

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO V  
Vol. I — N. 3  
Março 1942

DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

Rio de Janeiro  
PALÁCIO DO TRABALHO - 6.<sup>o</sup> andar  
Brasil  
ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

PRESIDENTE:

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO:

Moacyr Ribeiro Briggs  
Organização e Coordenação

Paulo de Lyra Tavares  
Funcionário Público

Mario Bittencourt Sampaio  
Extranumerário

Murilo Braga de Carvalho  
Seleção

Mario Paulo de Brito  
Aperfeiçoamento

Rafael da Silva Xavier  
Material

CHEFE DOS SERVIÇOS AUXILIARES:

Paulo Vidal

# 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 V

MARÇO DE 1942

Vol. I - N. 3

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

	Págs.
Nova Orientação .....	3

### COLABORAÇÃO

Métodos de estimativa das rendas públicas — BENEDICTO SILVA .....	5
O sistema de cartões de racionamento — RICHARD LEWINSOHN .....	9
A pressão tributária no Brasil medida com o auxílio dos resultados provisórios do censo demográfico de 1940 — GIORGIO MORTARA .....	14
Esboço histórico do desenvolvimento das corporações governamentais nos E. E. U. U. — HANS FRANKE .....	22
A margem da aposentadoria dos extranumerários — LUIS CARLOS JUNIOR .....	26
Noção dos seguros sociais — STANISLAW FISCHLOWITZ .....	28
Prescrição — J. A. DE CARVALHO MELO .....	33

### DIREITO ADMINISTRATIVO

Da nulidade dos atos administrativos — THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI .....	38
--	----

### DECISÕES E PARECERES

#### TRIBUNAL DE CONTAS

Segredo profissional em processo de aposentadoria — LEOPOLDO CUNHA MELO .....	40
---	----

#### D. A. S. P.

Pareceres e exposições de motivos .....	48
---	----

### VIDA ADMINISTRATIVA

#### D. A. S. P.

Seleção .....	51
Aperfeiçoamento .....	52
Material .....	62

### NOTÍCIAS E COMENTÁRIOS

Posse do Diretor dos Cursos de Administração do D. A. S. P. ....	63
A moralidade dos concursos do D. A. S. P. ....	63
A instalação do D. S. P. de São Paulo .....	64
Modificada a estrutura do D. A. S. P. ....	65

### FINANÇAS PÚBLICAS:

Estudos orçamentários — ARIZIO DE VIANA .....	66
---	----

### ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A faixa da fronteira .....	72
Concessões estaduais de subvenções e auxílios .....	75

### TRADUÇÕES:

Treinamento para o Serviço Público — CLARENCE E. RIDLEY E L. MOORE .....	76
Origens da Educação de adultos através da Biblioteca — ALVIN JOHNSON .....	81
O sistema de exame para o serviço público e sua influência na civilização chinesa — PAUL CRESSY .....	84
Porque devemos ter um pessoal competente — ROBERT JOHNSON .....	86

### BIBLIOGRAFIA .....

89

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editedo pelo Departamento Administrativo do Serviço Públíco  
(Decreto-lei n. 1870, de 14 de dezembro de 1939)

---

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio do Trabalho - 6.º andar -- Tel. 42-6771  
Rio de Janeiro — Brasil

---

**Diretor: Alfredo Nasser**

## Expediente

Assinatura anual . . . . .	50\$0
Assinatura anual para o exterior . . . . .	100\$0
Número avulso . . . . .	5\$0

---

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

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.

---

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.

# NOVA ORIENTAÇÃO

**A** REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO vai entrar agora numa nova fase. Nestes quatro anos de sua existência o panorama administrativo do Brasil sofreu tamanhas modificações que se torna aconselhável, senão imperiosa, uma retificação de seus objetivos.

A REVISTA surgiu em novembro de 1937, quando mal se havia iniciado a reforma da administração pública brasileira. O principal problema que então se apresentava era divulgar tudo que se relacionasse com a reforma, fazendo circular um periódico que fosse um verdadeiro repositório, tão completo quanto possível, da vida administrativa do país, em sua fase inicial de transformação. A par disso, procurava-se difundir, por intermédio desse mesmo periódico, a ciência da administração em aspecto doutrinário.

A esses objetivos manteve-se a REVISTA fiel, tendo lutado, a princípio, com as dificuldades próprias de toda iniciativa, para impôr-se, ao fim de certo tempo, ao conceito dos estudiosos da administração pública e aos observadores da reforma administrativa.

Seja-lhe relevada essa afirmação despida de modéstia. Ela não traduz um excesso de orgulho, mas, apenas, a satisfação que proporciona o triunfo de uma corajosa iniciativa, satisfação tanto maior quanto maiores são os obstáculos encontrados.

E não foram pequenas as suas dificuldades. Parte integrante da reforma administrativa brasileira, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO sofreu os mesmos tropeços daquele movimento de renovação, notadamente a ausência de ambiente propício ao novo empreendimento. Não faltaram previsões pessimistas, vaticínios sombrios, profecias de uma vida efêmera, de inevitável colapso, motivado, principalmente, pela falta de colaboradores para alimentar um periódico de assunto tão especializado.

Os fatos desmentiram essas previsões. A REVISTA desenvolveu-se, acompanhando o desenvolvimento da reforma administrativa. Ampliou-se a rede de colaboradores, multiplicaram-se as suas secções, cresceu o número de páginas. E, a julgar pela quantidade de leitores, é cada vez maior o interesse que desperta.

Em todo esse desenvolvimento, a REVISTA procurou sempre manter uma colaboração seleta, para divulgação da ciência administrativa. E, através de suas secções permanentes, que se foram acrescentando umas às outras, deu sempre ampla divulgação aos atos e fatos administrativos. O trabalho realizado pelo orgão central de administração foi sempre divulgado em detalhe, não só através do expediente do D.A.S.P., que durante muito tempo se publicou na íntegra, mas, também, por meio das secções permanentes, entre as quais ultimamente figurava uma para cada setor de atividades do Departamento.

Como era de prever, essas atividades mais se multiplicaram, dando margem a diversos problemas. Um deles encontrou solução na criação de novos órgãos, dentro

do D. A. S. P., tais como o Serviço de Obras e a Divisão de Aperfeiçoamento, criada o ano passado, por desdobramento de uma das antigas Divisões. Assim, também, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em face do volume cada vez maior da matéria a ser divulgada, já não pode atingir a dupla finalidade a que se propôs inicialmente — isto é, a publicação de atos e fatos administrativos e a divulgação da ciência da administração.

Doravante, ela se destinará, principalmente, à divulgação de doutrina. Os atos e fatos administrativos serão objeto de outra publicação, que se cogita lançar: o Boletim do D. A. S. P.

Para se ajustar a esse novo objetivo, a REVISTA passará por uma transformação gradativa. Será mantida e ampliada a parte de colaboração que passará a contar não só com trabalhos originais, como, também, com traduções. O direito administrativo continuará a ser objeto de uma secção, que compreenderá doutrina pura, legislação e jurisprudência. Outra secção surgirá — bibliografia — onde serão indicados e comentados livros e publicações de toda sorte, relativos aos problemas de administração. Por outro lado, desaparecerão, em seu caráter documentário, as atuais secções que dizem respeito aos trabalhos do Departamento, como também será suprimida a publicação do expediente do D. A. S. P., excetuado aquele que constitua doutrina e cuja divulgação contribua, portanto, para a consecução de novos objetivos.

Esta é, pois, nova fase. A administração pública brasileira evoluiu bastante nestes últimos anos e despertou no público um interesse que jamais se havia observado, em torno das questões administrativas. O meio já comporta a existência de uma revista exclusivamente destinada à divulgação da ciência da administração.

# *Métodos de estimativa das rendas públicas*

BENEDICTO SILVA

## I

A medida que percorre e explora os intrincados meandros da Administração Pública, o estudante desta moderna e fascinante ciência passa a deter atenção cada vez maior nas questões orçamentárias.

Tamanha, efetivamente, é a importância do orçamento na administração, que ninguém poderá ser um verdadeiro, um "full-fledged" técnico na arte e ciência de gerir os negócios públicos, se não se familiarizar profundamente com as questões orçamentárias.

Dentre essas questões, a das estimativas das rendas merece tratamento especial, não só porque tem sido mais ou menos negligenciada pelos tratadistas, senão também, e sobretudo, porque a política de qualquer governo está inelutavelmente sujeita à influência das previsões financeiras.

É verdade que, ao traduzir seu plano de trabalho anual em termos monetários, elaborando assim o que chamamos orçamento público, a entidade governamental relaciona, em primeiro lugar, os gastos que lhe cumpre fazer para executar o plano. Só depois de determinado o *quantum* dos gastos é que passa a cuidar dos meios de cobri-los. Em outras palavras, na gestão dos negócios públicos, é a despesa que condiciona a receita e não esta que determina aquela. De sorte que, ao fixar o total das despesas, o governo fixa indireta e simultaneamente o total da receita, embora, em mui-

tos casos, sejam incluídos nesta certos recursos especiais, que não constituem renda, tais como os produtos de empréstimos, operações de crédito, emissão de apólices, etc.

Apesar dessa lógica subordinação da receita à despesa, as estimativas das rendas públicas influem sensivelmente na política dos governos.

Uma estimativa exagerada, que incuta, por exemplo, no ânimo do Chefe Executivo a esperança de poder contar com tais e tais recursos no correr de um exercício financeiro, pode induzi-lo a autorizar inoportunamente a implantação de novos programas, ou a distensão de programas já em andamento, impondo assim ao seu governo, sem o querer, ou um *deficit* indesejado e inesperado, ou um *deficit* maior do que o que fora previsto e para o qual se aparelhou.

Por outro lado, a estimativa exagerada das rendas públicas, transfundindo otimismo nos meios governamentais, estimula e reforça a tendência natural, muito viva nos ministros, diretores e chefes de repartições, para pleitearem aumento de verbas orçamentárias, sempre "indispensáveis" aos serviços que dirigem e não menos conformes "ao interesse público".

Diante do argumento valioso de que haverá recursos disponíveis, o Chefe Executivo, ou o Congresso, ou o Conselho de Ministros, em suma, a autoridade ou órgão que decide sobre a política

financeira e administrativa, ficará sem contra-argumentos para negar as novas verbas pleiteadas, sobretudo quando estas se destinarem a empreendimentos aparentemente sensatos, ainda que adiáveis.

Seja como for, parece inegável que uma super-estimativa, sincera ou capciosa, das rendas públicas pode acarretar dificuldades financeiras ao governo, desequilibrando-lhe subrepticiamente o orçamento, ou agravando o *deficit* previsto, ou ainda ensejando o lançamento de obras novas, cujos onus os recursos obtidos, menores do que os estimados, não bastam para cobrir. Em qualquer desses casos, o efeito de uma super-estimativa turva a ação dos órgãos administrativos, além de depor fortemente contra a capacidade de dirigir e até contra a honestidade dos responsáveis pela empresa governamental.

Se uma super-estimativa pode originar tão graves consequências, das quais a menos supotável não ha de ser, por certo, a impressão de desgoverno que causam ao público e especialmente ao próprio pessoal governativo, não se deduza que a hipótese contrária, a de uma sub-estimativa, seja menos maliciosa.

Com efeito, se a super-estimativa instila o otimismo nos meios oficiais e inspira-lhes novas atividades, a sub-estimativa age em sentido oposto, levando a autoridade que decide a se por em guarda contra qualquer aumento de despesa, e até contra a manutenção de serviços uteis já existentes, e a continuação de obras já em curso, ainda que a interrupção implique perda total ou parcial da parte executada.

A história das nossas estradas de ferro federais está cheia de episódios que documentam a afirmativa anterior. Raras haverá, com efeito, que não foram construídas em "prestações" e através de vicissitudes, acontecendo às vezes que as chuvas deste ano arruinam completamente os serviços de terraplenagem iniciados no ano passado mas não prosseguidos, não postos *au point*, em virtude de falta de renovação das verbas orçamentárias.

Nem sempre essas interrupções irracionais e profundamente anti-econômicas foram motivadas

pelo fato de haver as rendas federais sido estimadas para menos. E' sabido que outros fatores — os caprichos e as rivalidades políticas regionais, a ausência de planos, as crises financeiras inevitáveis, a incompetência, para mencionar apenas os mais evidentes — teem muito mais a ver com os prejuizos causados à coletividade brasileira pela falta de continuidade administrativa, do que as sub-estimativas das rendas federais, tão frequentes, aliás, na história financeira do Brasil como as super-estimativas.

Não obstante, as observações feitas constituem excelentes ilustrações dos malefícios que uma sub-estimativa, pode inflingir a governos e governados.

E' que, sempre temerosos dos *deficits*, cuja acumulação indefinida é susceptível de arrastá-los à desmoralização, à insolvência e até ao repúdio puro e simples das obrigações assumidas, os governos responsáveis, quando têem pela frente o espectralho — pouco importa se imaginário — de aperturas financeiras, julgam mais prudente adiar as iniciativas e esquemas que importem aumento de despesas. Ora, uma sub-estimativa das rendas públicas, tal seja ela, prenuncia diminuição dos recursos com que o governo poderá contar no próximo exercício. Isso produz o efeito de uma crise financeira em perspectiva — repercutindo assim, imediatamente, no orçamento de despesas. As consequências, no caso, são facilmente imagináveis: serviços bem organizados, em condições de se tornarem mais eficientes e socialmente mais proveitosos através da ampliação, serão obrigados a estacionar em consequência do "corte" que, em tais circunstâncias, costuma recair sobre todas as propostas orçamentárias parciais; projetos novos de trabalho, embora amplamente justificados e reclamados pelos interesses da população, como sejam, por exemplo, o prolongamento de uma rodovia, a escola para o bairro novo, a construção de outra ala para o hospital que se tornou congestionado, o melhoramento das obras de um porto, etc., etc., irão direito para o arquivo; o diretor da biblioteca não obterá as verbas com que sonhava para enriquecer as suas coleções; certas estradas de ferro,

cujo material precisa de ser renovado, continuarão a servir mal o público; o serviço postal, igualmente mal equipado, já insuficiente para atender às necessidades da população e do próprio governo, passará outro ano como "bode expiatório" dos maus correspondentes; e assim por diante.

Como se vê, todos esses males, ou alguns deles, podem ocorrer em consequência de uma sub-estimativa das rendas governamentais. E uma vez ocorridos, afetam perniciosamente as relações das entidades governamentais com as respectivas clientelas, indispondo aquelas com estas.

Naturalmente interessado em evitar, ou em não agravar, o *deficit* orçamentário, o governo tende a negar recursos para empreendimentos novos, assim como a "podar" as propostas orçamentárias dos serviços já existentes, se percebe no horizonte sinais de crise financeira.

Quando se trata, efetivamente, de uma crise em marcha, nada mais natural que o governo, guiado pelo critério da máxima conveniência, se acautele contra os seus efeitos e, assim, corra os cordões do tesouro público, comprimindo as despesas. Mas se essa política for adotada em virtude de uma sub-estimativa das rendas públicas, isto é, de uma estimativa errada para menos, os prejuízos sociais que provoca são absolutamente desnecessários. Ao executar-se o orçamento vigente no exercício financeiro afetado pela sub-estimativa, e uma vez verificado que o fluxo das rendas públicas, naturalmente superior à previsão, comportaria facilmente todos, ou pelo menos alguns dos justos aumentos de verba solicitados mas não concedidos, então se tem a medida dos prejuízos que a comunidade sofreu, assim como dos benefícios que deixou de auferir, tudo desnecessariamente, tudo por causa de uma sub-avaliação dos recursos com que o governo haveria de contar.

Tais são, na prática, algumas das vicissitudes a que uma estimativa substancialmente remota, ou melhor, muito afastada, num ou outro sentido, da realidade, pode sujeitar toda a maquinária administrativa do Estado.

Outras consequências não menos indesejáveis, embora mais sutis, e por isso refratárias ao

tratamento redacional, ainda poderiam ser examinadas. Uma delas é o desconforto patriótico que a observação dos erros administrativos causa às pessoas normais e lúcidas. Particularmente quando direta, quando feita *de dentro*, na própria intimidade do serviço público, pelos servidores esclarecidos e bem intencionados, que desejam orgulhar-se das organizações a que pertencem e diligenciam por torná-las queridas e respeitadas, essa observação produz efeitos dolorosos e esterilizantes.

A certeza terrível de que o esforço pessoal, por devotado e extremo que seja, nada mais representa do que uma gota dágua num oceano hostil, cujas correntes profundas, movendo-se com ela, sem ela e contra ela, a ignoram necessariamente, não constitue estímulo ideal para nenhum funcionário, muito menos para aqueles que servem os interesses coletivos, servindo as próprias inclinações.

Seria igualmente apropriado, já que estamos tratando das estimativas das rendas públicas, incluir pelo menos uma referência à questão do planejamento do trabalho governamental. De fato, sem boas estimativas, quer das despesas, quer das receitas, não pode haver planos de ação administrativa dignos deste nome. E' que todo ato administrativo repercute diretamente no orçamento. Torna-se imperioso que os planos de governo, planos que, em última análise, significam movimentação de recursos monetários, tirados do povo e a ele devolvidos em forma de vencimentos, salários, serviços e proteção, sejam reduzidos a termos orçamentários. O problema do financiamento não é, de certo, negligenciável em se tratando de qualquer plano de ação governamental. Desempenhando o papel de lastro, o orçamento deve ajustar-se plenamente ao plano de governo, a ponto de se fundir um no outro.

\* \* \*

Apesar da importância tremenda das estimativas das rendas públicas — e por estranho que pareça — os autores de obras sobre finanças,

tanto os antigos como os modernos, descartam-se dessa questão sumariamente, ora omitindo-a de todo, como Karel Englís (1) e Van der Borght (2), ora dedicando-lhes apenas duas ou três páginas, como A. E. Buck (3) e Porto Carrero (4).

Uns enumeram três, outros quatro métodos de estimativa das rendas públicas. Quanto aos dois métodos mais citados — o automático e o do crescimento médio — os autores elucidam razoavelmente o leitor, habilitando-o a aplicá-los — mesmo porque tais métodos são o que há de mais primário. Quanto ao método da avaliação direta, o único que hoje se pode levar a sério como instrumento de previsão de resultados, os tratadistas limitam-se a dar indicações vagas e gerais, que estão longe de satisfazer mesmo o estudante menos exigente. Após a leitura do que consignam os autores sobre esse método, a única noção que se aprende é a de que ele tem dado bons resul-

tados na Inglaterra, onde, aliás, se originou. O método propriamente dito, isto é, o *modus-operandi*, é deixado maliciosamente à perspicácia do "leitor inteligente". Que o adivinhe e o aplique, se puder.

E' dos quatro métodos de avaliação da receita pública, citados pelos autores, e de um quinto, ainda não incluído no rol, que tratarei no próximo artigo.

Farei o possível por ilustrar, com aplicações práticas, as afirmativas que fizer sobre cada um deles, sem me deixar inibir pelo pejo de tratar mais detidamente de questões que, ao que parece, até agora têm sido consideradas indignas de figurar nos tratados de Ciência das Finanças, geralmente reservados para assuntos mais teorizaveis, como tributação, translação, caráter do orçamento (é lei? não é lei? é lei *sui-generis*?), moeda, câmbio, etc.

Dar-me-ei por muito bem pago do esforço de rabiscar estas variações desambiciosas e marginais em torno das questões orçamentárias, se conseguir incutir algum interesse a algum leitor pelo aperfeiçoamento dos métodos de estimativa das rendas públicas.

(1) *Introducción a la Ciencia Financeira*, Ed. Labor, 1931.

(2) *Hacienda Pública*, 2 vol., Ed. Labor, 3.<sup>a</sup> edição, 1937.

(3) *The Budget in Governments of Today*, New York, 1934, e *Public Budgeting*, New York, 1929.

(4) *Economia Política*, Rio, 2.<sup>a</sup> edição, 1940.

# O sistema de cartões de racionamento

RICHARD LEWINSOHN

*Dr. rer. pol.*

**S**e de um produto de primeira necessidade e indispensável a toda a população só existe disponibilidade de quantidades tão reduzidas que as medidas mais brandas (1) de racionamento já não parecem suficientes, a administração pública deve proceder à distribuição de acordo com o sistema de cartões. O característico desse sistema é que cada habitante recebe das autoridades um cartão que lhe permite comprar, durante um período determinado (semana, mês, ano), uma certa quantidade de mercadorias. Essa quantidade é o máximo que cabe a cada pessoa.

Onde quer que se tenha aplicado um racionamento, sempre se utilizaram medidas de controle. Mas, sob sua forma atual, o "cartão de abastecimento" é uma inovação da grande Revolução francesa. Os cartões de pão e de carne, adotados em Paris, em 1793, são quase idênticos aos de hoje. Durante a primeira guerra mundial, o sistema de cartões divulgou-se em toda a Europa (2), e, pouco a pouco, após numerosas experiências fracassadas e duras provas, foi encontrado o mecanismo que, com certas modificações, está novamente em vigor em quase todos os países beligerantes e

(1) Ver o artigo do mesmo autor "O Racionamento", publicado no número de fevereiro de 1942 desta Revista, págs. 31-35.

(2) Sobre o regime de cartões na Inglaterra, ver: H. Loyd, *Experiments in States Control at the War Office and the Ministry of Food* (Oxford 1924); W. H. Beveridge *British Food Control* (London, 1928).

Na França: P. Pinot, *Le Contrôle du Revitaillement de la Population Civile* (Paris 1925).

Na Alemanha: A. Skalweit, *Lebensmittelversorgung während des Krieges*. E. Wagemann, *Lebensmittelstatistik im Kriegem* (Publicações do Instituto Carnegie 1925).

Na Itália: Ricardo Bachi, *L'Alimentazione e la Politica Annonaria in Italia* (Bari 1926).

diversos países não beligerantes do velho e do novo mundo.

O sistema de cartões constitue hoje a base da distribuição de víveres, vestimentos e outros artigos de primeira necessidade (combustíveis, etc), sobre todo o Continente europeu, assim como na Inglaterra. Dominou os países do Extremo Oriente e recentemente foi aplicado também nos Estados Unidos, para o açúcar, e no Canadá, para a gasolina. Pode-se, portanto, dizer que o sistema de cartões se tornou um método administrativo universal, em tempos de guerra.

Se bem que o "cartão" estabelecido para cada habitante seja o elemento distintivo do sistema, este comporta para a administração outros elementos ainda, que exigem uma organização muito vasta e, ao mesmo tempo, uma coordenação perfeita. Aparentemente, trata-se apenas de uma regulamentação do consumo e do comércio a varejo. Mas esta regulamentação não é possível sem intervir também nos domínios do comércio por atacado, do armazenamento, dos transportes, isto é, da produção. Na verdade, trata-se de um sistema completo que, muitas vezes, deve ser estabelecido, com uma grande rapidez, como medida de emergência.

Dividem-se em quatro partes as múltiplas tarefas administrativas que decorrem desse sistema:

- 1.º Estabelecimento de um plano de conjunto.
- 2.º Ajustamento das rações.
- 3.º Serviço de cartões.
- 4.º Aprovisionamento dos armazens (dos vendedores).

### I. O plano geral

A primeira parte é muitas vezes a mais negligenciada, sobretudo nos países que não tiveram de utilizar o sistema de cartões durante a outra guerra e para os quais representa, portanto, uma inovação. Entretanto, um plano de conjunto minuciosamente estudado constitue condição indispensável para o bom funcionamento de todo o sistema. Os preparativos do plano são, naturalmente, e em primeiro lugar, de ordem estatística, compreendendo duas grandes secções:

- 1.º, a estatística demográfica;
- 2.º, a estatística econômica do produto que deve ser racionado.

Do ponto de vista demográfico, não basta conhecer o número total dos habitantes dos países, dos Estados, das cidades, aldeias e outras unidades administrativas; mas deve-se saber também as classes de idade, particularmente o número de crianças até um ano, até 3 anos e até 12 anos. Para o racionamento dos víveres, as diferenças de idade representam um papel importante, notadamente para o leite, o pão e a carne, cujas rações são particularmente escalonadas segundo a idade do consumidor.

Mesmo os países em que só se rationa uma parte dos víveres, é recomendável estabelecer desde o início um plano geral das necessidades alimentares e dos alimentos disponíveis em calorias, segundo a fórmula: 1 grama de albumina = 4,1 calorias; 1 grama de hidrato de carbono = 4,1 calorias; 1 grama de corpos graxos = 9,3 calorias. Desta maneira, pode-se facilmente fazer uma idéia da substituição possível dos alimentos tornados raros por outros de que se dispõem ainda quantidades abundantes, e calcular a maneira de assegurar um mínimo necessário ao organismo humano. A riqueza e a falta de vitaminas nos diversos alimentos também deverão ser tomadas em consideração. Esses exemplos demonstram que, para o estabelecimento de um plano geral de racionamento, impõe-se a colaboração de fisiologistas esclarecidos e de especialistas de higiene social.

Por outro lado, deve-se conhecer, antes de fixar a ração, os recursos exatos do produto em questão. Também aí não bastam as estatísticas sumárias da produção anual e das importações. É preciso saber onde se acham os estoques, quanto tempo e quais os meios técnicos exigidos para o transporte e, eventualmente, a transformação das

matérias primas (redução dos cereais em farinha, beneficiamento, refinamento, fabricação de conservas). O essencial do sistema de cartões é a continuidade do aprovisionamento. Só raramente se deve alterar a ração; para isso, é necessário que o plano geral tome de início precauções para um longo período, sobretudo para o período da estação difícil, antes da nova colheita.

Se não se podem tomar em consideração todos os incidentes possíveis e imagináveis, é, entretanto, necessário guardar certos estoques e não distribuir todas as quantidades indicadas pelas estatísticas. Em geral, uma reserva de 10% bastará para fazer face às necessidades imprevistas ou para corrigir as inexactidões da estatística de produção. São, portanto, 90% de mercadorias disponíveis, segundo o censo, que entram na distribuição regular. Se as estimativas estatísticas se confirmam, pode-se então distribuir, de vez em quando, rações extraordinárias para as semanas de festas ou outras ocasiões oportunas.

Somente no caso de se conhecerem os meios disponíveis para o abastecimento da população total, é que se pode eventualmente limitar o racionamento a certas regiões ou categorias, por exemplo, à população urbana. Em caso de calamidade devida a uma catástrofe natural — inundações; seca, — basta limitar o racionamento ao distrito diretamente atingido. Mas, nas perturbações econômicas resultantes da guerra, é preferível estender o racionamento, imediatamente, a todo o território nacional. Os países que procederam de outra maneira, limitando, a princípio, o racionamento às grandes cidades e aos distritos industriais, fizeram quase sempre experiências mal sucedidas. Mesmo que um racionamento parcial desse gênero seja tecnicamente possível, ele tem efeitos psicológicos indesejáveis; a população submetida ao sistema de cartões sente-se em desvantagem em relação aos outros habitantes.

Por esta mesma razão estendeu-se o racionamento até ao campo, prescrevendo-se aos cultivadores de cereais, aos produtores de artigos de lacticínios uma ração de pão e de manteira. Neste caso, um controle eficaz é, evidentemente, muito difícil. A utilidade dessa medida dependerá das condições locais.

### II. Ajustamento das rações

O regime dos cartões é, em princípio, um sistema de racionamento igualitário. Distingue-se,

por isso, dos sistemas preferenciais, como seja o método das prioridades. Isto não significa, porém, que cada habitante deva receber esquematicamente a mesma ração. Uma certa diferenciação é necessária, se a distribuição não deve atingir ao absurdo. O ajustamento da ração "normal" se faz de diversos pontos de vista, fisiológicos e econômicos. As principais modalidades atualmente em vigor nos diversos países são as seguintes :

1.º *Diferenciação segundo o sexo.* Existem em todos os lugares em que se introduz o racionamento de vestimentos cartões especiais para homens e mulheres. Do ponto de vista fisiológico, seria admissível fazer também uma diferenciação quantitativa para as rações de viveres, pois as mulheres consomem, em média 4/5 dos viveres que um homem consome. Se se consideram 3.000 calorias como ração normal de um homem adulto por dia, 2.400 calorias bastariam para uma mulher. Mas, uma vez que as mulheres em tempos de guerra muitas vezes são obrigadas a efetuar um trabalho suplementar, evitou-se em quase todos os países dar às mulheres rações inferiores às dos homens. As mulheres grávidas e as que amamentam devem obter rações suplementares.

2.º *Diferenciação segundo a idade.* Como já mencionamos, a diferenciação segundo a idade, das rações de viveres e bem assim das de vestimentos, constitui um fator importante para o estabelecimento de um plano de racionamento. O sistema francês de racionamento, por exemplo, distingue seis categorias de idade que recebem rações diferentes, especialmente no que toca ao pão. No verão de 1941 — depois disso o Governo Francês teve que decretar novas restrições — as rações de pão eram as seguintes :

Categorias	Rações por dia
E (Crianças, menores de 3 anos)...	100 gramas
J <sup>1</sup> (Crianças de 3 a 6 anos).....	200 gramas
J <sup>2</sup> (Crianças de 6 a 12 anos).....	275 gramas
J <sup>3</sup> (Jovens de 12 a 21 anos) .....	350 gramas
A (Adultos de 21 a 70 anos)....	275 gramas
V (Velhos de mais de 70 anos)...	200 gramas

Em outros países o abastecimento às crianças é dividido em quatro categorias (abaixo de 3 anos, 3-6 anos, 6-10 anos, 10-14 anos). Estabelecem-se cartões de alimentação especiais para doentes que necessitem de regime especial.

Os cartões de vestimentos são igualmente diferenciados segundo a idade. Na França, há três categorias : cartões de enxoval para bebês, cartões para crianças de 1-3 anos e cartões para pessoas de mais de três anos, estes últimos diferentes para homens e mulheres.

3.º *Suplemento para os trabalhadores.* As rações normais são, em todos os países europeus, insuficientes para os homens que tem pesados trabalhos físicos o realizar. Recebem, pois, suplementos. O sistema de suplementos está particularmente desenvolvido na Alemanha, onde o aprovimento alimentar é classificado em 4 categorias, segundo o gênero de trabalho :

Consumidores normais ;  
Trabalhadores noturnos e de longa duração ;  
Operários que executam trabalhos pesados ;  
Operários que executam trabalhos ultra-pesados .

A última categoria recebe o dobro de pão, mais do dobro de carne, e em matérias gordurosas quase o triplo da ração normal. Os camponeses alemães constituem uma outra categoria designada de "auto-abastecedores" ("Selbstversorger"). São tratados mais ou menos como os operários que executam trabalhos pesados (3). Na França, os trabalhadores e agricultores formam uma categoria comum ; recebem como suplemento quotidiano 75 gramas de pão a mais que os outros consumidores adultos.

