensáveis para que se planeje um treinamento capaz de produzir resultados apreciáveis.

Os processos de treinamento podem ser os mais variados, sendo necessário, portanto, considerar a sua adequabilidade a cada caso em particular.

“O mais fundamental de todos os métodos usados para obtenção do conteúdo de um programa de treinamento é — como lembra DAVID STANLEY — a análise do trabalho, a qual, no dizer de HERBERT MOORE (*Psychology for Business and Industry* — apud *Revista do Serviço Público* — pág. 18 — Junho de 1943 é “a observação, exame, avaliação e registro sistemáticos dos diversos componentes do trabalho”; e no dizer de MORRIS S. VITELES (*Industrial Psychology* — idem) “a determinação das atribuições reais, das condições de trabalho e das qualificações do indivíduo que irá executá-lo”. A análise significa, pois, o estudo do trabalho, não apenas como é feito, mas como o devia ser. Portanto, este conceito vai além do sentido tradicional de análise de função”. Segundo STANLEY, é indispensável que a análise seja efetuada “com tanto detalhe e com tanta clareza que a perícia e os conhecimentos exigidos para o desempenho de cada mister possam ser determinados”.

Mas, mesmo se houvesse um aperfeiçoado sistema de classificação, a simples descrição da função não bastaria, na maior parte dos casos, para que se elaborasse um bem urdido plano de treinamento, e isso porque, visando ela indicar, para efeitos de pagamento, as variações de dificuldade e de responsabilidade, poucas vezes descreve as incumbências e os métodos de trabalho com os detalhes indispensáveis para que se planeje um treinamento capaz de produzir resultados apreciáveis.

Os processos de treinamento podem ser os mais variados, sendo necessário, portanto, considerar a sua adequabilidade a cada caso em particular.

“O mais fundamental de todos os métodos usados para a obtenção do conteúdo de um programa de treinamento é — como lembra DAVID STANLEY — a análise do trabalho, a qual, no dizer de HERBERT MOORE (*Psychology for Business and Industry* — apud *Revista do Serviço Público* — pág. 18 — junho de 1943) é “a observação, exame, avaliação e registro sistemáticos dos diversos componentes do trabalho”; e no dizer de MORRIS S. VITELES (*Industrial Psychology* — idem) “a determinação das atribuições reais, das condições de trabalho e das qualificações do indivíduo que irá executá-lo”. A análise significa, pois, o estudo do trabalho, não apenas como é feito, mas como o devia ser. Portanto, este conceito vai além do sentido tradicional de análise de função”. Segun-

do STANLEY, é indispensável que a análise seja efetuada “com tanto detalhe e com tanta clareza que a perícia e os conhecimentos exigidos para o desempenho de cada mister possam ser determinados”.

“Muito embora não se possa estabelecer uma “regra estritamente aplicável a todos os casos, tem-se admitido, geralmente, que a análise do trabalho deve fornecer elementos que tornem possível : “1) a identificação do trabalho; 2) a enumeração “detalhada e explicativa das atribuições e responsabilidades de quem executa o trabalho; 3) a descrição dos materiais e equipamentos empregados “na execução do trabalho; 4) o conhecimento do “ambiente em que o trabalho é executado; 5) a “determinação das aptidões e conhecimentos que “caracterizam o trabalhador eficiente” (*Revista do Serviço Público* — pág. 22 — fevereiro de 1943).

No seu estudo sobre as funções dos secretários, CHARTERS e WHITLEY encontraram 871 atividades diferentes tais como : pedir material de escritório, enviar telegramas, encaminhar os visitantes ao escritório ou ao departamento apropriado, manter um sistema de lembretes diários. Nem deve a análise estar confinada aos aspectos usuais, quotidianos, do trabalho. Em todos os cargos, mesmo naqueles de rotina, surgem, de tempos em tempos, dificuldades, problemas, acontecimentos excepcionais. E o empregado deve estar tão preparado para enfrentar com sucesso esses problemas, como para desempenhar as suas funções normais. A análise inclui uma descrição dessas dificuldades, do que o empregado deve fazer para solvê-las, e das habilitações adicionais que lhe são necessárias.

Os processos empregados geralmente na análise são : o questionário, a entrevista e a observação do trabalho.

O questionário oferece a grande vantagem de permitir de modo mais rápido e com menor esforço para o analista, a audiência de um grande e variado número de pessoas.

Como já foi observado, o questionário, para servir como instrumento de análise do trabalho, deve preencher certas condições, a saber : “a) não deve ser muito extenso, a fim de poder manter a necessária concentração da atenção e do interesse em torno dos pontos cujo conhecimento é essencial; b) não deve recorrer a processos de memória forçada nem conter elementos de sugestão capazes de eliminar a espontaneidade das respostas; c) não deve ser vasado em linguagem imprópria

(vaga, ambígua, obscura ou inacessível à mentalidade de quem irá respondê-lo); d) deve evitar perguntas cujas respostas envolvam julgamento sobre os aspectos do trabalho diretamente relacionados com os interesses pessoais do trabalhador; e) deve evitar as enumerações para escolha; as enumerações, quando empregadas, deverão ter caráter meramente explicativo ou exemplificativo; f) deve ser um só para todos os trabalhadores, de modo a assegurar uma base comum para a apuração e apreciação dos dados; g) deve, em seu conjunto, ser decalcado numa concepção clara dos objetivos em vista e limitar-se a pontos bem determinados". (*Revista do Serviço Público*, páginas 23/24 — fevereiro de 1943).

Mas, em muitos casos, o questionário não fornece tôdas as informações necessárias, sendo preferível a adoção de outro método. Por meio da entrevista pessoal com pessoas que conheçam o trabalho, se obtém, via de regra, uma descrição mais completa e mais nítida de todos os seus detalhes. Para que uma entrevista produza resultados, convém preparar de antemão um roteiro, contendo os principais tópicos que vão ser discutidos ou as perguntas que serão feitas. Esses roteiros provam grande valia, não só para a orientação natural da entrevista, mas também, no caso de entrevistados loquazes que gostam de divagar, para trazê-los de volta ao assunto em foco. Muitas vezes, o entrevistado é do tipo opiniático, apaixonado, acalorado, sendo mister muita habilidade no tratamento com ele, para que a entrevista não malogre, em consequência de uma frase menos hábil.

Pela observação direta o analista verifica a maneira pela qual o trabalho é executado e registra as principais deficiências que seus executores denotam.

Evidentemente, para o estabelecimento do conteúdo de um programa de treinamento também podem ser empregados outros recursos. Para o planejamento de um curso para desenhistas, por

exemplo, o melhor processo poderá consistir na designação de um grupo de profissionais experimentados, para apresentar, com a assistência de um planejador, um programa que contenha os pontos essenciais em um tal curso.

Para se verificar com exatidão a espécie de treinamento de que um grupo de servidores precisa, é indispensável ouvir a opinião do seu supervisor, pois, sendo ele quem mantém contato mais constante com os empregados, será ele, também, quem, presumivelmente, conhecerá melhor as suas deficiências.

As necessidades de treinamento poderão ser atendidas de modos os mais variados. Em certos casos, será aconselhável o treinamento em serviço, efetuado sob a orientação do chefe imediato do servidor; em outros, convirá a organização de cursos por correspondência, ou mesmo, quando se tratar de assuntos especializados que não hajam sido suficientemente tratados no nosso meio, a remessa de indivíduos ao estrangeiro.

Para encerrar este capítulo, é oportuno repetir as palavras de MILTON HALL: "A menos que sejam efetuadas análises cuidadosas para verificar que treinamento é, realmente, necessário, haverá o risco de não se efetuar treinamento essencial, enquanto se iniciam atividades que poderiam ser dispensadas. É necessário reconhecer que o treinamento não é um fim. Cada projeto pode ser proveitosamente examinado à luz de perguntas como: Contribuirá este treinamento, de modo significativo, para que o trabalho seja executado de modo mais eficiente e econômico? Poderiam as nossas energias ser gastas mais útilmente pela aplicação de outro processo de treinamento, ou para atingir a algum outro objetivo? Uma análise satisfatória das necessidades revela os empregados ou os grupos de empregados, para os quais o treinamento é necessário e fornece uma base segura para o estabelecimento das finalidades desse treinamento".

O treinamento do pessoal no Departamento dos Correios e Telégrafos

Dentre as numerosas iniciativas tomadas com o objetivo de aperfeiçoar o serviço público, cumpre salientar as que se baseiam na melhor formação e mais adequada especialização do pessoal.

Entre essas figura a criação não só dos cursos de Administração do D.A.S.P. — que ministram o ensino de disciplinas referentes à administração geral — mas também de outros institutos de ensino, que se vão multiplicando nos ministérios e que têm estendido cada vez mais o seu campo de ação.

Em todos esses órgãos, além do ensino destinado a atualizar os conhecimentos técnicos dos servidores, se tem proporcionado treinamento para ingresso nas diversas carreiras ou séries funcionais do serviço público, constituindo êles, portanto, ao mesmo tempo, centros de aperfeiçoamento e fontes supridoras de pessoal qualificado.

Tem-se, desta forma, enfrentado o problema, sob o duplo aspecto referido, nos campos da administração geral e específica. E a acolhida que tiveram esses cursos demonstra o interesse dos servidores do Estado em adquirir novos conhecimentos, que lhes permitam acompanhar a renovação das técnicas peculiares a cada trabalho.

Esta experiência oferece, portanto, a certeza de ser salutar a orientação seguida, mas denuncia, por outro lado, a extensão do trabalho a realizar para que se ponha a questão nos seus devidos termos, quais sejam: impregnar o servidor do espírito do próprio aperfeiçoamento, como medida de benefício comum, e prover à administração de elementos humanos capazes de melhorar continuamente os seus trabalhos.

Um dos setores do serviço público em que mais se tem feito sentir a necessidade de pessoal especializado é, sem dúvida, o Departamento dos Correios e Telégrafos. Em vista dessa necessidade, foi criada, pelo Decreto n.º 24.156, de 23 de abril de 1934, naquela repartição, uma Escola de Aperfeiçoamento, com a finalidade de ministrar, no Distrito Federal, o ensino básico, normal e de aperfeiçoamento, bem como de superintender aos cursos que viessem a ser criados nas Diretorias Regionais.

Examinando aquela legislação, verificou o D. A.S.P. que a maior parte dos seus dispositivos — mormente os que se referem à organização dos currículos, à administração escolar, à orientação geral do ensino e aos processos de controle do aproveitamento — já não satisfaz às necessidades atuais, tornando-se indispensável uma reforma completa para que a Escola pudesse atingir às suas verdadeiras finalidades.

Em vista disso, o problema foi estudado demoradamente, tendo sido elaborado um projeto de reorganização da referida Escola, — aprovado pelo Presidente da República a 14 de novembro último — o qual, entre outras, contém as seguintes providências:

- a) confere à Escola a atribuição de formar e de aperfeiçoar o pessoal, para o que distribui os cursos em Cursos de Formação e de Aperfeiçoamento;
- b) permite a realização de cursos avulsos, para estender o âmbito do ensino, quando necessário;
- c) confere à Escola a atribuição de controlar os cursos e exames realizados nas Diretorias Regionais;
- d) adapta os diferentes cursos aos diversos tipos de pessoal daquela repartição, a fim de proporcionar-lhes treinamento sistemático;
- e) estrutura racionalmente os currículos, consoante as finalidades do ensino;
- f) exige, para matrícula nos Cursos de Formação, requisitos intelectuais definidos, de modo a homogenizar as turmas e a possibilitar a matrícula somente a candidatos que possam seguir os cursos com proveito;
- g) restringe a matrícula nos Cursos de Aperfeiçoamento a servidores que pertençam às carreiras ou séries funcionais correspondentes, ou então, mediante autorização do Diretor Geral do Departamento de Correios e Telégrafos, a outros servidores que exerçam atividades congêneres;

- h) dispensa os servidores dos seus trabalhos normais durante a realização dos cursos, com o objetivo de obter maior aproveitamento nos mesmos e de possibilitar, por meio da intensificação do estudo, que a eles se submetam servidores lotados nas diferentes Diretorias Regionais, sem precisarem se afastar, por tempo demasiadamente longo, de suas repartições;
- i) estabelece o contrôlo do aproveitamento, por meio de exames e de provas parciais;
- j) estabelece obrigações escolares bem definidas;
- l) recomenda que os métodos de ensino sejam adaptados às disciplinas;
- m) cria, para assegurar melhor administração, as funções gratificadas de Diretor da Escola, de Secretário da mesma e de Secretário do Diretor;
- n) define as atribuições dos responsáveis pela administração e pelo ensino.

Dessa forma, fica o Departamento dos Correios e Telégrafos dotado de uma instituição moderna de ensino, com capacidade para atender à premente necessidade de formação de pessoal especializado que presentemente se faz sentir naquele importante setor da administração federal.

A filosofia na Bolívia

GUILLERMO FRANCOVICH

Diplomata boliviano e Professor Catedrático da Universidade de Sucre

(Conferência pronunciada em 13 de novembro de 1944, sob os auspícios da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.)

Antes de entrar no tema da presente conferência, julgo conveniente fazer breves considerações sobre as atividades filosóficas nos países da América Latina.

Por motivo da publicação de meu livro "Filósofos brasileiros", fizeram-me freqüentemente a observação de que não há filósofos latino-americanos e que, por conseguinte, não os há no Brasil.

As razões fundamentais dos que pensam desse modo são as seguintes: primeiro, o pensamento nos países latino-americanos não é mais do que a reprodução das idéias da Europa. Não existe entre nós pensador original. Em segundo lugar, os pensadores latino-americanos não têm realizado senão ensaios fragmentários de especulação filosófica, sem haver chegado a tratar de temas metafísicos e gnosiológicos, nem a ordenar seu pensamento dentro de um verdadeiro sistema.

Apesar dessas observações, julgo que se pode falar de uma filosofia latino-americana, assim como de uma filosofia brasileira.

A originalidade não é condição indispensável para que exista uma atividade filosófica. Se o fôsse, a história da filosofia não conservaria senão os nomes de quatro ou cinco clássicos gregos e de um ou dois franceses e alemães. Tão pouco seria possível falar de filosofia latina, medieval, espanhola e russa. O pensamento filosófico gira em torno de uns tantos temas capitais e procura explicá-los combinando determinadas soluções. A história da filosofia contém, pois, infinitas repetições.

Se se exigisse a originalidade como condição para a atividade filosófica, chegar-se-ia praticamente a destruir a filosofia, que passaria a ser uma forma de expressão pessoal,

quase lírica, quando na realidade é uma disciplina com problemas próprios, rigorosamente definidos, em que a originalidade tem tão pequeno campo como nos outros ramos do saber humano e onde as verdadeiras inovações são muito raras e devidas a cérebros excepcionais.

A atividade filosófica existe, sem que seja necessária a originalidade em seus cultores, sempre que o pensamento se eleva acima das preocupações imediatas e adota idéias gerais sobre a realidade universal e sobre a essência do homem.

As formas que tomam essas idéias, as influências a que obedecem, a ação que exercem na coletividade, variam com os países e com as épocas. E são essas variações, precisamente, que caracterizam a atividade filosófica dos diferentes povos.

Também não é necessário que um pensador seja sistemático ou trate de temas metafísicos e gnosiológicos para ser considerado um filósofo. A filosofia inclui em seu campo problemas morais, jurídicos, estéticos, antropológicos, etc. E ninguém poderá negar que esses problemas têm sido estudados por nossos povos.

Sem esquecer que na América Latina existiram pensadores sistemáticos que se preocuparam com problemas metafísicos e gnosiológicos, é indiscutível que tivemos homens que passaram a vida infatigavelmente voltados para seu próprio pensamento e para o pensamento alheio, com o objetivo de conhecer o supremo destino do ser humano no universo e na sociedade, que lutaram, às vezes heróicamente, para dar a seus povos, através do livro, da cátedra, do jornal, roteiros ideológicos que os orientassem nos intrincados caminhos da história e da vida.

Há pouco, o eminente filósofo espanhol refugiado no México, José Gaos, expôs em um seminário coletivo realizado na capital azteca interessante tese sobre o pensamento latino-americano. Caracterizou-o dizendo que se orienta para "os problemas e temas da estética e tem preferência e fé na virtude pedagógica ético-política da estética, fé que remonta aos mais antigos pensadores da raça espanhola".

Ademais, Gaos profetizou uma evolução do pensamento ibero-americano para formas novas de religiosidade. No debate que se travou no seminário, com a intervenção de eminentes catedráticos espanhóis e americanos, predominou, a este último respeito, a tese de que o pensamento latino-americano caminha no sentido de uma concepção estética. A ser isso verdade, ao brasileiro Graça Aranha caberia a honra de ter sido um precursor desse movimento, pois todas as suas idéias giravam em torno da estética da vida.

Quaisquer que sejam as características do pensar filosófico latino-americano e qualquer que seja seu destino, é um fato que esse pensar existe. E quanto ao Brasil apenas direi duas coisas: uma é que Sylvio Romero já realizou um estudo sobre a *evolução da filosofia brasileira*, em um livro publicado em 1876, isto é, há quase setenta anos; e a outra é que o brilhante pensador Euryalo Canabrava acaba de publicar aqui um livro sobre Descartes e Bergson, que por sua penetração, riqueza de sugestões e elegância de estilo, constitui uma obra que poderia honrar a literatura filosófica de qualquer país do mundo.