4.º *Compensação de quantidade e qualidade.* Os ajustamentos citados até aqui são todos puramente quantitativos. Nos sistemas em vigor nos países do Continente europeu, a quantidade de mercadorias é, com efeito, a única medida. Os preços dos produtos racionados são na maioria limitados (preço máximo), mas, existem diferenças de qualidade. As pessoas que dispõem de renda mais elevada só podem comprar a mesma quantidade de mercadorias que as pessoas menos abastadas, mas de qualidade superior.

Na Inglaterra eliminou-se este elemento desigualdade. O sistema inglês de racionamento de

(3) Um quadro completo das rações semanais na Alemanha foi publicado pelo "Office of Foreign Agricultural Relations", U.S. Department of Agriculture, Washington, September de 1941.

viveres não é baseado na quantidade das mercadorias, mas sobre o seu valor, ou seja, sobre o preço. Cada habitante tem o direito de comprar, por semana, carnes ou "charcuterie" até uma soma limitada. Se quer comprar uma qualidade superior, e portanto mais cara, deve-se contentar com uma quantidade menor, e vice-versa.

O sistema inglês é, sem dúvida alguma, mais justo e social que o sistema continental; mas só é realizável nos países que ainda dispõem de estoques relativamente grandes e variados. À medida que se acentua a escassez, as diferenças qualitativas desaparecem e só a quantidade da mercadoria interessa ainda ao público.

5.º *Diferenciação segundo a renda.* O princípio de ajustamento da ração sob o aspecto social encontrou sua aplicação mais rigorosa na Espanha. O sistema espanhol teve como ponto de partida a suposição de que as pessoas abastadas sempre podem conseguir produtos alimentares, mesmo sob um regime de racionamento. De fato, nas grandes cidades espanholas, as vitrines das confeitorias estavam abundantemente garnecidas de bolos e tortas, ao mesmo tempo que uma pequena fatia de pão se tornara raríssima em Madrid e Barcelona. Os produtos de confeitoria estavam isentos de qualquer racionamento, mas eram extremamente caros.

Para compensar esta divergência de abastecimento entre ricos e pobres, o Governo Espanhol introduziu, em janeiro de 1941, um sistema de racionamento sem precedente. Os consumidores são agrupados em 3 categorias, segundo as respectivas rendas. Os mais pobres recebem a maior ração: 175 gramas de pão por dia; a classe média recebe 120 gramas, e as pessoas que dispõem de uma renda elevada recebem apenas 80 gramas. A partir dessa época as rações — muito pequenas, mesmo para o grupo favorecido — puderam ser aumentadas; mas foi mantida a distinção segundo a renda.

Se se quiser aplicar esse sistema com todo rigor e examinar minuciosamente os recursos de cada consumidor antes de fixar sua ração de pão, a administração do racionamento será evidentemente sobrecarregada de uma pesada tarefa acessória. Mas, aplicado de maneira sumária, o método demonstrou suas vantagens — também do ponto de vista psicológico — e não seria possível contestar sua equidade.

### III. O serviço de cartões

Se a fixação de rações-básicas e seu ajustamento são quase sempre feitos pelas autoridades centrais, para todo o país, a distribuição dos cartões é, na maioria dos países, confiada às municipalidades. Esta descentralização oferece a vantagem de que o serviço de cartões pode facilmente levar em conta as particularidades locais. A distribuição é feita o mais das vezes nas escolas ou outros edifícios municipais, não somente durante o dia, mas também à noite, afim de que os operários e empregados possam procurar seus cartões sem interromper o trabalho.

Com exceção dos cartões de carvão ou de outros artigos relativos à família ou ao apartamento, os cartões são fornecidos individualmente, e não para toda a família. Nos países onde muitos objetos são racionados, os cartões constituem na realidade uma verdadeira coleção de fichas com subdivisões ("tickets", "stamps") para permitir ao consumidor utilizar, notadamente no restaurante, uma fração de sua ração: uma fatia de pão, um pequeno pedaço de carne ou de queijo.

O cartão propriamente dito não passa de um elemento de identidade que indica, além do nome, o endereço, etc., a categoria em que o portador está classificado segundo a idade, o trabalho ou a renda. Este cartão lhe dá o direito de receber semanal ou mensalmente os coupons mediante os quais pode comprar as mercadorias. Entre esses dois elementos essenciais, o cartão permanente e os coupons de consumo, foram intercalados, ainda, uma ou duas espécies de coupons: uma que, emitida para um período prolongado, serve de recibo à administração dos diversos coupons de consumo; e outra, que serve cada seis meses para o renovação dos coupons precedentes.

Segundo esse sistema, bastante complicado para o consumidor mas que facilita o controle administrativo, estabeleceu-se na França, o cartão de alimentação. O "modo de utilização" impresso em cada cartão, demonstra o mecanismo.

Os cartões de vestimentos na Inglaterra, na França, na Alemanha, são estabelecidos de uma outra maneira mais simples para o consumidor, porém mais difícil para a administração. Os coupons são válidos para o ano todo. Se se quisesse prescrever a ração exata do consumidor, o mesmo seria muitas vezes incitado a compras supérfluas, de objetos que ainda possue. E' preciso deixar-lhe, pois, uma certa escolha. O consumo autorizado

no decurso de um ano é calculado em "coupons" (Inglaterra) ou em "pontos" (França e Alemanha). Cada espécie de vestimenta e de roupa branca — terno, casaco, camisa, lenço, luva, etc. — representa um número determinado de coupons ou de pontos. O número total marcado no cartão é tão restrito que ninguém poderia comprar mais de um terno; mas é possível escolher e combinar suas compras de pequenos artigos de indumentária. Por outro lado, a metragem de tecido para cada vestimenta é limitada: 3 metros para um vestido de mulher, 180 centímetros para uma blusa, 3,10 metros para um terno de homem, 1,40 metros para uma calça, etc.

Em princípio, todos os cartões são estritamente pessoais e não podem ser transferidos de uma pessoa para outra. Os vendedores dos armazéns e os "garçons" dos restaurantes devem eles próprios destacar os "tickets", "coupons" ou "stamps" que correspondem às compras ou ao consumo. Praticamente não é possível controlar se os "tickets" pertencem de fato ao cliente ou a outra pessoa. Tolera-se geralmente que, nos restaurantes, um cliente forneça "tickets" para um seu parente ou amigo e, nos armazéns de alimentação e de tecidos, também, os vendedores em geral só exigem os "tickets" e não o próprio cartão. Os "tickets" ou "stamps" são, pois, na realidade, papéis "ao portador" e não papéis "nominativos".

O controle é mais severo para os combustíveis, particularmente para a gasolina dos automobilistas. O plano de racionamento do Canadá, que entrará em vigor a 1.º de abril de 1942, prevê expressamente que serão intransferíveis os coupons pertencentes a cada carro.

#### IV. Aprovisionamento dos armazéns

Mesmo o melhor cálculo das rações e o mais perfeito mecanismo de cartões e coupons nada valem se não são acompanhados de uma boa organização de distribuição das mercadorias pelos armazéns. O grande medo nos países sujeitos a racionamento é que o público possua cartões, mas não possa utilizá-los devido à falta da mercadoria.

O sistema de cartões não quer afastar o comércio particular. O Estado ou as Municipalidades não se transformam eles próprios em vendedores. Esta função continua inteiramente reservada aos negociantes. A administração do raciona-

mento deve-se apoiar, tanto quanto possível, no aparelho de distribuição tal como existe em tempo normal, pois qualquer modificação implica dificuldades de transição e perda de tempo. Todavia, são indispensáveis um controle permanente dos vendedores e certas medidas de precaução, notadamente a organização de depósitos centrais para cada região.

O abastecimento dos armazéns, ou seja, a distribuição das mercadorias aos vendedores, efetua-se à base de "tickets" ou "coupons" que eles recebem dos consumidores. Os mesmos são, pois, autorizados a buscar nos comerciantes por atacado, ou nos fabricantes, a mesma quantidade de mercadorias que venderam no último mês. Se bem que as cifras dos negócios, sob o regime dos cartões, tenha a tendência de se estabilizar, há flutuações e essas flutuações tornam mais difícil o aprovisionamento.

Surge, então, para a administração, a questão de saber se deve ou não contingenciar, de uma vez por todas, o abastecimento mensal (para a alimentação) ou anual (para as vestimentas) de cada armazém, e obrigar o público a fazer todas as suas compras no mesmo armazém. Uma regulamentação tão completa apresenta, certamente, do ponto de vista técnico, suas vantagens; mas suprime o "direito" tradicional da dona de casa, de escolher e substituir o seu fornecedor. Acrescenta aos entraves do racionamento um novo constrangimento e, por essas razões de ordem psicológica, foi evitada na maioria dos países.

Uma solução de compromisso é aplicada, algumas vezes, para artigos cujo abastecimento regular é particularmente ameaçado: os vendedores são autorizados a estabelecer listas de seus clientes habituais, concedendo prioridade às pessoas inscritas em sua lista. Esse método de listas, porém, contrário ao princípio do racionamento, pode levar a abusos e requer um controle rigoroso por parte das autoridades.

Se o abastecimento de um bairro, de uma cidade ou de uma região é particularmente defetuoso, torna-se necessário investigar as verdadeiras causas. Eventualmente a administração pública tem que intervir e reorganizar o comércio de varejo, de atacado, os transportes ou a produção, isto é, tudo aquilo que se mostra incapaz de adaptar-se às necessidades do racionamento.

# *A pressão tributária no Brasil medida com o auxílio dos resultados provisórios do censo demográfico de 1940*

GIORGIO MORTARA

**SUMÁRIO :** 1. FONTES DAS INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS FINANCEIRAS E DEMOGRÁFICAS. — 2. A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. — 3. AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS GOVERNOS LOCAIS. — 4. O ONUS TRIBUTÁRIO TOTAL E A PRESSÃO TRIBUTÁRIA ABSOLUTA E RELATIVA. — 5. OBSERVAÇÕES SOBRE A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA. — 6. A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL NAS DIFERENTES CIRCUNSCRIÇÕES: DIREITOS DE IMPORTAÇÃO. — 7. IMPOSTO DE CONSUMO. — 8. IMPOSTO DE RENDA. — 9. IMPOSTO DO SELO. — 10. ARRECADAÇÃO TOTAL DE TRIBUTOS FEDERAIS. — 11. AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL. — 12. O ONUS TRIBUTÁRIO TOTAL NAS DIFERENTES CIRCUNSCRIÇÕES. — 13. EPÍLOGO.

1. Duas excelentes publicações levam informações sobre o onus tributário no Brasil, em 1940.

O "Balanço Geral do Exercício de 1940", publicado pela *Contadoria Geral da República* (Ministério da Fazenda), sob a direção do Dr. M. Marques de Oliveira, indica a arrecadação dos diferentes tributos federais realizados nesse ano.

O volume "Orçamentos dos Estados e Municípios para 1940", que faz parte da série "Finanças do Brasil", publicada pela *Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças* do Ministério da Fazenda, sob a direção do Sr. Valentim F. Bouças, indica a receita prevista dos diferentes tributos estaduais e municipais. Na falta de dados sobre a arrecadação destes tributos, podemos tomar como expressão aproximada deles os dados do orçamento; não erraremos de muito, em geral.

Ambas as publicações citadas discriminam a receita tributária por Unidades políticas.

Por outra parte, os resultados provisórios do Censo Demográfico indicam a população de cada Unidade política em 1940.

Torna-se logo possível a determinação do onus tributário médio por habitante em cada Unidade política ou Região geográfica. Antes do conhecimento dos resultados do Censo, esse cálculo podia ser efetuado na base dos dados estimados de população; mas os graves erros de que estas estimativas estavam afetadas refletiam-se no cálculo, afastando-o muito da verdade. Por exemplo, o onus tributário médio por habitante parecia ser de 41\$2 no Pará e de 37\$4 no Ceará, enquanto de fato é respectivamente de 73\$5 e de 31\$3.

Em outros casos, as retificações obtidas pelo emprego dos dados censitários são menos importantes do que no exemplo precedente; mas no conjunto essas retificações alteram substancialmente o quadro que se obteria prescindindo delas: todas as proporções comparativas entre as diferentes Unidas políticas ou Regiões geográficas ficam mais ou menos profundamente modificadas.

Não somente no domínio da estatística demográfica, como também no da econômica, o novo Recenseamento do Brasil já consente uma apreciação mais adequada de fenômenos de grande relevo, que só imperfeitamente podiam ser avaliados na sua intensidade antes da realização dessa grande pesquisa. Esperamos que as observações seguintes possam justificar essa afirmação.

2. A arrecadação tributária federal divide-se em quatro grupos :

- 1) Direitos de importação e afins: 35,9% do total;
- 2) Imposto de consumo: 38,7%;
- 3) Imposto de renda e afins: 15,0%;
- 4) Imposto do selo e afins: 10,4%.

As proporções referidas são as de 1940, e mostram a importância preponderante dos impostos indiretos, a que pertencem o primeiro e o segundo grupo, enquanto o terceiro grupo é o dos impostos diretos. Os tributos do quarto grupo tem mais o caráter de taxas do que o de impostos.

Para o conjunto do Brasil, o onus tributário total federal é de 2.724.813:000\$0, que correspondem a 65\$556, em média, por habitante.

3. A receita tributária dos governos locais fica, no conjunto, pouco inferior à do governo central, pois alcança 2.618.220:000\$0, divididos assim :

1.622.144:000\$0, receita dos Estados;  
395.255:000\$0, receita do Distrito Federal;  
600.821:000\$0, receita dos Municípios.

O total dessa receita corresponde a 62\$991, em média, por habitante.

4. O onus tributário total fica, logo, representado pela importância de 5.343.033:000\$0, que corresponde a 128\$547 por habitante.

A pressão tributária absoluta é expressa pela precedente cifra. A pressão tributária relativa poderia ser calculada somente se for conhecida a renda privada total, sobre a qual pesam os tributos. A puro título de exemplo, diremos que se esta renda for de 30.000.000:000\$0 (1), a pressão tributária relativa ficaria de 17,8%; se a renda alcançar 40.000.000:000\$0, ficaria de 13,3%.

5. As estatísticas financeiras indicam a distribuição da receita tributária por Unidades políticas e por Regiões geográficas, mas estaria errado quem quiser considerar como *contribuição da população de cada Unidade ou Região* para as

(1) Se a despesa média anual pela alimentação for suposta de 360\$0 por habitante, atingiria cerca de ..... 15.000.000:000\$0 para o conjunto da população. E se esta despesa for suposta corresponder a 50% de receita privada total, esta ficaria avaliada em 30.000.000:000\$0. Esta avaliação parece-nos modesta.

caixas públicas o total dos *tributos pagos* nessa circunscrição, ou tomar esse total como *índice da atividade econômica* da circunscrição.

Com efeito, em muitos casos o peso efetivo do imposto incide sobre o consumo, a renda ou a produção de uma Unidade política ou Região geográficas diferente daquela em que o imposto é cobrado. O atacadista importador paga no Distrito Federal o direito de importação da mercadoria destinada a satisfazer as necessidades do consumidor mineiro, sobre o qual, através dum a série mais ou menos longa de translações, acabará por incidir o imposto. O proprietário de uma grande fazenda em Mato Grosso, residente em São Paulo, paga neste Estado o imposto de renda, embora a maior parte da sua renda seja produzida naquele. O produtor de vinhos do Rio Grande do Sul paga neste Estado o imposto de consumo, que, através dum certo número de intermediários, lhe será reembolsado pelo consumidor carioca. Não vale a pena multiplicar os exemplos, tão evidente é a frequência dos casos em que o lugar da incidência do imposto difere do da cobrança.

Em geral as circunscrições que compreendem os maiores centros da atividade econômica — quais são no Brasil as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo — contribuem à receita tributária nacional com uma quota bastante maior das que contribuem à produção ou ao consumo nacional.

As observações precedentes podem ser resumidas na advertência de que a distribuição territorial dos tributos segundo a sua incidência final sempre difere, e às vezes se afasta muito, da distribuição segundo a sua arrecadação.

Esta advertência deve ser tida presente quando se pretende aproveitar dados de receita tributária como índices de situação econômica comparativa das diferentes Unidades políticas ou Regiões; e nunca deve ficar esquecida na interpretação das anexas oito tabelas da pressão tributária, que vamos brevemente comentar.

6. A tabela I mostra a distribuição territorial da arrecadação dos *direitos de importação* e afins.

No conjunto do Brasil, estes direitos correspondem a 23\$518 por habitante. Este cálculo tem uma significação clara, indicando a contribuição média individual da população brasileira para esta forma de imposto.

Mas o cálculo análogo por Unidades políticas não leva a resultados de tão simples interpretação. Em São Paulo a contribuição média por habitante subiria a 64\$690, em Minas Gerais desceria a \$022. Isto não significa que o consumo médio individual de mercadorias gravadas por direito de importação seja quase 3 mil vezes menor em Minas do que em São Paulo. Enquanto a alfândega paulista de Santos contribue largamente à arrecadação de direitos de importação e afins, sobre mercadorias destinadas não somente ao Estado de São Paulo, como também a outros, no Estado de Minas, que não tem fronteiras internacionais nem costa marítima, não existem alfândegas. Pelo comércio interestadual, São Paulo distribue a outras Unidades políticas uma parte considerável das mercadorias sobre as quais seus comerciantes pagaram direitos de importação, e recebe de outras Unidades, mas em quantidades e por valores muito menores, mercadorias que ali pagaram os direitos de importação. Por outro lado, Minas recebe de outras Unidades — principalmente do Distrito Federal e de São Paulo — mercadorias que foram nestas importadas, e os preços pagos pelo comprador mineiro compreendem também o equivalente dos direitos de importação. Por consequência dessas trocas comerciais, a incidência efetiva média dos direitos aduaneiros sobre o habitante de São Paulo torna-se inferior, e não de pouco, aos 64\$690 que representam a incidência aparente; e a incidência efetiva sobre o habitante de Minas Gerais excede enormemente a cifra aparente de \$022.

No Distrito Federal a contribuição média por habitante é ainda maior do que em São Paulo, pois atinge 211\$833. Este gravíssimo onus sobre o habitante do Distrito Federal é, em grande parte, só aparente, sendo transferido aos consumidores residentes em outras Unidades políticas. Entretanto, parece verossímil que, mesmo deduzida essa parte transferida, o onus efetivo dos direitos de importação seja maior para os habitantes do Distrito Federal de que para os de qualquer outra Unidade política, visto o mais alto nível de vida da população carioca, quase totalmente urbana.

Em Pernambuco, no Pará e no Rio Grande do Sul, a média por habitante da arrecadação de direitos de importação está entre 13\$0 e 14\$0; em nenhum dos demais Estados alcança 10\$0, a mais alta cifra sendo a de 5\$129 do Amazonas.

Nas comparações regionais aparece, ainda, exagerada a importância das zonas que compreendem os maiores portos: uma parte da contribuição de 53\$959 por habitante, dada aparentemente pelo Sul, representa de fato contribuições do Centro e do Este (o Centro aparentemente contribuiria apenas com \$165!).

A tabela I indica também as percentagens das diferentes Unidades políticas e Regiões na arrecadação total. As observações precedentes podem servir de comentário a esses dados.

Da arrecadação total, 86,5% procedem do Estado de São Paulo e do Distrito Federal, cujos portos de Santos e Rio de Janeiro receberam, no mesmo ano de 1940, 84,2% em valor, da importação total do Brasil, e 8,4% procedem dos Estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul, que receberam 10,0% da importação. As contribuições dos demais Estados são todas exígues.

7. A arrecadação do *imposto de consumo*, cuja distribuição territorial é ilustrada pela tabela II, corresponde, no conjunto do Brasil, a 25\$352 por habitante, cifra pouco maior da que achamos para a arrecadação aduaneira.

Basta lembrar que a fornecer a renda total deste imposto em 1940 contribuiram por 18,9% o fumo, por 21,4% as bebidas e o alcool, por 7,2% os fósforos, para entender que a arrecadação do imposto não pode fornecer indicações, nem aproximadas, sobre a distribuição territorial da produção industrial, e ainda menos sobre a da produção em geral, ou de consumo.

O imposto sendo arrecadado, na maior parte dos casos, na sede da indústria produtora, a distribuição territorial da receita dá exagerado relevo às circunscrições onde operam as grandes indústrias transformadoras. Por exemplo, o Distrito Federal contribue com quase 24% à arrecadação do imposto de consumo, enquanto fornece menos de 10% da produção nacional (2); o Estado de Minas Gerais contribue com pouco mais de 4% à arrecadação do imposto, enquanto fornece mais de 12% da produção nacional (3).

(2) Proporções deduzidas do Anuário "Brasil, 1939-1940" publicado pelo Ministério das Relações Exteriores em 1940, pág. 552, e referentes ao ano de 1938. As proporções 1940 não podem ser muito diferentes.

(3) Proporções deduzidas do anuário "Brasil, 1939-1940" publicado pelo Ministério das Relações Exteriores em 1940, pág. 555, e referentes ao ano de 1938. As proporções de 1940 não podem ser muito diferentes.

A concentração das indústrias em poucas zonas reflete-se nas altas médias da arrecadação do imposto de consumo do Distrito Federal (141\$748 por habitante) e dos Estados de São Paulo (64\$705), Rio de Janeiro (32\$290) e Rio Grande do Sul (23\$657); nenhum dos demais Estados atinge a média de 20\$0 por habitante, sendo a de 10\$0 excedida somente nos Estados do Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Pará. As médias mais baixas são as de Goiaz (1\$595) e do Piauí (1\$661), mas também nos Estados do Maranhão, Espírito Santo, Ceará, Rio Grande do Norte e Alagoas a arrecadação resta inferior a 5\$0 por habitante.

Cerca de 68,4% da arrecadação do imposto de consumo são dados pelo Estado de São Paulo e pelo Distrito Federal; o Rio Grande do Sul contribue com 7,5%, o Estado do Rio de Janeiro com 5,7%, o de Minas Gerais com 4,2%, o de Pernambuco com 3,4%.

8. A arrecadação do *imposto de renda* não pode fornecer um quadro adequado da distribuição das rendas privadas entre as diferentes Unidades políticas e Regiões geográficas, porque tende sistematicamente a exagerar as desigualdades existentes. Primeiro, por consequência da isenção das rendas mais baixas e da imposição progressiva das mais altas: circunstâncias que concorrem a diminuir a incidência do imposto sobre a renda das regiões pobres e aumentá-la sobre a das mais ricas. Segundo, por consequência da aplicação do imposto no lugar de residência do que percebe a renda: lugar que em muitos casos difere dos em que essa renda, ou pelo menos uma parte dela, é produzida, ou consumida.

No conjunto da União, a arrecadação do imposto de renda corresponde a 9\$874 por habitante: mais ou menos 10\$0 de imposição direta, contra 49\$0 da imposição indireta representada pelos impostos aduaneiros e de consumo.

A distribuição territorial, indicada pela tabela III, mostra diferenças não menos profundas das que caracterizam o imposto de consumo. O máximo da contribuição média por habitante é dado pelo Distrito Federal, com 95\$316; seguem-se, muito longe, São Paulo com 17\$277 e o Rio Grande do Sul com 9\$452. Entre os demais Estados, somente o Paraná, com 5\$352, e o Pará, com 5\$132, excedem a média individual de 5\$0. Os mínimos correspondem a Goiaz, com \$975, e à Paraíba, com 1\$035; também nos Estados de

Maranhão, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Ceará a arrecadação média por habitante fica inferior a 2\$0.

Cerca de 71,9% da arrecadação total do imposto de renda é dada pelo Distrito Federal e pelo Estado de São Paulo; entre os demais Estados emergem o Rio Grande do Sul, com 7,7%, e Minas Gerais, com 4,6%.

9. A arrecadação do *imposto do selo e afins*, que em grande parte tem o caráter de taxas mais que o de impostos, corresponde a 6\$809 por habitante, no conjunto da União.

A distribuição territorial reflete a diferente intensidade e importância dos negócios e a localização das repartições administrativas, judiciárias, etc. O máximo da arrecadação por habitante, 57\$273, encontra-se no Distrito Federal; a média do Estado de São Paulo, que vem no segundo lugar, é muito menor, 13\$107; segue-se o Rio Grande do Sul, com 5\$874. Os mínimos são dados pelo Maranhão, com \$962, e pela Paraíba, com 1\$061.

O cálculo da distribuição proporcional da arrecadação deste imposto atribue uma percentagem de 69,6% do total ao Distrito Federal e Estado de São Paulo, juntos; entre as demais contribuições, as maiores são as de 7,0% do Rio Grande do Norte e de 5,7% de Minas Gerais.

Para outras informações veja-se a tabela IV.

10. A tabela V, resumindo a arrecadação tributária federal mostra que esta corresponde a 65\$556 no conjunto da União, *per capita*.

As diferenças entre as diversas Unidades políticas são muito grandes, pois a arrecadação média por habitante varia entre os máximos de 506\$170 no Distrito Federal e de 159\$779 no Estado de São Paulo, e os mínimos de 4\$046 em Goiaz e de 1\$350 no Acre. Lembre-se que isto não significa que o habitante do Distrito Federal tire do próprio bolso toda essa contribuição: pelo contrário, vimos que uma parte não desprezível desta é só adiantada por conta da população de outras Unidades políticas. Por outro lado, o habitante de Goiaz e do Acre pagam realmente muito mais do que aparentemente, pois de fato são eles que, em última análise, reembolsam quantias que figuram (e são) arrecadadas em outros lugares.

À arrecadação tributária federal, o Estado de São Paulo e o Distrito Federal, juntos, con-

tribuem com 75,5%, o Rio Grande do Sul com 6,5%, Pernambuco com 3,4%, Minas Gerais com 2,9% e o Estado do Rio de Janeiro com 2,7%.

Na distribuição por Regiões, corresponde ao Sul 87,0% da arrecadação total, ao Nordeste 5,3%, ao Centro 3,3%, ao Este 2,4%, e ao Norte 2,0%. Embora a importância econômica e financeira da Região do Sul apareça algo exagerada nessas proporções, sem dúvida esta região é preponderante, no quadro da economia nacional brasileira.

11. As receitas tributárias dos Estados e dos Municípios são indicadas, respectivamente, nas tabelas VI e VII. Pois que a Administração do Distrito Federal cumpre a dupla função de governo estadual e municipal, as suas receitas tributárias foram divididas, para o fim da elaboração estatística, em duas partes, sendo considerados .... 200.000:000\$0 como correspondentes a receitas estaduais e 195.255:000\$0 como correspondentes a receitas municipais (4).

No conjunto do Brasil, as receitas tributárias estaduais correspondem a 43\$839 por habitante, as municipais a 19\$152; a soma delas corresponde a 62\$991: quantia pouco inferior a de 65\$556 que representa a média por habitante da arrecadação tributária federal. Para ajudar a memória, pode-se dizer que a receita tributária da União é mais que o triplo e a dos Estados mais que o duplo da receita dos Municípios.

A desigualdade da contribuição tributária por habitante é muito menor no domínio da finança estadual do que no da federal (5). Neste os extremos estão representados por São Paulo, com .... 159\$779 por habitante, e pelo Maranhão, com \$962, naquele por São Paulo, com 88\$087 por habitante e por Goiás com 4\$046. Ainda menor é a desigualdade da contribuição tributária municipal, cujos extremos estão representados por São Paulo, com 32\$520, e pelo Piauí, com 5\$079.

A média por habitante das receitas tributárias estaduais nas diferentes Regiões atinge o seu

(4) As receitas tributárias municipais de São Paulo, que é a segunda grande cidade brasileira, foram, em 1940, de 127.800:000\$0. Sendo a população da Capital Federal maior de cerca de um terço, corresponder-lhe-ia uma receita de cerca de 170.000:000\$0, se for suposta a mesma pressão tributária por habitante. A maior complexidade da tarefa da Administração municipal carioca induziu-nos a aumentar a parte da receita considerada municipal de cerca de 15%.

(5) A comparação que segue, no texto, exclui o Distrito Federal.

máximo, de 70\$660, no Sul; alcança 35\$033 no Centro; desce a 25\$103 no Este, a 19\$997 no Nordeste e a 19\$354 no Norte.

A média por habitante das receitas tributárias municipais atinge, também, o seu máximo no Sul, com 34\$428; mostra níveis pouco diferentes no Norte, com 10\$516; no Centro, com 10\$515, e no Este com 9\$409; torna-se mínima no Nordeste, com 6\$276.

Em relação com a menor desigualdade de distribuição, as percentagens da receita tributária estadual (64,6%) e da municipal (72,1%) que correspondem à região do Sul ficam inferiores à respectiva percentagens da arrecadação tributária federal (87,0%). Entre as demais regiões, a do Centro contribui com 15,6% à receita tributária estadual e com 10,7% à municipal; a do Nordeste com 8,7% à primeira e com 6,3% à segunda; a do Este, respectivamente, com 7,3% e 6,2%; a do Norte com 3,8% e 4,7%.

Tornar-se-ia muito interessante uma análise das rendas tributárias estaduais e municipais segundo a natureza dos tributos. Entretanto, a tentativa de classificação realizada pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças não conseguiu atingir completamente o seu objetivo, pela falta de uniformidade da organização financeira e contabil das diferentes Unidades políticas e administrativas.

Dos 3.659.170:615\$0, que constituem a receita tributária total dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

1.067.552:614\$0, isto é 29,18%, representam impostos sobre a circulação da riqueza;

658.811:192\$0, isto é, 18,01%, impostos sobre a propriedade;

552.838:778\$0, isto é 15,11%, impostos sobre atividades do contribuinte;

229.639:961\$0, isto é, 6,28%, representam "receitas resultantes da atividade do Estado" ou do Município, expressão que parece indicar a renda de taxas;

1.150.328:070\$0, isto é, 31,42%, receitas tributárias não classificadas (27,67%) ou de várias incidências (3,75%).

Nas finanças locais a imposição direta tem importância relativamente maior do que nas finanças federais; entretanto, fica impossível verificar se também nelas prevalece, como parece provável, a imposição indireta, vista a alta percentagem de receitas não classificadas.

# A PRESSÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL

19

## ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL (BALANÇO DE 1940)

1) DIREITOS DE IMPORTAÇÃO, ETC.