Acredito que a exposição que a seguir farei sobre a história da filosofia em meu país, extraindo-a de um trabalho mais extenso que se publicará brevemente em Buenos Aires, completará estas considerações, mostrando a significação que as idéias filosóficas têm na vida de nossos povos.

*
* *

Como se sabe, nas épocas anteriores à descoberta da América, o atual território boliviano foi habitado por populações indígenas muito evoluídas. Às margens do lago Titicaca acham-se as ruínas de Tiahuanacu, ruínas misteriosas e admiráveis, que revelam haverem atingido um elevado nível de cultura os homens que as construíram.

No mesmo lago Titicaca, segundo contam as tradições, teve seu berço a civilização dos Incas, que se radicou depois em Cuzco, constituindo o império do Tahuantinsuyo, cujas instituições econômicas e políticas e cujas criações artísticas são na atualidade objeto dos mais atentos estudos.

Conseguiram essas culturas elaborar uma filosofia propriamente dita? Muitos investigadores opinam no sentido de que o pensamento das populações précolombianas elevou-se até a ordem metafísica.

O Padre Josef de Acosta, cronista colonial, que escreveu a "História Natural e Moral dos Índios", afirmava, por exemplo, que os indígenas, em suas concepções religiosas, haviam chegado a uma espécie de interpretação platônica do mundo. A reverência que tinham por todos os objetos que os rodeavam significava, em sua opinião, que viam nos ditos objetos não somente sua realidade sen-

sível, senão também seus arquetipos divinos e invisíveis.

Procurou-se, outrossim, dar um sentido cosmogônico ao culto que os Incas consagravam ao sol e à lua, atribuindo-o a concepções que seriam mais próprias dos persas ou dos gregos que dos indígenas americanos.

Recentemente, o escritor boliviano Alberto Zelada, em seu livro sobre o Kollasuyo, dizia que a paisagem excepcional do planalto e da cordilheira andina exerceu influência tão grande sobre os índios que deu origem a concepções que revelavam uma admiração profunda pela grandiosidade da natureza.

O prestigioso investigador das ruínas de Tiahuanacu, Arturo Posnanski, sustenta atualmente que o "signo escalonado", que se encontra em todas as decorações indígenas, é um símbolo dos Andes. "Esse símbolo — diz — era não só de significado teogônico, mas também a expressão de um conceito cosmológico". Embora não se possa fazer uma afirmação categórica, porque não se estudou devidamente a questão, parece que tais opiniões não são exatas.

É quase certo mesmo que os índios não chegaram a uma concepção filosófica do mundo. Viviam dentro da natureza, numa espécie de imersão mística e mágica. Para eles, as pedras, as montanhas, as fontes, os animais, os astros e os meteoros eram objetos animados, dotados de vida e de poderes maravilhosos. Estavam nessa fase de pensamento quase poético, para o qual as forças naturais são manifestações da vontade que possui cada um dos seres do mundo, vontade caprichosa e arbitrária, que não está sujeita a ordem alguma. Careciam, portanto, dos elementos lógicos indispensáveis para chegar à concepção do mundo como uma realidade alheia a si próprios. Não podiam, por conseguinte, ter uma verdadeira filosofia. Não haviam passado da concepção mágica que é característica da mentalidade que foi estudada e definida por Levy Brühl como a *mentalidade primitiva*.

*
* *

O pensamento boliviano, como o de todos os países latino-americanos, começou a definir-se com a conquista ibérica. Uma das primeiras preocupações dos espanhóis com relação às populações americanas foi sua catequização. As "Leys de Indias" começavam com uma "exortação à fé", que assim dispunha: "Mandamos a los naturales y españoles y otros cualesquier cristianos de diferentes provincias o naciones, estantes o habitantes en los dichos nuestros reinos y reinos y señorios, islas y tierra firme, que regenerados por el santo sacramento del bautismo, hubieren recibido la Santa Fe, que firmemente crean y simplemente confiesen el misterio de la Santísima Trinidad, Padre, Hijo y Espíritu Santo, tres personas distintas y un solo Dios verdadero, los artículos de la Santa Fe y todo lo que tiene, enseña y predica la Santa Madre Iglesia Católica Romana. Y, si con animo pertinaz y obstinado erraren y fueren endurecidos en no tener y creer lo que la Santa Madre Iglesia tiene y enseña, sean castigados con las penas impuestas por derecho, segun y en los casos que en el se contiene".

Em consequência, a Bolívia colonial esteve, desde sua origem, submetida a um regime destinado a conduzir os homens para uma organização da existência baseada nos

princípios religiosos. As diversas instituições da vida civil e política deviam fazer de cada homem, na medida do possível, um ser teológico, capaz de ganhar na terra os merecimentos necessários para obter depois a vida eterna.

O cumprimento dos deveres religiosos era imposto não só pelas autoridades eclesiásticas mas também pelas autoridades políticas. O pensamento estava sujeito a um rigoroso controle. E os Tribunais da Inquisição funcionaram nas cidades andinas como funcionaram na Espanha.

Os missionários cuidavam de difundir os princípios da fé entre os aborígenes, que com dificuldade iam adaptando suas idéias às concepções demasiado elevadas que se lhes queriam inculcar.

E, ao mesmo tempo que o labor da propaganda da fé, realizava-se uma intensa campanha contra as crenças indígenas. A chamada "extirpação das idolatrias" foi determinada por uma resolução do Segundo Concílio, que se celebrou em Lima em 1567, nos seguintes termos: "Que los curas avisen públicamente y con mucho ahinco en tres dias de fiesta ante notario y testigos a todos los indios manifesten las huacas o ídolos públicos y particulares y después de manifestados éstos se derriben y disipen totalmente". A extirpação das crenças e dos cultos indígenas realizou-se sistematicamente e chegou a ter método e processos bem definidos, que se podem estudar no conhecido livro que a esse respeito escreveu o Padre Josef de Arriaga na época colonial.

A história do pensamento boliviano nessa época é uma das mais interessantes da América do Sul. As atividades culturais alcançaram então um desenvolvimento excepcional.

Para explicar o fato convém recordar que, durante a Colômbia, a vida social e econômica no território que atualmente ocupa a Bolívia era uma das mais intensas do continente. Nessa época, em que os conquistadores e colonizadores ibéricos só viam na América um prodigioso manancial de metais preciosos, as minas bolivianas exerceram uma fascinadora atração. Francisco Pizarro saiu do Panamá e descobriu o Perú seduzido pela fama de que as ditas minas já gozavam entre os indígenas da América Central; os conquistadores do Rio da Prata subiram o rio e galgaram as serranias andinas obedecendo ao mesmo fascínio.

As minas bolivianas corresponderam prodigamente ao sonho dos aventureiros e sobretudo o Serro de Potosi, que se encontra em pleno território boliviano e cuja riqueza tornou-se proverbial no mundo. Já Cervantes pôs nos lábios de Dom Quixote o famoso elogio: "Vale un Potosi"...

A prata potosina saía pelo Perú e uma grande frota a levava ao Panamá, de onde outra não menor a depositava nos portos metropolitanos. Com essa riqueza, a Espanha manteve os esplendores de sua Idade de Ouro e pôde continuar sendo o império "sobre cujos domínios nunca se punha o sol".

Ao pé da mina ergueu-se uma cidade, que é uma jóia de arquitetura colonial espanhola, com uma povoação de cerca de 200.000 habitantes, cifra extraordinária, pois nessa época Paris tinha pouco mais do que isso. Potosi provocou o aparecimento de outras cidades andinas e deu

vida a vários portos do oceano Pacífico. A poucas léguas dessa Califórnia colonial fundou-se a cidade de Charcas, onde os mineiros afortunados entregavam-se placidamente ao gozo de suas riquezas.

Charcas muito cedo teve uma Universidade, um arcebispado e uma Auditoria Real. E os prelados, os catedráticos e os auditores mantiveram uma atividade cultural cuja influência fez-se sentir na história dos povos que se acham entre os Andes e o Prata.

Desde os primeiros tempos da colônia, a Igreja interessou-se pela vida intelectual dos povos americanos. Seu critério aparecia exposto no Breve do Papa Urbano VIII, de 29 de março de 1634, que no tópico referente ao assunto dizia: "Considerando que o estudo das letras aumenta consideravelmente a fé católica e a propagação do culto divino, assim como também o conhecimento e amor à verdade e à justiça, com imenso prazer temo-nos preocupado com tudo aquilo que pode, sem nenhum obstáculo, conduzir ao fim e às aspirações da juventude que se dedica as letras".

Dentro desse critério, o Pontificado autorizou jesuítas e franciscanos a fundarem universidades, cujo aparecimento na América se deu quando ainda não se havia passado meio século de seu descobrimento.

A vida intelectual da Bolívia colonial concentrou-se em torno da Universidade de Charcas, que foi fundada a 27 de março de 1624, em virtude de um Breve do Papa Gregório XV, que autorizava os jesuítas a fundar estabelecimentos de estudos nas províncias da América e nas Filipinas, sempre que não houvesse universidades em duzentas léguas ao redor.

Na patente de fundação dizia o Padre Joan de Frias Herrán, Preposto Provincial da Companhia de Jesus no Perú, que a criação da Universidade se fazia para "mostrar el amor que nuestra Compañia tiene a esta ciudad y al aumento de su Republica, dando a sus hijos doctrina y letras con que virtuosamente vivan y puedan ser honrados y aprovechados y se logren sujetos de grandes esperanzas".

Na mesma patente dispunha o Provincial: "Señalo e instituyo seis cátedras las dos de teologia escolástica, prima y de visperas, una de teologia moral, otra de artes y filosofia, dos de latinidad, la una de mayores y humanidades y la otra de medianos y menores. Y agrego juntamente a esta Universidad la cátedra de lengua aymara que por merced de Su Majestad tiene nuestro Colegio".

Durante o século XVII, discutiam-se na Europa os sistemas filosóficos que haviam aparecido como expressão das transformações intelectuais provocadas pelo Renascimento. Descartes publicara em 1637 seu "Discurso sobre o Método" e em 1641 suas "Meditações Filosóficas", produzindo essa revolução do pensamento que consistiu em renunciar a toda autoridade e em converter a análise, o critério pessoal, na base de todo conhecimento. Hobbes, em seu "Leviathan", editado em 1651 e tão ardorosamente discutido, transportou aos conhecimentos filosóficos, à moral e à política, os métodos das ciências naturais e provocou escândalo com suas famosas afirmações de que o homem é lobo do próprio homem, de que o direito é a lei do mais forte e de que o Estado é o supremo senhor dos ho-

mens. Em 1667, depois da morte de seu autor, viera a lume a "Ética" de Spinoza, que construía com raciocínios de tipo matemático um sistema panteísta e dava uma visão desumanizada do mundo. Finalmente, Leibnitz, tanto em sua "Teodicéia" como em sua "Monadologia", publicadas em 1710 e em 1714, respectivamente, havia tentado harmonizar o pensamento cristão com o racionalismo de Descartes, Spinoza e Hobbes.

A Universidade de Charcas não conheceu essas obras. Os jesuítas adotaram, desde a fundação da Companhia, a filosofia de São Tomás, que foi a que ensinaram nas aulas da Universidade andina.

O fato de terem os estudantes da Universidade de Charcas, como base de seus estudos, a filosofia tomista, deu-lhes essa concepção harmoniosa e profunda do mundo, essa elevada visão das realidades humanas que constitui a essência do pensamento católico. E deu-lhes ao mesmo tempo essa habilidade dialética, essa predisposição casuística com que se fizeram famosos os doutores de Charcas durante a época colonial.

O tomismo jesuíta, porém, não era completamente fiel a São Tomás. Depois do século XIII, em que havia sido escrita a "Suma Teológica", conheceram os homens esse prodigioso período de fermentação espiritual que foi o Renascimento e viveram os problemas delineados pela reforma luterana e a contra-reforma católica. O tomismo dos jesuítas do século XVII trazia a marca dessas novidades, especialmente no que se refere às idéias políticas. Os jesuítas surgiram na Igreja, sobretudo como uma força destinada a conter os avanços do protestantismo. Ao ascetismo que os reformadores pregavam, os jesuítas opuseram uma concepção humana da vida moral e religiosa. E frente ao absolutismo dos monarcas luteranos levantaram um sistema de idéias políticas quase revolucionárias. São famosas as doutrinas dos Padres Mariana e Molina sobre a necessidade de que os reis se submetessem à lei como todos os demais homens e sobre a legitimidade do regicídio, quando este fosse considerado justo pela opinião do povo e dos homens eminentes da coletividade.

A Universidade de Charcas difundiu, pois, entre os estudantes, a filosofia escolástica e ao mesmo tempo as arrojadíssimas idéias políticas dos jesuítas, desse modo preparando os ânimos para o movimento emancipador do domínio espanhol que se iniciou na Bolívia em maio de 1809.

A Universidade, que funcionava na cidade então sede da Auditoria de Charcas e do Arcebispado de Prata, chegou a ter enorme prestígio. "De milhares de quilômetros de distância — diz o escritor boliviano Jaime Mendoza — atravessando, no lombo de mulas, altas cordilheiras, planaltos imensos, regiões despovoadas, vinham até à velha capital dos Charcas os peregrinos da idéia, os pesquisadores do saber e da ciência. Assim Charcas tornou-se uma nova Meca e sua Universidade um santuário".

Os jesuítas deixaram a Universidade em setembro de 1767, em virtude da ordem geral de expulsão decretada pelo Rei Carlos III.

Devido a esse fato e à difusão que tiveram no país obras inspiradas nas novas idéias filosóficas, especialmente o "Teatro Crítico" do Padre Feijó, começou a produzir-se na Bolívia a decadência da filosofia escolástica. E já em

princípios do século XIX, o fiscal da Auditoria de Charcas, Victoriano de Villaba, expressava a necessidade de abandoná-la, em discurso pronunciado na Universidade, dizendo: "Pode aspirar a ser chamada culta uma nação em que se ministra um sumário ensino das ciências verdadeiras e onde se estuda um número infinito de cátedras de escolástica? Pode ser culta sem geografia, sem aritmética, sem matemática, sem química, sem física, sem línguas mães, sem história, sem política, nas Universidades, tendo apenas filosofia aristotélica e leis romanas, cânones, teologia escolástica e medicina peripatética?"

*
* *

A derrocada do escolasticismo produziu-se com a aparição da filosofia enciclopédista, cujas doutrinas determinaram a revolução contra a metrópole espanhola e criaram no país uma mentalidade nova, rebelde às crenças religiosas e orientada em sentido naturalista e até materialista.

Como se sabe, os enciclopédistas eram o grupo de escritores franceses que, sob a direção de d'Alembert, primeiro, e de Diderot, depois, compôs a "Enciclopédia das Ciências, Artes e Ofícios", que se publicou em Paris entre 1751 e 1780.

Os enciclopédistas não constituíam uma escola filosófica propriamente dita. Enquanto uns, como Rousseau, eram românticos e religiosos, outros eram ateus e materialistas como Holbach. Tinham, porém, certas características comuns que lhes permitiram exercer poderosa influência e transformar as instituições de sua época.

Eram na totalidade empiristas e naturalistas. Pensavam que o homem só podia chegar à verdade moral e filosófica pondo-se em contato imediato com a natureza. Davam à razão a autoridade suprema, tanto na vida do pensamento como nas regras da conduta.

Esses antecedentes filosóficos conduziam-nos naturalmente à crítica apaixonada de tudo o que representasse autoridade ou tradição. Frente à Igreja e ao Estado sua atitude era francamente subversiva. Tinham a convicção de que os homens podiam destruir todas as formas tradicionais da vida e criar sobre suas ruínas, apenas com o auxílio da razão, novas e perfeitas realidades sociais e humanas.

A Enciclopédia era uma obra monumental que constava de trinta e cinco tomos. Em 1806 fez-se uma edição espanhola em apenas dez volumes, que chegou à América apesar das rigorosas proibições existentes em matéria de livros. Todavia, mais que a própria enciclopédia, as obras de alguns enciclopédistas circulavam entre as pessoas cultas de Charcas e sobretudo entre os estudantes da Universidade, que se reuniam para discuti-las apaixonadamente, procurando encontrar suas aplicações ao país. Os escritores que tiveram maior difusão foram Filanghieri, autor da "Ciencia de la Legislación", Raynal, autor da "Historia Filosófica e Política dos Estabelecimentos e do Comércio dos Europeus nas duas Índias" e, principalmente Rousseau, cujo "Contrato Social" foi o Evangelho dos homens que fundaram a Bolívia, como o foi de quase todos os revolucionários latino-americanos de princípios do século passado.

Esses livros agitaram os espíritos dentro e fora das aulas da Universidade de Charcas e sua influência não só se fez sentir na Bolívia como também na Argentina, pois Mariano Moreno, Bernardo Monteagudo e pelo menos quatorze dos vinte e oito deputados que proclamaram a independência das províncias do Rio da Prata, em 9 de junho de 1810, haviam estudado na Universidade de Charcas.

A ação das idéias enciclopedistas foi tão grande na Bolívia, que seu espírito dominou quase absolutamente até a metade do século XIX, manifestando-se na vida pública, no ensino, nos costumes.

Os fundadores da República e os homens que se encarregaram de consolidá-la, receberam do enciclopedismo sua fé nos ideais republicanos e na eficácia da cultura, sua confiança romântica nas virtudes da humanidade e o culto dos direitos do homem.

Assim, a Assembleia de 1826, que devia discutir a forma de constituição política do país, que acabava de emancipar-se, rejeitou o projeto de governo vitalício do próprio Simon Bolívar. Não obstante o imenso prestígio que tinha o Libertador, pelo seu gênio e pela sua glória, os deputados bolivianos ousaram negar a aceitação do projeto por considerá-lo demasiado absolutista e contrário aos ideais democráticos. Com efeito, para escrever seu projeto de Constituição, Bolívar inspirara-se nas idéias do filósofo utilitarista Jeremias Bentham, que considerava as doutrinas dos enciclopedistas demasiado abstratas para serem realizáveis, sobretudo nos países americanos recém-constituídos.

Sob a influência do enciclopedismo, a Bolívia adotou o regime democrático representativo, estendendo o direito de cidadania até aos indígenas; a escravidão foi abolida; a instrução era ministrada com uma orientação naturalista; foi adotado no direito civil o código de Napoleão, que era a encarnação do individualismo liberal; em direito penal, adotou-se o Código Penal que a Espanha pusera em vigor em 1822, inteiramente baseado nas doutrinas de Beccaria, por sua vez influenciado pelo enciclopedismo.



Por volta de 1845, produziu-se no pensamento filosófico da Bolívia nova modificação fundamental, cuja manifestação oficial foi o decreto orgânico das Universidades de 25 de agosto do referido ano.

Como se sabe, depois do auge do sensualismo e do enciclopedismo, produziu-se na Europa um movimento de retorno às concepções tradicionais em filosofia e em religião. E em lugar de Voltaire, Rousseau, Holbach, Montesquieu, etc., surgiram como novos astros do pensamento Chateaubriand, Lammenais, De Bonald, De Maistre. E quase a seguir surgiu o ecletismo, cujo fundador, Cousin, sustentava uma filosofia de tipo espiritualista.

Acompanhando esse movimento europeu, na Bolívia produziu-se um retorno às concepções tradicionais. A religião readquiriu seu velho prestígio e os pensadores católicos retomaram no ensino o lugar que ocuparam Holbach, Destutt de Tracy, Bentham ou Locke. Tornou-se obrigatório o aprendizado do catecismo nos colégios. Os artigos 41 e

45 do regulamento da Universidade, e dos Colégios de La Paz, determinavam o ensino da filosofia e da história de acordo com Bossuet.

O predomínio do ecletismo teve como imediata consequência o repúdio das tendências que caracterizaram a época da influência enciclopedista. Eis aqui, por exemplo, o que escrevia em 1867 D. Domingo Bustillo num interessante folheto: "Os textos designados para o ensino nos colégios da República, na época de nossa emancipação política, continham princípios irreligiosos e doutrinas anti-sociais que, ofuscando as claras noções da virtude e da justiça, exaltaram a filosofia sensualista, que tem por consequências precisas o ateísmo, o materialismo e o fatalismo; que na moral reconhece por único móvel e fim das ações humanas o interesse pessoal e que em legislação e política conduz ao mesmo sistema utilitário de Bentham. Holbach e Destutt de Tracy foram, pois, os textos favoritos daquela perversa filosofia intelectual e moral, posta tão em voga no século passado pelas obras psicológicas de Locke".

O movimento espiritualista teve na Bolívia ampla repercussão. Fizeram-se no país várias traduções dos mais notáveis ecléticos franceses e publicaram-se algumas obras originais sob sua inspiração. Pela exiguidade do tempo, limitar-me-ei apenas a citar os escritores e as obras publicadas: o juriconsulto e escritor Pedro Terrazas, que já havia traduzido para o castelhano as "Harmonias Econômicas" de Bastiat, publicou em Potosi, em 1 de janeiro de 1845, uma tradução da "Filosofia Moral do Século XVII" de Victor Cousin. Felix Reyes Ortiz, Reitor da Universidade de La Paz, publicou naquela cidade, em 1860, um breve "Compêndio de Fundamentos de Religião" e, em 1855 uma tradução do "Compêndio de Filosofia" de A. Delavigne. Luiz Quintin Vila, professor em Cochabamba, editou em 1889 sua "Lições de Filosofia Elementar" que era uma adaptação da obra de Ch. Benard "com poucas alterações e acréscimos tomados de diversas fontes", como explicava o próprio autor. Victoriano San Román escreveu em 1873, em Cochabamba, interessantíssimo livro intitulado "Elementos de Filosofia Moderna". Na introdução explicava a origem de sua obra da seguinte forma: "O estado da sociedade atual, bem como a civilização, exigem com urgência o estudo atento da filosofia. Por esta razão e pelo desejo de nos opormos à propagação das doutrinas materialistas, fomos levados à elaboração do presente curso elementar". Rigoberto Torrico, emérito professor, infelizmente morto em plena juventude, publicou em 1854, uma tradução do "Curso Elementar de Filosofia" de Damiron. Finalmente, entre os ecléticos bolivianos merece menção especial Luis Velasco, professor da Faculdade de Direito de Sucre, que em 1848 publicou um "Curso Completo de Direito Natural", na realidade um tratado de ética, no qual Velasco mostrava marcadas preferências pela filosofia moral de Kant.

Ao lado da filosofia moral de Cousin, a partir de 1870, teve influência na Bolívia a filosofia de Krause, que se propagou na Espanha por Sanz del Rio e Giner de los Rios, que fizeram do Krausismo talvez o mais poderoso movimento filosófico espanhol do século XIX.

As idéias de Krause foram conhecidas na Bolívia através de seu discípulo Enrique Ahrens, cujo "Curso de Direito Natural" se editou pelos menos duas vezes no país.

Sob a influência das idéias de Ahrens, o professor José R. Mas publicou em La Paz, em 1879, uma pequena obra intitulada "Noções de Direito Natural ou Filosofia do Direito", sumamente interessante.

*
* *

A influência das doutrinas ecléticas, com sua vigorosa reação contra o sensualismo, com seu franco espiritualismo, que arrestavam as concepções religiosas, manteve-se irrefutada mais ou menos até 1880.

Nessa época, devido em parte à comoção que produziu no espírito do país a Guerra do Pacífico e, em parte, a que da Europa sopravam novos ventos filosóficos, o pensamento boliviano começou a sofrer outra transformação fundamental.

Introduziu-se no país o positivismo, que fôra fundado em França por Augusto Comte e que tanta influência exerceu na América Latina.

Tinha o positivismo princípios que o aproximavam dos problemas de ordem social e política. A lei dos três estados, segundo a qual a humanidade havia passado primeiro pela etapa teológica, depois pela metafísica, para chegar finalmente à positiva, em que a ciência experimental teria o governo da existência humana, constituía sugestiva interpretação da história. Ademais, ao afirmar que a ciência transformaria o mundo fazendo com que a natureza se submetesse aos desígnios do homem, o positivismo abria perspectivas novas e uma visão de progresso ilimitado, que deviam refletir-se necessariamente na vida social.

Assim se explica que o positivismo se haja vinculado com a política boliviana, dando origem aos partidos liberal e conservador, os primeiros partidos políticos baseados em princípios filosóficos.

O partido liberal organizou seu programa com algumas das idéias positivistas. E como reação surgiu o partido conservador, composto de elementos do governo de então, que orientou suas doutrinas no sentido da defesa das idéias, que o ecletismo e o catolicismo vinham inculcando na mentalidade do país.

O positivismo viveu na Bolívia ao fragor das lutas políticas e por isso mesmo obteve a adesão apaixonada que apenas costumam receber as bandeiras partidárias.

E enquanto os positivistas pregavam o livre pensamento, o ensino leigo, a separação da Igreja do Estado, o casamento civil, o divórcio absoluto, a secularização dos cemitérios e a orientação do ensino no sentido das novas doutrinas que repudiavam todo princípio religioso, o partido conservador erguia-se como defensor das grandes instituições tradicionais do país. Eis como definia as tendências desse partido seu fundador Mariano Baptista: "Liberdade na ordem, na ordem vinculada à lei social do cristianismo. Nossas liberdades sociais e políticas conquistadas sobre as tiranias individuais, queremos mantê-las sem extravio nas correntes do jacobinismo, tirania coletiva, anônima e variada, mais sangrenta e variada nos meses de dominação que a tirania dos reis num século de império. E porque queremos manter essas liberdades isentas de sofismas em sua concepção, isentas de violência em sua prática, porque queremos isso, chamamo-nos conservadores".

A divulgação do positivismo, mais que por obra de indivíduos eminentes, fez-se na Bolívia por grupos de intelectuais, não completamente homogêneos, que atuavam nos diferentes centros da República e entre os quais não chegou a destacar-se uma personalidade de exceção.

À propaganda dos positivistas os corifeus conservadores se opuseram com grande energia, na tribuna, na imprensa e no livro. Na polêmica, que foi uma das mais apaixonantes da história do pensamento boliviano, lutaram com brilho extraordinário duas grandes personalidades do partido conservador: Mariano Batista, grande orador, que foi presidente da República, e Miguel de los Santos Taborga, Arcebispo de Sucre e sem dúvida um dos mais eminentes prelados da Bolívia.

Nessa época, em que todo o país seguia com paixão a ardente polêmica entre positivistas e espiritualistas, viveu em Santa Cruz um pensador que certamente é um dos expoentes do pensamento filosófico boliviano: Mamerto Oyola Cuellar.

Em 1886 escreveu seu único livro, "A Razão Universal", publicado em Barcelona em 1889. Nessa obra Oyola Cuellar sustentava que o pensamento de sua época se dividia em três grandes correntes filosóficas: o ceticismo kantiano, o panteísmo idealista de Hegel e o materialismo. Considerava funestas essas doutrinas, não só porque levavam à negação das verdades mais interessantes para o homem: Deus e a alma, senão também porque na vida social e política conduziam à negação da personalidade humana e ao apoio do cesarismo. Oyola pensava que esses erros provinham de uma só fonte: a filosofia de Locke. E propunha, para afastá-la, o retorno aos grandes princípios da filosofia cartesiana.

Oyola Cuellar não exerceu influência notável no pensamento filosófico do país, sobretudo pelo fato de que sua obra, desordenada e cheia de repetições fatigantes, não chegou a ter a difusão que merecia.

Em 1889, a Bolívia passou por uma nova crise política. O partido liberal, por meio de uma revolução, conseguiu derrubar os conservadores e tomar o poder. O movimento repercutiu em toda a vida nacional.

Com o triunfo dos liberais passou o positivismo a ter ascendência oficial. Sua influência fez-se sentir na educação pública, nas instituições e na vida moral e intelectual do país.

A instrução tanto civil como eclesiástica, passou ao controle do Estado. Fundou-se a primeira escola normal de professores, que iniciou a transformação das atividades educacionais, segundo as tendências mais modernas da pedagogia. O ensino de religião e doutrina cristã foi suprimido nas escolas e colégios oficiais. Decretou-se a lei do casamento civil. Iniciou-se o estudo objetivo das realidades nacionais, que assumiu aspectos amargos na obra de Alcides Arguedas, que publicou em princípios do século um livro de sociologia, "Povo enfermo", que alcançou renome continental e cujas idéias deixaram profundos vestígios no espírito nacional. Nos colégios ensinavam-se as doutrinas transformistas e monistas. Nas Universidades, a religião e a filosofia eram consideradas definitivamente predestinadas à extinção. Nas Faculdades de Direito criaram-se as cátedras de Sociologia e Criminologia. Formou-

se, em suma, uma mentalidade cientificista e um pouco fanática, que não podia conceber a existência de realidades que ultrapassassem os limites do pensamento biológico e material.

Dentro dessa superficialidade e fanatismo, as doutrinas evolucionistas de Herbert Spencer vieram produzir uma espécie de reação.

Embora Spencer se mantivesse dentro das tradições nitidamente positivistas, suas doutrinas tinham algumas características que pareciam reconduzir o pensamento para as generalizações do tipo filosófico e para a solução das inquietações religiosas. Spencer admitia a existência de algo que se encontrava mais além do limite de nossas investigações e que ele chamava "o incognoscível". Reconhecendo a realidade desse mistério que jamais a ciência poderia chegar a conhecer, Spencer abria as portas à religião e à possibilidade da conciliação entre esta e as ciências, cousa que o positivismo negara categoricamente, declarando que a religião e a metafísica eram estados definitivamente superados pelo pensamento.

Com essas tendências apareceram na Bolívia Luis Arce Lacaze e Daniel Sanchez Bustamante, os dois spencerianos mais notáveis que teve o país e que, separando-se dos positivistas agressivos e radicais em suas negações, representaram a volta às formas menos livres do pensamento e às concepções mais idealistas da vida.

Luis Arce Lacaze nasceu em Sucre em 1872 e morreu em La Paz em 1929. Foi professor, parlamentar e escritor. Publicou vários livros, embora sua maior influência intelectual tenha-se exercido na cátedra. Nos últimos anos de sua vida, interessou-se muito por William James. O pragmatismo, sobretudo pela afirmação de que o critério da verdade de uma idéia deve ser o grau de sua influência estimulante sobre a vida, parecia-lhe de um valor indiscutível.

Daniel Sanchez Bustamante nasceu em La Paz, em 1871, e morreu em Buenos Aires, em 1933. Publicou numerosas obras, entre as quais a mais importante para a filosofia boliviana é seu livro "Princípios de Direito", escrito em 1905. Bustamante orientou seu evolucionismo no sentido da filosofia de Guyau. Em 1926 foi declarado Mestre da Juventude Boliviana, para a qual pregou um idealismo que tinha os acentos do "Ariel" de Rodó.

Também dentro das grandes linhas do positivismo estava Ignacio Prudencio Bustillos, brilhante escritor e pensador vigoroso. Nascido em Sucre em 1895, morreu na mesma cidade em 1928. Em 1923 publicou o "Ensaio de uma Filosofia Jurídica", resumo das lições ministradas em seus cursos da Faculdade de Direito de Sucre, trabalho particularmente interessante, porque corresponde a uma nova época do pensamento boliviano: a crise das concepções liberais, das idéias individualistas da Revolução Francesa, que desde a fundação da República viera dominando no espírito nacional. Prudencio Bustillos filiava-se à escola do tratadista francês Leon Duguit e sustentava que o indivíduo deixara de ser o centro do interesse jurídico, o qual se dirigia para o social. Inspirada em tais idéias, a Constituição Política decretada em 1938, ao referir-se ao direito de propriedade, considerado até então absoluto, estabeleceu a seguinte disposição: "A propriedade é inviolável sempre que exerça uma função social".

Com Prudencio Bustillos, o positivismo boliviano teve seu último representante de valor. E embora alguns de seus postulados continuem atuando em determinados setores intelectuais, pode-se dizer que já pertence ao passado, tendo dado lugar a novas concepções.

*
* *

As modificações operadas no pensamento humano, depois da primeira guerra mundial, tiveram os reflexos conseqüentes na vida intelectual da Bolívia. As duas correntes de idéias mais difundidas na atualidade movem-se em torno da filosofia da cultura, por um lado, e do materialismo histórico por outro.

Ambas as correntes têm manifestações ativas, que vão desde a discussão das idéias nos livros e revistas até o plano das realizações práticas da política.

Como expressão, primeiro, desse anelo de independência cultural que caracteriza atualmente os povos americanos, que não querem reduzir-se ao papel de produtores de matérias primas e consumidores de produtos espirituais e, portanto, obedecendo à influência das sugestivas teorias de Oswaldo Spengler, surgiu na Bolívia uma corrente de idéias que aspira à criação de uma cultura nacional própria e característica. Sustenta esta corrente que a terra, a paisagem, o telúrico têm uma espécie de espírito e atuam sobre o homem, criando formas de vida individuais e sociais, fazendo surgir tipos culturais com fisionomia tão própria como os ambientes geográficos que lhes deram origem.

A terra boliviana é realmente excepcional. Nas cordilheiras, no planalto e nos vales andinos, os homens vivem dentro de uma paisagem extremamente original e expressiva. Por outro lado, na planura boliviana, como dissemos, existiram culturas indígenas com criações próprias e características. É portanto possível pensar que outras possam aparecer com igual originalidade e com igual força expressiva.

Esta corrente da filosofia cultural boliviana, que tem seus precursores em Franz Tamayo e Jaime Mendoza, anima hoje importante grupo de intelectuais bolivianos, entre os quais merecem particular menção Roberto Prudencio, Humberto Palza e Fernando Diez de Medina.

As teorias marxistas do materialismo histórico começaram a ter grande difusão depois da primeira guerra mundial. Rápidamente deixaram de ser tema de simples discussões acadêmicas para converterem-se em doutrinas políticas sob a influência dos acontecimentos mundiais e devido à ação das entidades internacionais criadas para a propagação do marxismo em todo o mundo.

Os representantes mais conspícuos da ideologia marxista na Bolívia são Gustavo A. Navarro e José Antônio Arce, que publicaram valiosos trabalhos de interpretação socio-dialética da realidade boliviana.

*
* *

Independentemente dessas correntes ideológicas vinculadas aos temas culturais e sociais, há presentemente na Bo-

lúvia uma interessante atividade universitária em torno dos problemas que decorrem da filosofia moderna, muito particularmente em relação ao mundo ético e jurídico.