Tabela I

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	IMPOR- TÂNCIA ARRE- CADADA \$	PER- CENTAGEM DO TOTAL DA UNIÃO %	ARRECA- DAÇÃO MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	—	—	—
Amazonas.....	2.324.752	0,24	5,129
Pará.....	13.097.059	1,34	13,687
Maranhão.....	1.181.857	0,12	0,951
Piauí.....	577.564	0,06	0,699
<b>Norte.....</b>	<b>17.181.232</b>	<b>1,76</b>	<b>4,826</b>
Ceará.....	7.330.276	0,75	3,488
Rio Grande do Norte.....	951.082	0,10	1,228
Paraíba.....	1.197.683	0,12	0,836
Pernambuco.....	37.130.178	3,80	13,779
Alagoas.....	1.467.247	0,15	1,532
<b>Nordeste.....</b>	<b>48.076.466</b>	<b>4,92</b>	<b>6,039</b>
Sergipe.....	245.200	0,03	0,449
Baía.....	11.218.199	1,14	2,848
Espírito Santo.....	86.835	0,01	0,111
<b>Este.....</b>	<b>11.550.234</b>	<b>1,18</b>	<b>2,194</b>
Rio de Janeiro.....	1.010.172	0,10	0,542
Distrito Federal.....	377.394.117	38,61	211.833
São Paulo.....	468.337.181	47,91	64.690
Paraná.....	4.200.317	0,43	3,364
Santa Catarina.....	3.144.278	0,32	2,654
Rio Grande do Sul.....	45.283.054	4,63	13,517
<b>Sul.....</b>	<b>899.369.119</b>	<b>92,00</b>	<b>53,959</b>
Mato Grosso.....	1.185.745	0,12	2,731
Goiás.....	614	—	0,001
Minas Gerais.....	151.077	0,02	0,022
<b>Centro.....</b>	<b>1.337.436</b>	<b>0,14</b>	<b>0,165</b>
<b>BRASIL.....</b>	<b>977.514.487</b>	<b>100,00</b>	<b>23,518</b>

## ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL (BALANÇO DE 1940)

3) IMPOSTO DE RENDA, ETC.

Tabela III

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	IMPOR- TÂNCIA ARRE- CADADA \$	PER- CENTAGEM DO TOTAL DA UNIÃO %	ARRECA- DAÇÃO MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	—	—	—
Amazonas.....	2.155.178	0,52	4,755
Pará.....	4.911.114	1,20	5,132
Maranhão.....	1.609.935	0,39	1,295
Piauí.....	1.803.826	0,44	2,183
<b>Norte.....</b>	<b>10.480.053</b>	<b>2,55</b>	<b>2,943</b>
Ceará.....	3.844.780	0,94	1,830
Rio Grande do Norte.....	1.079.974	0,26	1,394
Paraíba.....	1.482.156	0,36	1,035
Pernambuco.....	1.028.486	2,69	4,093
Alagoas.....	2.895.916	0,71	3,024
<b>Nordeste.....</b>	<b>20.331.312</b>	<b>4,96</b>	<b>2,554</b>
Sergipe.....	1.450.928	0,35	2,658
Baía.....	10.842.009	2,64	2,752
Espírito Santo.....	1.135.658	0,28	1,454
<b>Este.....</b>	<b>13.428.595</b>	<b>3,27</b>	<b>2,550</b>
Rio de Janeiro.....	8.242.371	2,01	4,425
Distrito Federal.....	169.811.167	41,37	95.316
São Paulo.....	125.080.308	30,48	17.277
Paraná.....	6.682.088	1,63	5,352
Santa Catarina.....	3.555.357	0,87	3,001
Rio Grande do Sul.....	31.665.868	7,71	9,452
<b>Sul.....</b>	<b>345.037.159</b>	<b>84,07</b>	<b>20.701</b>
Mato Grosso.....	1.654.187	0,40	3,809
Goiás.....	812.447	0,20	0,975
Minas Gerais.....	18.680.959	4,55	2,730
<b>Centro.....</b>	<b>21.147.593</b>	<b>5,15</b>	<b>2,608</b>
<b>BRASIL.....</b>	<b>410.424.712</b>	<b>100,00</b>	<b>9,874</b>

## ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL (BALANÇO DE 1940)

2) IMPOSTO DE CONSUMO

Tabela II

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	IMPOR- TÂNCIA ARRE- CADADA \$	PER- CENTAGEM DO TOTAL DA UNIÃO %	ARRECA- DAÇÃO MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	—	—	—
Amazonas.....	3.574.803	0,34	7,888
Pará.....	9.998.342	0,95	10,449
Maranhão.....	3.565.388	0,34	2,869
Piauí.....	1.372.265	0,13	1,661
<b>Norte.....</b>	<b>18.510.798</b>	<b>1,76</b>	<b>5,199</b>
Ceará.....	8.944.870	0,85	4,257
Rio Grande do Norte.....	3.315.271	0,31	4,281
Paraíba.....	7.435.065	0,71	5,190
Pernambuco.....	36.015.816	3,42	13,366
Alagoas.....	4.686.856	0,44	4,894
<b>Nordeste.....</b>	<b>60.397.878</b>	<b>5,73</b>	<b>7,587</b>
Sergipe.....	4.480.390	0,42	8,206
Baía.....	22.199.036	2,11	5,636
Espírito Santo.....	2.951.910	0,28	3,780
<b>Este.....</b>	<b>29.631.336</b>	<b>2,81</b>	<b>5,627</b>
Rio de Janeiro.....	60.152.914	5,71	32,290
Distrito Federal.....	252.532.921	23,97	141.748
São Paulo.....	468.445.432	44,45	64.705
Paraná.....	21.613.467	2,05	17,311
Santa Catarina.....	15.523.009	1,47	13,101
Rio Grande do Sul.....	79.254.763	7,52	23,657
<b>Sul.....</b>	<b>897.522.506</b>	<b>85,17</b>	<b>53,848</b>
Mato Grosso.....	2.336.855	0,22	5,381
Goiás.....	1.328.654	0,13	1,595
Minas Gerais.....	44.018.730	4,18	6,432
<b>Centro.....</b>	<b>47.684.239</b>	<b>4,53</b>	<b>5,879</b>
<b>BRASIL.....</b>	<b>1.053.746.757</b>	<b>100,00</b>	<b>25,352</b>

## ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL (BALANÇO DE 1940)

4) SELO, ETC.

Tabela IV

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	IMPOR- TÂNCIA ARRE- CADADA \$	PER- CENTAGEM DO TOTAL DA UNIÃO %	ARRECA- DAÇÃO MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	—	—	—
Amazonas.....	1.547.492	0,55	3,414
Pará.....	2.969.630	1,05	3,104
Maranhão.....	1.195.136	0,42	0,962
Piauí.....	1.160.161	0,41	1,411
<b>Norte.....</b>	<b>6.878.419</b>	<b>2,43</b>	<b>1,932</b>
Ceará.....	4.474.975	1,58	2,130
Rio Grande do Norte.....	1.150.612	0,41	1,486
Paraíba.....	1.520.281	0,54	1,061
Pernambuco.....	7.752.065	2,74	2,877
Alagoas.....	1.131.342	0,40	1,128
<b>Nordeste.....</b>	<b>16.029.275</b>	<b>5,67</b>	<b>2,014</b>
Sergipe.....	857.673	0,30	1,571
Baía.....	9.449.792	3,34	2,399
Espírito Santo.....	1.727.101	0,61	2,212
<b>Este.....</b>	<b>12.034.566</b>	<b>4,25</b>	<b>2,285</b>
Rio de Janeiro.....	5.482.502	1,94	2,943
Distrito Federal.....	102.035.851	36,05	57.273
São Paulo.....	94.892.407	33,53	13.107
Paraíba.....	4.367.477	1,54	3,498
Santa Catarina.....	2.793.623	0,99	2,358
Rio Grande do Sul.....	19.676.466	6,95	5,874
<b>Sul.....</b>	<b>229.248.326</b>	<b>81,00</b>	<b>13.754</b>
Mato Grosso.....	1.328.495	0,47	3,059
Goiás.....	1.228.103	0,43	1,475
Minas Gerais.....	16.269.837	5,75	2,377
<b>Centro.....</b>	<b>18.826.435</b>	<b>6,65</b>	<b>2,321</b>
<b>BRASIL.....</b>	<b>283.017.021</b>	<b>100,00</b>	<b>6,809</b>

ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL (BALANÇO DE 1940)  
5) TOTAL \* — Tabela V

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	IMPOR-TÂNCIA ARRECADADA \$	PER-CENTAGEM DO TOTAL DA UNIÃO %	ARRECA-DAÇÃO MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	109.775	—	1.350
Amazonas.....	9.602.225	0,35	21.186
Pará.....	30.976.145	1,14	32.372
Maranhão.....	7.552.316	0,28	6.077
Piauí.....	4.919.816	0,18	5.954
<i>Norte</i> .....	53.160.277	1,95	14.931
Ceará.....	24.594.901	0,90	11.705
Rio Grande do Norte.....	6.496.939	0,24	8.389
Paraíba.....	11.635.185	0,43	8.122
Pernambuco.....	91.926.545	3,37	34.115
Alagoas.....	10.181.361	0,37	10.632
<i>Nordeste</i> .....	144.834.931	5,31	18.194
Sergipe.....	7.034.191	0,26	12.884
Baía.....	53.709.036	1,97	13.635
Espírito Santo.....	5.901.504	0,22	7.577
<i>Este</i> .....	66.644.731	2,45	12.656
Rio de Janeiro.....	74.887.959	2,75	40.200
Distrito Federal.....	901.774.056	33,10	506.170
São Paulo.....	1.156.755.328	42,45	159.779
Paraná.....	36.863.349	1,35	29.525
Santa Catarina.....	25.016.267	0,92	21.114
Rio Grande do Sul.....	175.880.151	6,45	52.500
<i>Sul</i> .....	2.371.177.110	87,02	142.262
Mato Grosso.....	6.505.282	0,24	14.980
Goiaz.....	3.369.818	0,12	4.046
Minas Gerais.....	79.120.603	2,91	11.561
<i>Centro</i> .....	88.995.703	3,27	10.973
<b>BRASIL</b> .....	<b>2.724.812.752</b>	<b>100,00</b>	<b>65.556</b>

\* Arrecadação dos impostos considerados mas tabelas I — IV, mais arrecadação de 109.775\$ de impostos no Território do Acre.

RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS ESTADOS \*  
(ORÇAMENTO DE 1940) — Tabela VI

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	IMPOR-TÂNCIA ARRECADADA \$	PER-CENTAGEM DO TOTAL DA UNIÃO %	RECEITA MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	—	—	—
Amazonas.....	17.042.460	0,93	37.602
Pará.....	21.240.000	1,17	22.197
Maranhão.....	17.251.000	0,95	13.882
Piauí.....	13.375.000	0,73	16.186
<i>Norte</i> .....	68.908.460	3,78	19.354
Ceará.....	31.035.000	1,70	14.769
Rio Grande do Norte.....	18.245.000	1,00	23.558
Paraíba.....	29.829.382	1,64	20.821
Pernambuco.....	65.550.000	3,60	24.326
Alagoas.....	14.534.000	0,80	15.177
<i>Nordeste</i> .....	159.193.382	8,74	19.997
Sergipe.....	14.448.000	0,79	26.463
Baía.....	90.437.000	4,96	22.960
Espírito Santo.....	27.300.000	1,50	34.960
<i>Este</i> .....	132.185.000	7,25	25.103
Rio de Janeiro.....	82.332.200	4,52	44.196
Distrito Federal.....	200.000.000	10,98	112.261
São Paulo.....	637.725.793	35,00	88.087
Paraná.....	54.760.000	3,01	43.859
Santa Catarina.....	36.317.673	1,99	30.652
Rio Grande do Sul.....	166.586.900	9,14	49.726
<i>Sul</i> .....	1.177.722.566	64,64	70.660
Mato Grosso.....	14.220.000	0,78	32.745
Goiaz.....	15.665.000	0,86	18.809
Minas Gerais.....	254.250.000	13,95	37.153
<i>Centro</i> .....	284.135.000	15,59	35.033
<b>BRASIL</b> .....	<b>1.822.144.408</b>	<b>100,00</b>	<b>43.839</b>

\*Inclusive 200.000.000\$ da receita tributária do Distrito Federal

## RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS (ORÇAMENTO DE 1940) — Tabela VII

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	RECEITAS PREVISTAS \$	PER-CENTAGEM DO TOTAL DA UNIÃO %	RECEITA MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	1.808.000	0,23	22.231
Amazonas.....	6.586.596	0,83	14.533
Pará.....	18.119.581	2,27	18.936
Maranhão.....	6.730.650	0,84	5.416
Piauí.....	4.196.649	0,53	5.079
<i>Norte</i> .....	37.441.476	4,70	10.516
Ceará.....	10.115.586	1,27	4.814
Rio Grande do Norte.....	4.396.151	0,56	5.676
Paraíba.....	7.732.878	0,97	5.398
Pernambuco.....	22.782.517	2,86	8.455
Alagoas.....	4.934.200	0,62	5.153
<i>Nordeste</i> .....	49.961.332	6,28	6.276
Sergipe.....	4.016.440	0,50	7.357
Baía.....	38.998.582	4,90	9.901
Espírito Santo.....	6.531.550	0,82	8.364
<i>Este</i> .....	49.546.572	6,22	9.409
Rio de Janeiro.....	37.877.431	4,76	20.332
Distrito Federal.....	195.255.000	24,53	109.597
São Paulo.....	235.435.544	29,57	32.520
Paraná.....	14.944.805	1,88	11.970
Santa Catarina.....	14.826.310	1,86	12.513
Rio Grande do Sul.....	75.505.308	9,49	22.538
<i>Sul</i> .....	573.844.398	72,09	34.428
Mato Grosso.....	4.796.953	0,60	11.046
Goiaz.....	7.304.503	0,92	8.770
Minas Gerais.....	73.180.732	9,19	10.694
<i>Centro</i> .....	85.282.188	10,71	10.515
<b>BRASIL</b> .....	<b>796.075.966</b>	<b>100,00</b>	<b>19.152</b>

\* Inclusive 195.255.000\$ da receita tributária do Distrito Federal.

## RECEITAS TRIBUTÁRIAS, EM TOTAL (ARRECADAÇÃO DA UNIÃO E RECEITA PREVISTA DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL) — Tabela VIII

UNIDADES POLÍTICAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS	IMPOR-TÂNCIA ARRECADADA \$	PER-CENTAGEM DO TOTAL GERAL %	ARRECA-DAÇÃO MÉDIA POR HABITANTE \$
Acre.....	1.917.775	0,04	23.581
Amazonas.....	33.231.281	0,62	73.321
Pará.....	70.335.726	1,32	73.505
Maranhão.....	31.533.966	0,59	25.375
Piauí.....	22.491.465	0,42	27.219
<i>Norte</i> .....	159.510.213	2,99	44.801
Ceará.....	65.745.487	1,23	31.288
Rio Grande do Norte.....	29.138.090	0,55	37.623
Paraíba.....	49.197.445	0,92	34.341
Pernambuco.....	180.259.062	3,37	66.896
Alagoas.....	29.649.561	0,55	30.962
<i>Nordeste</i> .....	353.989.645	6,62	44.467
Sergipe.....	25.498.631	0,48	46.704
Baía.....	183.144.618	3,43	46.496
Espírito Santo.....	39.733.054	0,74	50.881
<i>Este</i> .....	248.376.303	4,65	47.168
Rio de Janeiro.....	195.097.590	3,65	104.728
Distrito Federal.....	1.297.029.056	24,28	728.028
São Paulo.....	2.029.916.665	37,99	280.386
Paraná.....	106.568.154	1,99	85.354
Santa Catarina.....	76.160.250	1,43	64.279
Rio Grande do Sul.....	417.972.359	7,82	124.764
<i>Sul</i> .....	4.122.744.074	77,16	247.350
Mato Grosso.....	25.522.235	0,48	58.771
Goiaz.....	26.339.321	0,49	31.625
Minas Gerais.....	406.551.335	7,61	59.408
<i>Centro</i> .....	458.412.891	8,58	56.521
<b>BRASIL</b> .....	<b>5.343.033.126</b>	<b>100,00</b>	<b>128.547</b>

12. O onus tributário total, indicado na tabela VIII, corresponde, como já dissemos, a 128\$547 por habitante.

Esta média nacional é a síntese de médias regionais e estaduais muito diferentes entre si, como deixava facilmente prever o precedente estudo das várias componentes que concorrem para determinar o onus total. O máximo absoluto, de 728\$028 por habitante, corresponde ao Distrito Federal; entre as demais médias por unidades políticas, as maiores são as dos Estados de São Paulo (280\$386), Rio Grande do Sul (124\$764), Rio de Janeiro (104\$728). O mínimo absoluto corresponde ao Território do Acre, com 23\$581 por habitante; níveis pouco diferentes encontram-se nos Estados de Maranhão (25\$375) e Piauí (27\$219).

Considerando-se as regiões, a receita tributária total corresponde a 247\$350 no Sul, a 56\$521 no Centro, a 47\$168 no Este, a 44\$801 no Norte, a 44\$467 no Nordeste. A pressão tributária é 4-5 vezes maior no Sul do que nas demais regiões; as diferenças entre estas, entretanto, são relativamente pequenas.

As percentagens de contribuição das diferentes Unidades políticas à receita tributária total mostram os seus máximos no Estado de São Paulo (38,0%) e no Distrito Federal (24,2%), a que seguem-se, muito distantes, os Estados do Rio Grande do Sul (7,8%), de Minas Gerais (7,6%), do Rio de Janeiro (3,7%), da Baía (3,4%) e de Pernambuco (3,4%). As demais Unidades políticas dão apenas um oitavo da receita tributária total.

Entre as Regiões, prevalece a do Sul, com uma contribuição de 77,2%, seguida pelo Centro com 8,6%, e pelo Nordeste com 6,6%: últimas veem o Este com 4,6% e o Norte com 3,0%.

13. A utilização coordenada das estatísticas financeiras e dos resultados provisórios do Censo Demográfico permitiu-nos levar um pouco de luz em zonas ainda pouco conhecidas da vida econômica do Brasil. Todavia achamos que o resultado mais interessante das precedentes análises seja o que se poderia dizer o negativo, isto é, a verificação de que os dados tributários somente com muitas precauções e reservas podem ser tomados como índices da situação econômica comparativa das diferentes partes do Brasil.

## *Esboço histórico do desenvolvimento das corporações governamentais nos E. E. U. U.*

HANS FRANKE

*Dr. Jur. e Dr. rer. pol.*

Se bem que o número das corporações governamentais tenha crescido consideravelmente durante os últimos dez anos, será um erro supor que se trata de uma instituição recente. Na realidade, as corporações datam de 1781. A partir dessa data inúmeras corporações foram criadas. Analisando-as, encontramos 5 tipos mais ou menos distintos :

1. Uma lei, ou seja, um ato do Congresso, cria a corporação e define sua competência.
2. Uma lei autoriza especialmente um certo membro do executivo ou um departamento da Administração Pública a criar uma corporação e indica-lhe o campo de atividades.
3. Uma lei se limita à autorização da alínea 2 sem dar as diretrizes.
4. Uma lei autoriza certo membro da Administração Pública a criar as corporações nos casos em que o mesmo considerar necessário à realização das intenções do Congresso.
5. O Congresso pode criar uma corporação concedendo-lhe uma verba e dotando-a dos meios necessários para a compra de outras propriedades de uma corporação já existente.

Há ainda diferenças regulamentares no que concerne à participação do governo no capital das entidades e ao grau de sua influência na gestão das mesmas. Há corporações que são propriedade do governo e a cujo controle absoluto estão submetidas; há outras que não são propriedades do governo, mas estão submetidas a um controle parcial e há ainda outras que são propriedade parcial do governo e não se acham submetidas a controle. Na maior parte dos casos, as corporações em questão possuem bens e capitais próprios e são dirigidas por funcionários federais, delegados do governo. Às vezes os capitais de uma corporação são propriedade de outras, que se encarregam de seu controle. Outra variante, aliás recente, consiste na estrutura seguinte: corporações sem capital são controladas pelo governo, do qual recebe as somas necessárias às suas atividades.

Quanto à finalidade das 38 corporações existentes até 1938, 24 se destinam a atividades bancárias ou financeiras, enquanto as outras se ocupam da compra e distribuição de toda espécie de mercadorias, melhoramento do sistema de comunicações e das habitações, etc.

Não vamos ocupar-nos de todas essas corporações. Limitar-nos-emos àquelas mais importantes ou àquelas que apresentem uma estrutura interessante.

Alem do modo de criação, as corporações ainda diferem pela duração de suas atividades. Algumas são criadas por espaço limitado de tempo; a maioria, entretanto, é de caráter permanente.

A primeira participação do governo nas atividades das empresas particulares verificou-se imediatamente após a fundação do "Bank of

North America", em 1781, quando o Congresso resolveu a compra de 5/8 das ações. Apesar dessa maioria de propriedade que, aliás, foi completamente revendida em 1782, o governo jamais tentou exercer qualquer influência na direção do banco. A mesma atitude verificou-se em relação ao "First and Second Bank of United States", de cujo capital 1/5 se achava em mãos do governo.

Em 1904 toda a propriedade e todos os direitos da antiga "Panama Railroad Company" foram adquiridos de seus proprietários pelo governo, ao preço de 400 milhões de dólares e transferidos à corporação do mesmo nome. Foi o primeiro caso de propriedade exclusiva do governo, submetido ao controle do Ministério da Guerra, o qual nomeou a direção. A "Panama Railroad Corporation" goza entretanto de absoluta independência em todas as questões financeiras, como se fosse uma empresa particular. Nenhuma das restrições a que estão submetidas a compra, venda e outras operações comerciais por parte dos departamentos administrativos propriamente ditos, se refere a ela. Desse modo se acha a P.R.C. isenta do controle do Tribunal de Contas. Graças a essa independência as atividades da corporação lhe trouxeram lucros fabulosos, e o seu capital triplicou-se (de 11,4 milhões de dólares em 1905 a 34,5 milhões em 1935). Além disso foram acumuladas reservas equivalentes a 13 milhões de dólares. Em face dessa prosperidade a corporação ainda não exerceu o direito de emitir apólices.

Outra etapa por que passaram as corporações governamentais antes da primeira guerra mundial foi a fundação dos "federal landbanks" em 1917, com o fim de desenvolver o crédito agrícola por meio de hipotecas a longo prazo. Não se trata de corporações passageiras. A maioria de seus capitais pertencia ao governo, mas esse a perdeu entre 1919 e 1932. Todavia, essa maioria foi novamente atingida pelas participações do governo no aumento do capital, de sorte que, no fim do ano de 1936, possuia 52% do capital total dos "federal landbanks". Entretanto, jamais deixou o governo de exercer uma influência decisiva sobre a gestão dessas corporações por intermédio do "Federal Farm Loan Board" primeiro, e mais tarde por seu sucessor, a "Farm Credit Administration".

No "Federal Reserve System" que representa, como se diz, a espinha dorsal da circulação monetária dos Estados Unidos, os governadores

exercem funções de administração pública (de "government agency"), se bem que os "federal reserve banks", que são filiados a esse sistema, não sejam corporações pertencentes ao governo, apesar de serem fiscalizados pelo FRS que nomeia 3 dos diretores de cada banco.

Em abril de 1917 o Congresso autorizou o "Shipping Board" a criar a "United States Shipping Board Emergency Fleet Corporation" (USSBEFC). Depois de destinar a esse fim a importância de 50 milhões de dólares, o Congresso votou mais tarde um "transfer" de 2.600 milhões de dólares para acelerar a execução da construção da frota mercante. Terminada a guerra, a dita corporação sofreu diversas modificações na sua estrutura e tornou-se finalmente em 1933 departamento de um ministério.

A segunda fundação de grande importância durante a primeira guerra mundial foi a da "Food Administration Grain Corporation" (FAGC), em 1917, com o capital de ½ milhão de dólares, propriedade do governo. Baseava-se em uma "executive order" do Presidente Wilson e tinha por fim assegurar a quantidade necessária de cereais a um preço fixo. Durante os 33 meses de suas atividades efetuou operações de compra e venda no valor de mais de 7 1/2 biliões de dólares, das quais resultou um proveito líquido de quase 58 milhões de dólares. O controle do governo era assegurado pelo direito do Presidente de nomear os diretores da FAGC.

O mesmo direito reservava-se ao Presidente no que concerne à "War Finance Corporation" (fundada por um ato do Congresso em abril de 1918), cujo capital de 500 milhões de dólares, tinha sido fornecido pelo governo. A ajuda financeira a todas as indústrias da guerra era o fim principal. Nada menos de 690 milhões de dólares foram postos à disposição dos organismos de produção bélica, direta ou indiretamente.

A "United States Housing Corporation", destinada a facilitar a aquisição da habitação aos operários ocupados na indústria da defesa nacional obteve seu capital de 100 milhões de dólares por intermédio do Ministro das Obras Públicas, o qual nomearia os diretores. 6.000 famílias, cerca de 30.000 pessoas, foram beneficiadas pelas facilidades concedidas, as quais, por sua vez, custaram ao governo a soma total de 27 milhões de dólares.

Em contraste com as corporações temporárias, criadas ao tempo da 1.ª guerra mundial, a

maioria das que se seguiram foi de caráter permanente. No número de abril de 1941 desta "Revista" tratamos dos "intermediate credit banks", destinados a desenvolver o crédito agrícola por meio de empréstimos a prazo médio (6 meses a 3 anos), ao analisarmos a estrutura da "Farm Credit Administration". Na mesma ocasião falamos das "regional agricultural credit corporations" como precursoras das "production credit corporations and associations". Seu capital, de 44 1/2 milhões de dólares, reverteu à "Reconstruction Finance Corporation" em virtude do "Emergency Relief & Construction Act". Também o controle passou à RFC, a qual nomeava todos os altos funcionários das corporações e associações. Durante os dois anos de suas atividades, essas entidades concederam à agricultura créditos a curto prazo no valor de quase 285 milhões de dólares.

A criação da "Reconstruction Finance Corporation" (RFC), com o capital de 500 milhões de dólares pelo ato do Congresso de 22 de janeiro de 1932, foi o acontecimento mais importante nesse terreno depois da guerra mundial. Tinha por finalidade o financiamento de diferentes empresas comerciais, industriais e agrárias. As dimensões gigantescas a que atingiram suas atividades resultam do total de créditos concedidos, os quais, nos primeiros quatro anos, elevaram-se a 8 1/2 biliões de dólares. O governo forneceu o capital inicial e controla a RFC, nomeando os 6 diretores que formam, junto com o Ministro das Finanças, a direção. A princípio a RFC devia funcionar por tempo limitado, mas o período de suas atividades vem sendo sucessivamente prorrogado cada ano.

Muito curioso é o "Federal Home Loan Bank System" (FHLBS). Embora o governo possua 4/5 do capital de 125 milhões de dólares, o FHLBS não é uma corporação governamental. Somente 4 dos 12 diretores são nomeados pelo governo.

Na administração Roosevelt, a "Tennessee Valley Authority" representa um novo tipo de corporação. Nenhuma subscrição de capital teve lugar, sendo as verbas necessárias votadas pelo Congresso e incluídas no orçamento federal. O Presidente nomeia os 3 diretores, com o consentimento do Senado. Outra característica da corporação em questão consiste em sua finalidade, a qual se restringe a uma região e a uma tarefa determinada, ou seja, ao desenvolvimento econômico,

social e físico da região banhada pelo rio Tennessee.

Limitadas à mesma região existem ainda duas outras corporações: a "Tennessee Valley Associated Corporatives", encarregada das empresas cooperativas da região e a "Electric Home & Farm Authority", encarregada de difundir o uso da corrente elétrica. Foi a TVA que financiou as duas corporações citadas, empregando autorização dada por uma "executive order" e que também designou os seus diretores.

Quanto às "production credit corporations" e ao "Central Bank for Cooperatives" podem os leitores dirigir-se ao nosso artigo sobre a "Farm Credit Corporation". Basta-nos observar aqui que essas corporações receberam seus capitais do governo, por intermédio da "Farm Credit Administration", que exerce sobre elas rigoroso controle e nomeia os diretores.

O governo possue também a maioria do capital da "Federal Deposit Insurance Corporation", criada por um ato do Congresso em 1933, com o capital de 290 milhões de dólares. Ela assegura a integridade dos haveres dos clientes dos bancos filiados, até o montante de 5.000 dólares para cada depositante. Em 1936, 90 % dos bancos eram clientes da "Federal Insurance Corporation". Esse fato, porém, não lhes dá o direito de voto e, de resto, a influência do governo é dominante, pelo direito de nomear os dois diretores, que formam a direção propriamente dita, alem do representante da tesouraria federal — o "Controller of Currency" que é diretor *ex-officio*. O total dos compromissos assumidos pela FDIC se elevava, em fins de 1935, a cerca de 21 biliões de dólares.

O capital da "Commodity Credit Corporation", criada pela "executive order" de 17 de outubro de 1933 é propriedade exclusiva, ainda que indireta, do governo. Enquanto o capital inicial de 3 milhões de dólares foi subscrito pelo Ministério da Agricultura e pela "Farm Credit Administration", por conta do governo, o aumento do capital para 100 milhões de dólares foi financiado pela RFC. Os adiantamentos sobre a produção agrícola, feitos de acordo com o regulamento da corporação, atingiram somas consideráveis. Entre 1933 e 1937 os adiantamentos sobre a colheita do algodão elevaram-se a 450 milhões de dólares e os feitos sobre a do trigo a quase 135 milhões. A direção se acha em mãos de funcionários do Ministério da Agricultura, da FCA e da RFC.

A fim de facilitar o crédito agrícola, o Congresso procedeu, em fins de janeiro de 1934, à criação da "Farm Mortgage Corporation". O capital autorizado (200 milhões de dólares) foi concedido em nome do governo pela "Farm Credit Administration". A direção da "Farm Mortgage" é exercida pelo governador da "Farm Credit", o Ministro das Finanças ou seu substituto, e o "Bank Commissioner". Durante os seus primeiros 3 1/2 anos, mais de 1.680 milhões de dólares foram postos à disposição do crédito agrícola.

De todas as corporações governamentais dos Estados Unidos, uma se tornou de grande importância para os países da América do Sul: o "Export-Import Bank of Washington", criado em consequência de uma "executive order" de 12 de janeiro de 1934 e declarado "government agency", isto é, encarregado de função de administração pública, a partir de 31 de janeiro de 1935. O capital inicial foi reiteradamente aumentado. Como o financiamento do "Export-Import Bank" foi feito pelos Ministérios do Comércio e dos Negócios Estrangeiros e pela "Reconstruction Finance Corporation", seus 11 delegados são os 11 diretores do banco, nomeados com a aprovação do Presidente da República. Fundado para desenvolver o comércio entre a União Soviética e os Estados Unidos, por meio da concessão de crédito a longo prazo aos exportadores, o campo de suas atividades foi, como se sabe, alargado recentemente; por exemplo, a instalação das usinas siderúrgicas no Brasil é financiada parcialmente por esse banco.