As diversas universidades do país publicam revistas em que se discutem esses problemas. Acabo de receber um livro intitulado "Bases para uma Teoria Integral do Direito", da autoria do professor da Universidade de Sucre — Rafael Garcia Rosquellas, no qual se abandona definitivamente o naturalismo positivista por uma concepção axiológica do direito.

Não há dúvida que desapareceu do país o preconceito contra a filosofia, decorrente do positivismo e há um desejo de dar-lhe toda a importância que merece. Nesse sentido é muito significativo o fato de que em breve inaugurar-se-á na Universidade de La Paz uma Faculdade que concederá grau a licenciados e doutores em Filosofia e Letras.

A Faculdade será dirigida por Roberto Prudencio, que pretende fundamentar os altos estudos que hão de realizar-se ali no sólido conhecimento da realidade nacional. Em declarações feitas a um diário de La Paz, declarou que "a Faculdade dará preferência, na organização dos pro-

gramas, aos aspectos bolivianos, começando desde o primeiro ano com estudos de arqueologia, história, linguística, literatura nacionais, etc., que constituem o complexo que forma a História da Cultura Boliviana. Dêse núcleo central irradiarão os demais estudos humanistas, para chegar à cultura greco-latina. No primeiro ano dos estudos será desde logo ministrado o ensino do latim e do grego, assim como do *aymara* e do *quechua*, que serão obrigatórios desde o primeiro curso da Faculdade".

Com a fundação da Faculdade, a filosofia terá o lugar que lhe compete, como fundamento e antecedente de todo pensamento. A filosofia é a raiz suprema do espírito crítico, impede a proliferação de ideologias caprichosas e, por isso mesmo, é elemento necessário para que indivíduos e povos cheguem a ter plena consciência de si mesmos.

A nova Faculdade dará, em suma, sólidas bases técnicas no estudo da altíssima disciplina intelectual que, embora tenha estado até agora entregue quase exclusivamente ao autodidatismo, exerceu sempre grande influência na vida nacional, como espero ter conseguido demonstrar através das sintéticas informações da presente conferência.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Escrivão

Prosseguindo na divulgação das questões apresentadas em concursos para cargos públicos, realizados pelo D.A.S.P., publicamos a seguir as do último concurso para a carreira de Escrivão (C. 142, outubro de 1944).

PORTUGUÊS E MATEMÁTICA

I — Em cada um dos grupos de frases que se seguem há somente uma certa. Assinale-a, pondo um o dentro do parêntese que a precede. Não emende nem raspe, porque qualquer emenda ou rasura num dos parênteses anulará o grupo em que ela esteja compreendida

- () É justo que se lhes ofereça prêmios pela obra realizada.
- () É justo que se lhe ofereça prêmios pela obra realizada.
- () É justo que se lhes ofereça privilégios especiais.
- () É justo que se lhe ofereçam, a título de estímulo, privilégios especiais.
- () É justo que se lhe ofereçam, a título de estímulo, privilégios especiais.

* * *

- () Quando dava duas horas, estavam fazendo dois anos que aqui cheguei.

- () Quando davam duas horas, faziam dois anos que aqui cheguei.
- () Quando davam duas horas, estavam fazendo dois anos que aqui cheguei.
- () Quando davam duas horas, estava fazendo dois anos que aqui cheguei.
- () Quando davam duas horas, estava fazendo dois anos que cheguei à Lisboa.
- () Quando davam duas horas, estavam fazendo dois anos que cheguei à Petrópolis.

* * *

- () O diretor o informará de tudo, quando estiver consigo.
- () O diretor lhe informará de tudo, quando estiver com V.S.
- () O diretor informará V.S. de tudo, quando estiver convosco.
- () O diretor informar-lhe-á de tudo, quando estiver com V.S.
- () O diretor informará à V.S. de tudo, quando tiver de falar-vos sobre o assunto.
- () O diretor informará a V.S. de tudo, quando tiver de falar-vos sobre o assunto.
- () O diretor informará V.S. de tudo, quando tiver de falar-lhe sobre o assunto.

- () Os membros da diretoria concertaram em responder as queixas dos sócios.
- () Os membros da diretoria concertaram em responder os quesitos.
- () Os membros da diretoria concertaram em responder a diversas perguntas dos sócios.
- () Os membros da diretoria concertaram em responder vários ofícios.
- () Os membros da diretoria concertaram em responder a vários ofícios.
- () Os membros da diretoria concertaram em responder aos quesitos.
- () Os membros da diretoria concertaram em responder à diversas perguntas dos sócios.

* * *

- () O bom cristão crê que Deus o assiste em suas belas empresas.
- () O bom cristão crê que Deus lhe assiste em suas belas empresas.
- () O bom cristão crê que Deus assiste os homens em suas belas empresas.
- () O bom cristão crê Deus assisti-lo em seus belos empreendimentos.
- () O bom cristão crê que Deus, embora assista no Céu, também assiste nossos atos na Terra.
- () O bom cristão crê que Deus, presente a todos os nossos atos, assiste-os em espírito.
- () O bom cristão crê que Deus, presente a todos os nossos atos, assiste-lhes em espírito.
- () O bom cristão crê que Deus, presente a todos os nossos atos, assiste os mesmos em espírito.

II — Forme o plural das expressões abaixo :

Uma questão fácil
Um cidadão abaixo-assinado
Um útil livro-caixa
Uma escola-módulo técnico-profissional
Um raio ultra-violeta
Um guarda-livros gentil
Um cônsul sagaz
Um acôrdo anglo-americano
Um subdiretor amável
Um guarda-real descortês
Um cãozinho hostil
Uma apazível granja-módulo
Um conflito sino-japonês
Um caráter ímpar
Um guarda-mor cristão

III — Mude da voz ativa para a passiva ou vice-versa todos os verbos sublinhados nas frases abaixo, mantendo-os, obrigatoriamente, no mesmo modo e tempo

Ex.: Não foi adquirido por mim o artigo que você me solicitou. Não adquiri o artigo que me foi solicitado por você.

Os alunos que me recomendastes obtiveram as melhores classificações no concurso.

Serão nomeados, imediatamente, pelo órgão competente, os candidatos que a Divisão de Seleção houver habilitado nos concursos.

Se se criarem novos cargos de Escriturário, o Diretor te proporá como interino a um deles.

IV — Escreva sobre o traço a forma de imperativo afirmativo ou negativo compatível com o resto da frase, dos verbos que se acham debaixo da linha

1) Se quiserdes viver tranquilo, ao cumprimento dos deveres e não compromissos ousados.
(ater-se)
(assumir)

2) Quando te sentires mal humorado, a uma biblioteca e aí e com a leitura de bons autores.
(dirigir-se)
(divertir-se) (entreter-se)

3) Lúcia, quando estiverdes indisposta, não a vida nem com os colegas.
(maldizer)
(indispor-se)

4) Se V.S. me quiser ser amável, ao Diretor e dêle uma licença para mim.
(ir)
(requerer)

V — Use o verbo "haver" em lugar do que se acha sob o traço no mesmo modo, tempo e pessoa

Ex.: Não fizeste o que me prometido.
(tinhas)
havia
Não fizeste o que me prometido.
(tinhas)

1) Não cremos que tais cousas se dado por sua culpa.
(tenham)

2) de fazer, então, dois anos que aqui chegara.
(Devia)

3) de requisitar novos auxiliares, se ainda vagas.
(Ter-se-ão)
(existirem)

4) As poucas casas que ainda eram velhas e sem confôrto.
(existiam)

5) Eu julgava que todos se havido bem na execução de suas tarefas.
(tivessem)

VI — Escreva no espaço em branco o relativo conveniente a cada caso (que, quem, cujo, onde, o qual), usando, quando necessário, antes do mesmo, a preposição adequada e flexionando, quando preciso, os relativos "cujo" e "o qual"
Ex. (a) Conheço a pessoa obtiveste essa informação.

No caso um relativo que se poderia usar é a palavra "quem" precedida da preposição "de". Note que, sem a preposição, a frase estaria incorreta :

"Conheço a pessoa de quem obtiveste essa informação".
Ex. (b) Eis o processo me solicitastes.

Um relativo que aí se poderia usar é a palavra "que".
Leia, agora, a frase, depois de escrita a palavra "que":

"Eis o processo que me solicitastes".

Resolva, agora, as demais questões.

1) O aluno pais vos referistes não relatou o fato assististes.

2) As sugestões até ontem se puderam receber, mas não se pode atender, foram encaminhadas ao Diretor.

3) Os concursos acabas de aludir e se está procedendo atualmente, não são difíceis.

4) As pessoas nomes não te lembraste, mas direitos fervorosamente te bateste, estiveram aqui ontem.

5) Os mestres são pessoas ordens deves obedecer e palavras deves acatar.

VII — Ponha o acento representativo da crase no "a"
(= à ou às), quando êle fôr exigido

1) Não obedeci aquele inspetor, mas a essa autoridade, a qual, há pouco, fizeste referência.

2) Tratou-se, ontem, a noite, de questões relativas a festa cívica de 7 de setembro.

3) Solicitei a Sua Senhoria despacho do processo referente a promoção de Carlos.

4) Fui amável aquele cavalheiro e a uma pessoa muito simpática.

5) Estêve aqui a pessoa a cuja família fizeste menção.

VIII — Dê as primeiras pessoas singular e plural do presente do subjuntivo dos verbos abaixo

indeferir
contrapor
recrear
reler
criar
provir
trazer
valer.

IX — Dê, dos verbos abaixo, a 1.^a pessoa do singular dos seguintes tempos:

pretérito perfeito simples do indicativo
pretérito mais-que-perfeito do indicativo
imperfeito do subjuntivo e
futuro simples do subjuntivo

rever (revi— revira — revisse — revir)
perfazer
requerer
prover
intervir
reaver
provir
abster-se
avir-se

X — Assinale, abaixo, com um "c" dentro dos parênteses, a frase ou as frases em que o pronome sublinhado estiver colocado corretamente

- () Quanto mais esforçar-se, mais você se aperfeiçoará.
- () Julgara que Mário se tivesse arrependido do que dissera-me
- () Você só obterá aprovação, quando dedicar-se mais ao estudo.
- () Havia problemas que se não podiam resolver facilmente.
- () Seria-te amável, se me dedicasses mais atenção.
- () Realizar-se-ão amanhã as provas que eu julgava se efetuariam hoje.
- () O diretor, tendo, então, ausentado-se do colégio, não pôde receber-nos.
- () O regulamento determinava se iniciassem as eleições imediatamente.

XI — Preencha os parênteses da 1.^a coluna com os números da segunda, que convierem, conforme a natureza da oração subordinada

1.^a coluna

- () A vereda da virtude é a única que conduz à felicidade
- () Informámo-lo do que sucedera
- () Cientificamos V.S. de que não haverá expediente amanhã
- () Não se podia admitir fôsse Carlos capaz de tanta coragem
- () Êle não me esclareceu se se tratava de questão tão grave
- () "Mais vale o bom nome do que o ouro e a prata"
- () Pôsto que não sejamos ricos, estamos contentes com a nossa sorte
- () Êle não ia ao teatro, sem que levasse consigo o irmão.

2.^a coluna

- (1) Subjetiva
- (2) Objetiva indireta
- (3) Objetiva direta
- (4) Temporal
- (5) Causal
- (6) Terminativa
- (7) Comparativa
- (8) Adjetiva relativa
- (9) Concessiva
- (10) Consecutiva
- (11) Condicional
- (12) Predicativa.

I — Resolva as questões dadas abaixo, orientando-se pelo enunciado das mesmas

Faça os cálculos em ordem na folha apropriada colocando os resultados nos lugares indicados.

$$1 - 6,5 + 4 \frac{3}{5} - 4,766... + 3 \frac{2}{3} = \dots\dots\dots$$

2 — A fração irredutível equivalente à fração $\frac{96}{160}$ é ...

3 — Complete os pontilhados abaixo :

$$500 \text{ dast} = \dots \text{ km}^3 = \dots \text{ dm}^3$$

$$2,50 \text{ ha} = \dots \text{ hm}^2 = \dots \text{ cm}^2$$

4 — $0,05 \text{ kg} + 20 \text{ dag} + 100 \text{ hg} + 1 \text{ cg} = \dots \text{ dag}$

— $20 \text{ cl} + 0,003 \text{ dal} + 1,30 \text{ hl} + 2 \text{ dl} = \dots \text{ cm}^3$

5 — $\sqrt{0,011881} = \dots$

6 — O capital de Cr\$ 15.000,00 será triplicado no fim de 5 anos, se fôr empregado à taxa de % ao mês.

7 — Um trabalho foi executado por um grupo de 33 operários em 240 dias. Para que o mesmo trabalho fôsse realizado em 180 dias seriam necessários operários.

8 — $0,06 \% \text{ de Cr\$ } 12.000,00 = \text{Cr\$ } \dots$

..... % de Cr\$ 1.750,00 = Cr\$ 3,50

$3 \frac{3}{4} \% \text{ de Cr\$ } \dots = \text{Cr\$ } 36.000,00$

9 — Dividir o número 1625 em três partes tais que sejam ao mesmo tempo diretamente proporcionais aos números 2, 4 e 6 e inversamente proporcionais a

$$\frac{2}{3}, \frac{1}{2} \text{ e } 3.$$

$$\frac{2}{3}, \frac{1}{2}$$

DIRETO E GEOGRAFIA

Duração : 2 horas

Para cada uma das questões que se seguem, são sugeridas várias respostas. Dentre estas, apenas uma satisfaz a pergunta. Pois bem, assinale a resposta certa com uma cruz dentro do parêntese que a precede.

1. Constitui forma de vacância de cargo público a

- () remoção
- () reintegração
- () destituição de função
- () nomeação para outro cargo
- () readmissão

2. As nomeações interinas são feitas

- () para estágio probatório
- () mediante ato do Ministro de Estado
- () no impedimento de ocupante de cargo isolado
- () para cargos finais de carreira
- (X) para suprir as deficiências temporárias do quadro do funcionalismo.

3. Não depende de registro prévio pelo Tribunal de Contas a despesa relativa a

- () diária
- () gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais
- () gratificação pela prestação de serviço extraordinário

() vencimento ou remuneração

() honorário de professor de cursos legalmente instituídos.

4. Um funcionário que ganhe Cr\$ 900,00 mensais de vencimentos e que conte 7 anos e 8 meses de serviço federal e 9 anos de serviço estadual, terá direito, quando aposentado por invalidez, aos proventos mensais de Cr\$

() 240,00

() 300,00

() 330,00

() 480,00

() 510,00

() 900,00

5. Para promoção por merecimento, é exigível, em todos os casos, que o funcionário

() figure nos dois primeiros terços da antiguidade de classe

() tenha o interstício na classe de 730 dias

() tenha o interstício e figure nos dois primeiros terços da antiguidade de classe

() tenha o diploma exigido por lei para a carreira a que pertence

() tenha pontos máximos no boletim de merecimento.

6. A transferência do extranumerário-mensalista, de uma para outra série funcional de denominação diversa,

() poderá ser feita a pedido do interessado

() poderá ser feita a pedido ou "ex-officio"

() só poderá ser feita mediante proposta do chefe da repartição em que trabalha o servidor

() só poderá ser feita mediante proposta do chefe da repartição interessada

() poderá ser feita mediante proposta do D.A.S.P.

7. O funcionário que, dentro da repartição a que pertence, em horas de expediente, promover manifestação de aprêço, ou tornar-se solidário com ela, fica sujeito à pena de

() advertência

() repreensão

() suspensão

() multa

() demissão

() demissão a bem do serviço público.

8. Para aquisição de material no valor de Cr\$ 600.000,00, diretamente pelo Departamento Federal de Compras, é exigida

() coleta de preços

() coleta de preços ou concorrência administrativa

() concorrência administrativa

() concorrência administrativa ou concorrência pública

() concorrência pública.

9. A reversão do extranumerário-mensalista será processada mediante pedido do interessado dirigido ao

- () Chefe de Repartição ou Serviço
- () Diretor de Pessoal
- () Ministro de Estado
- () Presidente do D.A.S.P.
- () Presidente da República.

10. Há um parêntese antes dos nomes das repartições que constam da 2.^a relação a seguir. Pois bem, coloque, dentro dêsse parêntese, o número relativo ao da autoridade enumerada na 1.^a relação a que a aludida repartição estiver *direta e imediatamente* subordinada. Note que antes da Universidade do Brasil foi aposto o n.º 4, visto que esta repartição está direta e imediatamente subordinada ao Exmo. Sr. Ministro da Educação e Saúde.

1.^a Relação

1. Presidente da República
2. Presidente do D.A.S.P.
3. Ministro da Agricultura
4. Ministro da Educação e Saúde
5. Ministro da Fazenda
6. Ministro da Justiça e Negócios Interiores
7. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio
8. Ministro da Aeronáutica
9. Ministro da Viação e Obras Públicas.