Segurar as inversões feitas em favor das instituições de financiamento da casa própria era a intenção da lei de 27 de junho de 1934, que criou a "Federal Savings & Loan Insurance Corporation". O capital de 100 milhões de dólares proveio da "Home Owner's Loan Corporation" e os 5 membros do "Federal Home Loan Bank Board" são também os dirigentes da nova corporação de seguro. O seu campo de atividades compreendia, a 30 de junho de 1936, quase 1.350 instituições de financiamento.

Facilitar a aquisição de propriedades rurais pelos operários agrícolas, foi o que levou o Congresso a votar a "Bankhead-Jones Act" a 12 de julho de 1937, que criou a "Farmer's Home Corporation". Ela funciona filiada ao Ministério da Agricultura e sua direção se compõe de 3 funcionários desse Ministério. O Congresso autorizou

o Ministério da Agricultura a transferir 10 milhões de dólares para esta corporação a qual, desse modo, recebeu um capital de exploração.

Entre as corporações importantes figura a "Federal Prison Industry", também criada por uma "executive order" de 11 de dezembro de 1934. O seu capital inicial veio da transferência de fundos públicos. O governo escolhe os 5 diretores que devem representar a indústria, a agricultura, os operários, os consumidores e os comerciantes a varejo e ainda escolhe o "Attorney General". A venda dos produtos dos prisioneiros deve ser feita de modo que a indústria particular sofra a mínima concorrência possível.

Finalmente merece menção uma corporação que não atingiu grande importância, mas cuja organização apresenta certo interesse. Trata-se da "United States Housing Authority", destinada a financiar a substituição dos *slums* (1) por habitações higiênicas. A direção da USHA não se exerce por meio de órgão coletivo. É governada por um único administrador, nomeado pelo Presidente, com o consentimento do Senado, por 5 anos. O capital inicial foi de 1 milhão de dólares, concedido pelo governo. O Presidente recebeu do Congresso a autorização para transferir à USHA todas as verbas que este no futuro concedesse para a melhoria das habitações. A corporação está subordinada ao Ministério do Interior, cujo chefe é seu controlador.

— — —

A descrição precedente mostra a dificuldade de se classificar todas as corporações governamentais existentes nos Estados Unidos sob o ponto de vista do direito administrativo. Na maioria dos casos encontram-se tipos que correspondem às exigências estabelecidas para os órgãos autárquicos. (2) Entretanto, algumas dessas corporações representam sociedades de economia mixta, caracterizadas pela participação financeira direta do Estado e pelo alto grau de autonomia. Em consideração a essa variedade de estrutura jurídica, deve-se adotar o termo um tanto vago "corporação governamental", até que o Congresso resolva a unificação dos tipos.

(1) Mocambos.

(2) Quanto às características das organizações paraestatais, o Dr. Temístocles Brandão Cavalcanti as expõe com a clareza do costume no número de janeiro de 1941 deste periódico, pg. 51 e seguintes.

## À margem da aposentadoria dos extranumerários

(FRAGMENTO DE ESTUDO)

LUIS CARLOS JÚNIOR

**A** aposentadoria era uma das aspirações máximas do pessoal extranumerário da União. O descanso remunerado, depois de longos anos de labor, era um velho sonho que afinal se corporizou. Não significava, para esse grande grupo de servidores, apenas um prêmio aos esforços de toda uma vida. Significava e significa, também, um reconhecimento tácito da estabilidade tão reclamada e tão necessária à tranquilidade de quem trabalha.

Desde que nascemos, tudo nos ensina a viver encarando o futuro, conduzindo nossas existências para a possibilidade de uma velhice sossegada. Os extranumerários que tanto se preocupam com a falta de estabilidade nas funções, nada mais fazem, com isso, que exercer, assim, um direito inerente a toda criatura humana.

Aliás, a estabilidade da maneira por que a compreendem, é reclamada erroneamente. O que se deseja e o que verdadeiramente importa no serviço não é, propriamente, estabilidade, mas permanência.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União consagra essa espécie de sinonímia, estipulando, em conceito arrojado e inédito, que a estabilidade do funcionário diz respeito ao serviço público e não ao cargo.

Como se vê, o que está assegurado ao funcionário, depois de dois anos de exercício, quando nomeado em virtude de concurso, ou depois de dez, nos demais casos de nomeação, é permanência e não estabilidade.

Se os chamados titulados, já não tem esta bilidade, como a podem pleitear os extranumerários?

É claro, assim, que a aspiração está mal denominada. O seu verdadeiro nome é permanência e, nessa direção, deram agora os extranumerários, inegavelmente, um grande passo.

A concessão de aposentadoria não pode, de fato, prescindir da permanência prolongada no serviço. A medida é, em todos os casos, função do tempo.

Assim, se os extranumerários se rejubilam por terem conseguido aquilo que pode ser considerado como o coroamento de uma vida de trabalho, não podem deixar de se rejubilar, também, pelo reconhecimento tácito de sua permanência mais ou menos longa em serviço, indispensável e essencial à sustentação da cúpola do edifício — que é a aposentadoria.

Entre outrás condições estabelecidas pelo decreto-lei n. 3.768, de 28 de outubro de 1941, para a concessão da medida, figuram a de contar o extranumerário mais de 30 anos de serviço e a dos três anos de período de carência. Ambas são, como se vê, função de tempo.

De resto, só não é função de tempo a aposentadoria por invalidez decorrente de acidente ocorrido no serviço ou de doença profissional.

Podem, pois, os extranumerários deixar de pensar com amargura na precariedade de admissão estabelecida no art. 2.º do decreto-lei n. 240, de 1938. A intenção do Governo só pode ser usá-la em benefício do serviço, jamais como arma contra o servidor, uma vez que aos próprios diaristas e tarefeiros se garante hoje direito a aposentadoria.

Com relação aos servidores dessas duas modalidades, forçoso é, entretanto, baixar, quanto antes, uma lei complementar que os ampare no pe-

ríodo que medeia entre o reconhecimento da invalidez e o início da inatividade remunerada.

Como é sabido, em virtude de silêncio do art. 54 do citado decreto-lei n. 240, os diaristas e tarefeiros não teem direito a férias, consignações em folha e licenças.

Não cabe, aqui, examinar o caso das férias e das consignações. O das licenças está, porém, a exigir providências imediatas.

O decreto-lei n. 3.768 declara, taxativamente, que a aposentadoria só será concedida *quando não couber licença*.

Aos diaristas e tarefeiros não cabe, presentemente, essa vantagem dos demais servidores. Quando um diarista ou tarefeiro adoece e se vê impedido de comparecer ao serviço por vários e sucessivos dias, levanta-se, para a administração, o dilema de obedecer à lei, dispensando-o, ou de fechar os olhos, mantendo-o na relação nominal até que se restabeleça.

Qualquer das duas soluções é desagradável para o administrador. A primeira contraria-lhe os próprios instintos de humanidade, a segunda o expõe a riscos que parece inutil encarecer.

Antes do decreto-lei n. 3.768, a moléstia significava, assim, para o diarista e para o tarefeiro o caminho da rua ou, pelo menos, a iminência disso.

Com a assinatura desse decreto-lei, a moléstia passou a ser encarada por esses servidores por um prisma paradoxal, isto é, passaram a ser temidos os males considerados curáveis e preferidos aqueles que determinam invalidez definitiva. Deslocou-se, em sentido inverso, o conceito de temibilidade das doenças, passando a tuberculose ativa, o cancer e outros espantalhos da humanidade a merecer as preferências dos diaristas e tarefeiros no caso de perderem a saúde.

Trata-se, é claro, daqueles que, já com longos anos de serviço, não teem mais forças para tentar a vida de outra maneira e vale a figura de retórica para ressaltar o desamparo em que ficam esses servidores quando se invalidam temporariamente.

Anuncia-se, aliás, que, na revisão por que está passando a legislação sobre extranumerários,

esses casos serão estudados e solucionados a contento.

Não é, porém, aos casos de moléstias curáveis que me quis referir, quando disse, linhas atrás, que é forçoso baixar, quanto antes, uma lei complementar à que concedeu aposentadoria ao pessoal extranumerário da União.

Viso, precisamente, os casos de invalidez definitiva dos diaristas e tarefeiros.

O decreto-lei n. 3.768 é de 28 de outubro do ano passado. Estamos em março e portanto, no decurso do quinto mês que se escôa sobre aquela data.

Até hoje, entretanto, nenhuma aposentadoria pelo I.P.A.S.E. foi já concedida, prolongando-se, ainda, os trabalhos preliminares à implantação da medida.

Enquanto isso, os extranumerários das duas modalidades em apreço curtem, necessariamente, privações de toda ordem, pois uma vez verificada a invalidez, não lhes é permitida a volta ao serviço e, portanto, nada teem a receber, já que ganham por dia de trabalho efetivamente realizado ou pela produção paga por unidade.

Não se diga que quatro meses podem ser enfrentados corajosamente. Muito tempo antes de assinada a lei já havia centenas e, talvez, milhares de diaristas e tarefeiros afastados das respectivas repartições, aguardando a medida que se anunciava.

A situação dessa gente deve ser extremamente angustiosa e é por isso que saliento a urgência de uma lei destinada a considerar licenciados, com os salários que percebem na data do laudo de invalidez, os diaristas e tarefeiros, pelo prazo que durar o processamento das respectivas aposentadorias.

A despesa que isso possa acarretar será insignificante em face do alcance social da provisão.

Trata-se, no entanto, de medida humana, que não deve encontrar obstáculos em razões de ordem econômica ou de qualquer outra, pois, se é verdade que não se pode administrar com o coração, é também verdade que não se pode administrar totalmente sem ele.

## Noção dos seguros sociais

STANISLAW FISCHLOWITZ

Chefe da Secção de Legislação dos Seguros Sociais do Ministério do Trabalho da Polônia, membro do Comité Internacional de Peritos em Seguros Sociais

### I

PARA um estrangeiro habituado à prática dos seguros sociais, a legislação social brasileira apresenta aspectos deveras interessantes.

Não resta dúvida que a Previdência Social, desenvolvida neste País com impressionante rapidez (20 anos de existência !) e tendo alcançado proporções relativamente amplas, oferece certos traços particulares, que bem a distinguem dos seguros sociais europeus.

Encarados separadamente, esses traços talvez não apresentem originalidade. Em conjunto, porém, emprestam aos seguros sociais brasileiros caráter acentuado, que merecem nossa atenção.

Quais serão esses traços a que nos referimos ? Observamos os seguintes .

1.º, regime inter-profissional na organização dos seguros sociais ;

2.º, regime tripartido nas bases financeiras do seguro (contribuição do segurado, do empregador e da União) ;

3.º, regime individualista de benefícios ;

4.º, preferência, na cobertura dos riscos, aos benefícios a longo prazo ;

5.º, caráter familiar do seguro ;

6.º, primazia dos benefícios em espécie sobre os em natureza .

Não se poderia negar a existência de uma orientação característica revelada no emprego de certos métodos nos seguros sociais — métodos

realísticos, indutivos e práticos, que conduzem a uma evolução sistemática da política social.

Aquí todo progresso se faz por etapas. Não se pensa em atingir certos objetivos, antes de executadas definitivamente as reformas preparatórias das etapas seguintes.

Não podemos considerar aquí o seguro social como uma conquista das classes trabalhadoras, uma vez que não resulta dos conflitos entre o capital e o trabalho. Foi criado pelo Governo, como expressão de seus ideais sociais, econômicos e políticos, e não reivindicado com violência pelas classes trabalhadoras, como não foi, de outro lado, combatido pelo capital como no estrangeiro. No Brasil, não existem onus sociais para a agricultura. Constituindo os produtos agrícolas a maior parte da exportação brasileira, o problema dos onus sociais, tão delicado na Europa, tem, neste país, importância reduzida, sem complexidades de caráter internacional. Acha-se, assim, a evolução dos seguros sociais mais facilitada que na Europa e na América do Norte.

Não se deparam dificuldades representadas por instituições antigas, passadistas, criadas em bases que já não correspondem às exigências da política social moderna. Pode, pois, o Brasil adotar, sem a luta contra as tradições do antigo seguro facultativo verificada na Europa, as soluções consideradas na teoria e na prática como ideais.

Trata-se de uma realidade, de um edifício de formas definidas e concretas, com algumas falhas talvez, mas não apenas de uma simples planta.

## II

Assim, tudo parece justificar um estudo sério das bases teóricas dos seguros sociais, constituindo o seguro social brasileiro objeto próprio da verificação das teses avançadas.

Esse fenômeno relativamente novo (os seguros sociais acabam de completar 60 anos) se tornou, no último decênio, objeto de amplos estudos que contribuiram para definir a natureza dessa instituição social. A teoria dos seguros sociais conseguiu, nos últimos anos, atingir um nível de exatidão e solidez imprevisto.

Abstraindo-se o desenvolvimento das ciências atuariais, que aperfeiçoam a própria técnica desse domínio, os seguros sociais foram submetidos à uma análise fundamental sob todos os aspectos — econômico, social e político. Criaram-se nas universidades cadeiras dedicadas especialmente aos estudos científicos da Previdência Social. Abundante literatura (manuais gerais e monografias sobre os problemas individuais) foi o resultado natural dessa evolução das ciências político-sociais. A bibliografia dos seguros sociais apresenta milhares de trabalhos, entre os quais se encontram autênticas obras-primas. Apesar de certos progressos realizados com o decorrer do tempo, quanto ao aperfeiçoamento de seus estudos técnicos sobre seguros sociais, a contribuição da Repartição Internacional do Trabalho nesse sentido foi modesta. Aliás, a atividade dessa grande autoridade internacional concorreu muito para o desenvolvimento da ciência dedicada a essa matéria. Concentrando e agrupando o material legislativo, estatístico e técnico, o B.I.T. prestou indubitavelmente grandes serviços à causa da teoria da Previdência Social; sua participação direta nas pesquisas de caráter mais abstrato não era demasiadamente ativa, de acordo, aliás, com o caráter e finalidades dessa repartição. A linha de evolução das publicações do B.I.T. referentes aos seguros sociais apresenta de outro lado, um contínuo progresso, demonstrando sempre melhor nível científico.

## III

Sobre a origem dos seguros sociais não pode, à luz das recentes pesquisas, subsistir a menor incerteza. Estudos históricos pormenorizados con-

seguiram, ultimamente, estabelecer todos os precedentes dessa reforma, tanto no desenvolvimento do pensamento humano, quanto na evolução da Previdência coletiva dos trabalhadores na prática da vida cotidiana.

Que me seja permitido prestar, nesta altura, homenagem à memória do grande mestre Konstanty Krzeczkowski (1), vítima, juntamente com uma centena de professores de universidades, na Polônia, da残酷 do agressor. Suas obras contribuiram muito para esclarecer a gênese dos seguros sociais. Provaram que o início ideológico da Previdência Social deve ser procurado, sem retroceder à antiguidade ou à idade-média, na atividade dos grandes sábios humanistas, do XVII e XVIII séculos, em três países do oeste europeu: França, Inglaterra e Alemanha, obedecendo-se à ordem.

Entre os autores dessa "invenção social", distinguem-se os seguintes: na França — Piarron de Chambousset, Goyon de Plombanie e Faiguet de Villeneuve; na Inglaterra — Daniel Defoe e John Vancouver; na Alemanha — muito mais tarde, Schaeffle e Arendt.

E' preciso distinguir claramente os precursores e os realizadores das reformas de seguros sociais. Trata-se, evidentemente no que diz respeito à aplicação de esfera diferente da vida, de realizações que procedem por etapas, abrangendo sempre novos domínios, novas classes sociais e novos riscos.

Entre os que conseguiram, na forma da legislação social, subordinar o método do seguro às finalidades da política social e, por conseguinte, à correção da distribuição da renda nacional em favor das classes trabalhadoras, citam-se em primeiro lugar os seguintes homens de Estado: Bismarck, Briand, Lloyd George, Laval, Roosevelt e Getúlio Vargas.

## IV

Base preliminar de toda teoria da Previdência Social, a própria noção dos seguros sociais parecemos capaz de proporcionar certos elementos necessários à compreensão da natureza de tão original e interessante reforma social. Não se trataria,

(1) "Idéias cardiais dos Seguros Sociais" — Varsóvia 1936 — Konstanty Krzeczkowski (Publicação do Instituto Social).

evidentemente, de definições que conduzissem a uma verbosidade exagerada, análise demasiadamente pormenorizada das fórmulas escolhidas sem qualquer vantagem para a compreensão teórica.

A delimitação justa e exata dos seguros sociais, a fixação das fronteiras entre a Previdência Social, de um lado, e todas as instituições limitrofes, de outro, podem, pelo contrário, esclarecer eficazmente a natureza desse domínio da política social.

O estabelecimento de certos elementos básicos à caracterização dos seguros sociais serve, é claro, para fins teóricos. Pode contribuir, porém em certo grau, ao cumprimento de determinadas tarefas da prática dos seguros sociais.

Um elevado número de tratados, tanto bilaterais como coletivos, reservam certos privilégios aos nacionais das Partes Contratantes, limitando, porém, o gozo dessas vantagens aos direitos decorrentes da legislação sobre seguros sociais. Esses tratados: 1) convenções bilaterais de reciprocidade concluídas habitualmente entre os países de imigração e os de emigração assim como 2) convenções internacionais do trabalho — não abrangem benefícios exteriores ao campo da Previdência Social *sensu stricto*, como, p.e., os benefícios de assistência social, proteção ao trabalho, etc. Não se deve, pois, estranhar que, na aplicação do direito internacional sobre seguros sociais, surjam frequentes conflitos entre os países interessados, relativamente ao campo de aplicação desses compromissos jurídicos interestaduais. Não foi fácil fixar, na prática, a fronteira entre os seguros sociais e certos domínios vizinhos. Nos conflitos que surgiram nesse sentido, por exemplo, entre Suiça e Bélgica (convenção internacional sobre o seguro-desemprego), Polônia e França (convenção internacional sobre seguro-acidentes do trabalho), os países de emigração (Suiça e Polônia) apresentaram, no interesse de seus nacionais, teses extensivas; os de imigração (Bélgica e França), teses restritivas. Ambas as teses interpretativas não podiam basear-se senão na análise dos traços característicos dos Seguros Sociais, diferenciando esta instituição dos demais domínios adjacentes.

Não se poderia, de outro lado, esquecer que, algumas vezes, a legislação interna liga certos efeitos legais à existência de direitos, adquiridos ou em curso de aquisição, no domínio de seguros sociais. E' claro que, se a legislação respectiva não enumera as instituições visadas, contentando-se

com uma referência aos seguros sociais em geral — surge o problema da fixação dos traços característicos dos seguros sociais, o qual decidirá que direitos serão abrangidos pela legislação como direitos de seguros sociais, ou excluídos dos compromissos respectivos, por não pertencerem a esse domínio.

## V

A noção dos seguros sociais compõe-se, segundo sua formação gramatical, de dois elementos: o substantivo "seguro" e o adjetivo "social". O problema que se impõe aqui é o da primazia, na avaliação do caráter desse fenômeno, do substantivo "seguro" ou do adjetivo "social".

Qual é o domínio da ciência ao qual pertencem os seguros sociais? À matéria dos seguros ou à política social?

A resposta a essa pergunta não desperta, à luz dos estudos sobre Previdência Social, dúvida alguma.

A idéia preponderante dos seguros sociais, de acordo com as observações judiciosas de Gustaw Heinrich (1), "não é seguro, mas, sim, política social". "Os seguros sociais são seguros ao serviço da política social" — assevera Dr. Walter Weddigen (2). O antigo secretário do Estado, no Ministério do Trabalho, e grande reformador católico-democrático da Alemanha republicana, meu ilustre amigo e colega Andreas Grieser, exprimiu a sua opinião acerca da posição dos seguros sociais, da maneira seguinte: "O necessário, natural e lógico complemento da proteção do trabalho constitue os seguros sociais. Por toda parte onde exista o contrato do trabalho, deveria existir também a proteção do trabalhador pelos seguros sociais". De sua opinião não diverge Edouard Grinda, político francês de relevo, um dos principais autores da grande reforma francesa de seguros sociais. No seu famoso relatório sobre o projeto dessa reforma, ele se exterioriza sobre o papel fundamental dos seguros sociais: "Uma anomalia deveras estranha fez com que a mão de obra, o mais caro e mais valioso de nossos capitais, não seja ainda, na França, segurada, enquanto todos os capitais sob forma diferente se acham, desta ou

(1) Gustaw Heinrich — Die Problematik der Sozialversicherung, Berlin — 1936, página 12.

(2) Dr. Walter Weddigen — Die Grundfragen der Sozialversicherungs-reform Jena 1931, pág. 3.

de outra forma, garantidos pela proteção dos seguros". Afirma ainda que, por sua natureza, os seguros sociais pertencem ao domínio da política social, sendo um dos mais eficazes e poderosos instrumentos da legislação social.

Os seguros sociais podem ser encarados como um complemento do salário. Heyde, um dos maiores técnicos alemães de política social, caracterizou de maneira particularmente feliz os seguros sociais, sob esse ângulo especial: "Os seguros sociais não são mais que um complemento do salário, que deverá cobrir o custo da vida nos dias e anos de inatividade do trabalhador" (3). Ainda mais alargou e aprofundou essa observação o grande líder católico alemão Andreas Grieser, a cujas opiniões já nos referimos acima: "Os seguros sociais significam uma superconstrução das relações do trabalho, baseada na idéia da solidariedade a qual serve à proteção do operário e de sua família contra os riscos que os ameaçam. A contribuição provem do salário. Nela se acha concentrada a parte do salário destinada à proteção no futuro. Nos fundos dos seguros sociais, como num celeiro, conserva-se o poder de compra que, uma vez o risco realizado, fica restituído ao segurado. Recebendo rendas e indenizações, os segurados e beneficiários levam para casa o salário previamente economizado".

Em todo caso, qualquer que seja a opinião sobre a relação entre os seguros sociais e todos os elementos característicos às relações do trabalho, só uma coisa não nos parece duvidosa: O método empregado é o do seguro, mas a finalidade é intimamente relacionada com os próprios fins da política social. Pode-se dificilmente superestimar as diferenças existentes entre o seguro social e o privado. Resumindo-as, brevemente, pode-se, ao nosso ver, estabelecer os quatro principais traços característicos, que separam os seguros sociais dos seguros privados, emprestando-lhe o próprio caráter de uma instituição da política social:

1.º, relação entre o indivíduo e a coletividade dentro dos quadros do seguro. No seguro privado o indivíduo fica, de fato, em primeiro plano. Existe, aqui, uma relação proporcional entre a contribuição paga e o grau do risco que o segurado representa individualmente ("equivalência"). O professor Dr. Lutz Richter formulou o papel do indivíduo, nesses dois domínios do seguro, do

modo seguinte: "Os seguros sociais não procuram o equilíbrio justo entre o risco individual e a contribuição individual. A mútua correlação dos dois principais elementos da economia do seguro: direito aos benefícios, em caso da realização do risco, e obrigação do pagamento da contribuição — torna-se, aqui, muito menos estrita" (4). "No seguro social, o segurado não é mais um contratante com quem se discute" — acrescenta o senador Chauveau (5), encarando esse assunto do ponto de vista jurídico: "ele constitue uma fração mínima do conjunto, a qual existe somente como parte contratante, ao fim do contrato". "As necessidades particulares e individuais não interessam aos seguros sociais, mas as necessidades comuns e coletivas" — sublinha o professor Moldehnauer. O indivíduo não interessa aos seguros sociais como tal, mas sim como membro de um grupo social;

2.º, os seguros sociais corrigem a distribuição da renda nacional. Essa correlação fica efetuada em dois sentidos. O primeiro exterioriza-se, antes de tudo, dentro da comunidade dos segurados. A coletividade consiste em que o segurado forte auxilia o fraco, o são o doente, o jovem o idoso, o rico o pobre, e, enfim, o segurado celibatário ou sem encargos de família o segurado que possue esses encargos. A principal intervenção financeira dos seguros sociais refere-se, todavia, em primeiro lugar, à regulamentação das relações entre o capital e o trabalho. A distribuição dos onus dos seguros sociais entre o trabalho, o capital e a coletividade não corresponde sempre, na realidade, às intenções do legislador. A incidência dos processos econômicos muda, com efeito, a divisão, entre esses três grandes fatores, dos onus decorrentes do funcionamento dos seguros sociais.

Nada poderia, porém, provar a ausência dos onus a esse respeito em relação ao capital;

3.º, o campo de aplicação dos seguros privados e sociais é normalmente diferente. Os seguros sociais abrangem as classes economicamente fracas e socialmente dependentes. O seguro privado, nos seus ramos de seguro de pessoas, não se aplica, de preferência, a nenhuma classe social, mas penetrou, relativamente muito pouco, nas massas trabalhadoras; com exceção do "industrial insurance" norte-

(4) Dr. Lutz Richter — "Grundriss der Reichsversicherungsordnung" Stuttgart, Berlim — 1936.

(5) N. 4533 — Anais do Senado, 1925 — Sessão ordinária, pág. 67.

(3) Heinrich Heyde — "Sozialversicherung Abriss der Sozialpolitik". Leipzig, 1929.

americano, os seguros privados não conseguiram, via-de-regra, abranger o assalariado;

4º, o seguro privado não recorre, senão em casos excepcionais, à obrigatoriedade. Os seguros individuais tomam, algumas vezes, a forma do seguro público; essa obrigatoriedade limita-se, todavia, mais frequentemente, ao compromisso de contratar o seguro contra determinado risco, sem impor, ao mesmo tempo, um monopólio de seguro. Nos seguros sociais, a obrigatoriedade é quase regra geral. Os seguros sociais são, "por definitione" públicos, regidos pelo direito público, obrigatórios. Essa obrigatoriedade é, no que respeita ao seu caráter, incomparavelmente mais ampla e completa do que a prevista no seguro privado. A evolução do seguro facultativo ao segurado obrigatório corresponde ao desenvolvimento natural do seguro social, de que somos testemunha por toda parte, sempre.

Não se poderia ocultar que o procedimento a respeito dos meios científicos não é unânime. Uma

parte dos técnicos defende a tese pela qual se deve recusar o caráter de seguro social aos seguros que, embora sob todos os outros aspectos análogos à Previdência Social, não implicam a obrigatoriedade (teoria de Gustaw Heinrich); outros, sem negar a primazia dos seguros obrigatórios como melhor solução possível, estendem a noção dos seguros sociais, também, aos seus ramos facultativos, distinguindo seguros sociais obrigatórios e facultativos (teorias de Lujo Brentano, Manes, Schmittman e Zwiedeneck-Südenhorst).

Estabelecendo, de acordo com esses quatro critérios, a delimitação entre os seguros sociais e privados, não poderíamos, evidentemente, fixar a própria posição dos seguros sociais, sem delimitar a sua fronteira também de outro lado, onde eles se aproximam com todos os demais domínios de política social: proteção ao trabalho, assistência social, etc. Um estudo desse assunto excederia, porém, os limites deste trabalho.

---

---

# PREScrição

J. A. DE CARVALHO MELO

## III

**A** EXECUÇÃO do decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, não proporcionou maiores dificuldades:

Como o demonstra sua ementa, objetivara, apenas, explicar o artigo 20 da lei n. 243, de 30 de novembro de 1841, que, por sua vez, tinha regulado a inscrição da dívida passiva nacional, reconhecida e mandada fundar pela lei de 15 de novembro de 1827, excluída a que, por força do alvará de 9 de maio de 1810, já se considerava prescrita.

Fora, portanto, bem se está a ver, simples confirmação de um estado anterior já esclarecido e definido com precisão de conceitos e segurança de expressões, dos pontos de vista da origem e do tempo dessa dívida, e, bem assim, do prazo dentro do qual deveria ser reclamada.

Regulamento da norma contida no artigo 20 da mencionada lei n. 243, de 1841, o aludido decreto n. 857 de 1851, incorporou, como de direito, a alteração, ali estabelecida, do prazo prescricional que, de três anos, *verbis* :

“...todas as dívidas desta natureza, cujas letras e documentos não forem apresentados no Conselho da minha Fazenda para as suas respectivas habilitações, dentro do prazo de três anos contados da data do presente Alvará se entenderão prescritas, e sem ação os Credores para as pedirem jamais, como se não tivessem sido contraídas, ou estivessem totalmente pagas” (Alvará de 9-5-1810),

foi elevado a um quinquênio, *verbis* :

“...mandamos e queremos que daqui em diante, qualquer pessoa de qualquer sorte e qualidade que for, que dentro de cinco anos não tirar ou

requerer as cartas, e desembargos dos ditos despachos acima declarados, daí em diante não lhe sejam mais dados nem sejam as partes sobre isso mais ouvidas”. (Art. 209 do Regimento da Fazenda, de 1516).

A esse tempo, a prescrição já compreendia, indistintamente, todas as dívidas da Fazenda Nacional, não correndo o prazo simplesmente contra os civilmente incapazes; ou quando a demora resultasse de fato da repartição encarregada de processar a respectiva liquidação, o reconhecimento da dívida, e de efetuar seu pagamento.

E assim devia ser entendida, porquanto o decreto de que se trata, explicando o artigo 20 da lei de 1841 que pôs em vigor o artigo 209 do antigo Regimento da Fazenda, consubstanciava, por isso mesmo, a doutrina contida neste dispositivo.

E o citado artigo 209 estatuiu literalmente :

“...pelo dito modo mandamos que a dita maneira se tenha em *todas as dívidas* que nós devemos, a que sejamos obrigados de Nossa Fazenda, assim por nossas Cartas, Alvarás, Desembargos, Certidões, e lembranças, e dos Vedores de nossa Fazenda, e Contadores, que para isso nosso poder tiverem, como quaisquer outras obrigações a que de direito sejamos obrigados, de maneira que dentro dos ditos cinco anos hajão disso despacho; ou se mostre como as tais dívidas requererão na dita nossa Fazenda, e houverão dos ditos nossos Vedores, Certidão nas costas de seus despachos, como se lhes não puderão pagar...”

“...havemos por bem que se faça assim; salvo quando a parte mostrar tal causa, por onde se mostre no dito tempo não poder por si, nem por outrem, requerer, nem haver certidão acima contéuda”.

Fora dentro desses limites que o referido decreto n. 857, de 1.851, em seu artigo 2.º, preceituara :

"Esta prescrição compreende:

- 1.º O direito que alguém *pretenda ter a ser declarado credor* do Estado, sob qualquer título que seja;
- 2.º O direito que alguém *tenha a haver pagamento de uma dívida já reconhecida*, qualquer que seja a natureza dela."

\*\*\*

A interpretação dada a esse regulamento, até 1894, ajustara-se ao sentido peculiar às suas normas.

Até 20 de novembro desse ano, quando foi promulgada a lei n. 221, admite-se a afirmação de que nada, a respeito, houve de maior importância, que merecesse especial menção. Permitimo-nos registrar, apenas, que o Ministério dos Negócios da Guerra, em aviso de 4 de janeiro de 1886, baseado, aliás, na Resolução imperial de 11 de dezembro do ano anterior, declarara :

"... a prescrição quinquenal de que goza a Fazenda nacional não é aplicável ao soldo e vencimentos de uma praça de pré, em efetividade de serviço, mas compreende o das praças reformadas".

Aquela Resolução, a seu turno, fora tomada à vista do parecer de 13 de janeiro de 1885, do Conselho de Estado, emitido em consulta que se lhe havia feito.

Trata-se, é certo, de matéria antiga em que, porém, existem conceitos algo interessantes. Julgamo-nos, por aí, de nosso dever não subtrair-lhos ao conhecimento dos leitores, visto que assumimos, de início, o compromisso de apreciar o modo por que, a seu tempo, foram entendidos e aplicados os vários dispositivos reguladores do assunto.

A aludida consulta versava, precisamente, sobre a diferença que parecia existir, e existia, entre a situação da praça de pré em atividade e a da afastada, pela reforma, das fileiras militares, em relação ao exercício do direito de pleitear seu direito.

Apreciando a espécie, disse o referido Conselho, em seu parecer :

"As praças de pré em efetividade de serviço estão virtualmente compreendidas na primeira das exceções firmadas pelo art. 7.º do citado decreto n. 857,

isto é, entre aqueles

"que, dentro do dito prazo (cinco anos), não pudessem requerer por si ou por outrem, como os menores, desassassados e outros que, privados da administração de suas pessoas e bens, estão sujeitos à tutela ou curadoria" (n. 1.º do art. 7 do decreto n. 857, de 1851).

Em seguida, justificando seu ponto de vista, argumentou aquele Conselho :

"Embora não lhes seja (às praças) impossível, nem vedado o requerer por si ou por outrem a bem de seu direito, é todavia certo que vivem sob imediata sujeição e dependência e não tem a livre disposição de suas pessoas, entrando por isso na classe dos desvalidos a quem deve o Estado favor e proteção".

No mesmo passo, procurando apoio para essa afirmação, deveras interessante, acrescentou :

"Assim o tem entendido o governo imperial no conceito das secções, mui corretamente, como se vê da ordem do tesouro nacional n. 35, de 23 de março de 1854, avisos ns. 392 e 427, de 1 e 19 de dezembro de 1864, e outros atos, que se não encontram nas coleções, mas citadas na sinopse de Nascimento Silva, verbo — praças.

Em referência às reformadas, entendeu que não devia ser idêntica a solução, pois que,

"isentas do serviço, não se acham nas condições das efetivas, dispõem do seu tempo, haveres e pessoas tão livremente, como qualquer membro das classes civis".

E nestes termos, deixava, como se vê, perfeitamente definidas a situação da praça inativa e da em efetividade de função.

Afinal, no intuito de prevenir objeções que poderiam surgir, fundadas na alegação de que, mesmo afastada do serviço, a praça reformada continuava ligada a alguma companhia, e necessitava de licença do governo para residir fora da Corte, afirmou, desde logo, o mesmo Conselho que tal exigência

"não as equipara (praças) às que permanecem nas fileiras do exército ou da armada. Tais liames não tolhem sua liberdade de ação, e tem por fim unicamente regularizar o pagamento dos soldos e distribuição do fardamento e farinha, que lhes são devidos, na forma da legislação em vigor".

Foi alem na defesa de seu parecer, fixando, como aludimos, a diferença existente entre a praça simplesmente reformada, com direito a soldo e ven-

cimento, e aquela a que é conferida pensão por ter-se invalidado no serviço das armas, ou nele se distinguido ao ponto de merecê-la.

Estabelecendo essa distinção, e propondo-se afastar qualquer argumento superveniente em contrário, fundado

“...nas imperiais resoluções de consulta de 30 de junho e 27 de novembro de 1875, que julgaram não estarem sujeitas à prescrição as pensões concedidas a um voluntário da pátria e a um anspeçada inutilizado em serviço, alegando-se militarem igualmente a respeito do soldo e vencimento de qualquer praça as razões de equidade em que elas se fundavam”.

ponderou, concluindo, o Conselho de Estado que

“...nem a pensão, conferida a quem invalidou-se no serviço das armas, ou nele distinguiu-se ao ponto de merecê-la, está no caso de soldo e vencimentos devidos pelo simples fato da reforma, nem as razões de equidade, só apreciaveis sob o ponto de vista da hipótese especial de que decorreram, podem estabelecer regra geral, máxime em oposição e princípios tutelares da fazenda pública”.

Em 1894, a citada lei n. 221, de 20 de novembro, instituindo ação especial contra ato, medida ou decisão de autoridade administrativa, a que já havia aludido o artigo 15, *in fine*, do decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, do Governo Provisório (1), fixou em um ano, contado da data da respectiva publicação, o prazo em que deveria ser aquela ajuizada (2).

A execução desse preceito suscitou dúvidas sobre se, decorrido um ano da publicação do ato, medida ou decisão considerada lesiva de direito, seria ou não admissível o uso da ação ordinária somente prescritível dentro de trinta anos.

(1) Art. 15, letra à: “as causas em que algumas das partes fundar a ação ou a defesa em disposições da Constituição Federal, ou que tenham por origem atos administrativos do Governo Federal”.

(2) Lei n. 221, de 20-11-1894, art. 13, § 5º: “Os juízes e Tribunais Federais processarão e julgarão as causas que se fundarem na lesão de direitos individuais por atos ou decisões das autoridades administrativas da União”. — “A ação poderá ser desprezada “in limine” se for manifestamente infundada, se não estiver devidamente instruída, se a parte for ilegítima, ou se houver decorrido um ano da data da intimação ou publicação da medida que for objeto do pleito”.

O assunto foi objeto de repetidos debates no Supremo Tribunal Federal que, contra os votos de vários dos seus membros, julgava favoravelmente, *id est*, que, expirado o prazo de um ano, dentro do qual deveria ser proposta a ação sumária instituída pela citada lei n. 221, de 1894, não estava prejudicada a propositura posterior de ação ordinária com o mesmo objetivo (3).

Desse modo de entender e aplicar os referidos preceitos então vigentes dão notícia inúmeros acordãos daquele Egrégio Tribunal, entre os quais pudemos citar os de 19-3-1898 (4), de 25-6-1898 (5); de 2-9-1899 (6); de 4-11-1899 (7); de 10-11-1900 (8) e de 27-11-1901 (9).

(3) Acordão de 3-11-1900, do S.T. Fed.: “... ai se julgou perempta tão somente a ação proposta pelo embargante, isto é, a ação sumária do art. 13 da lei n. 221, cujo desprezo, conforme já ficou demonstrado, em nada prejudica a propositura da ação ordinária que porventura lhe caiba para o fim de fazer valer o seu pretendido direito contra os atos administrativos de que se queixa” (O Dir. v. 84, págs. 380-2).

(4) “... por não ser ao caso aplicável a disposição do art. 13, § 5º da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894...” (O Dir. v. 76, pág. 181).

(5) “A prescrição de um ano estabelecida no § 5º do art. 13 da lei n. 221, de 1894, refere-se expressamente à ação sumária (especial) de que trata o mesmo artigo e não ao direito em si, sendo que já foi deliberado por um acordão do Tribunal, que a mencionada prescrição não é aplicável em ações ordinárias versando embora sobre assunto que devesse ser tratado por ação sumária (especial) do cit. art. 13. A lei n. 221 de 1894, complementar da organização da justiça federal, é uma lei de processo, na qual não seria lícito reformar o direito civil, que estabelece para as ações ordinárias (como a de que se usou no caso dos autos) a prescrição de 30 anos” (O Dir. v. 77, pág. 181).

(6) “... o autor ora apelado, alegando na sua petição inicial não poder usar da ação sumária especial do art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, para o fim de ser declarado nulo o decreto de 26 de março de 1894 que o reformou naquele posto, visto ter decorrido mais de um ano da data de sua reforma, não estava inibido de propor, como efetivamente propunha, a presente ação ordinária pedindo aquela anulação e a sua reversão ao serviço ativo, bem como a condenação da União a pagar-lhe a diferença de vencimentos que deixou de perceber desde a data da reforma até ser reintegrado” (O Dir. v. 81, págs. 48).

(7) “A ação ordinária é meio competente para quem, julgando-se lesado em seus direitos por atos das autoridades administrativas da União, deixou esgotar-se o prazo de um ano sem haver recorrido ao Poder Judiciário por meio de ação sumária, omissão esta que não acarreta a prescrição do seu direito de pedir” (O Dir. v. 82, pág. 22).

(8) “... na conformidade com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, a disposição do § 5º do art. 1º da lei

Sendo certo que era de trinta anos a prescrição da ação ordinária, tornava-se por isso mesmo, flagrante a colisão existente entre esses julgados e o disposto no aludido decreto n. 857, de 1851, que, confirmando a mencionada lei n. 243, de 1841, havia fixado em cinco anos o prazo para o exercício de direitos contra a Fazenda Pública.

Era, realmente, indissimulável o conflito entre a jurisprudência e a legislação.

Mesmo assim, apesar dos votos em contrário, que sempre surgiram, continuavam as decisões.

Não somente votos, senão também pareceres da Procuradoria Geral da República.

Haja vista o emitido em 23 de junho de 1905, na apelação n. 1.107, pelo então Ministro Procurador Epitácio Pessoa.

Tratava-se de uma ação ordinária em que o doutor João Rodrigues da Costa pleiteava a anulação de um decreto de 21 de março de 1895, que declarou sem efeito outro de 25 de igual mês de 1892, em virtude do qual foi considerado, de acordo com o artigo 6.º das Disposições Transitorias da Constituição, juiz de direito em disponibilidade, sob o fundamento de haver sido aproveitado em cargo de administração estadual.

A referida ação fora proposta depois de 25 de janeiro de 1904, dia em que a União foi citada para defender em juizo os seus direitos, quando já haviam decorrido quase nove anos da data do decreto de que pedia a anulação.

Julgamos de nosso dever transcrevê-lo, para conhecimento dos leitores.

Dizia o Ministro Procurador :

"O direito do apelado está prescrito. É ele próprio quem o reconhece quando, em sua petição inicial, reclama a condenação da Fazenda "a pagar-lhe os vencimentos correspondentes ao ordenado de juiz de direito nos cinco anos anteriores à data em que for citado o representante

n. 221, de 20 de novembro de 1894, se refere unicamente à ação sumária especial e não ao direito de usar da ação ordinária, que não se acha prescrito, atento ao preceituado no art. 1.º do decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851" (O Dir. v. 84, pág. 250).

(9) "... conforme por grande número de acordões tem decidido este Tribunal o recurso do prazo de um ano estabelecido na citada lei (lei n. 221, de 1894), apenas faz prescrever o recurso ao processo especial e rápido, criado por aquela lei, mas não o direito de usar da ação ordinária para resarcimento da lesão havida" (O Direito, vol. 87, pág. 84).

do Ministério Público". E mais adiante, nas razões finais a fls. 29: "...sendo condenada a Fazenda Nacional a pagar-lhe o vencimento mensal de 200\$000 correspondente ao ordenado de juiz de direito desde 25 de janeiro de 1899 (a apelante foi citada para a ação exatamente cinco anos depois, a 25 de janeiro de 1904 — fls. 4 verso —, e o ato que se pretende anular é de 1895) até ser aproveitado na magistratura ou aposentado" (é dele o grifo). O próprio apelado, portanto, não pode dissimular a prescrição. Somente ele confundiu a prescrição da *dívida* com a prescrição do *direito*; naquela é que é materialmente possível e se admite o cálculo dos períodos mensais; nesta não, e foi precisamente nesta que o apelante incorreu.

O decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, que é o assento da matéria, trata de duas prescrições: 1.º a do *direito* que alguém (é meu o grifo) pretende ter a ser declarado credor do Estado, sob qualquer título que seja (é dele o grifo); 2.º a do *direito* que alguém (é meu o grifo) tenha a haver pagamento de uma dívida já reconhecida, qualquer que seja a natureza dela (art. 2.º) (é dele o grifo).

Que é que pretende o apelado?

Não é o pagamento de uma dívida já reconhecida; mas justamente que o Poder Judiciário reconheça esta dívida e o declare credor do Estado pelos ordenados de juiz em disponibilidade.

Logo, a prescrição em que o apelado incorreu não é a da *dívida*, a segunda acima, indicada, mas a do *direito*, a que citamos em primeiro lugar.

Ora, na prescrição do *direito* não se conta o prazo por meses, semestres ou anos; entidade indivisível, não pode ele prescrever por partes; transcorrido o primeiro período de cinco anos, está o *direito* totalmente prescrito. É a disposição expressa do art. 3 do citado decreto:

"Todos aqueles que pretendem ser credores da Fazenda Nacional por ordenados... deverão requerer o reconhecimento e liquidação de suas dívidas... dentro de cinco anos; e passado este prazo, ficará prescrito a favor da Fazenda Nacional todo o direito que tiverem".

A prescrição por períodos de meses, semestres e anos só tem aplicação, quando se trata de dívida já reconhecida. É o que dispõem os arts. 4.º e 5.º.

O art. 4º: "Todos aqueles que depois de haverem os seus despachos correntes para o pagamento... não requererem que efetivamente se lhes pague o que lhes for devido dentro de cinco anos, perderão o direito a esse pagamento..."

E o artigo imediato: "Quando o pagamento que se houver de fazer aos credores por dívida, por prazos de meses, trimestres, semestres, ou anos, e se der a negligência da parte dos mesmos credores, a prescrição se irá verificando a respeito daquele ou daqueles pagamentos parciais, que se forem compreendendo no lapso de 5 anos...".

Se o apelado houvesse requerido do Poder Executivo o pagamento dos ordenados desde a data em que fora cassada a sua disponibilidade e, atendido, deixasse de ir ao Tesouro recebê-los, então sim, a prescrição atingiria somente as mensalidades que se fossem compreendendo no lapso de 5 anos; é a prescrição da dívida já reconhecida. Mas não é isto o que ocorre: a dívida do apelado ainda não está reconhecida; é exatamente para que o seja que ele propõe a ação; o que ele pretende é ser declarado credor do Estado; neste caso a prescrição é a do direito, e ela se opera, total e absoluta, desde que expira o último dia do quinquênio (é dele o grifo).

O ato do Governo contra o qual se insurge o apelado é de 1895; a partir desta data, podia o apelado intentar a ação; desta data, portanto, começou a correr o quinquênário (Teix. de Freitas, nota 343 às prim. linh. de Pereira e Souza). Mas, a ação foi iniciada nove anos depois. Logo, a prescrição se verificou. Negá-la é fechar os olhos à evidência" (10).

Mesmo assim, o Supremo Tribunal não deu pela prescrição.

Em 1906, ainda decidia a dita Corte de Justiça.

(10) *O Direito*, vol. 101, págs. 410-412.

"Não prescreve em cinco anos o direito de um funcionário reclamar contra a ilegalidade de sua aposentadoria" (11),

confirmando uma sentença de primeira instância, de 30 de setembro de 1905, que, literalmente, afirmava:

"...a ação ordinária é fórmula competente de processo para anular atos ou decisões das autoridades administrativas da União, lesivos de direitos individuais, quando pelo transcurso de um ano, ficou a vítima da lesão privada da ação sumária especial de que cogita o art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal invariavelmente, entre outros, nos acordões publicados no *Direito*, vol. 91, págs. 489, vol. 92, págs. 568, vol. 95, págs. 56 e 291;

"...a prescrição ânua de que trata a disposição legal citada, é a do direito adjetivo, isto é, refere-se à fórmula da ação e não ao direito que ela poderia restabelecer, e isso mesmo o tem declarado igualmente o Egrégio Tribunal Federal nas referidas e outras decisões (12);

"...a prescrição quinquenal estabelecida no decreto n. 857, de 1.851, não se ajusta à hipótese dos autos, porque não se trata de dívida passiva da União (acordões do Supremo Tribunal Federal, de 1 de agosto de 1903 e 11 de maio de 1904, no *O Direito*, vol. 95, págs. 58 e 59) (13)."

Bem mais incisiva tinha sido a sentença de 1 de julho de 1902, confirmada pelo acordão de 1 de agosto de 1903, e em grau de embargos, pelo de 11 de maio de 1904.

Dizia a referida sentença:

"...a prescrição do direito alegada pela ré não procede, pois, na hipótese não se trata de uma dívida passiva da União, mas sim da anulação da compulsória do autor, e como consequência a sua restituição ao seu direito de ser promovido e, dada a restituição, ter os vencimentos como consequência final" (14),

o que equivaleu ao reconhecimento do direito a esses vencimentos, em que se integravam todas as características de dívida da União.

(11) *O Direito*, vol. 101 cit. pág. 545.

(12) *O Direito*, vol. 101, ref. pág. 547.

(13) *O Direito*, vol. 101, alud. pág. 548.

(14) *O Direito*, vol. 91, pág. 57.

# DIREITO ADMINISTRATIVO

## Das nulidades dos atos administrativos

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI  
Procurador da República no Distrito Federal

(do "Tratado de Direito Administrativo" 2.º volume, que se encontra no prelo)

**O**s vícios que atingem a essência dos atos administrativos, bem como os contratos (especie do gênero ato), refletem-se, naturalmente, sobre as suas próprias condições de existência.

Daí a teoria das nulidades. Esta se pode reduzir às seguintes indagações: quando deve subsistir o ato administrativo ferido por qualquer dos vícios que podem atingir o ato em sua essência? Quando será absoluta a nulidade? Quando será relativa? Pode-se ter como inexistente o ato viciado?

Em torno deste assunto tem sido travado largo debate doutrinário, especialmente entre os autores italianos, cuja importância não deve ser desprezada. Deve-se, entretanto, observar que a doutrina moderna caminha no sentido de só admitir a nulidade do ato e, por conseguinte, a sua inexistência, quando o vício que o atingir for de tal ordem que prejudique o ato em suas próprias condições de vida, em seus próprios elementos.

O ato inexistente será aquele que não pode produzir efeitos, porque, faltando alguns dos seus elementos essenciais, nunca existiu.

O ato anulável, entretanto, produziu efeitos, os vícios que o atingiram não impediram a sua eficácia relativa, declarada, depois de sua vigência, pela autoridade competente. Um contrato não aprovado pelo Tribunal de Contas, quando imposto pela lei esta aprovação, não pode produzir efeitos jurídicos, porque este contrato nunca existiu de fato, nem de direito.

Raggi (1), estudando o assunto, ensina:

"Cossi l'atto è inesistente, se fu emesso da persona che non poteva più godere nell'epoca in cui lo emise la qualità di funzionante da organo delle stato.

(1) — L. Roggi — "Dottrine delle renuncie nel diritto pubblico", pág. 117.

Così, l'inesistenza può essere data dalla mancanza della forma, prescritta *ad substantiam* per darci un atto amministrativo: o in caso della necessità di tal forma, dalla mancanza degli estremi d'esistenza dell'atto non rivestiti da quella data forma: ad es., one un atto scritto sia prescritto *ad substantiam*, è inesistente anche un atto non firmato".

É preciso, entretanto, bem firmar se na técnica empregada, ato inexistente, ato nulo, ato anulável, são expressões nem sempre bem definidas, mesmo no campo do direito civil, quanto mais nos estudos de direito administrativo ainda em plena formação.

Há mesmo quem, com inegável autoridade, conteste o fundamento jurídico dos chamados atos inexistentes. Mas existem evidentemente certas nulidades que, pela sua intensidade, merecem uma sanção mais rigorosa, porque, conforme ensina Trentin, o ato inexistente é aquele que não preencheu todas as formalidades necessárias para a sua formação, foram praticados, na expressão de Bielsa (2) com violação grosseira da lei ou manifesta incompetência da autoridade de quem emanou o ato.

Por isso é que, no dizer de Zanobini (3), "é como non mai formato; la nullità opera di diritto; nessuno è tenuto a prestare obbedienza all'ato che ne è effetto..."

Em um estudo completo do assunto, entende Carvalho de Mendonça (M.I.) (4) que o ato inexistente é aquele nulo de pleno direito, o que transgride disposição expressa e proibitiva de lei (isto é, aquelas nulidades que, segundo o mesmo autor:

(2) — "Derecho Administrativo", I, pág. 229.

(3) — "Corso di Diritto Am.", I, págs. 334 e segs.

(4) — "Direito das Alegações", I, pág. 299.

a) a lei formalmente pronuncia em razão da manifesta preterição de solenidades internas ou externas, gerais ou especiais, visível pelo mesmo instrumento ou por prova literal;

b) posto não expressas na lei, se subentendem por ser a solenidade que se preteriu substancial para a existência do ato e fim da lei, como o instrumento é feito por oficial público incompetente, sem data e designação do lugar, sem subscrição das partes e testemunhas ou não foi lido às partes e testemunhas antes de assinado.

Ato nulo, consegue, é aquele que não tem existência legal, um puro fato, que por isso não se revalida com a cessação da causa de nulidade nem com o decurso do tempo, nem com o fato aprobativo.

Se os atos anuláveis forem de vício menos profundo que não atingem a substância do ato, por isso mesmo só podem ser anulados por provocação do interessado, salvo o direito da administração de revogá-lo, *ex-officio*, quando verificado o vício que ofende a integridade do ato (5).

São geralmente causas de anulação do ato administrativo :

a) incapacidade relativa do agente ou incompetência relativa da autoridade;

b) qualquer dos vícios que tornam o ato administrativo suscetível de anulação, porque, provado o vício, fica afetado o seu próprio vigor, como o erro, o dolo, a simulação, a fraude..

Como veremos adiante, pode a autoridade administrativa, *ex-officio*, revogar o ato depois de verificada a sua nulidade, o vício substancial que o atinge, negando-se a aplicar aqueles atos que incidem em qualquer caso de nulidade.

E isto se verifica, não obstante a presunção sempre favorável à validade dos atos administrativos, tão bem salientada por Seabra Fagundes *in verbis* (6).

"Os atos da Administração são abonados por uma presunção de legalidade, de modo que só muito excepcionalmente poderão ser fulminados de ofício com a declaração de nulidade.

(5) — Ver Ruy Cirne Lima, "Princípios de Direito Administrativo Brasileiro", pág. 96.

(6) — "Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário", pág. 49.

Não é que nos pareça admissível dar validade ao ato inquinado de vício capital, só porque emane da Administração Pública. Mas se em relação aos atos privados, não protegidos *a priori* com essa presunção de legalidade, é raríssimo ter lugar o pronunciamento *ex-officio* da invalidez, com maior razão há de ser em se tratando de ato público, amparado por tal presunção. Somente casos muito excepcionais encaminharão essa consequência".

Mas a presunção de legitimidade não pode impedir que a própria administração, verificado o vício ou a falta de cumprimento de exigências indispensáveis, deixe de dar cumprimento ao ato ou declare a sua nulidade por vício substancial.

É que a nulidade tem de se operar de pleno direito, pela própria força do vício que atinge o ato administrativo e que, por si só, dispensa a intervenção do poder judiciário para a sua declaração.

É a teoria sustentada por numerosos autores, como Borsi (7), Zanobini (8), Roger Bonnard (9), Waline (10) e a generalidade dos autores.

A nulidade de pleno direito, porém, deve atingir a própria substancial material do ato, os elementos que o integram.

Tratando especialmente dos contratos, escrevem Jerome Pise o seguinte, em uma preciosa monografia (11) :

"L'inefficacité originale des contrats a pour nous deux degrés : l'inexistence et l'annulabilité.

Rien ne se justifie plus facilement, en raison pure, que la distinction de ces deux degrés d'inefficacité originale des contrats. Ce n'est que l'application à une matière particulièrement d'une loi natu-

(7) — "La Justicia Amministrativa".

(8) — "Corso di Diritto Amministrativo", vol. I.

(9) — "Précis de Droit Administratif", pág. 195.

(10) — "Manuel élémentaire de Droit Administratif", pág. 444.

(11) — Essai d'une théorie générale sur la distinction de l'inexistence et de l'annulabilité des contrats (1898). Ver, sobre a aplicação da tese, a sentença do juiz Ribas Carneiro no avulso "O Caso da Revista do Supremo Tribunal", Imprensa Nacional, 1940.

relle que regit toutes choses, aussi bien les créations du monde physique que celles du monde juridique, dont les contrats sont les principaux phénomènes.

N'est ce pas une vérité évidente évidente par elle-même que tout ce qui existe, existe parce qu'il réunit les éléments nécessaires pour qu'il soit ces qu'il est ?

Pour exister un contrat doit réunir un certain nombre d'éléments constitutifs, organiques, vitaux; si l'un de ces éléments fait défaut, le contrat ne peut nître, il doit être considéré comme non avenu".

"C'est un contrat avorté, mort né", diz mais adiante, "le néan ne peut rien engendrer".

Por isso é que o Código de Contabilidade Pública declara em seu art. 792: "Serão considerados inexistentes os contratos sobre os quais deixar de pronunciar-se o Tribunal de Contas..."

E isto porque a falta de aprovação pelo Tribunal de Contas em todos os casos em que esta formalidade se impõe, basta para tornar incompleto o ato administrativo, não podendo produzir os efeitos que tem em vista.

Dai a afirmação feita por Marcelo Caetano (12), de que o ato inexistente não pode ser ratificado, reformado ou convertido: é insanável. A declaração de inexistência envolve a destruição dos efeitos que porventura se tenham anteriormente produzido.

A opinião está contrariada, aliás, por alguns autores, como Lentini (13), que não admite a revogação de atos que produziram efeitos, criaram direitos, salvo apenas o dever de proteção de interesses públicos relevantes.

(12) — "Manual de Direito Administrativo", pág. 516, que cita o "Código Adm. Português", de 1936, em seu art. 307.

(13) — "Istituzioni di Diritto Amministrativo", vol. I, pág. 215.

## DECISÕES E PARECERES

### TRIBUNAL DE CONTAS

#### Parecer do Procurador Dr. Leopoldo Cunha Melo

Segredo médico profissional em processo de aposentadoria.

##### PARECER

A espécie — Aposentadoria, por invalidez, de Jose Lopes de Oliveira Reis, tesoureiro da classe F, da Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos.

No laudo de fls., os médicos da Inspetoria de Saúde dos Portos da Baía, declararam:

"Diagnóstico: Deixa de ser declarado de acordo com o art. 40, alínea c, do Decreto n. 5.652, de 20 de maio de 1940.

Invalidez por doença incurável".

Voltamos o processo com a seguinte decisão:

"O Tribunal manda dar nova vista do processo ao Sr. Dr. Procurador para dizer de di-

reito, em face do art. 40, alínea c, do Decreto n. 5.652, de 20 de maio de 1940".

O Decreto acima citado regulamentou as atividades das Secções da Assistência Social dos órgãos de pessoal do serviço público civil.

E, realmente, em seu art. 40, letra c, dispõe:

"Os laudos de médicos ou juntas médicas, para ressalva do segredo que a ética profissional impõe, deverão ficar registados em livro próprio,

apenas de conhecimento dos médicos da S.S. que os tenham assinado e do respectivo chefe".

O segredo profissional sempre foi assunto muito complexo, mormente em direito criminal.

Na sua magistral tese sobre "Le Secret Professionel — ses limites — ses abus", André Perraud Charmantier escreveu:

*"Il est rare de voir une question aussi controversée en doctrine et en jurisprudence demeurer toujours aussi obscure, en dépit de tant de discussions et de tant d'efforts pour l'éclaircir".*

(Trabalho citado, 1926, fls. 21).

Em geral, devem guardar segredo daquilo que sabem em razão do seu ofício ou profissão — os advogados, os confessores, os médicos, os notários e os magistrados —, mas cada qual de certa maneira.

Uns guardam-no em razão de disposição legal; outros, pelas confidências que recebem; e, ainda outros, em consequência do exercício de determinadas funções.

A nosso ver, somente os sacerdotes — os confessores, que procedem como ministros de Deus, estão sujeitos a guardar segredo absoluto das confissões que recebem.

Santo Agostinho dizia:

*"Ce que je sais par la confession, je le sais moins que ce que je n'ai jamais su".*

(Apud Charmantier obra citada, fls. 39).

A própria Inquisição respeitou o segredo dos confessores, reconhecendo que eles jamais poderiam ser violados sob qualquer pretexto.

Os médicos são tidos como confidentes máximos.

Os Egípcios e os Hebreus equiparavam-nos aos sacerdotes.

Atualmente, os que pregavam o absolutismo do segredo profissional, de preferência no médico, com Brouardel a liderá-los, estão em decadente minoria.

O segredo profissional é relativo e pode ser revelado sempre que uma justa causa, um interesse superior, reclamem e justifiquem a sua revelação.

E, já Hipócrates, no seu famoso juramento, afirmava

*"Aquilo que no exercício ou fora do exercício da profissão e no convívio da sociedade, eu tiver visto ou ouvido, que não seja preciso divulgar, eu conservarei inteiramente em segredo".*

O Dr. Pinto da Rocha que escreveu uma monografia sobre "Segredo Profissional", nos seus aspectos jurídicos e médicos, versou o assunto com rara maestria, revelando grande cultura e lúcida inteligência.

Nesse trabalho, o ilustre médico patrício, depois de estudar a legislação penal de 35 países, enumera as diversas correntes de opinião sobre o segredo médico, as quais se resumem:

- a) dos que sustentam que ele deve ser absoluto;
- b) dos que entendem que, sofrendo diversas restrições ditadas por interesses superiores, é relativo.

O professor de Medicina Legal da Faculdade de Paris — Dr. P. Brouardel — foi o mais extremado defensor do absolutismo do segredo médico. Na introdução do seu livro sobre o assunto, escreveu ele:

*La question du secret du par le médecin & ses malades a depuis des siècles le privilège de susciter des nombreux débats; et pourtant les médecins sont d'accord pour admettre en principe que tout ce que le malade confie à son médecin doit rester seulement secret.*

*C'est une nécessité si absolue que nous la trouvons formulée dans les plus anciens documents médicaux legués par la tradition.*

*C'est par son affirmation que se termine le serment d'Hippocrate."*

(Apud Dr. Pinto da Rocha — "O Segredo Profissional" fls. 57 e 58).