2.^a Relação

- (4) Universidade do Brasil
 - () Comissão de Orçamento
 - () Comissão de Estudo dos Negócios Estaduais
 - () Comissão Permanente do Livro do Mérito
 - () Conselho Nacional do Trabalho
 - () Conselho Nacional de Proteção aos Índios
 - () Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
 - () Divisão do Material
 - () Diretoria do Pessoal.
11. O órgão incumbido de elaborar a proposta orçamentária do Ministério da Marinha é
12. A pena de advertência será aplicada em caso de
13. Em todos os Ministérios civis há uma Divisão de Pessoal subordinada diretamente ao Departamento de Administração, exceto no Ministério em que há um Serviço de Pessoal que está subordinado diretamente

14. O funcionário público que receber para si, em razão das funções do cargo que exerce, vantagem indevida, comete o crime de e está sujeito, na esfera administrativa, à pena de

Para cada uma das questões que se seguem são apresentadas várias respostas. Procure, dentre estas, a resposta ou as respostas certas (quando houver mais de uma) e assinale-as colocando uma cruz dentro do parêntese.

1. O ponto culminante do Brasil está situado na serra
 - () dos Órgãos
 - () da Canastra
 - () de Dois Irmãos
 - () de Caparaó
 - () de Contamana.
2. O país que contribuiu com maior número de imigrantes para o Brasil no período de 1884-1933 foi
 - () Portugal
 - () Espanha
 - () Alemanha
 - () Itália
 - () Japão.
3. Assinale, dentre os portos abaixo, os que podem receber imigrantes
 - () Fortaleza
 - () Recife
 - () Vitória
 - () Paranaguá
 - () Florianópolis
 - () Salvador.
4. As estradas de rodagem, dentre as da relação abaixo, que fazem parte da rede rodoviária do nordeste são :
 - () D. Pedrito — Santana do Livramento
 - () Rio — São Paulo
 - () Fortaleza — Teresina
 - () Rio-Petrópolis
 - () Transnordestina
 - () Via Anhanguera
 - () Belo Horizonte — Uberaba.
5. Do ponto de vista *administrativo*, um Estado brasileiro se sub-um *Município* se subdivide

divide em	em
() comarcas	() estados
() distritos	() comarcas
() municípios	() distritos
() territórios	() territórios
() termos	() termos

6. Assinale a estrada de ferro da região sul que apresenta maior importância do ponto de vista econômico

- () Viação Férrea do Rio Grande do Sul
() Mogiana
() Sorocabana
() Teresa Cristina
() São Paulo Railway.

7. A ferrovia que, pelo litoral, põe o D. Federal em comunicação com a capital do Espírito Santo é a

- () Central do Brasil
() Leopoldina Railway
() Vitória — Minas
() Rêde Mineira de Viação
() Léste Brasileiro

8. Assinale os dois estados, dentre os que se seguem, que mais produzem café :

- () Sta. Catarina
() Minas Gerais
() Bahia
() Pernambuco
() Goiás
() Espírito Santo
() Rio Grande do Sul
() Paraíba.

9. Escreva, nas linhas abaixo, os nomes dos dois estados mais populosos do Brasil

.....
.....

10. Dê o nome do porto marítimo mais importante em cada região natural

Norte
Nordeste
Leste
Sul

11. Escreva, a seguir, os nomes das duas cidades mais populosas do Brasil

.....
.....

12. À frente de cada um dos recursos econômicos relacionados abaixo, escreva o nome do estado mais importante na sua produção.

Recursos	Estados
Açúcar	
Mate	
Cacau	

Fumo	
Arroz	
Feijão	
Gado bovino	
Gado ovino	

13. Coloque dentro dos parênteses que precedem os nomes da lista abaixo :

- a letra A para assinalar os portos do rio S. Francisco
— a letra B para assinalar os portos do rio Amazonas.

Obs.: Nada coloque dentro do parêntese quando os nomes não indicarem portos situados sobre um dos dois rios.

- () Carolina
() Pôrto União
() Óbidos
() Penedo
() Pôrto Nacional
() Forte Coimbra
() Corumbá
() Pirapóra
() Joazeiro
() Teresina
() Itacoatiara
() Piranhas.

14. Há abaixo, na 1.^a coluna, numerados, uma relação dos países que têm fronteiras com o Brasil. Na 2.^a coluna há uma série de acidentes que servem de limites entre vários destes países e o Brasil. Coloque dentro dos parênteses o número correspondente ao país de que cada um desses acidentes nos separa. Repare: colocou-se o número 5 diante de "coxilha de Santana", pois este acidente nos separa do Uruguai.

1.^a coluna

- 1 — Guiana Holandesa
2 — Guiana Britânica
3 — Argentina
4 — Paraguai
5 — Uruguai
6 — Bolívia
7 — Perú
8 — Colômbia
9 — Venezuela
10 — Guiana Francesa

2.^a coluna

- (5) coxilha de Santana
() rio Uruguai
() rio Apa

- () rio Paraná
 () rio Peperiguaçu
 () serra de Pacaraima
 () rio Paraguai
 () rio Javari
 () rio Tacutu
 () rio Guaporé

15. Proceda, nesta questão, como na anterior, isto é, coloque dentro dos parênteses que precedem os acidentes da 2.^a lista o número do Estado em cujo litoral cada um dêles está situado.

<i>Estados</i>	<i>Acidentes</i>
1 — São Paulo	() ilha de Itamaracá
2 — Santa Catarina	() Cabo de Sto. Agostinho
3 — Ceará	() baía de São Marcos
4 — Paraíba	() lagoa dos Patos
5 — Rio de Janeiro	() baía de Antonina
6 — Bahia	() ilha de Itaparica
7 — Alagoas	() ilha de S. Francisco
8 — Pernambuco	() cabo de S. Roque
9 — Pará	() Angra dos Reis
10 — Maranhão	
11 — Paraná	
12 — Piauí	
13 — Espírito Santo	
14 — Rio Grande do Norte	

16. Veja, nesta questão, em que maciço está situada cada uma das serras ou chapadas da 2.^a coluna e coloque, dentro dos parênteses, o número correspondente. Repare o exemplo: colocou-se o número 4 diante de "serra de Tumucumaque", pois esta serra faz parte do maciço das Guianas.

1.^a coluna

- 1 — Maciço Atlântico
 2 — Maciço Central
 3 — Maciço Nortista
 4 — Maciço das Guianas

2.^a coluna

- (4) serra de Tumucumaque
 () serra Geral
 () serra dos Órgãos
 () serra da Mantiqueira
 () espigão Mestre
 () serra de Amabaí
 () chapada dos Parecis
 () serra de Ibiapaba
 () chapada da Borborema
 () serra de Pacaraima
 () chapada do Araripe.

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo IX

ESTADISTAS DO IMPÉRIO

D. Pedro II dirigiu os destinos do Brasil, em seu longo reinado de quase meio século, através de 36 gabinetes ministeriais, dos quais o primeiro, já mencionado em capítulo anterior e denominado da "Maioridade", teve como figuras de proa os irmãos Andrada (Antônio Carlos e Martim Francisco) e Aureliano Coutinho, sendo o 36º e último chefiado pelo Visconde de Ouro Preto.

Nos seis ministérios organizados de 1840 a 1847 não havia legalmente ou oficialmente predominância do titular de qualquer das pastas e todos os ministros gozavam de autoridade e prestígio idênticos na ação governamental. Se alguns, como os irmãos Andrada, Aureliano, Miguel Calmon, Honório Hermeto, Rodrigues Torres, Alves Branco, etc., conseguiram que seus nomes sobrelevassem os dos companheiros de governo, deve-se o fato às qualidades pessoais que possuíam e não a qualquer dispositivo da organização administrativa da época. A pasta política, por excelência, era a do Império. Não obstante, durante o período assinalado, não foi, as mais das vezes, o Ministro do Império quem apresentou o programa do Gabinete a exame da Nação. Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí), Ministro da Marinha, foi quem definiu, na tribuna da Câmara dos Deputados, a política que seria seguida pelo 3.º Gabinete, organizado a 20 de janeiro de 1843. O General Jerônimo Francisco Coelho, que acumulava as pastas da Guerra e da Marinha no 4.º Gabinete, foi quem apresentou o programa dessa organização ministerial. Foi ainda Holanda Cavalcanti (Visconde de Albuquerque), Ministro da Marinha do 5.º Gabinete, o encarregado de expor a orientação de seus colegas. E, finalmente, no 6.º Gabinete, coube essa tarefa ao Ministro da Justiça José Joaquim Fernandes Torres.

Como se vê, os ministros equivaliam-se politicamente e só de 1847 em diante, com a criação, a 20 de julho, da Presidência dos conselhos de Ministério, passaram os auxiliares imediatos do governo a ter um chefe, que os escolhia e que seria, desde essa época até 1889, o responsável pela direção política do Império.

Com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, queria D. Pedro II ficar a coberto de insinuações concernentes a preferências pessoais, que sempre, aliás, se absteve de manifestar, governando indistintamente ora com os Liberais, ora com os Conservadores e timbrando, até, em chamar para as pastas figuras que ainda na véspera o atacavam acerbamente, como Sales Torres-Homem e Silveira Martins. Queria ainda o Imperador, com isso, dedicar-se mais de perto aos problemas da administração que o interessavam nos mais insignificantes pormenores, deixando, como deixou, a política aos políticos do Império.

O primeiro Presidente do Conselho de Ministros foi Manuel Alves Branco, posteriormente segundo Visconde de Caravelas (1), que escolheu para si a pasta do Império.

"Contador do Tesouro Nacional em 1837 (2), se distinguiu pela sua aplaudida competência, devendo-se-lhe importantes regulamentos de contabilidade e as primeiras instruções para a escrituração por partidas dobradas" (3).

"Foi ele quem, em 1839, pensou na constituição de um fundo de garantia em ouro, ao lado do fundo

(1) O primeiro Visconde de Caravelas, que faleceu em 1836 com o título de Marquês, foi José Joaquim Carneiro de Campos, ministro de várias pastas do 1.º Império (N. do A.).

(2) Nesse mesmo ano Manuel Alves Branco recusou o convite que o Padre Feijó lhe fizera, no sentido de, na qualidade de Ministro do Império, assumir a Regência (N. do A.).

(3) AUGUSTO TAVARES DE LIRA — *A Presidência e os Presidentes do Conselho de Ministros*, Rio, 1923.

de resgate, para a valorização do meio circulante, idéia realizada em 1899 por Joaquim Murinho; foi ele quem desenvolveu então, por providências acertadas, a renda interna, fazendo subir a receita e baixar o *deficit* orçamentário; foi ele quem lançou em 1845 as bases do novo sistema monetário, propondo os meios de manter o papel ao par do ouro" (4).

"Dêle é também a autoria, ainda em 1845, do projeto instituindo entre nós um Tribunal de Contas, que só foi criado em 1890" (5)

A Manuel Alves Branco sucedeu, a 8 de março de 1848, como 2.º Presidente do Conselho de Ministros, José Carlos Pereira de Almeida Torres, Visconde de Macaé, que também escolheu para si a pasta do Império.

Como os presidentes do Conselho de Ministros foram, até à proclamação da República, os chefes do Governo do Brasil, parece-nos de utilidade, para o objetivo destas notas, mencioná-los todos aqui, nominalmente, em ordem cronológica, com especificação das pastas que preferiram gerir pessoalmente e ligeiros dados, colhidos em historiadores e tendentes a realçar-lhes a personalidade.

Assim, o 3.º Presidente do Conselho foi o Conselheiro Francisco de Paula Sousa e Melo, que constituiu ministério a 31 de maio de 1848, escolhendo para si a pasta da Fazenda.

"Paula Sousa passou à História como um desses tipos de raríssima inteireza moral que, às vezes, aparecem nas grandes crises que transformam as sociedades. Todos proclamam a sua integridade e as suas virtudes; o seu patriotismo e a sua fé inquebrantável nos princípios liberais; os seus merecimentos e os seus serviços; mas todos reconhecem, por igual, que foi antes um evangelizador de idéias do que um estadista. Faltavam-lhe qualidades de comando e capacidade construtora.

.....

 Ele era, em verdade, um idealista político" (6).

O 4.º Presidente do Conselho, a 29 de setembro de 1848, foi Pedro de Araújo Lima, então Visconde de Olinda. O ex-Regente do Império ficou acumulando as pastas dos Estrangeiros e da Fazenda.

"Regente de 18 de setembro de 1837 a 22 de julho de 1840, sucedeu a Feijó, numa hora de desalentos e tristezas, quando aos dirigentes se depa-

rava este dilema cruel: ou a anarquia ou a reação. Preferiu esta para salvar o princípio da autoridade e a ordem constitucional. Depois da *Maioridade* foi-se retraindo aos poucos. Tinha-se na conta de homem necessário e se poupava para as grandes crises políticas. O seu orgulho transparecia em muitos de seus atos. Em 1848 dispensou-se de apresentar programa de governo: *não queria prometer para não se ver muitas vezes na dura necessidade de não poder cumprir seus desejos.*

.....

 O nome de Araújo Lima reflete, durante quase meio século, entre os dos mais beneméritos servidores de nossa pátria" (7).

Sucedeu a Araújo Lima, ainda no 10.º Gabinete, que foi apenas recomposto e não totalmente substituído, José da Costa Carvalho, então Visconde e, mais tarde, Marquês de Monte Alegre, antigo membro da *Regência permanente* que governou até 7 de abril de 1835. Foi ele o 5.º Presidente do Conselho, cujas funções assumiu a 6 de outubro de 1849, conservando a pasta do Império, que ocupava desde o início do Gabinete Olinda.

Segundo Joaquim Nabuco,

"Cotegipe, que pertenceu à sua roda, costumava dizer que Monte Alegre foi o *melhor bom senso* que ele conhecera, pondo em segundo lugar a *Caxias*".

"Tendo por companheiros Euzébio (8), Paulino (9), Torres (10), Felizardo (11) e Tosta (12), Monte Alegre realizou uma opulenta obra de governo, no qual revelou extraordinários dotes de homem de Estado" (13).

O 6.º Presidente do Conselho, a 11 de maio de 1853, foi Joaquim José Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí, que ficou com a pasta da Fazenda, que já vinha ocupando desde a remodelação do Gabinete Olinda. A rigor o gabinete que chefiou era uma segunda remodelação daquele.

(7) *Id.*, *ib.*

(8) Euzébio de Queiroz Coutinho Matoso da Câmara, Ministro da Justiça (*N. do A.*).

(9) Paulino José Soares de Sousa, Ministro dos Estrangeiros (*N. do A.*).

(10) Joaquim José Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí, Ministro da Fazenda (*N. do A.*).

(11) General Manuel Felizardo de Sousa e Melo, Ministro da Guerra (*N. do A.*).

(12) Manuel Vieira Tosta, Ministro da Marinha, futuro Barão de Muritiba (*N. do A.*).

(13) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(4) LEOPOLDO DE BULHÕES — *Os Financistas do Brasil.*

(5) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(6) *Id.*, *ib.*

"Na pasta da Fazenda, a administração de Torres foi modelar e lhe grangeou a merecida reputação de financista, contando um de seus biógrafos que, ao se darem modificações ministeriais, o que mais interessava aos capitalistas de Londres era saber se *êle havia subido*, porque para êles esta era a melhor garantia de segurança e firmeza na direção das finanças do país" (14).

Honório Hermeto Carneiro Leão, então Visconde e depois Marquês do Paraná, foi o 7.º Presidente do Conselho de Ministros, de 6 de setembro de 1853 a 3 de setembro de 1856, data em que faleceu como Chefe do Governo. Escolheu para si a pasta da Fazenda e o ministério que organizou e presidiu é conhecido como o da *Conciliação*, ao qual já nos referimos no capítulo VII destas notas, com especificações dos ocupantes das diferentes pastas.

O Visconde do Paraná

"ao retornar ao poder, em 1853, era o maior nome da política nacional" (15).

"A *política de conciliação* preparou homens, novos para o governo, permitiu o aproveitamento de todos os capazes no serviço público, contribuiu poderosamente para a remodelação, que veio mais tarde, de nossos partidos políticos que, no ocaso da monarquia, "porfiavam sem se excluírem, substituíam-se sem se exterminarem". Paraná, portanto, "demarca um trecho decisivo da nossa história constitucional e centraliza-a. Enfeixa as energias do passado e desencadeia as do futuro. Separa duas épocas" (16).

Com o falecimento do Marquês do Paraná, foi escolhido para seu sucessor, como 8.º Presidente do Conselho, para continuar, com o mesmo ministério, a obra da Conciliação, Luiz Alves de Lima e Silva, então Marquês de Caxias, que já ocupava a pasta da Guerra e que a conservou durante o seu governo.

"Seu nome é uma síntese admirável do vigor nacional nas lutas da Independência, nos tumultos e revoluções da Regência, na pacificação das províncias após a Maioridade, na sustentação de nossa soberania no estrangeiro. Nas nossas dissensões civis, êle, "seguindo o exemplo dos antigos batalhadores, antes de combater oferecia a paz, e, depois da vitória, tinha compaixão dos vencidos". Foi assim tôdas as vezes que pôs a sua espada glo-

riosa ao serviço da ordem pública e da integridade do Império.

Em 1856, ao suceder a Paraná, não tinha autoridade de chefe e, se lhe coube a presidência do Conselho, foi porque o fulgor de suas glórias militares faria calar as ambições de qualquer de seus colegas. O que o Imperador queria era que todos continuassem em seus postos para que o *espírito de Paraná presidisse à eleição* em que se ia experimentar a lei dos círculos" (17).

A 4 de maio de 1857, como 9.º Presidente do Conselho de Ministros, voltava Pedro de Araújo Lima ao Governo, já então com o título de Marquês de Olinda, escolhendo, dessa vez, a pasta do Império. A 12 de dezembro de 1858, substituiu-o, como 10.º Presidente, outro veterano da política — Antônio Paulino Limpo de Abreu, Visconde de Abaeté, que deu preferência à pasta da Marinha.

"Enganar-se-ia quem pretendesse aferir o valor de Abaeté pelos seus atos na presidência do Conselho. Ao exercê-la já não era o combatente de outrora, cheio de abnegações e fé patrióticas, ardoroso e destemido, que fôra um dos mais aclamados representantes do liberalismo nas inolvidáveis jornadas da abdicação, da regência e da maioridade.

português de nascimento, amou carinhosamente a sua pátria adotiva, a que serviu com a maior dedicação e lealdade nos dias de triunfos e glórias, como nos de decepções e amarguras" (18).

Ângelo Muniz da Silva Ferraz, futuro Barão de Uruguaiana, foi o 11.º Presidente do Conselho, escolhendo a pasta da Fazenda e iniciando o seu governo a 10 de agosto de 1859.

"Ferraz era na tribuna uma espécie de gladiador antigo, armado da rede que devia lançar sobre o adversário e do tridente com que procuraria atravessar-lhe a armadura. Ao contrário de Paraná, possuía vasta erudição e uma competência administrativa excepcional. Talvez de todos os homens de Estado da monarquia tenha sido o único apto para ocupar qualquer das pastas com a mesma proficiência e mesmo, se as circunstâncias o obrigassem a tanto, tôdas a um tempo. A sua atividade era igual à sua capacidade" (19).

"Silva Ferraz dispunha, como governo, de preparo e aptidões pouco vulgares. O patrimônio que deixou foi riquíssimo de iniciativas e realizações.

(14) *Id.*, *ib.*

(15) *Id.*, *ib.*

(16) *Id.*, *ib.*

(17) *Id.*, *ib.*

(18) *Id.*, *ib.*

19) JOAQUIM NABUCO — *Um Estadista do Império*. Nova Edição, 1936, Tomo Primeiro, pág. 131.

O seu elogio pode ser feito em meia dúzia de linhas: orador, brilhantíssimo; político, às vezes versátil, mas previdente, arrojado, de musculatura forte; administrador, sempre exemplar" (20).

Ocupando a pasta da Guerra, a 2 de março de 1861, foi o Marquês de Caxias o 12º Presidente do Conselho de Ministros. Foi êsse o 16º Gabinete de D. Pedro II.

"Em oposição a êste Ministério separam-se do partido Conservador o Marquês de Olinda, José Tomás Nabuco de Araújo, Zacarias de Góis e Vasconcelos e José Antônio Saraiva, formando-se a chamada "Liga", que em 1862 elevou ao poder os liberais, senhores da situação até ao golpe de Estado de 16 de julho de 1868" (21).

O 13º Presidente do Conselho foi Zacarias de Góis e Vasconcelos, que escolheu para si a pasta do Império. Parece que o seu governo sofreu a influência nefasta do número que lhe coube na ordem dos Presidentes, pois durou apenas de 24 a 30 de maio de 1862.

"Êsse ministério foi chamado dos *Três dias*, embora o seguinte só entrasse em funções a 30, isto é, seis dias depois da sua organização" (22).

Não é através dêsse efêmero período de governo que cumpre focalizar a ação e a personalidade dessa grande figura que foi Zacarias de Góis e Vasconcelos, que só mais tarde, à frente de outros gabinetes, iria demonstrar as suas excepcionais qualidades de chefe.

"Na organização do seu gabinete (o 3.º) (23), Zacarias revela duas qualidades: adivinhação dos homens de futuro e decisão nos golpes" (24).

"Não era propriamente um ambicioso, era um dominador, qualidade que mais vezes aparece sem a ambição do que com a ambição" (25).

"Zacarias "nasceu com tendências para ser o superior, mesmo entre os seus iguais. A opinião que formava dos seus merecimentos não lhe consentia outro lugar senão acima ou na frente: ou como chefe ou como mestre".

Chefe êle o foi dos mais eminentes; mestre procurou ser, levando a tais extremos os seus exageros que se diria um professor de épocas passadas, chamando a contas os seus discípulos, no caso os seus

próprios colegas do Senado. Mas, com todos os seus defeitos, com o seu temperamento de censor impiedoso da moral política de seus contemporâneos, foi uma verdadeira culminância em nosso país" (26).

Como que para compensar a curta duração do 1.º ministério Zacarias, o que se lhe seguiu (18.º na ordem cronológica) durou de 30 de maio de 1862 a 15 de janeiro de 1864. Chefiou-o na pasta do Império, o Marquês de Olinda, que, assim, foi além de 4.º e 9.º, o 14º Presidente do Conselho. O ministério de 30 de maio de 1862 foi chamado *dos velhos*, pois o mais moço dos seus componentes — o Almirante Joaquim Raimundo De Lamare — tinha, nessa época 51 anos, sendo o membro mais idoso o próprio Marquês de Olinda, que era, então, quase setuagenário.

Depois do *Ministério dos Velhos*, voltou Zacarias de Góis e Vasconcelos ao governo a 15 de janeiro de 1864, como 15.º Presidente do Conselho, preferindo, dessa vez, a pasta da Justiça. A 31 de agosto do mesmo ano, era, porém, formado novo gabinete, sob a direção do senador Francisco José Furtado, que, com a pasta da Justiça, foi o 16º Presidente do Conselho.

O ato mais importante dêsse gabinete, que era o vigésimo de D. Pedro II, foi a Circular-Manifesto de 26 de janeiro de 1865, dirigida ao Ministro das Relações Exteriores da República Argentina e ao Corpo Diplomático residente em Buenos Aires, pelo enviado brasileiro, em missão especial, Conselheiro Paranhos, futuro Visconde do Rio Branco, declarando guerra ao governo do Paraguai.

O senador Furtado,

"Homem de inteligência e de caráter, ilustrado e reto, sagaz e hábil, não dispunha, quando nomeado primeiro ministro, do prestígio que só as tradições e os serviços podem dar, acrescentando que, ao tempo, já se entrecravavam violentamente as duas correntes em que se dividia a Câmara: *progressistas* e *históricos*. Nada, porém, o desanimou; e assumiu com desassombro gravíssimas responsabilidades" (27).

Foi êle

"um dos estadistas que melhor encarnaram entre nós as aspirações do liberalismo dentro da forma monárquico-representativa" (28).

(20) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(21) BARÃO DO RIO BRANCO — *Efemérides Brasileiras*, Rio, 1938, pág. 201.

(22) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(23) Parênteses do autor.

(24) JOAQUIM NABUCO, *op. cit.*, T. II, pág. 4.

(25) *Id.*, *ib.*, T. I, pág. 529.

(26) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(27) *Id.*, *ib.*

(28) *Id.*, *ib.*

Pela quarta vez voltou o Marquês de Olinda, ao governo, em 12 de maio de 1865, sendo assim, o 4.º, o 9.º, o 14.º e o 16.º Presidente do Conselho e ocupando, como da vez anterior, a pasta do Império. Esse gabinete, que foi o 21.º de D. Pedro II, é chamado por Joaquim Nabuco, o *Ministério das Águias*.

A 3 de agosto de 1866 voltou Zacarias de Góis e Vasconcelos ao poder, chefiando o 22.º gabinete, como 17.º Presidente do Conselho. Dessa vez escolheu para si a pasta da Fazenda. Cerca de dois anos durou a sua gestão, que terminou em virtude de dissensões com Caxias, então à testa das operações no Paraguai.

Sucedeu a Zacarias, na mesma pasta, o Visconde de Itaboraí, que já fôra o 6.º e foi, também, o 18.º Presidente do Conselho, iniciando o governo a 16 de julho de 1868.

O chefe do governo que se lhe seguiu, a 29 de setembro de 1870, 19.º Presidente do Conselho de Ministros, foi o Conselheiro José Antônio Pimenta Bueno, então Visconde e depois Marquês de São Vicente. A pasta por êle escolhida foi a dos Estrangeiros, que, na fase final da guerra do Paraguai, era a que revestia maior importância.

Segundo Joaquim Nabuco, São Vicente foi "o primeiro a formular o conjunto de medidas que desenraizou a escravidão do nosso solo em 1871".

O futuro Marquês de São Vicente

"Era um temperamento politicamente negativo. Varão ilustre e profundo pensador, seria sempre um conselheiro avisado, refletido, competente; seria um argumentador frio, lógico, substancioso.

Não era, porém, um chefe de partido, um orador, com a resistência que a luta parlamentar exigia.

.....

Em mais de meio século de incessante labor S. Vicente foi antes e acima de tudo um grande juriconsulto, que engrandeceu as letras pátrias com os mais copiosos subsídios do seu saber jurídico, ainda hoje *rica fonte de luz*" (29).

Pimenta Bueno, ao demitir-se, indicou para seu sucessor ao Visconde do Rio Branco, em quem reconheceu o estadista capaz de levar a cabo a questão do elemento servil.

O gabinete Rio Branco, vigésimo quinto de D. Pedro II, foi o de mais longa duração do Império e, sem dúvida, o de mais fecundas realizações.

Iniciou suas atividades a 7 de março de 1871, encerrando-as somente a 25 de junho de 1875.

Sobre a personalidade do insigne 20.º Presidente do Conselho de Ministros, que tomou para si a pasta da Fazenda, deixamos de transcrever, como o estamos fazendo com os demais, assertos e opiniões de historiadores, por já a haveremos focalizado no capítulo precedente destas notas. Acrescente-se em homenagem a tão eminente vulto de estadista que

"nenhum outro, antes ou depois dêle, deixou vestígios tão acentuados do seu veementíssimo desejo de promover o progresso material e moral do país" (30).

Na data mencionada de 25 de junho de 1875, subiu novamente ao poder, como 21.º Presidente do Conselho e ocupando a pasta da Guerra, o já então Duque de Caxias. Também a duração desse governo foi longa, pois só a 5 de janeiro de 1878, foi êle substituído pelo gabinete encabeçado pelo Conselheiro João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu, Visconde de Sinimbu. O 22.º Presidente do Conselho escolheu a pasta da Agricultura Comércio e Obras Públicas, que, assim, pela primeira e única vez, contou com um ocupante na chefia do governo.

"Sinimbu era um homem de bem; e, morrendo aos 97 anos de idade, em extrema pobreza, jamais deixou de ser um *gentleman* pela sua polidez, cultura, circunspeção e maneiras fidalgas" (31).

Com a pasta da Fazenda, foi José Antônio Saraiva o 23.º Presidente do Conselho, chefiando o 28.º gabinete de D. Pedro II, de 28 de março de 1880 a 21 de janeiro de 1882.

A esse gabinete

"cabe a glória de ter realizado (decreto de 9 de janeiro de 1831) a melhor reforma da legislação eleitoral do Império" (32).

Afonso Celso assim traçou o perfil de Saraiva:

"Possuía predicações especiais, exercia magnetismo pessoal pouco vulgar. Bom senso, faro agudo das ocasiões, arte em as aproveitar, idéias claras e práticas, confiança em si, conhecimento do meio em que vivia, prudência, altivez, decisão, jeito sob aparências rudes, manha disfarçada em explosões de

(30) *Id.*, *ib.*

(31) *Id.*, *ib.*

(32) BARÃO DO RIO BRANCO, *op. cit.*, pág. 261.

(29) *Id.*, *ib.*

brutal franqueza, conferiam-lhe inquestionável superioridade”.

“Foi o mais oportunista de nossos estadistas; e depois que completou sua evolução política do partido Conservador para o Liberal, dificilmente seria encontrado entre os que disputavam os postos de combate. Aparecia, sim, para colher os louros da vitória” (33).

“Saraiva inspirava nos últimos anos do Império uma confiança e respeito inigualáveis, respeito e confiança que provinham principalmente da elevação e imparcialidade com que fez executar a lei eleitoral de 9 de janeiro de 1881, — a lei do censo —, e que lhe deram uma autoridade moral indiscutível. Ainda presentemente o seu exemplo é apontado como prova de que, mesmo com a nossa rudimentar educação política, é possível apurar nas urnas, com relativa exatidão, a vontade do país, nos pleitos eleitorais” (34).

Saraiva foi o último estadista convidado por D. Pedro II para formar ministério, após a deposição do gabinete Ouro Preto, quando a República já triunfara no Brasil.

Seguiu-se-lhe, como 24º Presidente do Conselho de Ministros, Martinho Alvares da Silva Campos, que ocupou a pasta da Fazenda. Seu governo durou de 21 de janeiro a 3 de julho de 1882.

“Foi ministro apenas uma vez, Ministro da Fazenda e Presidente do Conselho.

Figura original e curiosa.

Alardeando conhecimentos profundos de usanças inglesas na *Câmara dos Comuns*, dispunha de recursos oratórios inesgotáveis e, sem ser eloquente, fazia-se ouvir sempre com atenção.

Nenhum parlamentar de sua geração praticou de modo tão acabado a arte da protelação, conseguindo o privilégio de não ser chamado à ordem pelos presidentes da Câmara, que, toda, acompanhava com avidez o seu discurso, interessada nas revelações que lhe trazia no seu bom humor, na novidade de suas lembranças e dos epítetos e alcunhas que distribuía” (35).

O 25º Presidente do Conselho de Ministros foi João Lustosa da Cunha Paranaguá, segundo Visconde e, mais tarde, segundo Marquês de Paranaguá (36). Ocupou a pasta da Fazenda e seu governo durou de 3 de julho de 1882 a 24 de maio de 1883.

(33) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(34) *Id.*, *ib.*

(35) *Id.*, *ib.*

(36) O primeiro Visconde e primeiro Marquês de Paranaguá foi Francisco Vilela Barbosa, várias vezes Ministro de Estado.

“Iniciou sua carreira nas fileiras conservadoras e terminou como chefe liberal. Moderado, conciliador, cortês, corretíssimo nas suas relações de ordem pessoal e política, nunca despertou fanatismos, nem tão pouco ódios.

Gozava da estima do Imperador que o cumulou de distinções. Apesar de ser considerado áulico, jamais abusou do acolhimento que lhe dispensava a família imperial” (37).

Sucedeu a Paranaguá como 26º Presidente do Conselho de Ministros, de 24 de maio de 1883 a 6 de junho de 1884, o Conselheiro Lafayette Rodrigues Pereira, que também ocupou a pasta da Fazenda.

O Conselheiro Lafayette

“foi, em ascensões contínuas e rápidas, ministro, deputado, senador, conselheiro de Estado, presidente do Conselho e plenipotenciário no Chile. Esses sucessos pessoais eram justificados pela sua superioridade intelectual; mas provocaram ásperas agressões.

Não as desprezou; e, na arena parlamentar, se fez amestrado lutador. As suas orações, em geral curtas e de efeitos calculados, primaram pelas reminiscências clássicas, pelo aticismo, pela elegância, pela graça, sendo cheias de ironia e às vezes sarcásticas, quando revidava os ataques que lhe eram dirigidos. Notáveis sempre pela erudição e pela forma.

No governo, Lafayette não deu o que podia dar; e, como parlamentar, foi um céptico para quem a política não tinha entranhas.

Todos estão, entretanto, de acordo em que era um grande espírito e foi um dos mais abalizados juristas brasileiros” (38).

Sucedeu-lhe, como 27º Presidente do Conselho, de 6 de junho de 1884 a 6 de maio de 1885, o Conselheiro Manuel Pinto de Sousa Dantas, que, como os seus últimos antecessores, ocupou a pasta da Fazenda.

“Dantas era um homem de ação, que conquistara o seu lugar à luz do sol, no jornalismo, nos comícios eleitorais, no parlamento e no governo, quando a presidência do Conselho e a sua atuação no movimento abolicionista o tornaram um dos nossos mais ilustres estadistas.

... ao deixar o governo estava segrado como o

(37) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(38) *Id.*, *ib.*

chefe parlamentar do abolicionismo, título que o recomendou e recomendará sempre à gratidão dos brasileiros. É o maior de seus braços" (39).

De 6 de maio de 1885 a 20 de agosto do mesmo ano voltou ao governo, como 28º Presidente do Conselho de Ministros, o Conselheiro Saraiva, ocupando, como da outra vez, a pasta da Fazenda.

O gabinete que a esse se seguiu foi o trigésimo quarto de D. Pedro e o ante-penúltimo da monarquia. Teve longa duração, pois se manteve no poder de 20 de agosto de 1885 a 10 de março de 1888. Presidiu-o João Maurício Wanderley, Barão de Cotegipe, que foi o 29º Presidente do Conselho e ocupou a pasta dos Estrangeiros.

Segundo Joaquim Nabuco, Cotegipe

"era um político homem do mundo e um orador homem de espírito... Seu maravilhoso talento natural tratava a política como uma meada enredada que fôsse preciso deslindar só com a delicadeza dos dedos. Sua bagagem intelectual era tão pequena quanto possível; não se carregava de livros, *omnia mea mecum porto*, podia êle dizer em qualquer debate que se levantasse".

"Tinha um poder de síntese admirável, sendo um de seus maiores méritos expor e resumir aquilo em que às vezes não pensara até pouco antes e que outros levavam a discutir horas a fio" (40).

"A ação de Cotegipe foi quase que exclusivamente política no sentido de amortecer o movimento adoliconista e abafar os pródromos da questão militar, que teria de subverter o Império" (41).