Criticando o grande professor francês, escreve o nosso ilustre patrício Dr. Pinto da Rocha:

*"O mestre teve, entretanto, os seus cochilos de Homero e facilmente o demonstramos.*

*Diz ele que o juramento de Hipócrates termina pela afirmação do segredo. É fato, não o contestamos. Mas termina de que modo?*

*Dizendo: Aquilo que no exercício ou fora do exercício da profissão e no convívio da sociedade, eu tiver visto ou ouvido, que não seja preciso divulgar, eu conservarei INTEIRAMENTE em segredo.*

A análise do trecho leva-nos a duas conclusões: a primeira, é que outra não foi a intenção de Hipócrates senão recomendar como virtude inquebrantável do médico, *uma discretão* elevada ao seu mais alto grau de apuro; a segunda é que, mesmo ele, não era infenso à impossibilidade de manter um segredo absoluto, e reconhecia, como ninguém poderá deixar de fazer, que há coisas cuja divulgação é necessária, por quanto recomenda fiquem "inteiramente secretos" depois de já ter afirmado "que não seja preciso divulgar".

(Trabalho citado, fls. 58 e 59).

A crítica é das *mais procedentes*.

Brouardel, inflexível no seu rigorismo sobre o segredo médico, provocou por isto mesmo uma crítica acirrada e veemente.

E, na sua obra — "La responsabilité medicale" — publicada em 1898, acabou por transigir, citando várias hipóteses, verificadas na prática, nas quais a guarda em absoluto daquele segredo oferecia sérias dificuldades.

Nos casos de envenenamento criminoso, de sevírias em menores, de abortos criminosos, de amas de leite doentes, de exames pre-nupciais, por exemplo, o médico defronta-se com emergências excepcionais, podendo, para evitar mal maior, quiçá para não ser cúmplice de atos criminosos, revelar o seu *segredo profissional*.

Do próprio erudito professor Brouardel, contou, numa conferência, o Dr. Tanner de Abreu :

"Era ele médico de certo jovem acometido de sífilis e pretendendo casar-se dentro de curto prazo de tempo. Tinha o noivo o maior empenho na realização desse casamento porque do futuro sogro dependia o sucesso de sua carreira. Desanimado de dissuadir o seu jovem cliente do desastrado projeto, o ilustre professor aproveitou habilmente oportunidade feliz. Procurado pelo futuro sogro do sifilitico, entreteve conversação no curso da qual e a propósito do caso, de ambos conhecido, — de senhora viúva pouco tempo depois de casada, tendo ficado grávida e com poucos recursos — sugeriu a idéia de um seguro de vida. Proposta essa medida ao noivo, comprehendeu ele o risco a que se expunha, e a recusa. Não se realizou o casamento."

(Arquivo Judiciário, vol. 45, fls. 113).

A tese de Brouardel teve também entre nós como seus entusiastas Francisco de Castro, Sousa Lima, Miguel Couto, Julio Novais e outros, que, como ele, acabaram evoluindo, isto é, reconhecendo a relatividade do *segredo profissional no exercício da medicina*.

Desde a mais remota antiguidade, os médicos eram obrigados a manter segredo sobre tudo quanto soubessem ou ouvissem no exercício de sua profissão.

Mas, já em 1861, o regulamento dos cirurgiões de Bordéus declarava :

"Le medecin jure : DE NE PAS RÉVÉLÉR LES MALADIES CACHÉES,

SAUF LE CAS DE NECESSITÉ".

Depois do estudo histórico do *segredo médico* em várias épocas, na França, André Charmantier disse :

"Ainsi donc, dans l'ancien droit, le *secret médical* n'est pas seulement une obligation morale; c'est une obligation légale sanctionnée civilement et pénalement.

SON OBJET N'EST PAS ABSOLU. IL EST LIMITÉ PAR DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES NECESSITÉES PAR LE SOUCI D'ASSURER L'ORDRE PUBLIC. L'INTENTION DE NUIRE EST UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA VIOLATION DU SECRET; CELLE-CI EST CONSIDÉRÉE COMME UNE SORTE DE DIFFAMATION".

E, após muitas considerações, conclue o ilustre advogado francês :

"Le secret médical dans l'ancien droit, EST NON PAS ABSOLU, MAIS BIEN RELATIF." (Tese citada, fls. 63 e 64).

Na França, em 1917, houve sobre a exigência do *segredo profissional* uma "intensa e produtiva discussão", na qual foi vitorioso o ponto de vista sustentado pelo médico parteiro Dr. Tissier

"de que esse segredo integral, ilimitado, sem restrições, se TORNARIA anacrônico e irracional, senão revoltante".

(Apud Professor e Ministro Eduardo Espinola, comentários ao art. 144 do nosso Cód. Civil. — Manual Lacerda — vol. III, parte terceira fls. 495).

Em 1920, o problema foi também focalizado eruditamente pela nossa Academia de Medicina, onde, as opiniões estiveram divididas.

Miguel Couto, Olímpio da Fonseca, Júlio Novais e Belmiro Valverde, dum lado, sustentavam o absolutismo do *segredo profissional* no médico; doutro lado, Nascimento Silva, Sousa Lima (já evoluido), Afrânia Peixoto, Fernando Magalhães, Carlos Seidl e Arnaldo Quintela reconheciaram que era necessário abrir exceções ao *segredo médico*.

Em 9 de março de 1920, nas colunas do "Correio da Manhã", escreveu Fernando Magalhães :

"Nesse segredo é que se apegam os medalhões e os nulos afim de encobertar muitas vezes uma ignorância seródia."

(O Segredo Profissional, Dr. Pinto Rocha, fls. 123).

Se, já no direito antigo, o *segredo profissional*, mesmo naquelas profissões em que era exigido com mais rigor, sofria restrições, com maioria de razão deve sofrê-lo no direito moderno.

Atualmente, o *interesse público* é o critério regulador e dominante em todas as relações jurídicas do cidadão com o Estado.

A revelação do *segredo profissional* deve ser feita sempre que uma justa causa possa justificá-la, o interesse público possa exigí-la.

É essa a orientação dominante na legislação penal moderna, inclusive no nosso novo Código Penal que, em seu art. 154, considera crime :

"Revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem."

A maioria dos códigos penais modernos adota o sistema de enumerar as pessoas de quem se exige o *segredo profissional*, admitindo a sua revelação por *justa causa*.

*"La rivelazione senza GIUSTA CAUSA di un segreto che alcuno si affida liveramente, anche se dal fatto possa derivare danno, non costituisce reato: essa può concretare un illecito morale."*

(*Nuovo Dig. Italiano*, vol. XI, — Segreto professionale — (rivelazione di) — fls. 1.257).

Diversas legislações ocupam-se do *segredo profissional* nos seus códigos de processo civil e penal, como na Alemanha e na Áustria.

Entre nós, a matéria tem sido regulada no Código Penal, no Código Civil, art. 144, e em diversas leis processuais — civis e criminais.

A disposição do art. 192 do nosso Código Penal de 1890 sempre foi muito discutida.

Propondo a sua modificação, disse na Câmara Federal, o Dr. Oscar Fontenelle:

"É erronea, falsa e acanhada a disposição do nosso Código, da qual promanam consequências funestas, algumas tendentes a se agravarem, com irreparável dano para a coletividade; disposição escorada em uma doutrina já inteiramente retrógrada e alterada nas suas bases pelas novas condições da vida e do espírito social, com a prevalência do interesse maior da comunhão sobre o interesse menor do indivíduo."

(Vide Melquiades Picanço — *Segredo Profissional* — Arquivo Judiciário — vol. 17, fls. 53).

Aliás, desde 1899 se propôs a reforma do art. 192 do nosso Código Penal, nestes termos:

"Revelar, sem justo motivo, segredo, confiando ou descoberto, em razão de ofício, profissão, ou arte, de modo que possa causar algum prejuízo."

Mas, mesmo na vigência do nosso antiquado Código Penal de 1890, se sustentou com vantagem que a *revelação do segredo profissional*, com justa causa, não constitua crime.

Ademais, no seu art. 378, aquele Código era o primeiro a limitar o segredo profissional, admitindo ou melhor, exigindo, a sua revelação, nos casos de moléstias infecciosas.

Declarava o citado artigo:

"Deixar o médico clínico de denunciar a existência de moléstia infecciosa à autoridade competente, afim de que esta possa providenciar oportunamente na conformidade dos regulamentos sanitários."

Constituia esse ato *contravenção de perigo comum*, sujeita à multa de 50\$000 a 100\$000.

O Ministro Bento de Faria, em seu Cód. Penal anotado, entende que a *revelação do segredo profissional* não é punível quando o médico a pratica reclamando os seus

honorários em Juizo. (Cod. Penal, vol. II, fls. 193 — edição de 1913).

Contra esse ponto de vista, insurgiu-se o Sr. Pedro Aleixo, que, depois de vastas considerações iluminadas pela sua cultura e inteligência de élite, concluiu num de seus artigos sobre o assunto:

"Por tudo isso é que sustentamos que, quando o direito à retribuição dos serviços estiver em briga com o princípio do segredo profissional, deve este prevalecer, com sacrifício daquele".

(*Rev. Forense*, vol. 67, fls. 15).

Prestigiando a inviolabilidade do segredo profissional o nosso Código Civil, em seu art. 144, reza:

"Ninguem poderá ser obrigado a depor de fatos, a cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar segredo."

E o novo Cód. do Proc. Comercial e Civil, por sua vez, diz:

"A testemunha não poderá recusar-se a depor, salvo: sobre fatos cuja divulgação importe violação de segredo profissional".

(Vide art. 241, n. 2).

Depois da digressão que vimos de fazer sobre o *segredo profissional*, assunto dos mais controvertidos entre médicos e juristas, principalmente na França, tendo como certo que nas contingências da vida social moderna, esse segredo é muito relativo, sofre restrições de toda espécie ditadas pelas mais poderosas razões, algumas delas do próprio Estado, resta-nos examinar o *segredo profissional* no perito ou médico legista, que procedem a serviço de terceiro ou da própria administração pública.

É o que interessa ao julgamento do processo.

Pode, no exercício dessas funções, eximir-se o médico de revelar o seu segredo profissional, aquilo que soube ou concluiu a respeito das pessoas que examinou, a serviço não dessas pessoas, mas de terceiros ou do Estado?

O segredo profissional é um imperativo de ordem pública.

Exigindo-o em certas profissões, o Estado salvaguarda a honra, a liberdade, o patrimônio, enfim, a vida dos seus cidadãos.

Entretanto, em benefício mesmo da vida dos seus cidadãos, o próprio Estado, às vezes admite a revelação do segredo profissional.

Não só admite, exige-a.

Na vida social moderna, são numerosas as hipóteses em que, por justa causa, por um interesse superior, uma razão do próprio Estado, pode e deve ser revelado o *segredo profissional*.

Acontece que, mesmo nas suas relações de ordem privada, o cidadão submete-se, para efeitos diversos, a um exame de saúde sabendo, de antemão, que o médico, que o vai examinar, revelará aquilo que, graças aos seus conhecimentos técnicos, apurar.

É o caso tão comum dos exames para admissão ao serviço de empresas particulares e como segurados de companhias de seguros.

Os médicos que procedem a esses exames, a serviço dessas empresas ou companhias, fazem-nos precisamente para revelar-lhes o resultado dos mesmos.

Nesses casos, pode-se dizer que a revelação se dá com o consentimento, pelo menos tácito, da pessoa examinada, e no seu interesse de obter o que pretende de quem mandou examiná-la.

O Estado não pode exigir dos seus órgãos — jurídicos e administrativos — uma espécie de omnisciência, isto é, conhecimentos seguros e profundos em todos os setores do saber humano.

Nos processos judiciais, como nos administrativos, há fatos cuja apreciação e julgamento dependem de conhecimentos técnicos que, às vezes, não estão ao alcance daqueles a quem incumbe apreciá-los ou julgá-los.

Torna-se necessário o depoimento dos técnicos — dos peritos em certa arte ou ciência.

Quando esses casos reclamam os conhecimentos técnicos dum profissional médico, é claro que esse médico — perito ou legista — conforme os casos —, não pode confundir-se com o clínico, pessoa de confiança do doente e por ele livremente escolhido para tratá-lo.

A perícia médica começou a existir desde a idade média, com o edito de Felipe o Belo e com as decretais do Papa Inocêncio III, de 1.209, de Gregório IX, e de Gregório XIII.

Então já se aconselhava :

*"Recurrunt ad iudicium medicorum peritorum in his quae ad artem medicorum pertinent."*

(Barreto Praguer — *Médicos e Magistrados* — fls. 16, edição de 1915).

Em eras remotas, a perícia era feita por inspiração dos deuses. Entre os egípcios, ela era feita, nos casos de defloramento, *por sacerdotes do deus Thot*.

Na França, a perícia começou a ser regulamentada em 1352.

Com o estudo da Medicina Legal, nos diversos países do mundo, a perícia foi sendo melhor compreendida.

No nosso Cód. Criminal de 1830, já se fala em *peritos e no juizo dos facultativos*.

Deve-se ao Conselheiro Nabuco, em 1854, segundo informa Arídio Martins (*Peritos e Perícias Médico-Legais*, fls. 41) uma primeira organização, entre nós, da perícia médico-legal.

Atualmente, dia a dia, mais se acentuam as relações entre a medicina legal e o direito. Já não há quem possa negar a contingência de ouvirem os magistrados a opinião dos profissionais especialistas sobre muitas das causas quem tem de decidir.

Infelizmente, a falta de organização, entre nós, dum perícia médica e dum mais detido estudo de medicina legal tem dado ensejo a grandes erros judiciais.

No seu trabalho — *A Reforma dos exames médico-legais no Brasil*, Nina Rodrigues já assim se manifestou :

"A perícia médica no Brasil é altamente defeituosa: 1.º — porque, em regra, falta aos médicos que a executam o preparo técnico necessário; 2.º — porque falta aos magistrados e tribunais um critério para a escolha dos peritos; 3.º — porque, em geral, os peritos não dispõem de meios regulares para praticar a vistoria médica".

Os erros judiciais decorrentes de perícias médicas tem sido abundantes também na Itália, em Portugal e outros países da Europa, segundo se vê dos depoimentos de Nina Rodrigues, *O Alienado no Direito Civil Brasileiro*, fls. 258, 259; Barreto Praguer, *Médicos e Magistrados*; Afrâncio Peixoto, *Elementos de Medicina Legal*, pag. 497 Conselheiro Virgílio Damásio e outros.

A Justiça em contingências excepcionais, tem necessidade do auxílio da perícia médico-legal para elucidar difíceis e complexas questões, que lhe são levadas.

Nos processos judiciais — o perito segundo Afrâncio Peixoto — tem uma delegação da justiça, pelo pressuposto de capacidade para guiá-la e esclarecê-la. (*Medicina Legal*, fls. 495).

Intervindo como colaborador da Justiça, como perito, o profissional médico não está sujeito ao dever de guardar segredo sobre o que, no exercício dessas funções, vier a saber ou conhecer.

Revelando, porém, a conclusão de sua perícia, deve fazê-lo de forma discreta, somente para os efeitos de esclarecer o julgamento judiciário a que foi chamado.

A sua revelação não pode sair do próprio setor em que ela se tornou exigível.

E eis que, nesses casos, como pondera o Dr. Pedro Aleixo, "o profissional não conhece o segredo para guardá-lo consigo ou para aconselhar e orientar a pessoa examinada ou interessada no objeto em exame, mas

*"em virtude dum encargo, dum compromisso assinado, justamente para revelá-lo à autoridade judiciária".*

A revelação é restrita, discreta, reservada, só pode ser feita no processo, à autoridade competente e não a terceiros.

E só pode ser feita a respeito daquilo que interessar à causa em lide.

A relatividade do segredo profissional, como vimos de demonstrar, estabelecida em benefício de interesses dos mais respeitáveis, quiçá verdadeiras razões de Estado, é, agora, orientação vitoriosa e dominante na doutrina dos autores — médicos e juristas e na legislação de todos os países.

O interesse público deve sempre prevalecer sobre o interesse privado do cliente.

A ressalva da *justa causa permissiva* da sua revelação, já é admitida pela nossa nova lei penal, que assim, se incorporou aos códigos penais modernos.

Frise-se, porém, que a *justa causa* permite simplesmente a revelação do segredo profissional, de forma discreta, com

reserva e limites, feita a certas autoridades e pelos meios convenientes em cada caso concreto.

Torná-lo conhecido de terceiros, fora dessas normas, não será simplesmente revelá-lo, mas divulgá-lo, o que não se pode, a qualquer pretexto, conceder.

O art. 144 do nosso Cód. Civil, protegendo o segredo profissional, refere-se ao depoimento pessoal e não ao depoimento técnico exigido dos profissionais encarregados de perícias nos processos judiciais ou administrativos, cuja revelação é feita em virtude do próprio compromisso por eles assinado ou das funções que exercem.

Idêntica interpretação se deve atribuir às disposições no mesmo sentido, dos códigos de processo — civil e penal —.

Na Inglaterra, Bélgica, Áustria, Hungria, Itália, Estados Unidos e outros países, os profissionais não se podem furar a depor perante a Justiça.

A sociedade, diz o Dr. Gordon Smith, discorrendo sobre o que se passa na Inglaterra, tem a autoridade dos Tribunais como superior a todos os obstáculos e a todas as considerações de ordem privada, de sorte que, cedendo a semelhante autoridade, o médico será plenamente absolvido. (Apud Sousa Lima, *Medicina Legal*, fls. 145).

Na França, os confidentes máximos — confessores, advogados e médicos — estão dispensados de depor. E a jurisprudência francesa, nesse sentido, em certa época, ampliou muito o número de profissionais com a garantia do segredo profissional.

Nos médicos que exercem a sua especialidade em funções públicas, como verdadeiros peritos do Estado, em diversos setores da administração, também é muito relativo o segredo profissional.

A exemplo do que ocorre nas perícias judiciais, as pessoas que eles examinam, sabem também, de antemão, que os resultados de seus exames não ficam ocultos, guardados com eles, mas, para diversos efeitos, vão ser comunicados às autoridades competentes.

É mesmo para essa finalidade que tais exames são procedidos.

Servindo ao Estado, esses médicos não podem guardar seu segredo profissional, em benefício das pessoas que examinam, e em prejuízo daquele que as mandou examinar.

O médico militar, por exemplo, que examina os sorteados não pode deixar de revelar a quem de direito o seu parecer, pois ele está, nesse exame, a exercitar, como diz André Chermantier, a função de perito do Estado.

*"Le médecin militaire a une double mission. Il est dans certains cas EXPERT; dans d'autres, il est un médecin traitant ordinaire".*

*"Avant l'incorporation, il agit en qualité D'EXPERT au Conseil de révision.*

*"A l'égard des soldats incorporés, le médecin militaire n'agit plus comme EXPERT, il a le caractère d'un médecin traitant ordinaire."*

(Trabalho citado, fls. 174 e 175).

Também a respeito dos médicos que, na França, são ouvidos sobre reformas e aposentadorias, diz André Chermantier:

*"Le médecin operant à la Commission de réforme n'est qu'un EXPERT : IL DONNE SON AVIS APRÈS EXAMEN ISOLÉ DES MALADES.*

*La garantie offerte à ceux-ci n'en est pas moins nulle en fait; les procés-verbaux et certificats de vérification portent expressément. NON SEULEMENT LA NATURE DE LA MALADE, mais encore les symptômes observés."*

(Vide fls. 177).

Objetar-se-á que André Chermantier escreveu sobre os limites e abusos do segredo profissional, atendendo ao que ocorre na França, onde teórica e praticamente o assunto tem sido dos mais controvertidos.

Mas, os que dele se tem ocupado, entre nós, não divergem, nas suas conclusões, do jurista francês.

O Dr. Tanner de Abreu, na conferência já por nós citada, assim opina:

*"Os médicos-legistas, em sua função de peritos, são esclarecedores da Justiça, à qual devem fornecer todos os informes necessários ao seu alcance.*

*A Justiça dirão os peritos toda a verdade. Nem podem eles ser tolhidos por obrigação alguma de segredo em relação à autoridade judiciária que apelou para a sua competência especial".*

Com referência aos médicos das juntas de inspeção de saúde, no exército, na armada, nas corporações civis, em seu *Tratado de Medicina Legal*, Sousa Lima se manifesta:

*"Eles ai exercem uma função perfeitamente consentânea com os interesses da boa ordem e disciplina das coletividades e estão no seu papel consignando nos livros competentes as moléstias ainda mesmo dissimuladas que descobrirem, bem como a ausência daquelas que maliciosamente forem pretextadas para isenção de serviço".*

(Obra citada, 4.ª edição, fls. 156).

O sigilo das perícias médicas é, entre nós, ardorosamente combatido por Leonídio Ribeiro, João Mendes, Reinaldo Porchat, Vicente de Azevedo, Alcântara Machado e outros.

Nos atos processuais, o segredo é exceção raríssima. Os exames médico-legais, segundo a lição de Porchat,

*"só por exceção, podem ser feitos em segredo de justiça".*

No objetivo de facilitar o estudo da Medicina Legal, no nosso país se tem admitido o ingresso dos estudantes de medicina e dos professores da citada cadeira nos "Gabinetes médicos-legais".

Justificando esse procedimento, Vergueiro Steidel diz :

"Parece-me da maior utilidade para os médicos e advogados a lição prática, e aos médicos-legalistas da polícia será sumamente honroso contribuirem eficaz e inteligentemente para essa parte do ensino de tão util, necessária e importante disciplina".

No mesmo sentido, podemos recordar a opinião de Azevedo Marques, Alfredo Pujol, Francisco Morato, Vicente Azevedo e outros.

Em São Paulo, duma feita, diversos juizes, promotores, advogados e médicos, em substancial parecer, concluíram :

"A presença de pessoas iniciadas nos princípios da medicina pública nos exames médico-legais será um estímulo benéfico para aqueles a quem compete, como peritos, proceder a investigações médico-legais."

(Apud Sousa Lima, obra citada, fls. 48).

A vista mesmo da riiosa escassa legislação sobre *exames periciais*, não só nos processos criminais, como noutras, é lícito afirmar-se que uma certa publicidade é até requisito legal desses exames.

E essa publicidade fortalece e autentica a prova deles resultante.

Já o Cod. do Processo Criminal do Império, em seu art. 137, rezava :

"O auto de corpo de delito será escrito pelo Escrivão, rubricado pelo Juiz, e assinado por este, peritos e *testemunhas*."

Também a lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, por sua vez, continha o art. 149, onde se lia :

"O auto de corpo de delito será escrito pelo escrivão, rubricado pelo Juiz e assinado por este, peritos e *testemunhas*."

Ainda, o Cód. do Proc. Penal do Distrito Federal, depois de exigir a minuciosidade do laudo dos exames médico-legais, em seu art. 218, determinava :

"Concluindo o exame, o escrivão reduzirá as respostas dos peritos a auto, que será lavrado de acordo com instruções oficiais e assinado pelos peritos e pela autoridade que o determinou, se presente ao exame".

No nosso novo Código do Processo Penal, no Tit. VII, cap. II, "Do exame de corpo de delito", e *das perícias em geral*, o art. 160 manda que os peritos descrevam minuciosamente o que examinarem e respondam aos quesitos formulados".

Nos processos cíveis as perícias médicas, agora feitas por um único perito, nomeado pelo juiz, podem ser acompanhadas por assistentes técnicos das partes e discutidas nas audiências de julgamento dos processos, audiências que, salvo casos raros, são públicas.

As perícias médico-legais, que, como sabemos, são sindicâncias promovidas para diversos efeitos, podem ser necessárias nos processos crimes, cíveis e administrativos.

Na nossa legislação, os exames de saúde, hoje são exigidos para vários e múltiplos fins — admissão a diversas escolas — como naval, militar, aeronáutica, a empregos públicos, licenças, reformas e aposentadorias, etc.

Na vigência do "Regulamento do Departamento Nacional de Saúde", aprovado pelo Decreto n. 16.300, de 31 de dezembro de 1923, os exames médicos dos funcionários federais para concessão de licenças, aposentadorias, pensões e jubilações, por motivo de doença ou invalidez, eram nos Estados, feitos por comissões de três profissionais, da escolha do Delegado Fiscal do Tesouro Nacional, assistidos pelos procuradores fiscais a quem se atribuía a faculdade de recorrer das perícias médicas.

Os respectivos laudos, contendo todos os exames e deduções que justificassem o diagnóstico e o juízo sobre a doença, incapacidade ou a invalidez, com as conclusões em extrato, deviam ser encaminhados às autoridades competentes. (Reg. citado, art. 308).

Atualmente, já não é exigida a presença do representante da Fazenda em tais exames.

O Decreto n. 5.652, de 20 de maio de 1940, em cujo art. 40, *letra c*, se ampararam os signatários do laudo de fls. 2, para não declarar qual a causa da invalidez do funcionário de cuja aposentadoria cogita o processo, limitando-se a dá-lo — como *inválido* — deve ser entendido em termos.

Nas aposentadorias por *invalidez*, o exame médico é peça inicial e básica do processo.

Dado que, quando a invalidez é resultante de certas moléstias, nos casos previstos pelo art. 201 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, são integrais os proveitos da inatividade, julgando o Tribunal de Contas da legalidade da concessão precisa conhecer a *causa da invalidez*.

Aliás, cogitando o citado art. 40 do Decreto n. 5.652, de 20 de maio de 1940 — da execução dos capítulos VII — *Das licenças* — e XI — *Da aposentadoria* — do Tit. II, do Decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, deve ser entendido em harmonia com este.

E, neste, no art. 199, § 3.º, se ordena :

"O laudo da junta médica deverá mencionar a natureza e a sede da doença ou lesão, declarando expressamente se o funcionário se encontra inválido para o exercício da função ou para o serviço público em geral."

No conflito entre uma lei que cogita da execução de outra, esta deve prevalecer.

E no caso em foco, para essa prevalência, existem razões as mais ponderosas em virtude das quais, sendo os médicos do S.S. verdadeiros peritos do Estado, nos exames para efeitos de licenças e aposentadorias, não devem, nem podem deixar de comunicar às autoridades que vão conceder as licenças e julgar as aposentadorias, as conclusões dos seus laudos, com as indicações necessárias.

Cogitando-se de aposentadoria, devem esses laudos indicar a natureza e a sede da doença. É exigência legal.

Os médicos legistas, como os do S.S., são, afinal, funcionários públicos e, não só em obediência ao seu *segredo profissional*, hoje muito relativo, como em cumprimento ao art. 224, n. IV, do Estatuto dos Funcionários Públicos, devem guardar sigilo sobre os assuntos de suas funções, despachos, pareceres e providências.

As demais autoridades a quem os seus laudos forem levados, no desempenho das funções que lhe são peculiares, também estão sujeitas a esse sigilo funcional e, certamente, saberão guardá-lo.

O que não poderão fazer essas autoridades será julgar laudos que não contenham as indicações necessárias para seu esclarecimento, habilitando-as a decidir de acordo com a lei.

É verdade que o Estado garante o *segredo profissional*, mas permite a sua revelação por *justa causa*, e, até, a exige em casos excepcionais.

Por exigências da eugenia, nos exames pre-nupciais, combate à sífilis, aos toxicômanos; por medidas de polícia sanitária, evitando a propagação de moléstias contagiosas ou infecciosas; para esclarecer a justiça civil ou criminal; para a admissão em escolas mantidas pelo Governo, e em empregos, para concessão de licenças e aposentadorias aos servidores públicos; enfim, pela "maré montante das necessidades sociais", na frase do Dr. Pinto da Rocha, o segredo médico deixou de ser um tabu.

Tornou-se relativo; revelável em nome de interesses que devam prevalecer sobre o interesse privado do cliente.

A sociedade, em certos casos, deve ser considerado como cliente aquele em nome de quem e para quem o exame médico é feito, e não o examinado.

Tão ciosos do seu segredo profissional, os médicos do S.S., para defendê-lo, devem, quanto antes, organizar uma nomenclatura nosológica para seu uso, a exemplo do que já se fez no Serviço de Saúde do Exército, na Polícia Militar do Distrito Federal e na do Rio Grande do Sul.

Essa nomenclatura será do conhecimento somente das autoridades a quem competir julgar os seus laudos.

#### *Em conclusão :*

Não pode o Tribunal julgar da concessão de que cogita o processo sem que o laudo de fls. 2 esclareça a natureza e a sede da doença ou lesão de que resultou a invalidez.

Não pode haver segredo profissional do perito do Estado contra o próprio Estado.

A tanto equivaleria sujeitar-se o Tribunal de Contas a julgar da legalidade duma aposentadoria sem os esclarecimentos necessários, exigidos por lei, sobre a causa da invalidez.

Opinamos, pois, por uma diligência afim de que seja esclarecido, como manda o art. 199, § 3.º do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, o laudo de fls. 2.

É o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 1942.

LEOPOLDO CUNHA MELO

## D.A.S.P.

### OS FUNCIONÁRIOS DA JUSTIÇA MILITAR, EM FACE DO ESTATUTO

Submeteu-se à apreciação do D.A.S.P. um processo, afim de que fique esclarecida a dúvida suscitada em torno da interpretação do disposto na alínea *b* do item I do art. 221 do Estatuto dos Funcionários.

Tratava-se de funcionários da Justiça Militar que se dirigiram ao Presidente da República, formulando pedido de melhoria de vencimento e nomeação para cargo de nível superior.

Examinando o assunto, adiantou o órgão competente do Ministério da Guerra :

- a)* que o Código da Justiça Militar não especifica claramente a hierarquia a ser observada entre os funcionários da mesma;
- b)* que, naquele Ministério, todos os funcionários que infringem as alíneas *a* e *b* do item I do art. 221, do Estatuto são invariavelmente punidos;

- c)* que, entretanto, não tem certeza se a tais dispositivos devem estar sujeitos os funcionários da Justiça Militar, e
- d)* que, assim sendo, opinou pela audiência do D.A.S.P.

Preliminarmente, verificou o D.A.S.P. que, de fato, promotor, advogado, escrivão e oficial de justiça da Auditoria de determinada Região Militar pediram, diretamente ao Presidente da República, melhoria de vencimento, enquanto advogado, de outra Auditoria, também diretamente, solicitou ao Presidente da República sua nomeação para cargo idêntico, de padrão superior ao que ocupava.

Estudando processo que versou sobre férias dos funcionários da Justiça Militar, o D.A.S.P. chegou, dentre outras, às seguintes conclusões :

- a)* que o parágrafo único do art. 1.º do Estatuto dos Funcionários prescreve que "as suas disposições aplicam-se ao Ministério Público..."

- com as ressalvas constantes do art. 273 ; e
- b) que o aludido Estatuto se aplica aos advogados, escrivães, escreventes e oficiais de justiça da Justiça Militar.

À vista do exposto, aos funcionários de que trata o processo em exame se aplica o disposto na alínea b do item I, art. 221 do Estatuto, não podendo suas solicitações, iniciais ou não, quaisquer que sejam suas formas, ser encaminhadas senão por intermédio da autoridade a que estiverem direta e imediatamente subordinados.