Foi mais a atitude contrária à expansão e vitória das idéias abolicionistas do que propriamente a questão militar que motivou a queda de Cotegipe, a quem a Princesa Isabel, então Regente, não escondia a desaprovação pela política do gabinete e chegara mesmo, mais de uma vez, a insinuar a renúncia.

De acordo com a praxe estabelecida pelo Imperador, o chefe do gabinete demissionário deveria indicar o seu sucessor, de acordo com a corrente política dominante. Cotegipe indicou, assim, o Conselheiro João Alfredo, cujo nome, ainda que não fôsse objeto de sua indicação, seria, de qualquer maneira, o escolhido pela Princesa Isabel, dada a auréola abolicionista de que se revestia como antigo colaborador da Lei do Ventre Livre.

O Conselheiro João Alfredo Correia de Oliveira foi, pois, o 30º Presidente do Conselho de Ministros. Seu governo durou de 10 de março de 1888 a 7 de junho de 1889, tendo sido o penúltimo da Monarquia e havendo o Presidente escolhido para si, como a maioria de seus predecessores, a pasta da Fazenda.

"A grande glória desse Ministério consiste na lei de 13 de maio de 1888, que, para sempre, libertou o Brasil da mancha inominável da escravidão africana" (42).

O Conselheiro João Alfredo, quando nomeado ministro pela primeira vez, no gabinete do Visconde de São Vicente, em que ocupou o Ministério do Império, foi o político de mais longa permanência numa pasta em todo o regime monárquico, pois foi conservado no mesmo cargo durante todo o governo do Visconde do Rio Branco.

Nessa época,

"deixou reputação de administrador inteligente, operoso, empreendedor, de vistas largas, preocupando-se muito com o ensino público e os melhoramentos materiais desta capital; mas o que lhe deu louros imarcescíveis foi a sua colaboração na lei de 28 de setembro de 1871.

A sua atividade, a sua energia e a sua bravura mostraram desde o primeiro dia que seria, de futuro, um condutor de homens.

Os fatos o demonstraram: dos ministros do gabinete de 7 de março de 1871 foi o único que atingiu a posição de chefe de partido (43).

Nas campanhas em que foram realizadas essas conquistas (44) três estadistas ocupam o primeiro plano: Euzébio de Queiroz, Rio-Branco e João Alfredo. E este não é menos glorioso do que os outros dois" (45).

O 31º e último Presidente do Conselho, Afonso Celso de Assis Figueiredo, Visconde de Ouro Preto, cujo governo durou de 7 de junho a 15 de novembro de 1889, escolheu, também, para si a pasta da Fazenda.

O último governo da Monarquia era todo composto de elementos liberais. Veja-se parte do pro-

(39) *Id.*, *ib.*

(40) *Id.*, *ib.*

(41) *Id.*, *ib.*

(42) BARÃO DO RIO BRANCO, *op. cit.*, pág. 224.

(43) O Partido Conservador (*N. do A.*).

(44) A extinção do tráfico de africanos, a liberdade dos nascituros e a abolição da escravatura (*N. do A.*).

(45) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

grama dêsse governo, exposto pelo Visconde de Ouro Preto a 9 de junho de 1889, onde há vários pontos de contacto com muitos dos postulados da propaganda republicana :

"Combater a corrente de idéias que desejavam a mudança da forma de governo. Convinha enfraquecê-la, inutilizá-la não pela violência ou repressão, mas pela demonstração prática de que o regime monárquico tinha a elasticidade bastante para admitir a consagração dos princípios mais adiantados definindo-se a situação do país numa só frase : necessidade urgente e imprescindível de reformas liberais.

Plena autonomia dos municípios e das províncias. Efetividade das medidas por lei concedidas ao direito de reunião. Liberdade de culto e seus sectários. Imigração na maior escala. Temporariedade do Senado, Reforma do Conselho de Estado, para constituí-lo meramente administrativo", etc. (46).

Sobre a personalidade do Visconde de Ouro Preto, leiam-se os seguintes tópicos :

"A sua carreira política foi das mais auspiciosas. Desde que entrou para o parlamento em 1864, em uma Câmara em que era avultado o número de moços de talento e de futuro, se destacou pela sua inteligência, pelo arrôjo de suas orações, pela sua ambição de glórias; e dois anos depois era Ministro da Marinha, no terceiro gabinete Zacarias, pôsto em que aprestou navios, acumulou elementos de guerra, libertou escravos, que se fizeram soldados e marinheiros, aparelhou, enfim, as tropas brasileiras que escreveram em nossa história essa página inolvidável que é a passagem de Humaitá. Na pasta da Fazenda, como sucessor de Silveira Martins, no ministério Sinimbu, se assinalou pelos seus esforços no equilíbrio dos orçamentos, no combate ao *deficit*, na abertura de novas fontes de renda para o Tesouro; e, retomando a mesma pasta em 1889, procurou facilitar a organização do regime do trabalho, — perturbado em consequência da repercussão produzida pela lei da abolição —, concedendo auxílio aos lavradores, levantando um empréstimo interno de cem mil contos, alargando o plano de Francisco Belisário (47), que havia feito no exterior uma operação de seis milhões esterlinos, a tipo de 97 e juros de 4½%. Mais ainda, aproveitou a abundância de ouro em circulação e a firmeza do crédito público, atestada pela cotação dos títulos de nossa dívida e pela taxa cambial, que subira a

28, para levar a efeito a conversão da dívida externa e a consolidação do meio circulante.

A primeira dessas medidas, conversão da dívida externa de 5 para 4%, foi coroada do melhor êxito; a segunda já começava a ser executada quando sobreveio a República.

Este o administrador esclarecido e competente. Quanto ao político, os seus triunfos dizem de seu valor.

Foi Presidente do Conselho numa quadra de febril agitação, iniciada com o movimento abolicionista e que se agravava com as questões militares, a doença do Imperador e a propaganda tenaz contra o terceiro reinado. A coroa recorrera a êle já na hora angustiosa de seu declínio. E, certo, ninguém em melhores condições de salvar o trono, se a sua salvação fôsse possível.

Era, porém, muito tarde para tentá-lo. Ouro Preto, com o seu vasto descortino político, não devia ter ilusões a respeito; mas sacrificou-se conscientemente, guardando fidelidade às instituições juradas; e, quando teve de se submeter à lei inexorável que põe termo à vida na terra, foi, na frase de Ramiz Galvão, para começar a vida nova dos imortais no seio da posteridade.

Desta o grande brasileiro só poderá receber consagrações, porque, orador, publicista, deputado, senador, ministro, conselheiro de Estado, financista e jurisconsulto, deixou, por toda parte onde exerceu a sua atividade, a lembrança de seus feitos, a marca de seus talentos, a tradição de seus méritos, que culminaram na compostura e dignidade com que soube cair : de pé e com honra" (48).

O Visconde de Ouro Preto procurou reagir e resistir enquanto ainda lhe parecia possível restabelecer e manter a ordem constituída.

Segundo refere um parente do Marechal Deodoro, o primeiro Presidente da República teria expandido o seguinte conceito sobre o último Presidente do Conselho de Ministros da Monarquia :

"— Eu, no caso dêle, não teria procedido de outro modo; não parecia um paisano, mas um general de coragem" (49).

Sabe-se que, depois de dominada a situação e de vitorioso o movimento militar de 15 de novembro, o Marechal Deodoro entrou na sala do Quartel General, onde se achava reunido o ministério deposto, e, em longas e veementes palavras, dirigin-

(46) in MAX FLEIUS — *História da Reforma Administrativa no Brasil*, 2.^a Edição, pág. 379.

(47) Francisco Belisário Soares de Sousa, Ministro da Fazenda do gabinete Cotegipe (N. do A.).

(48) A. TAVARES DE LIRA, *op. cit.*

(49) in MAX FLEIUS, *op. cit.*, pág. 437.

do-se ao Visconde de Ouro Preto, anunciou-lhe a deposição do gabinete, alegando que era preciso vingar o Exército das gravíssimas injustiças e ofensas recebidas. Declarou que só o Exército sabia sacrificar-se pela Pátria, aludindo aos serviços que êle, Deodoro, prestara no Paraguai, onde, segundo disse, passara três dias e três noites combatendo dentro de um lodaçal — “sacrifício que V. Exa. não pode avaliar”.

O Visconde de Ouro Preto que ouvira serenamente, sem um gesto, as palavras inflamadas que

terminaram por anunciar a sua detenção e a do Conselheiro Cândido de Oliveira, Ministro da Justiça, até serem deportados para a Europa, assim respondeu ao vencedor :

— Não é só no campo de batalha que se serve a Pátria e por ela se fazem sacrifícios. Estar aqui ouvindo o general neste momento não é somenos a passar alguns dias e noites num pantanal. Fico ciente do que resolve a meu respeito. É o vencedor; pode fazer o que lhe aprouver. Submeto-me à força.

Haroldo Ickes e a burocracia

O Sr. Harold Ickes, Secretário do Interior dos Estados Unidos, publicou no “New York Overseas Weekly”, de 16 de janeiro deste ano, um artigo em defesa do combatido burocrata — o homem que, na opinião do Senhor Ickes, faz o Governo e a Indústria funcionar.

É esse artigo que, devidamente autorizados, reproduzimos a seguir.

“Três termos particulares de opróbrio vêm sendo aplicados ao conjunto da Administração americana atual e a alguns de seus membros em particular. O primeiro dêles é o termo *braintruster*. O segundo, que vem sendo repetido há muitos anos é *New Dealer*. O termo corrente, agora, pronunciado entre-dentes, apesar de não ter nenhuma letra sibilante, é “burocrata”. Ninguém tem cometido o erro de chamar-me *braintruster*, e, embora me tenham chamado por todos os nomes consignados num dicionário de termos desagradáveis, tenho surgido automaticamente, na lembrança de muitos, quando alguém diz *New Dealer* ou *burocrata*.

Apesar de tôdas as afirmações contrárias a “Burocracia”, assim como o casamento, é um “estado honroso”, ou pelo menos deve sê-lo, ainda que em certas circunstâncias não o seja. Não se pode negar que existe um sistema de burocracia no governo, não só no Federal, mas ainda no Estadual, e, até certo ponto, no Municipal. Teríamos um caos político se assim não fôsse. Mesmo um prefeito político ou um delegado de polícia precisam encarar o problema da “administração eficiente”, que nunca poderiam conseguir se afastassem do

trabalho todos os funcionários do partido político oposto, que encontrassem em exercício ao tomar posse, porque é justamente o *burocrata*, o profissional experimentado e competente, embora às vezes demasiado deliberativo, que faz, com sua ação continuada, a máquina governamental funcionar.

O MÉTODO DE ICKES

Conheço melhor o Departamento do Interior do que qualquer outra repartição do governo; portanto, é sobre êle que vamos conversar. Quando assumi a pasta fiz pouquíssimas mudanças. Naturalmente os que ocupavam cargos políticos, como secretários assistentes e mais um ou dois, resignaram. Houve um alto funcionário do gabinete do Procurador cuja resignação foi bem recebida por mim porque eu não apreciava muito a sua atitude em relação aos índios, êsses complicados, oprimidos e trapaceados protegidos do Governo. Mas, de um modo geral, mantive em exercício os principais chefes departamentais e êles, por sua vez, conservaram seus auxiliares imediatos, porque sempre me pareceu que, se eu queria chefes responsáveis pelo trabalho de seus respectivos setores, não poderia impor-lhes auxiliares que não desajassem.

Nunca, nem uma vez, indaguei de um funcionário se pertencia ao partido Republicano ou ao Democrático. Tudo que queria saber era se se tratava de uma pessoa competente e leal, não à nova administração democrática, mas ao Governo. Sempre suspeitei que a maior parte de meus chefes de departamento era republicana.

NENHUMA DISPENSA SÚBITA

Imaginem a desordem que seria hoje o Departamento do Interior se eu tivesse dispensado centenas de funcionários. Tornou-se meu propósito — embora cometendo naturalmente alguns erros, que retifiquei sem perda de tempo, logo que foram descobertos — nomear somente pessoal competente. Durante quase 11 anos só fiz mudanças quando as considere absolutamente justas e quando surgiam vagas; em todos os casos escolhi os novos funcionários tomando por base sua capacidade e sem qualquer preocupação de ordem política. Mantive este princípio como Secretário do Interior, como Administrador das Obras Públicas, e, mais recentemente, como Administrador do Petróleo, Administrador de Combustíveis Sólidos e como Coordenador do Pescado. Se tenho obtido algum sucesso a causa tem sido a minha política de selecionar pessoal tomando por base sua capacidade de produção de bom trabalho para o povo, e não seu mérito ou sua influência política.

Mesmo assim o Departamento do Interior é uma burocracia, e, como tal, está cheio de burocratas. E, francamente, não vejo como poderia funcionar se assim não fôsse. O burocrata num departamento, da mesma maneira que um vendedor numa farmácia, sabe em que prateleira pode encontrar o medicamento necessário, indicado na receita.

A CONFUSÃO DAS MUDANÇAS

Seria um verdadeiro inferno, se toda vez que houvesse mudanças na administração, um exército de funcionários novos viesse aprender, com os antigos, qual era exatamente o seu trabalho e como deveria executá-lo. Estou certo de que um organismo como o que dirijo, com quase 50.000 funcionários, seria um escândalo público se seus encargos não fôsem confiados, como acontece de um modo quase geral, a pessoas que têm trabalhado no Departamento do Interior durante longos anos e que conhecem, não somente o seu próprio serviço, mas também sabem orientar os novos funcionários nas suas obrigações.

Há aqueles que só concebem uma burocracia em termos de serviço federal, o que é um modo de pensar muito superficial. Toda grande empresa é necessariamente uma burocracia. E não poderia ser grande empresa se não fôsse uma burocracia, ou, sendo-o, logo fracassaria pela falta de

elementos de continuidade, nada deixando de si além de pedaços desarticulados para serem varridos e postos fora.

Creio que será um choque para alguns dos meus demagógicos amigos que vivem clamando contra a “burocracia”, saber que a “General Electric Company”, a “General Motors”, a “Pennsylvania Railroad”, a “United States Steel Corporation”, a “E. I. du Pont de Nemours”, a “Ford Motor Company” e milhares de outras companhias tão “sem coração” e tão “dignificadas” como estas, são, realmente, “burocracias”.

Parece que há alguma diferença entre os dois tipos de *burocrata* em que podemos ser classificados — o público e o particular. Se somos do tipo *público* pouco há que dizer em nossa defesa porque em qualquer ocasião aqueles que gostariam de ter esses cargos, por verem nêles oportunidades de “boa vida”, gritariam tão alto que se tornaria impossível ouvir qualquer protesto em nossa defesa.

NÃO HÁ PONTO DE APOIO

Se não temos um ponto de apoio, nada adianta a competência com que desempenhamos nossas funções, porque somos apenas *burocratas* no mais baixo sentido da palavra e urge que sejamos banidos a bem do serviço público. Se somos burocratas particulares passamos a ser “mandachugas”, honra para nosso país e exemplos brilhantes do que representa saber aproveitar as oportunidades que a América a todos oferece.

Mas, coloquemos um *burocrata* particular num cargo público — mesmo temporariamente — em Washington. Desde logo ele passa a ser considerado tão ameaçador e ineficiente quanto todos nós, na opinião daqueles que pensam que o Governo é a única organização de caráter burocrático, e que, além disso, também acreditam que, mesmo sem nenhuma experiência nesse tipo de serviço, seriam mais competentes e realizariam melhor o serviço do que aqueles que dêle estão incumbidos.

Tudo isso não tem nexo algum, mas faz muito barulho e causa bastante descontentamento, coisas que dispensaríamos de bom grado”.

(Tradução da Secção de Intercâmbio da D.A.)

Fayol e a Ciência da Administração

Uma reunião de estudos promovida pela Biblioteca do DASP em homenagem à memória do criador da Ciência da Administração

No dia 19 de novembro de 1925 faleceu em Paris, com a idade de 84 anos, o célebre engenheiro industrial francês Heri Fayol, justamente conhecido como o creador da Ciência da Administração. Por motivo da passagem do 19.º aniversário de sua morte a Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público promoveu uma reunião de estudos em homenagem à obra de Fayol, reunião que teve lugar no Auditório do Ministério da Educação e Saúde, às 17 h e 30 m do dia 22 de novembro p.p.

Essa reunião, que versou sobre a Teoria Administrativa de Fayol, tal como se acha exposta no livro "Administration Industrielle et Générale", revestiu-se de cunho original, pois que nela tomaram parte vários oradores, cada um se incumbindo de apresentar ao auditório um dos elementos que, segundo o fundador do Centro de Estudos Administrativos, de França, constituem a função de gerir qualquer empresa, seja particular ou governamental.

O Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., que também presidiu a reunião, fez, perante o au-

ditório, uma exposição geral de teoria faioliana. A seguir falaram, nessa ordem e sobre um dos elementos constitutivos da função administrativa, o Sr. Alfredo Nasser (Planejamento), a Sra. Beatriz Marques de Souza Wahrlich (Organização), os Srs. Anibal Maya (Comando), Benedicto Silva (Coordenação) e Cesar Cantanhede (Contrôle).

A reunião durou 1 h e 10 m, havendo o Senhor Luiz Simões Lopes, que fez, como dissemos, uma exposição geral da Teoria Administrativa de Fayol, percorrido durante 20 minutos e, os demais, durante 10 minutos cada um. O conjunto das contribuições dos diversos expositores formará um *simposium* da obra de Fayol, a ser oportunamente editado pelo Serviço de Documentação do Departamento Administrativo do Serviço Público.

A iniciativa da Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público serviu para demonstrar como a Administração, no Brasil vai aos poucos se libertando do empirismo e adotando o método preconizado pelo próprio Fayol, e que consiste em "observar, recolher, classificar e interpretar os dados. Em suma — instituir experiências e deduzir regras".

BIBLIOGRAFIA

CRITICA

PUBLIC AND PRIVATE GOVERNMENT —
CHARLES E. MERRIAM — Yale University Press
for Indiana University — 1944 — 78 págs. —
\$ 1.75.

(Comentário de M. H. HEDGES, da *International Brotherhood of Electrical Workers*).

Reconheçamos, de início, que o estudo do Professor Charles Edward Merriam, intitulado *Public and Private Government*, transcende o ordinário e o efêmero. Não é fácil dizer quando um livro ultrapassa os limites da erudição rotineira e penetra nos domínios da literatura; mas, talvez isso aconteça quando o erudito se sente à vontade — durante as férias — para falar do alto de uma longa e intensa vida de estudos e experiência prática, permitindo que sua própria personalidade atue sobre assuntos importantes e ilumine os fatos com o facho da verdade. Tais qualidades de estilo aparecem na contribuição do Professor Merriam ao Curso Powell de Preleções sobre Filosofia, da Universidade de Indiana. A oitava de uma série que conta com trabalhos de homens notáveis como William Ernest Hocking, Roscoe Pound e William Lowe Bryan, a publicação *Public and Private Government* possui, certamente, uma significação única para a geração atual.

O Sr. Merriam declara, em seu prefácio, que as lições fazem parte de uma obra mais extensa sobre "Política Sistemática", que ele pretende completar para muito breve. As lições em aprêço se intitulam "*Administração Pública e Particular*", "*Soberania*", "*Novos Conceitos de Organização*" e "*Democracia e Organização*". O volume tanto lucra quanto perde com o fato de ser a transcrição de uma sucinta dissertação oral. Ganha em concisão, em rapidez de imagens. Perde em extensão e plenitude. Quase todas as sentenças explodem com choque epigramático. Poder-se-ia pensar que tal trabalho seria aceitável para todos os professores de elementos de ciência política, pois aborda com humor, graça e inteligência, quase todos os problemas de governo. Mas, de algum modo, o leitor larga o livro com uma certa decepção, porque o autor, tendo levantado questões importantes, responde-as inadequadamente. Esta incapacidade decorre, sem dúvida, das limitações da pequena oficina de trabalho do Professor Merriam: ele teve de condensar o pensamento de uma geração em quatro curtas lições. E, apesar disso, se o presente comentarista fôsse intimado a dar seu voto a favor ou contra este pequeno volume, quando comparado a um pesado tomo de erudição inesgotável, ele se manifestaria a favor do primeiro.

"A luta entre o individualismo absoluto e o coletivismo absoluto é intelectualmente um combate simulado. Nenhuma dessas alternativas é completa", diz o Professor Merriam — sábia e penetrantemente. Ele podia ter acrescentado (mas não o fez) que o povo dos Estados Unidos está agora empenhado em levar avante tal combate simulado. Cum-

pre esclarecer que foi em torno de questões fictícias que surgiu todo esse clamor e tumulto. Pois o governo — soberania — está sempre onde são tomadas as principais decisões que afetam o padrão de vida, a liberdade de expressão, e a dignidade individual do cidadão. Se essas importantes decisões são tomadas no tradicional "salão enfumado", aí é que está a sede do governo. Se são tomadas nos salões do Congresso em Washington, aí, então, é que está o governo. E o problema de governo, hoje em dia, é o problema de governo no lar, na tribo, no clã, na casa de comércio, na fábrica, no conselho municipal, e na câmara legislativa — o problema de colocar, nos postos de responsabilidade, pessoas que tomem decisões acertadas em benefício do povo.

Quando os empreendedores particulares tomam decisões importantes, devem tratar o direito privado como interesse público. Quando deixam de encarar como interesse público essa tremenda responsabilidade, e, em vez disso, tratam-na como matéria de interesse particular, cresce o descontentamento, e começa a agitação em prol da intervenção dos poderes públicos. Ou, ao contrário, quando os homens de governo tratam sua tremenda responsabilidade como se fôsse negócio particular, cresce o descontentamento, e começa o clamor pela "devolução" do governo ao povo".

Tão cheia de graves conseqüências é a tarefa de lidar com vidas humanas — agora mais do que nunca, quando as decisões, a cada hora, em cada ano, afetam todos os homens, mulheres e crianças — que a tarefa de tomar decisões não pode ser considerada como assunto particular, quer o homem que as tome esteja, ou não, ocupando um cargo público. Se o nosso sistema deve ser o da empresa particular, os seus empreendedores devem, por isso mesmo, agir com responsabilidade pública. A não ser assim, o povo inventará meios de fazer com que os responsáveis pelas decisões envergurem novos mantos de púrpura. Não poderá ser, por muito tempo, legislador, quem não tratar com dignidade a arte de fazer leis.

Aí está a razão pela qual a tarefa de tomar decisões não se pode confundir adequadamente com o afã de ganhar dinheiro, ou com a preocupação de seguir carreiras que favoreçam as ambições pessoais. O dinheiro e a ambição de mando são medicamentos impróprios para a classe "dominante", que agora surge, de administradores e gerentes.

Em sistemas emergentes e esclarecidos, já não vinga o poder absoluto de indivíduos, de classes, ou de grupos de toda e qualquer espécie. Já não existe a aceitação, por parte da maioria da humanidade, da autoridade arbitrária, existente por si mesma. Contadas estão as horas em que poderá imperar a violência, exceto como meio de evitar a brutalidade e maiores violências. Já não existem, ou estão por desaparecer, os absolutismos dos antigos tempos, no governo como na organização social. Já não existem "direitos divinos"; já não existe a fórmula

"a força faz o direito"; já não existe a afirmativa de que "as diferenças humanas tornam legal a ilegalidade"; já não vigora "o ouro faz o direito".

Não mais existe a tola pretensão de que as emoções, e não a razão, devem governar o mundo; de que não há, nem pode haver, ordem racional no mundo; de que resta somente o status quo para aqueles que porventura são investidos de pouca e breve autoridade. O mundo emergente não zombará da dignidade humana, nem do progresso a que o homem aspira, de atingir melhor nível de vida. Não rejeitará a participação geral dos homens no estabelecimento de seus interesses comuns, na organização do consentimento, como base do bem comum e da realização da personalidade humana.

O Professor Merriam acha que a soberania, no sentido obsoleto de realza, está desaparecendo do mundo. Acredita que está sendo substituída por um novo sentido de unidade, tendo em mente a razão, a justiça, e a dignidade humana; porém deixa de resolver uma das mais importantes questões de governo que o povo norte-americano enfrenta atualmente. Este problema apresenta diversos aspectos:

1. Há, por exemplo, a relação que deve existir entre o perito, ou o técnico, e o público. O governo se tornou tão complexo que o perito e o técnico devem operar à plena força, se se desejar um governo bem sucedido. A própria natureza do trabalho de um técnico tende a afastá-lo do comum dos homens. A democracia ainda não encontrou meio de preencher essa lacuna, embora tenha tentado fazê-lo, mas em vão, por meio de juntas consultivas de grupos representativos, ou através de comissões representativas de grupos.

2. Há, também, a relação do grupo consultivo, ou da comissão, com o administrador, ou diretor de empresa, a quem estão destinados a servir. Os trabalhadores percebem que o grupo consultivo não tem tido completo êxito nos anos de guerra, e o presente comentarista acredita que os homens de negócio manifestam idêntica opinião a este respeito. Sirva de exemplo o problema prático de se estabelecer um órgão de planejamento para o governo dos Estados Unidos. Isto constitui, certamente, uma providência que se enquadra nas tendências atuais. Deve este órgão de planejamento ficar subordinado ao Congresso, ou ao ramo executivo do governo? Qual deve ser a sua composição? Deve ser integrado por representantes de trabalhadores, agricultores, governo, consumidores, e outros grupos? Deva ter "soberania"?

Tais questões têm agitado grandemente os representantes de grupos em suas reuniões, havidas em Washington, durante os dois últimos anos, e os problemas levantados não foram resolvidos. O Professor Merriam, em seu agradável volume, não lança nenhuma luz sobre estes importantes assuntos.

O presente comentarista não descobre, na parte em que o autor trata das entidades públicas, nenhum esforço para apreciar a importância relativa das diversas organizações. Todas as organizações são do mesmo valor para o Estado? E' o Rotary Club tão importante quanto uma união tra-

balhista? O Professor Merriam deixou de assinalar que um dos motivos pelos quais o governo norte-americano atravessou um período tempestuoso, durante a última geração, foi a nociva dualidade de suas operações. Por exemplo, o governo norte-americano, sob o ponto de vista político, fôra organizado como democracia, mas a indústria norte-americana, sob o ponto de vista funcional, fôra organizada em bases ditatoriais. Somente quando se promulgou a Lei Nacional de Relações Trabalhistas, em 1933, é que as organizações de trabalhadores tiveram situação legal neste governo, e que, afinal, se presenciou o início da democracia industrial, baseada em moldes idênticos aos da política democrática do governo propriamente dito.

Outra omissão poderia ser mencionada. O Sr. Merriam não está, certamente, alheio ao surto do novo grupo gerencial e administrativo, que se observa tanto na indústria como no governo, mas deixa de estudar as características deste grupo e tudo quanto possa constituir sua importante contribuição à vida do Estado e à Democracia.

Entretanto, talvez seja descortezia apontar falhas no resumo de uma obra maior. Encarado como ele de fato é, o presente volume presta um serviço social altamente satisfatório. Pertence ao crescente acervo bibliográfico sobre relações humanas e, derramando bastante luz sobre dois partidos contrários em questões controversas, tende a conciliar os contendores.

INDICAÇÕES

INDUSTRIAL MANAGEMENT — KNOWLES e THOMSON — MacMillan Company — New York — 1944 — 791 págs. — \$4.50

(Indicação de K.E. LEIB, in "Journal of Business", maio, 1944).

Como salienta o prefácio, "a matéria deste livro se limita a tópicos de imediato e fundamental interesse para os que vão superintender o trabalho de outrem nas empresas industriais".

As questões e os problemas, bem escolhidos e apresentados sob forma sintética, estão destinados a servir de auxílio aos que precisarem de relacionar o material teórico com as situações reais, e a encorajar a concretização dos princípios expostos.

Os princípios econômicos que afetam o controle das despesas gerais e variáveis são bem desenvolvidos e os diagramas elucidativos são excelentes. A este respeito, o livro constitui uma real contribuição ao campo usualmente abrangido pelos compêndios de gerência administrativa.

A análise do trabalho e a avaliação do merecimento são mais ou menos atualizados.

A melhor crítica que a este livro se pode fazer é a de que ele apresenta uma ênfase em processos técnicos, excelente pelo desenvolvimento com que trata de instrumentos de administração, deixando, entretanto, apenas parcialmente desenvolvidos os princípios básicos e a filosofia da administração. As necessárias modificações na atitude dos

empregadores para com os empregados, bem assim na dos empregados para com os empregadores, as quais criam a atmosfera propícia para uma boa administração, foram ligeiramente abordadas pelo autor.

O compêndio é claro, bem organizado e instrutivo. Amplia o campo previamente abrangido pelas obras de caráter administrativo e encerra o bastante para recomendar-se aos estudiosos.

BRAZIL ON THE MARCH — A STUDY OF INTERNATIONAL COOPERATION — MORRIS L. COOKE — McGraw-Hill Book Company, Inc. — New York — 1944 — 297 págs. — \$3.00

Baseado nos relatórios oficiais da Missão Técnica Norte-Americana, este livro oferece uma descrição definitiva e esclarecedora da economia brasileira, à luz de seus fundamentos históricos, recursos naturais e industrialização crescente. Entre os tópicos abrangidos incluem-se as possibilidades do potencial humano do Brasil, suas riquezas minerais, agricultura, comunicações, combustível, energia elétrica, indústria, aplicação de capitais americanos no Brasil, etc. O autor, partindo de um ponto de vista amplo e esclarecido, faz notar que é importante compreender as diferenças de herança cultural e de sistema de vida, existentes entre os Estados Unidos e o Brasil, e termina por salientar que os ideais democráticos comuns e os interesses recíprocos constituem fatores da maior relevância para as duas nações.

CONSUMER PROBLEMS IN WARTIME — KENNETH DAMERON — McGraw-Hill Book Company — New York — 1944 — 672 págs. — \$3.75

Este livro trata, de modo interessante e instrutivo, dos problemas econômicos enfrentados pelo consumidor nas condições criadas pela guerra. Cada problema é estudado por um técnico especializado no setor em questão. Entre os autores se incluem membros das principais universidades e academias norte-americanas.

Os temas gerais abrangem alguns problemas de natureza econômica, tais como assuntos de tributação e investimento. A inflação e o controle dos preços são considerados tanto do ponto de vista da teoria econômica, como do que se refere ao consumidor. São feitas comparações históricas com guerras anteriores. Um dos problemas econômicos que tem atraído as atenções, ultimamente, é o que se relaciona com a marcação de tipos das utilidades, cujo assunto é estudado pelo próprio Sr. Kenneth Dameron, que coordenou os trabalhos do volume.

A atenção é também despertada para problemas de alimentação e saúde, bem como para problemas ligados às atividades recreativas. Mais atenção poderia ter sido dada ao problema da mensuração do custo de vida, o qual tem suscitado tanta controvérsia, principalmente entre repre-

sentantes de organizações trabalhistas, que, seriamente, puseram em dúvida a validade do índice publicado pelo Bureau de Estatística do Trabalho.

Problemas do Consumidor em Tempo de Guerra servirá, pois, de valioso compêndio didático em cursos que tratem de problemas correntes, e será de interesse para os leitores em geral.

TERRITÓRIOS FEDERAIS — Doutrina, Legislação, Jurisprudência — OCÉLIO DE MEDEIROS — Editora Nacional de Direito Ltda. — 1944 — Rio de Janeiro — 702 págs.

O Sr. Océlio de Medeiros, que, desde algum tempo, vem prestando aos leitores desta *Revista* sua colaboração esclarecida em assuntos de administração territorial e municipal, acaba de publicar um livro, que se distingue, antes de tudo, pela segurança de conceitos doutrinários e pelo entusiasmo com que o autor disserta sobre os principais problemas ligados à organização administrativa dos territórios brasileiros.

O volume, intitulado "Territórios Federais", representa, sem dúvida, um dos melhores estudos, senão o primeiro, que, no gênero, têm sido publicados, caracterizando-se pelo completo tratamento do assunto, tanto do ponto de vista teórico, quanto prático. O autor, que, além de Técnico de Administração do D.A.S.P., já ocupou altas funções administrativas no Território do Acre, fez convergir para este seu trabalho o melhor de sua experiência, oferecendo aos leitores conclusões originais e soluções de grande alcance prático. O livro, que constitui apreciável esforço de pesquisa jurídico-administrativa, focaliza relevantes questões relacionadas com os municípios, as colônias agrícolas e a administração de fronteiras. Nêle se acha incluída toda a legislação pertinente ao assunto, devidamente atualizada e comentada. O autor teve ainda o cuidado de anexar textos de jurisprudência administrativa, que se tornaram necessários para perfeita documentação de sua obra.

Recebemos e agradecemos:

Monthly Labor Review — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics — Vol. 59, ns. 1 e 2, julho e agosto de 1944.

General Censuses and Vital Statistics in the Americas — United States Department of Commerce, Bureau of the Census — Washington, 1943.

Revista de Agricultura y Ganaderia — Organo Oficial del Ministerio de Agricultura — Ns. 1 e 2, setembro e outubro de 1944 — Assunção.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — Agosto, 1944.

Cursos e Conferências — Publicação do Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde — 1944.

Jurisprudência — Órgãos da Administração — Vol. XIII, 1944 — Rio.

Ciência Política — Instituto Nacional de Ciência Política — Vols. VIII e IX, junho e julho de 1944 — Rio.

Revista do Conselho Nacional do Trabalho — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N. 21, julho e agosto de 1944 — Rio.

Relatório da Divisão do Material — Ministério da Justiça e Negócios Interiores — 1942 e 1943 — Rio.

Relatório de 1943 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Rio, 1944.

Revista de Imigração e Colonização — Conselho de Imigração e Colonização — Ano V, n. 1, março de 1944 — Rio.

Dia do Servidor Público — Publicação do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo.

Boletim da União Panamericana — Setembro e outubro de 1944 — Washington.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano VII, n. 10, outubro de 1944 — Rio.

Boletim Trimestral do Serviço de Biometria Médica — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos — Ano I, ns. I e II — Rio, 1944.

Boletim Estatístico e Histórico do Movimento Cooperativo Bahiano (N. 9, julho de 1944); *XXII Dia Cooperativo Internacional* (Boletim n. 10, agosto de 1944); *1.º Congresso Estadual de Cooperativismo* (Boletim n. 11, setembro de 1944) — Departamento de Assistência ao Cooperativismo, Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio — Bahia.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N. 78, outubro de 1944 — Rio.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano III, ns. 31, 32 e 33 — Bahia.