Por sua vez, ainda, o mesmo Estatuto, discriminando taxativamente, no art. 231, todas as penas disciplinares, esclarece, nos arts. 232 e 233, que

*"a pena de advertência será aplicada verbalmente, em caso de negligência".*

e que

*"a pena de repreensão será aplicada por escrito nos casos de desobediência ou falta de cumprimento dos deveres".*

O art. 234 estabelece que

*"a pena de suspensão será aplicada em caso de falta grave, desrespeito às proibições consignadas neste Estatuto ou reincidência em falta já punida com repreensão, e não excederá a noventa dias".*

A infração do item I do art. 221, ora em foco, não apresenta os característicos de negligência, não é uma falta de cumprimento dos deveres relacionados no art. 224 e não consta das proibições consignadas nos arts. 225 e 226.

Quando muito, desse modo, poderia ser considerada como um caso de desobediência, desde que se quisesse dar uma interpretação lata ao dispositivo estatutário, o que iria de encontro a princípios universais do direito de punir.

Acresce a circunstância de que a disposição em estudo regula, apenas, um direito, que não deverá ser apreciado se não obedecer às normas que o regem.

Isto posto, entendeu o D.A.S.P. que as solicitações formuladas com infringência do prescrito no item I do art. 221 do Estatuto dos Funcionários deverão ser imediatamente arquivadas, e que sejam anuladas todas as punições aplicadas por infração do mesmo, a contar da vigência do Estatuto.

(Parecer-processo n. 21-42 — Diário Oficial de 20-1-42, pág. 973).

## TRANSFERÊNCIA DE FUNCIONÁRIO INTEGRANTE DE CLASSE EM QUE EXISTEM CARGOS EXCEDENTES

Ao D.A.S.P. foi consultado se funcionário integrante de classe em que existem cargos excedentes poderá ser, para efeito de transferência, dispensado do interstício de 730 dias exigido pelo decreto n. 6.222, de 1940.

Na forma da alínea d do inciso 1.º do art. 2.º do aludido decreto, que regulamenta o Capítulo VIII — Da transferência — do Título I do Estatuto dos Funcionários, qualquer que seja a modalidade de transferência, é exigido do funcionário

*"que tenha mais de setecentos e trinta dias de exercício no cargo de que é ocupante".*

O D.A.S.P., no entanto, atendendo a que a extinção dos cargos de carreira extinta é medida que se impõe pela necessidade de seu rápido desaparecimento, já anteriormente propôs, pela exposição de motivos n. 831, de 9-5-41, que os seus ocupantes fossem transferidos independentemente daquela exigência, o que mereceu aprovação do Presidente da República.

Sendo a extinção de cargos excedentes outra providência que atende às necessidades da administração, visto como facilitará a integralização das carreiras permanentes, apreciando o assunto em apreço o D.A.S.P. entendeu que as transferências de funcionários na condição do que tratou o processo, não deverão, também, ficar subordinados ao interstício de 730 dias a que alude o decreto n. 6.222, citado.

Sugeriu, assim, o D.A.S.P. que a medida adotada na exposição de motivos n. 831, referida, seja extensiva aos integrantes de classes em que existem cargos excedentes, parecer este aprovado pelo Presidente da República.

(Exposição de motivos n. 59 — Diário Oficial de 22-1-42, pág. 1.106).

## INTERFERÊNCIA LEGAL DE AUTORIDADES E ORGÃOS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Em processo administrativo mandado instaurar para apurar irregularidades verificadas e determinar a responsabilidade dos servidores do Estado nas envolvidos, foi solicitado parecer do D.A.S.P. sobre :

- a) o requerimento em que indiciados no processo, por seu advogado, solicitaram do Ministro de Estado competente que

"antes de submeter o processo em que são acusados, à apreciação do Exmo. Sr. Presidente da República se digne solicitar o parecer do Exmo. Sr. Consultor Geral da República, sobre a validade, em face da prova apurada no processo a que responderam, do parecer que deu lugar à propositura das suas demissões, e bem assim sobre a legalidade das mesmas", e

- b) a matéria do processo.

O Estatuto dos Funcionários, dispondo acerca do rito processual, expressamente prescreve, nos seus arts. 250 e seguintes, que, apresentado o relatório da Comissão de Inquérito, deve a autoridade que determinou a instauração do processo julgá-lo, depois de apresentadas as defesas dos indiciados, tudo dentro do prazo fatal que o próprio Estatuto prevê.

Se lhe escaparem à alçada as penalidades e providências que lhe parecerem cabíveis, cumpre àquela autoridade propô-las, dentro do prazo marcado para julgamento, à autoridade competente.

Verifica-se, pois, à vista dos dispositivos estatutários, que não se legitima nos processos administrativos a interferência de autoridades ou órgãos estranhos aos mesmos.

No caso em apreço, se do julgamento do processo, pela autoridade a quem cabe fazê-lo, resultar aplicação de penalidade de exclusiva competência do Presidente da República (art. 242, n. I), dever-lhe-á, na forma estatutária, ser encaminhado o processo para decisão final.

Pelo exposto, interlocutoriamente, não cabem o parecer e o exame solicitados, que não surtem efeitos suspensivos, nem se admitem no momento, por intempestivos.

Foi esse o entendimento do D.A.S.P.

(Parecer-processo n. 1.896-41 — Diário Oficial de 26-1-42, pág. 1.301).

#### REVISÃO DE PROCESSO DE APOSENTADORIA

Ao exame do D.A.S.P. foi submetido processo em que funcionário aposentado solicitou revisão do seu processo de aposentadoria, para o fim de lhe ser conferido provento integral.

Justificando o pedido, alegou o interessado:

- a) que foi inspecionado de saúde e julgado inválido para o serviço público por sofrer de tuberculose pulmonar;
- b) que, à vista desse resultado, foi aposentado por decreto de 1936, nos termos do inciso 4.º do art. 170, da Constituição de julho de 1934, e decreto n. 21.206, de 28-3-32;
- c) que, contando, apenas, 15 anos de efetivo serviço, lhe foi concedido, em consequência, provento proporcional; e
- d) que este é insuficiente para prover aos meios de sua subsistência.

O respectivo Ministério, apreciando o pedido, manifestou-se favoravelmente ao seu atendimento, à vista do que determina o art. 201 do Estatuto dos Funcionários que, em casos tais permite a concessão da aposentadoria com provento integral.

Estudando o assunto, verificou o D.A.S.P. que, embora pareça justo, o pedido em apreço não tem, no entanto, amparo legal, desde que a referida aposentadoria obedeceu às normas legais vigentes ao tempo de sua decretação, não se lhe podendo, pois, aplicar disposições do aludido Estatuto, que é posterior.

Acresce, ainda, que, apreciando assunto semelhante, o D.A.S.P., na exposição de motivos n. 1.469, de 16-9-40, aprovada pelo Presidente da República, salientou a inconveniência de atenderem-se pedidos como o de que se trata, porque, além de importarem em anulação de atos perfeitos e acabados, contra os quais não houve recurso na devida oportunidade, acarretariam acréscimo de despesa, sobrecregendo os cofres públicos.

Opinou, assim, o D.A.S.P. pelo indeferimento do pedido, o que o Presidente houve por bem aprovar.

(*Exposição de motivos n. 70 — Diário Oficial de 23-1-42, págs. 1.168/9*).

#### CONTAGEM DE ANTIGUIDADE EM VIRTUDE DE FUSÃO DE CLASSES

Escriturários da classe E de determinado Ministério solicitaram fosse contada a antiguidade nessa classe, a partir da data das respectivas posses, na classe D.

Alegaram os interessados que: a) tendo prestado concurso em 1939, foram nomeados para car-

gos da classe D daquela carreira, enquanto alguns candidatos o foram para cargos da classe E da mesma carreira, em outros ministérios; b) depois pelo decreto-lei n. 2.718, de 30-10-40, foram incluídos na classe E, sem, todavia, contar, na nova classe, a antiguidade que tinham na anterior; c) tal medida, quanto os beneficiasse em parte, prejudicou-os na contagem de antiguidade. Assim esperavam ser atendidos no sentido de que a antiguidade na nova classe fosse contada a partir da data da posse de cada um, na classe anterior.

Encaminhando o pedido, o órgão competente opinou favoravelmente ao seu atendimento, à vista das razões expostas.

Do exame do assunto, verificou o D.A.S.P. que, procedendo ao estudo dos níveis de remuneração das carreiras, adotou, em relação à Escriturário, como inicial, a classe E.

À vista disso, foi expedido o decreto-lei n. 2.718, de 30-10-40, que entre outras providências, incluiu os ocupantes efetivos da classe D, da carreira e ministérios referidos, nos cargos então vagos da classe E, dispondo o seu art. 2.º:

"Os funcionários a que se refere o artigo anterior terão apostilados seus decretos de nomeação pela Secretaria Geral do Ministério referido, contando antiguidade e per-

cebendo o vencimento da nova classe, a partir do dia 1 de novembro deste ano".

Como se verifica, os funcionários atingidos por esse diploma legal começaram a contar antiguidade, na nova classe a partir de 1-11-40, isto é, do dia imediato ao de sua decretação.

Essa medida se impôs, em face do art. 51 do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

"A antiguidade de classe será determinada pelo tempo de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertencer".

Vê-se, portanto, que foi legal a adoção daquele critério e, ainda mais, que só benefícios trouxe aos interessados, não se justificando, por isso, o atendimento do pedido.

Alem disso, convém salientar que não houve, como alegaram os interessados, prejuízo quanto à classificação que tinham por ordem de antiguidade, porque, para efeito da mesma, continuou a prevalecer o critério então adotado para as nomeações, isto é, a classificação obtida no concurso, na conformidade do que dispõe o art. 53 daquele Estatuto.

Com este parecer, manifestou-se o D.A.S.P. pelo indeferimento do pedido.

(Parecer-processo n. 32/42 — Diário Oficial de 23-1-42, pág. 1.170).

# VIDA ADMINISTRATIVA

D.A.S.P.

## SELEÇÃO

### A extensão da rede dos concursos

Em setembro de 1940, o D.A.S.P. efetuou o primeiro concurso nos Estados. Executava-se, afinal, um dos pontos capitais do sistema que o D.A.S.P. se propusera implantar no serviço civil brasileiro. Compreendera-se, desde o princípio, que a limitação do recrutamento para o serviço público à população do Distrito Federal, quando as necessidades de pessoal para as diversas repartições abrangiam todo o país, era uma situação não só de prejuízo para o serviço público como de injustiça para os brasileiros dos Estados, aos quais, entretanto, a Constituição garantia o livre acesso aos cargos públicos.

Foram muitos, porém, os obstáculos encontrados. O princípio fundamental dos concursos, até então realizados pelo D.A.S.P., com o intuito de proceder a uma seleção quanto possível perfeita, era, como continua a ser, o da igualdade de condições. Não só as condições de inscrição como o grau de dificuldade das provas, como ainda o critério de correção não podiam deixar de ser idênticos para todos os candidatos, sob pena de ferir o princípio já citado e de assim estabelecer uma desigualdade, ainda mais injusta e funesta do que a falta dos concursos.

Essas exigências, conjugadas à extensão do país e a certo ceticismo pelo movimento de renovação no serviço público, já vencido pela evidência na Capital da República mas ainda vigente pelo desconhecimento ou pela má vontade em alguns Estados, constituiam problemas de difícil solução que não só retardaram a execução de concursos nos Estados, como ainda a marcaram de incertezas e receios.

Foi assim uma experiência tímida a daquele primeiro concurso, o de Escriturário. Havia cerca de 2 mil candidatos inscritos nos Estados e o concurso se realizou em sete capitais, Belém, Recife, Salvador, Belo-Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro.

Entretanto, tão satisfatórios foram os resultados, tanto do ponto de vista da seleção quanto da opinião dos candidatos, que não houve demora em ampliar e consolidar a execução de concursos. Estabeleceu-se em bases mais firmes a cooperação solicitamente prestada pelas delegacias do Instituto dos Industriários, o qual se encarregara dos postos de inscrição e auxiliara decisivamente a execução dos concursos.

Em consequência, abriram-se novos postos de inscrição em outros Estados e realizaram-se concursos para várias carreiras, como as de Oficial Administrativo, Guarda-Livros, Dactilógrafo e Agente Fiscal do Imposto de Consumo, com elevado número de candidatos e resultados técnicos apreciáveis.

Assim, através das dificuldades do inicio e das incertezas da primeira tentativa, o D.A.S.P. prossegue na sua tarefa de facilitar aos brasileiros de todos os pontos do país o ingresso no serviço público, mediante a prestação de provas, cujos resultados são rigorosa e exclusivamente apurados na base do preparo e dos conhecimentos nas revelados.

Ainda no recente concurso realizado para a carreira de Escriturário em dez capitais, o número de candidatos, cerca de 9 mil, num total ainda não alcançado no Brasil por qualquer concurso, ficou provado que o D.A.S.P. já passou do período do "ensaio e erro" para a fase da experiência consolidada.

A afluência dos candidatos prova a confiança que inspiram os processos do D.A.S.P., confiança baseada não em suposições ou inferências apressadas, mas solidamente alicerçada em fatos. Pode afirmar-se que hoje, de norte a sul do país, é um fato da experiência comum a crença nos concursos. Sabem todos que passou para sempre o regime antigo em que a qualificação intelectual era um requisito secundário para o ingresso no

serviço público, pois o prestígio político, a oportunidade e até outras circunstâncias menos dignas condicionavam o provimento nos cargos. Sa-

be-se hoje, com uma certeza crescente, que o mérito, e só ele, pode garantir o acesso aos cargos públicos.

## APERFEIÇOAMENTO

### Reuniões mensais

O Departamento Administrativo do Serviço Público, visando incentivar o interesse do funcionalismo brasileiro pelo estudo de assuntos ligados à administração pública, resolveu instituir, periodicamente, reuniões de funcionários, para exame e discussão de tais assuntos.

Segundo a portaria n. 1.561, de 19 de dezembro último, da Presidência daquele Departamento, essas reuniões, presididas pelo Diretor de sua Divisão de Aperfeiçoamento, deverão ser mensais, constando, primeiro, de uma palestra ou conferência, em que um funcionário, em exercício ou não no Departamento e previamente escolhido ou convidado, abordará determinado tema, seguindo-se debates ou comentários sobre o assunto focalizado, a cargo de dois ou três funcionários, também indicados de antemão.

As reuniões, a terem início sempre às 16 horas da última quarta-feira de cada mês, deverão durar cerca de 60 minutos, dividido esse tempo entre a palestra propriamente dita e os comentários que o tema comportar.

Dentro de determinados assuntos gerais, estabelecidos pela Divisão de Aperfeiçoamento, o conferencista e os comentaristas tem plena liberdade de desenvolvimento dos temas, conduzindo-os segundo seus pontos de vista pessoais, dentro, é claro, de normas elementares de urbanidade e disciplina. E nem poderia ser de outro modo, uma vez que o objetivo precípua de tais reuniões é solicitar o interesse e a contribuição pessoal de cada um no exame de problemas gerais ligados à administração pública.

A primeira dessas reuniões foi realizada em 28 de janeiro transato, com a presença do Senhor Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., altos funcionários, chefes de serviço, etc., estando destacado para abordar o tema Cooperação e Serviço Público o Professor Lourenço Filho, Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, e indica-

dos para os debates o estatístico Alberto Cerqueira Lima, Diretor do Serviço de Estatística da Produção, do Ministério da Agricultura, e o técnico de educação Otávio A. L. Martins.

Aberta a sessão pelo Senhor Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento, Doutor Mario de Brito, Sua Senhoria explicou aos assistentes as finalidades da reunião, apresentando-lhes então o conferencista e os debatedores, ao primeiro dos quais, a seguir, passou a palavra.

O Professor Lourenço Filho disse então :

"A expressão "serviço público" contém em si mesma a idéia de "cooperação", no melhor sentido. Significa, a um tempo, servir ao público, e servir em função dos interesses públicos. Logo, servir a objetivos comuns, por esforços comuns. Nesta acepção, apresenta complexos problemas de organização de trabalho, que vamos aqui suscitar, para debate.

### DIVISÃO DO TRABALHO

Organização e divisão do trabalho são aspectos de um mesmo processo. Tanto no domínio biológico, quanto no social, elas parecem interdependentes. Os sociólogos veem mesmo na especialização das tarefas um indispensável recurso para o progresso social. A questão poderá ser discutida, desse ponto de vista, mas os fatos não podem ser negados. Vivemos numa época, em que as exigências de produção impõem a subdivisão crescente do trabalho. Produzir mais e melhor obriga, em face dos recursos do momento, a distribuir incumbências diferenciadas a trabalhadores tão numerosos quanto se tornarem necessários.

Por definição, no entanto, a divisão do trabalho é desintegradora de sua significação moral, de seu sentido humano. Na produção de uma utilidade — propriamente material, como um artefato, ou imaterial, como uma relação de direito — há um sentido funcional, que só na inteira fabricação, ou no ajustamento derradeiro, chega a ser sentido ou compreendido de modo completo, pelo homem, como plenamente digno de seu esforço. A divisão do trabalho retira ao esforço essa significação, nega ao homem a capacidade de criar.

Daí, males na produção, estritamente considerada na sua eficiência; e males sociais, pelo desajustamento do trabalhador. Por outras palavras: consequências na orga-

nização geral da produção; e consequências, no próprio trabalhador, a que se retira, em maior ou menor escala, o sentido da atividade a seu cargo.

As primeiras consequências, tem-se procurado obviar com provisões de organização, visando tão somente o rendimento. São elas, de um modo geral, a "disciplina", *latu-senso*; e a "coordenação" das operações da produção. As últimas, procura-se impedir, ou, pelo menos diminuir, por medidas de vitalização do próprio trabalho, a que o trabalhador seja levado a dar a maior adesão possível, dentro mesmo das normas necessárias da subdivisão de tarefas, ou seja por um "estado de cooperação" no trabalho. É o que pretendemos examinar, agora, dentro do prazo prefixado de trinta minutos.

### DISCIPLINA

A subdivisão de tarefas, retirando do trabalho, muitas vezes, o sentido humano, que dá o prazer da produção, na própria produção, teria levado os chefes, ou responsáveis por maiores obras, ao simples artifício da imposição de sua vontade sobre a dos demais trabalhadores; numa palavra, a medidas de coação.

A história da humanidade nos mostra que a coação foi o primeiro recurso para as grandes e complexas obras de construção e de conquista: as pirâmides levantadas por escravos, sob o látigo dos que faziam carrear as pedras e sobrepon-las; certas legiões, na antiguidade, formadas de cativos; os servos da gleba; as castas de párias, em todas as épocas; nossos escravos pretos, plantando os canaviais e os cafezais de outros tempos...

Note-se que o termo "disciplina", significa, a um tempo, o que se ensina e o que se aprende, como significava também a chibata com que se levava a aprender — compreender para melhor trabalhar — ou se levava simplesmente a trabalhar, sem mesmo haver compreendido ou ter aprendido os próprios fins exigidos no trabalho. A variação histórica da noção daria margem, por si só, a estudo especial, que não cabe nestas simples notas. Digase, porém, que mau grado as suas tristes origens, o termo disciplina pode ter hoje também um sentido nobre, que a nenhum homem culto e digno repugna. Ligado ao sentido de aprender e compreender, admitimos uma *disciplina interna*, a compreensão de nossos próprios deveres, na comunidade de trabalho, na comunidade familiar, cívica, política e moral, a que estejamos ligados. Como havemos de ver, disciplina e cooperação não se opõem, necessariamente.

Mas, no sentido primeiro, a disciplina foi, e é, sem dúvida, ainda em boa parte, o artifício que tem levado, e leva, pela sanção da força, ou por outras formas de coação, o homem a trabalhar em conjunto, de qualquer forma. Foi, assim, o primeiro recurso de integração, para os males externos da desintegração a que conduz a divisão do trabalho. Esta própria palavra, a acreditar nalguns estudiosos, provindo do nome de um instrumento de suplício — *tripalium* — três paus, nos quais se amarravam, para a fustigação da *disciplina*, aqueles que não quizessem realizar as tarefas que lhes fossem propostas. Se a etimologia não é verdadeira, nem por isso a noção de trabalho, para muita gente, deixa a de ser essa.

### COORDENAÇÃO

Na lenta evolução do trabalho humano, pela sua divisão crescente e que, aqui, é claro, não podemos entrever

senão por fugidos aspectos a disciplina, no seu sentido primitivo, de imposição pela força, foi sendo substituído por graduais estágios de organização social, e assim, de coordenação de tarefas, menos impostas, ou impostas por meios menos rudes. A essa evolução não seria estranho o desenvolvimento da cultura, a compreensão de fins comuns, da solidariedade do grupo, da aquisição de técnicas especializadas. De educação, enfim. O monopólio da cultura, por largo tempo, na mão de classes privilegiadas, como que justificava, senão mesmo obrigava à sujeição das classes incultas.

Mas generalizadas certas técnicas; compreendidos certos fins gerais de produção; acrescidos também os meios para que esta se facilitasse, com redução do esforço humano, tornou-se possível organizar o trabalho com menos imposição, com mais coordenação no sentido de associação de esforços, para obras complexas, pelo seu vulto, ou pela multiplicidade das operações que envolvessem.

O papel das invenções, das aplicações científicas, em geral, não pode deixar de ser assinalado. "Coordenação" significa ordens em conjunto, artifício de integração para obviar os percalços da diferenciação de funções, do ponto de vista da eficiência do trabalho. Coordenação significa ordens cumpridas, a tempo e hora, simultânea ou sucessivamente, segundo determinado sistema, para um fim comum.

Observe-se o que resultaria, num sistema de trabalho, a retirada, de um instrumento de invenção aparentemente tão simples quanto o relógio... A coordenação já não decorre, pois, da imposição arbitrária dos chefes, mas da própria natureza do trabalho, e tanto mais necessariamente coordenado quanto mais seja auxiliado, em sua execução, por meios mecânicos.

Na compreensão geral, da influência dos recursos mecânicos, há, de fato, por parte do trabalhador, ao menos, uma adesão tácita, que o obriga a coordenar os movimentos, adotando-se no complexo técnico em que opera. Ao em vez de uma disciplina imposta, há uma disciplina parcialmente aceita, em virtude dos meios mesmos da produção. Sublinhemos esta idéia: adaptação em virtude dos meios da produção.

Como se vê, coordenação subentende disciplina, mas já de tipo diverso da submissão de outros tempos. Encontramos, muitas vezes, trabalhadores que se adaptam aos meios ou recursos da produção mecânica, pela própria beleza ou perfeição técnica de que se revistam. "Há três coisas que eu amo, sobretudo, nesta terra", dizia-nos há cerca de trinta anos um nosso companheiro de trabalho numa oficina tipográfica: "Minha mulher, meus filhos e esta linotipo". E era verdade. O operário, a que aludimos, tinha carinhos paternais para com a máquina, falava-lhe e a entendia, orgulhava-se dela, e de nela operar.

Contudo, a subdivisão mecânica, e, assim, a coordenação a que obriga, muitas e muitas vezes retira totalmente do trabalho a sua significação humana. A coordenação torna-se automática, coerção verdadeira, já não pessoal, da parte dos condutores de serviço ou dos chefes — mas, das circunstâncias mesmas da organização material, em que sirva o trabalhador.

Pensadores de vários matizes, sociólogos e psicólogos tem estudado o fato, para que não encontram, aliás, remédio pronto. Romancistas e cenaristas de cinema tem encontrado, também aí, fonte de inspiração para a descrição do

que poderíamos apelidar, sem exagero, o drama do trabalhador na indústria moderna.

Lembrai-vos de um dos últimos filmes de Charles Chaplin. A função do herói do filme, por ele próprio representada, era a de, numa grande fábrica, apertar parafusos, em hidrômetros, que lhe passavam à frente, com movimentos ajustados, numa correia sem fim. Cinco minutos, dez, uma hora, semanas, meses... A operação era sempre a mesma. A mesma posição vigilante, o mesmo ruído, as mesmas impressões em cada minuto, a mesma imposição rude da máquina... O operário, afinal, torna-se desequilibrado. Carlitos tirou disso motivo para uma comédia; mas o drama, aí jacente, parece-nos dos mais consternadores de nossa época.

### COOPERAÇÃO

Examinamos como a disciplina e a coordenação tem procurado atender às exigências impostas pela divisão do trabalho. Ambas visam a produção, em si mesma, mais que o trabalhador. Por esta razão, embora de valor positivo, daquele ponto de vista singular, esses recursos se apresentam como necessariamente incompletos.

É que há, no trabalho, como vimos, um fator que não pode ser elidido: a pessoa do trabalhador. À medida que se desenvolve os estudos sociais e os da psicologia, mais compreendemos esta verdade, aparentemente tão simples, mas só penosamente aceita através dos tempos. Não basta organizar o trabalho em função dos resultados; será necessário organizá-lo também em função de seus agentes, como pessoas.

Ora, estritamente falando, disciplina e coordenação podem ser concebidas *a priori*, sem indagação da pessoa do trabalhador. Num sistema de rígida disciplina, pode ele desconhecer os fins e mesmo numerosos passos da coordenação do trabalho. Num sistema em que se vise, simplesmente a coordenação, pode a rigor, desconhecer os fins da tarefa. Haja vista a concepção de Taylor, levadas às suas últimas consequências, em que a organização perfeita seria o automatismo do operário. O ideal, no entanto, para a satisfação do que trabalha, é conhecer os *meios* e os *fins* daquilo em que se ocupe. Só assim poderá dar plena adesão ao que faça, compreendendo o valor de cada operação, sentindo a conveniência, a utilidade ou a beleza de cada uma delas; e só por esse modo terá também integrada à sua personalidade na tarefa que lhe caiba.

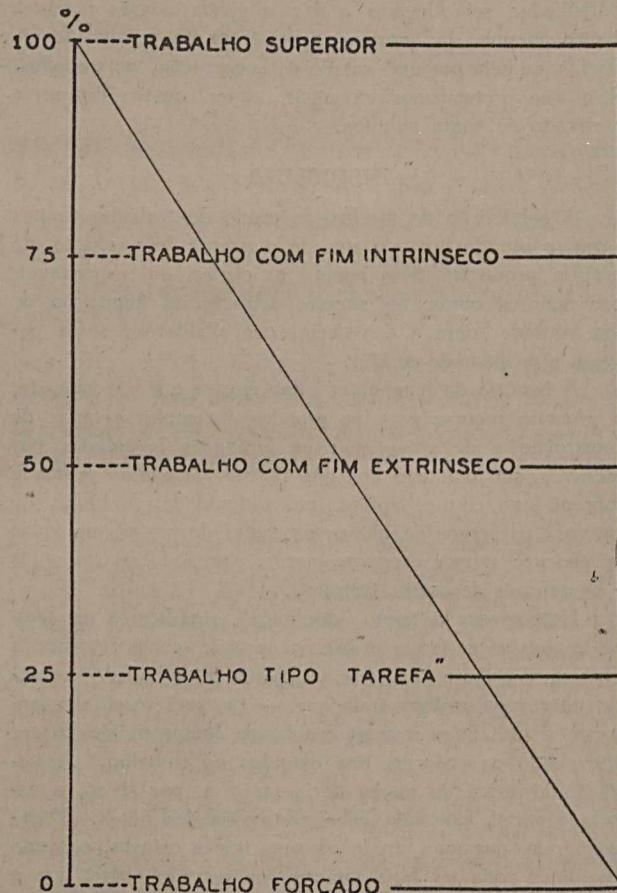
A essa atitude, quando conseguida, é que poderemos chamar de "estado de cooperação", recurso menos incompleto para os problemas que a divisão de trabalho nos oferece. Menos incompleto, por quanto ela subentende a disciplina, no seu melhor sentido, e a coordenação, a que pode oferecer aliás, os meios de constante progresso. Tem em vista a produção, mas não esquece o trabalhador.

### ELEMENTOS DA COOPERAÇÃO

Nos dicionários correntes, a noção nos é dada com simplicidade e brevidade: *cooperação*, ato de cooperar; *cooperar*, operar com alguém para um mesmo fim; colaborar, contribuir. Mesmo na linguagem vulgar, portanto, a idéia de um fim, ou de um propósito comum, é salientada. Há ai dois elementos objetivos, de fácil apreensão: o *fim*, ou meta a atingir, e o *esforço comum*. Mas, há outro, suben-

tido, e que convém destacar, desde logo: o propósito do trabalhador — propósito, que visa um objetivo solidário, aquilo para o qual todo um grupo se empenhe em esforço conjunto. Entre o resultado a obter e os meios a empregar, há, portanto, um nexo psicológico, uma adesão da personalidade de quem trabalha.

### NIVEIS DE TRABALHO



Para melhor compreensão do problema vale a pena recordar aqui, rapidamente, os níveis em que podemos hierarquizar o trabalho humano, no sentido de maior ou menor integração de seus agentes, tal como os fixou Claparède. (1)

No nível mais baixo vemos o "trabalho forçado", a atividade degradada do condenado, que a realiza, muitas vezes, certo da absoluta inutilidade de seu esforço: carregar pedras de um ponto para outro, sabendo que, no dia imediato, terá de repô-las no primeiro, e, assim, sucessivamente. Não é sem razão que uma atividade desse gênero seja aplicada como castigo. Nenhum fim util, nenhuma aplicação do esforço — simplesmente *trabalho forçado*, trabalho obtido pelo castigo físico ou pela fome...

No nível imediato, a "tarefa". Sabe o trabalhador que é ela necessária, mas não sabe bem porque. Trabalho de extensão determinada, a ser produzido em prazo certo, mas sem ainda nenhum movimento pessoal a estimulá-lo. Muitas atividades da moderna indústria (lembrai-vos de Carlitos)

(1) Claparède, E., "Psychologie de l'enfant.", Kunder, Geneve, 1926.

podem caber aqui. "Tarefa" chamavam as avós, tias e mães rigorosas, ao trabalho de crochê, que se dava às meninas irrequietas de outros tempos, para que estivessem quietas a um canto, esquecidas da janela ...

A seguir, encontramos, o *trabalho com fim extrínseco*, executado não pelo prazer da atividade, em si mesma, cuja compreensão da sua significação, mas, sim, pelos resultados indiretos que nos proporcione. O funcionário que trabalha, simplesmente porque precisa de ganhar a vida de qualquer modo, e que, afinal, nele encontra um estipêndio para manter-se ou manter a família ...

Depois, o *trabalho com fim intrínseco*, atividade que oferece satisfação no seu próprio exercício. Está claro que, normalmente, este tipo de atividade visa atender também às necessidades de subsistência do indivíduo. Mas, em si mesmo, é agradável de ser cumprido. Nele se verifica, uma adesão pessoal, que atende e estimula os esforços do trabalhador. O professor que dá aulas, também pelo prazer de ensinar; o desenhista, que põe, em seus trabalhos, alguma causa de esforço criador; o engraxate que tira vaidade de sua técnica de polir os sapatos — em todos, podemos encontrar trabalho com fim intrínseco. Observemos que a atividade, em si mesma, não importa. O pescador de ofício pode encontrar menos prazer, em seu trabalho, que o funcionário que, aos domingos, vá pescar, usando exatamente dos mesmos meios (a vara e o anzol, ou a tarrafa) e sofrendo as mesmas fadigas. Diferença idêntica pode ser notada entre o que conduz o seu próprio carro e o chofer profissional, se é que este não estima a sua nobre profissão. E, ainda aqui, quando docemente obrigamos um bom amigo a nos conduzir em seu próprio carro, até nossa casa, em dias de chuva, a atividade pode ter a significação de uma tarefa ... Será tarefa, também muitas vezes, ir a uma festa, em outra oportunidade, talvez agradabilíssima; levar a esposa ao cinema, num dia de relatório a concluir; assistir a uma conferência, sem maior interesse pelo assunto ... O que importa, como já acentuamos, não é a atividade em si, mas a atitude psicológica, o conexão, entre nós mesmos e a atividade a ser cumprida.

Por fim, encontramos no mais alto nível, o *trabalho superior* com livre inspiração e livre escolha de meios — o do artista, pintor, músico, escultor, o do inventor, o do pesquisador científico. São conhecidos os exemplos de homens nestas condições, que esquecem a alimentação e o sono, de tal modo se empolgam no trabalho e tanto neles está integrada a sua personalidade. Para alguns de nós, pelo menos, pintar um quadro ou compor uma música poderia não ter a mesma significação, reforçando a conclusão de que não é a atividade que importa, mas a atitude de quem a executa, o interesse que ela possa despertar em nós, pela adequação do gênero da atividade às nossas próprias capacidades e tendências.

Nos vários níveis indicados, vemos uma graduação no sentido de ausência de fins, para a sua presença, e cada vez mais acentuados, até tornar-se a própria atividade, um fim em si mesma. Pois bem. O que o "estado de cooperação no trabalho" procura oferecer ao trabalhador é justamente as condições em que ele não senta, no que realiza, um trabalho forçado, nem mesmo uma tarefa, nem mesmo um só trabalho de fins extrínsecos.

Será isso possível, em geral, e, particularmente no serviço público? ... Para responder a esta questão, convirá examinar as origens do comportamento de cooperação,

e suas condições essenciais, no meio social e no indivíduo. Não haverá cooperação simplesmente porque o desejamos, ou porque um decreto-lei a estabeleça como dever dos funcionários, mas tão somente quando as condições do trabalho a suscitem, e permanentemente a reforcem.

### ORIGEM SOCIAL DO COMPORTAMENTO DE COOPERAÇÃO

O comportamento de cooperação tem origem na vida coletiva, e é, comumente, colocado entre os processos naturais de coordenação social. Mas confessemos que as observações dos autores de psicologia social, neste assunto, não tem sido das mais sistemáticas e regulares. A culpa não terá sido deles ... Como diz Ellwood, os tipos de coordenação "entre os indivíduos, são tão complexos como a própria vida; e ademais, não produzem sempre a cooperação entre os homens" (2).

O biólogo Clifford Farr observa que há analogia entre o desenvolvimento de funções no mundo e nas sociedades humanas, divididas em quatro estágios semelhantes: 1) aumento do tamanho do organismo; 2) divisão e multiplicação de células; 3) diferenciação de funções; 4) cooperação (3).

Como se vê, o estágio de cooperação é o mais alto, tanto na vida vegetal ou animal, como na vida social. E, de fato, para que chegam a alcançar um alto nível de vida coletiva, devem adaptar as suas atividades, para fins comuns, sentidos e desejados como comuns. De outra forma, o grupo social entra em conflito e em consequente declínio. A coordenação entre indivíduos de um grupo que permita a cooperação, torna-se habitual, formando assim o substrato de uma organização social permanente. A consciência dessa coordenação e o seu esclarecimento resultam, afinal de contas, no que chamamos cooperação (4). A cooperação é a solidariedade em ação. Os grupos, animais ou humanos, que a desenvolvem em alto grau, com a participação de todos os seus membros, levam grandes vantagens sobre outros grupos (5). Crawford documenta em filmes exemplos típicos de cooperação inicial, mesmo entre os chimpanzés. Mas essa cooperação, já não é observada entre os grandes carnívoros, por exemplo (6).

Uma observação melancólica, mas oportuna, talvez caiu, neste ponto, sobre as origens da cooperação nos grupos humanos. Indiscutivelmente, observa Ellwood, "os mais altos níveis de coordenação, unidade e solidariedade, em grandes grupos humanos, através da história, tem sido produzidos pela guerra; noutras palavras, pelos conflitos entre grupos". E acrescenta o autor citado: "A antropologia cultural tristemente nos mostra que as mais altas formas de organização social, de governo e mesmo de moralidade são, em grande extensão, produtos da guerra. Isto não poderá ser negado (é Ellwood quem fala ainda) em

(2) Ellwood, C. A. "An Introduction to Social Psychology", Appleton, N. York, 1925, pg. 84.

(3) Farr, C. H., "The Philosophy of Growth", cit. por Dutton, "Principles of Organization", Mc. Graw, Hill, 1931, pg. 134.

(4) Cf. Ellwood, ob. cit., pg. 82.

(5) Id., ibid., pg. 97.

(6) Crawford, M. P., "The Cooperative Solving of Problems by Young Chimpanzees", cit. por Normann Munn, "Psychological Development", Houghton Mifflin, 1938.

bora tenhamos que reconhecer que a guerra é inimiga da solidariedade do gênero humano tomado como um conjunto" ... "A paz e a segurança não enfraquecem necessariamente os laços sociais; e, especialmente, quando em estádios de desenvolvida cultura, chegam os homens a perceber que a luta contra os males anti-sociais e contra os males da própria natureza humana exigem um grau de trabalho conjunto, de atividade conscientemente coordenada, tão grande como aquele necessário para a luta contra um grupo humano rival" (7).

Aliás, estas observações, que nos perturbam, à primeira vista, são as de outros cultores da psicologia social, como Emory Bogardus, por exemplo, que também generaliza, declarando que a cooperação se origina, historicamente, do conflito. Não que o conflito gere, espontaneamente, o estado de cooperação entre os homens. Para este autor, parece haver um estado intermediário, o de imposição de códigos fortes, que ensinem a cooperação pela disciplina (8). E é claro, acrescentaremos agora, que esta cooperação, estritamente baseada na imposição de códigos, ou seja em severas sanções, não representa de modo perfeito aquilo que, desde o início, procuramos fixar como "estado de cooperação no trabalho".

Seja como for, o que parece certo é que a cooperação não se apresenta espontaneamente. É um produto de condições sociais, e pelos motivos da ação, que suscitem. Na criança, ao menos nas idades inferiores a 7 anos, conclui Greenberg, depois de trabalhos experimentais, 70% dos indivíduos apresentam atitude mais de feição competitiva que de cooperação (9). Mas há quem discuta esta conclusão. Griffith, por exemplo, pergunta se a atitude de competição, na criança, não adviria também da influência dos processos educativos em uso. Pensam assim, também, de modo geral, os educadores de nossos dias.

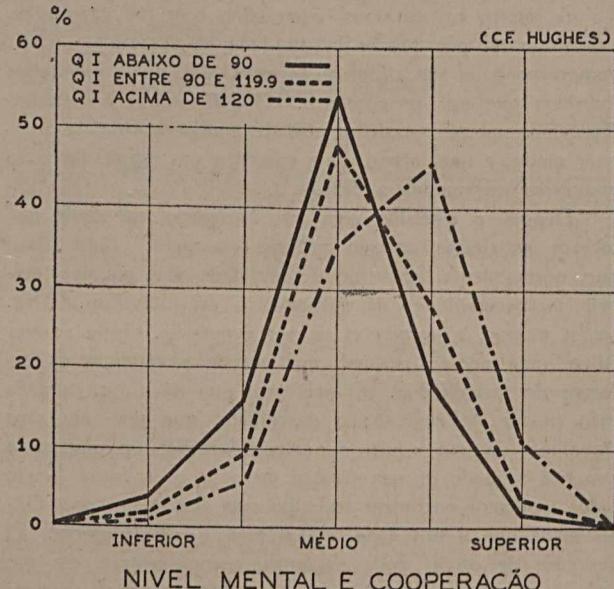
#### CONDIÇÕES INDIVIDUAIS PARA A COOPERAÇÃO

Parece haver, no entanto, segura influência do desenvolvimento mental na determinação dos comportamentos de cooperação, o que pode confirmar em parte as experiências de Greenberg.

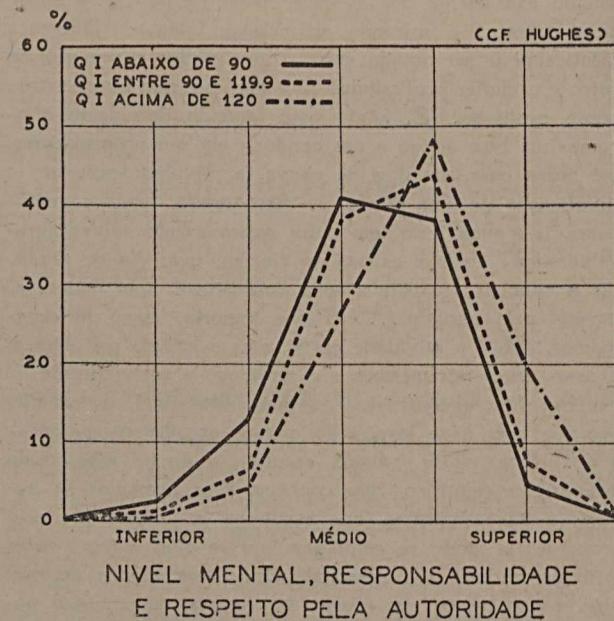
Vale a pena citar a este respeito os estudos de Hughes relatados por Brooks. Em relação a todo um grupo de 1.030 indivíduos estudados, encontrou-se correlação significativa entre o nível mental e a capacidade de cooperação; entre indivíduos de mais alta capacidade mental mais facilmente se estabeleceram firmes atitudes de cooperação no trabalho (10).

Mas, não apresentando, como não apresentam, os atributos de inteligência global e os de cooperação, correlação muita elevada, descansem os que sejam pouco amigos de colaborar, quanto ao nível de sua inteligência ... Nem sempre será por isso ... Descansem, também, quanto a outras capacidades. Os estudos experimentais de Hartshorne, May e Maller, evidenciaram que a capacidade de cooperação e as de honestidade, persistência no trabalho e auto-controle,

parecem de certo modo independentes (11). Quer isto dizer que pode não ter facilidade em cooperar um homem honesto, individualmente considerado: mas, num grupo de



NÍVEL MENTAL E COOPERAÇÃO



NÍVEL MENTAL, RESPONSABILIDADE  
E RESPEITO PELA AUTORIDADE

homens de nível mental elevado, em mais alta percentagem vamos encontrar os que cooperam (fig. II e III).

Aliás, quanto à correlação com o nível mental, ou inteligência, a explicação é simples. A cooperação, como estamos vendo, é comportamento social de natureza complexa, que exige da parte do indivíduo compreensão de relações variadas, bem como capacidade de apreender novas situações e aprender novas técnicas. Ora, o que os testes de nível mental geralmente apreciam são, entre outros, esses mesmos atributos.

O tipo de temperamento não parece influir grandemente no sentido de cooperação, por parte do indivíduo,

(7) Id., ibid., pg. 98.

(8) Bogardus, E., "Fundamentals of Social Psychology", Appleton, New York, 1931, pg. 385.

(9) Greenberg, P. J. "Competition in children", Amer. J. Psychology, 1932, pg. 44.

(10) Brooks, F., "Psychology of adolescence", Houghton Mifflin, 1929.

(11) Cf. Spearman, C., "Psychology down the ages", Macmillan, 1937, vol. II, pg. 266.

parecendo depender mais da adaptação do tipo de trabalho ao temperamento, que mesmo deste. Há esquisóides, com alto poder de cooperação, pelo senso de responsabilidade, pertinácia e perfeição do trabalho, e que cooperam bem, desde que a atividade que se lhes dê, seja de natureza a permitir execução isolada. São estas, pelo menos, as conclusões de nossa experiência. Nem toda a cooperação, é evidente, exige trabalho de equipe, em execução conjunta, um trabalhador em contacto com outro.

Não encontramos observações, nos autores à mão, em relação à diferenciação do senso de cooperação, quanto às idades, depois do nível adulto; nem também quanto aos sexos. No período final da adolescência, segundo nossa observação, o surto de interesses sociais próprios dessa quadra da vida permite a adesão fácil, entusiástica mesmo, do trabalho em cooperação. Isso verificamos, por anos continuados, com a experimentação realizada no Liceu Rio Branco, em São Paulo, e no Instituto de Educação, do Distrito Federal. O problema consiste apenas em saber motivar o trabalho desse gênero, e, dado também que a educação anterior não tenha tido predominante feição competitiva.

A influência dos processos de educação parece, ainda aqui, de muita importância. Referimo-nos tanto à educação escolar quanto à doméstica. Certas condições de vida do lar, podem fixar, de modo mais ou menos resistente, atitudes de competição extremada, contrárias à cooperação. O filho único, regra geral, coopera pouco. Membros de famílias numerosas apresentam, ao contrário, maior tendência à cooperação. O primogênito, em famílias numerosas, também via de regra, apresenta-se como bom operador.

Observações pessoais levam-nos a dizer que não há diferenciação sensível, quanto ao senso de cooperação, entre homens e mulheres. Deve-se observar, porém, que as mulheres se adaptam menos a um "estado de cooperação", quando trabalhem, em equipe, só com outras... mulheres. Aliás, quanto à competição, dá-se o mesmo com os homens. Produzem mais, em regime de competição, grupos formados de elementos de ambos os sexos. Numerosas experiências, por toda a parte repetidas, mesmo por nós, provam essa influência de elementos do sexo oposto no rendimento do trabalho.

Fator importante, do ponto de vista individual, é ainda a adequada preparação profissional. Há indivíduos que não cooperam apenas por isso: porque não sabem trabalhar. Como já dizia Camões, "quem não sabe a arte não na estima..."

#### FATORES POSITIVOS DA COOPERAÇÃO

Tentemos agora fixar, de modo claro, os fatores positivos que levem a um "estado de cooperação no trabalho". Esse estado exige, do ponto de vista social, uma situação; do ponto de vista individual, aquilo que chamamos vulgarmente, o *senso ou espírito de cooperação*.

Qual o fator mais importante, o social ou o individual?... A pergunta não teria maior sentido. Seria o mesmo que perguntar, em face de uma cultura de micróbios (seja desculpada a comparação) qual o elemento mais importante, se o germe, se o caldo da cultura. Uma e outro,

isto é, situação favorável e espírito individual de cooperação, caldo e germe, determinam o que chamamos o *estado de cooperação* num sistema de trabalho.

De que depende a cooperação, como situação geral?... Por definição, como vimos, de objetivos claramente definidos, possíveis, ou pensados como possíveis; de fácil compreensão aos que neles estejam diretamente empenhados; realizados com esforços proporcionados aos trabalhadores, por sua condição de saúde, sexo, idade, inteligência e preparação profissional. Depois, do sistema de coordenação das atividades, de sua seriação e agrupamento, em unidades, dentro das quais haja uma situação propícia às séries nelas previstas. Ainda depois, da integração geral das várias unidades; da intercomunicação dos resultados; da apreciação, nos resultados finais, dos momentos ou fases de cada unidade. Numa palavra, muito importa o sistema de administração empregado.

Para fazer viver um sistema favorável, há necessidade de chefes que tenham em conta o problema. Pensamos que, no estabelecimento de uma situação adequada, a personalidade dos que dirigem é de importância decisiva. Sem ela, os regulamentos, normas, métodos, e ordens de serviço podem ficar letra morta... Uma orquestra de músicos hábeis, interpreta, diferentemente as mesmas composições, segundo os regentes. E, há casos, em que interpreta sem alma, diríamos, sem espírito de verdadeira cooperação, muito embora a coordenação e a disciplina possam ser exemplares. Há chefes que inspiram, por suas qualidades de trabalho e de tato, um clima de boa cooperação. Há outros que não logram o mesmo, embora esforçados, cultos e enérgicos.

A chefia particular, nas unidades de trabalho, é influenciada pela direção geral, pelos mais altos responsáveis de uma organização. Na situação interna, de uma oficina, de um escritório, de um órgão qualquer, a atuação das pessoas que tudo devam superintender pode ter influência capital. É forçoso reconhecer que o clima geral de uma organização muito depende do valor de seus líderes. Num belo livro, que se escreveu, sobre a "Natureza humana e a ordem social", Thorndike salienta que toda organização social requer líderes, tipos representativos, que realizem os seus ideais, os fins comuns a visar. E acrescenta: tanto na sociedade do velho tipo hierárquico, como na sociedade funcional, de cooperação, o líder é necessário (12).

O estado de cooperação no trabalho apresenta-se, todas as demais condições iguais, como um problema de liderança. Este capítulo, aqui apenas enunciado, mereceria, em nosso entender, um debate especial.

Dada a "situação" favorável, haverá maior cooperação onde mais numerosos sejam os trabalhadores com o senso ou espírito cooperativo. Como vimos, esse espírito depende do nível mental dos trabalhadores, de sua preparação profissional, das atitudes de educação anterior, no lar, na escola, no próprio trabalho. Em menor escala, da idade, das condições de temperamento e saúde, com as ressalvas anteriormente feitas. Uma boa seleção de pessoal, com atenção a estes pontos, necessariamente influirá nos resultados de estado de cooperação. É pena que não seja possível verificar, por provas simples, as capacidades diretas que ele vai exigir. Hartshorne, May e Maller tem ensaiado novas com esse objectivo. Elas não verificam o sentido de

(12) Thorndike, L., "Human nature and social order", pg. 702 e seg.

cooperação no trabalho, mas as tendências para o auxílio mútuo ou serviço social (testes de "cooperation or service"). Assim também os de Watters, de interpretação muito pouco objetiva, aliás.

### CONDIÇÕES GERAIS PARA O TRABALHO EM COOPERAÇÃO

Depois destas observações, talvez seja possível retirar algumas conclusões de caráter geral, quanto às condições que possibilitem a cooperação em qualquer organização do trabalho :

a) A primeira é a de que as medidas de cooperação se impõem em nossos dias, já no sentido da eficiência dos serviços, já, e muito especialmente, porque a cooperação vem sanar males advindos do regime de divisão do trabalho, na própria pessoa do trabalhador; as medidas tendentes a estabelecer a cooperação são recursos superiores a quaisquer outros já experimentados com esse objetivo ;

b) A segunda conclusão é a de que a cooperação pode existir, momentânea ou fortuitamente, com independência da situação de disciplina e de coordenação no trabalho, como se observa mesmo em determinadas situações, entre animais e crianças; como se observa ainda entre homens rudes, como os nossos caboclos, quando chamados a um mutirão; mas, se o propósito de cooperação persiste, a disciplina e a coordenação naturalmente se estabelecem; as crianças, que cooperam, acabam por formar grupos solidários, entregues a um chefe, com rigorosa disciplina; os homens do campo, chamados a mutirões frequentes, formam parcerias ou cooperativas de produção rudimentares, com disciplina e coordenação no trabalho ;

c) Consequentemente, e esta é a terceira conclusão, onde haja espirito de disciplina e mais perfeita coordenação de atividades, a instauração de um regime de cooperação no trabalho será mais facil de estabelecer-se; a cooperação em alto grau pressupõe sempre hierarquia de funções ;

d) A seleção e preparo de pessoal influem decisivamente nos níveis de cooperação a obter-se; de modo geral, pode afirmar-se que os homens mais inteligentes cooperam mais que os menos inteligentes; que os homens cônscios de suas responsabilidades e respeitadores da autoridade, cooperam mais que os destituídos destes predicados; de modo geral, que tanto cooperam os homens como as mulheres ;

e) No entanto, a cooperação não resulta, em qualquer organização, do valor isolado de seus servidores, mas do tipo de administração adotado, do clima social que ele estabeleça em relação aos fins visados; consequentemente, do papel que na organização desempenhem os seus líderes e chefes ;

f) O sentido de cooperação pode existir mesmo nos trabalhadores de funções mais modestas, desde que a organização existente lhes facilite a compreensão da necessidade e importância dessas funções; não é o gênero de trabalho, mas a atitude moral do trabalhador em face dele, que caracteriza a cooperação; em todos os níveis pode ser apreciada a iniciativa, o interesse pelo trabalho e pelo seu aperfeiçoamento ;

g) Condições de igualdade de oportunidade, para o acesso aos mais capazes; equidade de remuneração; rota-

tividade de funções, em certos casos; bonificação em função do trabalho de grupos ou turmas, como o estabelecem muitas empresas industriais norte-americanas (Westinghouse, Chrysle, Western Electric Co., Goodyear) onde o trabalho é extremamente subdividido, suscitam, favorecem e desenvolvem o sentido de cooperação, entre os trabalhadores (13) ;

h) O "espirito de corporação", o sentir-se o trabalhador ligado ao progresso e ao destino da organização ou empresa, alimenta o espirito de solidariedade entre os grupos de trabalhadores e, assim, a prática da cooperação.

### A COOPERAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Apresentemos, por fim, algumas considerações a respeito do problema específico da cooperação no serviço público, questão sobre a qual a cooperação dos ilustres debatedores inscritos há de fazer mais luz do que estas palavras.

A cooperação nos serviços públicos não é só desejável, como possível, e, em certos gêneros de trabalho, neles compreendidos, suscetível dos mais altos níveis. Certas circunstâncias, decorrentes da natureza especial de certas funções públicas, facilitam a instauração do espirito de cooperação. Começamos mesmo por salientar, que no conceito de "serviço público" a noção de cooperação como que está implícita.

Outras circunstâncias, no entanto, impedem, em muitos casos o desenvolvimento da cooperação. Elas mereceriam também estudo especial, maximé para aplicação ao caso da administração brasileira. Podemos apontar, de modo geral, as seguintes :

a) imprecisa ou imperfeita definição dos programas de cada serviço; se não há objetivos claros, definidos e controlados; se não há, da parte dos próprios funcionários, reconhecimento da utilidade dos serviços, em que atuam, não poderá haver cooperação de sua parte;

b) excessiva centralização, ao menos nalguns ramos do serviço público; a centralização, entre outros males, retira aos chefes a oportunidade de liderança;

c) o isolamento, em que permanecem certas repartições ou serviços, em relação a serviços comuns ou afins, e isolamento dos chefes em relação aos próprios serviços; este isolamento decorre muitas vezes da sobrecarga de trabalho burocrático dos chefes;

d) o aspecto formal de certas operações, cristalizadas pela rotina;

e) a excessiva condescendência para com elementos que, com cooperação ou sem ela, não amam o trabalho... O policiamento, ao menos dos elementos novos, no estágio probatório, poderia ser medida de elevado alcance.

Contra todas essas causas, bem o sabemos, está reagindo vigorosamente o D.A.S.P., com medidas de legislação, com a instituição do Estatuto do Funcionário; a coordenação dos serviços; a seleção de pessoal; o estudo de métodos e normas; os cursos de aperfeiçoamento, e estas reuniões de estudo e debate — para só citar as que de mais perto aqui interessem.

(13) Walkins and Dodd, "The Management of Labor Relations, Mc.-Graw Hill, 1938, pg. 346.

Todo o seu programa é, em última análise, um programa de cooperação. Valerá a pena, pois, meus Srs. que debatamos o assunto, para cooperar, assim, com o alto propósito do D.A.S.P. em elevar os serviços públicos".

*A seguir, tomou a palavra o Senhor Alberto Cerqueira Lima, que fez sobre o assunto os seguintes comentários :*

"Devo declarar, inicialmente, que só estou aqui para vos dirigir a palavra, porque fui intimado. Não recebi um convite para fazê-lo, mas apenas uma comunicação de que deveria tomar parte nesta reunião.

A palavra debate sugere, desde logo, a idéia de contraposição ou de contestação. Nesse sentido, não vou abrir debate.

Li com muito prazer a conferência do Dr. Lourenço Filho e com prazer renovado acabo de ouvi-la agora. Não tenho objeções a opor, mas — e somente para atender ao sentido que o Dr. Mario de Brito quis dar à minha presença nesta reunião — apenas trazer o meu depoimento de chefe de serviço, para corroborar a condenação que o conferencista deixou implícita na sua palestra.

A sub-divisão das tarefas, para o fim de organizar o trabalho em cadeia, tenho observado, em três anos de direção de uma repartição onde trabalham cerca de oitenta funcionários, que não é possível realizar com satisfação geral, e, portanto, com rendimento para o serviço, quando levada essa sub-divisão ao máximo. Ilustrarei esta assertão com exemplos — dois apenas, para não exceder os 10 minutos de que disponho — colhidos no meu próprio serviço e que me parecem bastante convincentes do que acabo de afirmar.

Logo depois de assumir a direção do Serviço, tive de fazer uma proposta para admissão de extranumerários e escolhi alguns dos componentes da lista entre antigas alunas minhas em uma Escola do Ensino Técnico Secundário Municipal. E, assim, tive ocasião de ver admitidas duas dessas antigas alunas, que se tinham distinguido no seu curso de matemática. Ambas, nessa ocasião, já haviam feito concurso, no qual tinham sido aprovadas, para uma das nossas instituições autárquicas — a cujo quadro, algum tempo depois, eram chamadas. Boas funcionárias, as duas, sua saída representava um sensível prejuízo para a repartição onde trabalhavam, afeitas que já estavam ao seu serviço.

Ambas aceitaram a nova investidura. Uma justificava o seu gesto, com a necessidade que tinha de uma remuneração maior para poder continuar os estudos; a segunda explicou que a movia, *apenas*, a consideração de que a mudança lhe dava estabilidade, que então não tinha.

Interessei-me por informações sobre o comportamento das duas nas suas novas funções.

A primeira comunicou-me poucos meses depois que se exonerara, por ser o trabalho que devia realizar incompatível com o seu temperamento. E, ultimamente, encontrando-me com o Presidente da instituição, obtive dele a informação de que a segunda ia *otimamente*. Esta me procurara, entretanto, pelo Natal, para me dizer que voltaria de bom grado para a minha repartição, abrindo mão, embora, da estabilidade que adquiriu e com prejuízo de remuneração, porque não se habituava ao método de trabalho que devia

observar e ao qual, na aparência, se submetia inteiramente, a ponto de ser considerada um ótimo elemento, numa instituição onde a eficiência funcional é rigorosamente exigida.

Trata-se, com efeito, de uma pessoa cuja educação, aliás primorosa, fê-la *aderir* ao trabalho, numa atitude consciente de quem leva a sério o cumprimento dos compromissos assumidos. É esta, talvez, uma forma do espírito de cooperação, trazida do *berço*, a que fez referência o ilustre conferencista.

Para terdes uma idéia do que representa essa atitude, eu vos direi, em termos pecúnios, que a funcionária tem, atualmente, o ordenado de 600\$0 e só poderia voltar a trabalhar comigo por 400\$0.

Meu propósito, citando estes dois exemplos, é o de chamar a atenção de todos quanto pensam no assunto, para o inconveniente da sub-divisão excessiva das tarefas, que deshumaniza o homem, transformando-o em máquina. Nunca se poderá esperar que uma pessoa dotada de capacidade de reflexão, apta a produzir trabalho de inteligência, desejosa de cooperar, no alto sentido da palavra, isto é, de executar com alma o trabalho que lhe é distribuído, nunca se poderá esperar que se submeta, de bom grado, a passar o dia inteiro, por um prazo prolongado, a realizar uma parcela insignificante de um serviço que se sente capaz de realizar integralmente".

*Em seguida falou o técnico de educação Otávio Martins, segundo comentarista da tarde, cujas palavras transcrevemos :*

"Minha presença aqui — para debater o tema tão bem estudado pelo Prof. Lourenço Filho — constitue um exemplo típico de espírito de cooperação. Foi esse espírito o motivo único que me levou a aceitar a indicação, pois nenhum conhecimento especial me qualifica para discutir o assunto. De fato, a questão, em seus aspectos fundamentais, pertence à psicologia e à sociologia: meus conhecimentos da primeira dessas ciências não vão além de noções elementares e são ainda mais rudimentares os que tenho da segunda. Posso ainda indicar uma agravante para o caso: mesmo em obediência ao desejo de colaborar, tenho motivos para crer que, de minha parte, haveria cooperação mais eficiente em deixar a outros, para isso mais competentes, o encargo de tomar parte nos debates.

Há porém certos aspectos da questão que a todos é lícito encarar, deixando embora de parte o trabalho mais difícil de promover a solução eficiente dos problemas abordados.

O interesse que o assunto desperta em mim é consequência de observações a todos acessíveis: de que o brasileiro, em geral, é muito pouco dotado do espírito de cooperação; isto se nota, de maneira aguda, em muitos setores da administração e poucos outros males concorrem de igual modo para a falta de eficiência dos serviços públicos, encarados em seu conjunto.

O que pretendo aqui, é apenas sublinhar dois pontos de vista contidos no ensaio do Prof. Lourenço Filho. Dentro os demais, parece-me que esses tópicos se referem àquilo que se deve considerar as causas principais da falta, entre nós, desse espírito de solidariedade, seja de modo geral, seja especialmente na administração pública.

O primeiro dos tópicos a que me refiro é constituído pela afirmação de que a prática do trabalho em conjunto

é fator positivo para aquisição do espírito de cooperação, que se manifestará posteriormente sempre que as condições do meio favorecerem sua materialização.

Sobre este ponto não há necessidade de repetir o que — explicita ou implicitamente — está contido no trabalho comentado. Mas, pode-se tirar uma conclusão importante para a orientação de nossa política educacional: a de que, se nossa escola, com maiores ou menores deficiências, fornece certa massa de conhecimentos, não prepara devidamente o educando para enfrentar a vida como elemento útil da sociedade a que pertence.

Sem dúvida este é um tema batido (e que por isto vai se tornando esbatido) entre aqueles que se veem dedicando à obra de renovar os processos educativos em nosso país, grupo do qual um dos "leaders" de primeira grandeza é justamente o Prof. Lourenço Filho. Não é porem desabrido, numa reunião de pessoas que não são especialistas em problemas de educação, repetir que não estará preenchendo sua finalidade social a escola que se limita a ministrar *conhecimentos*, que não procura agir diretamente sobre os hábitos e comportamento dos alunos. No que diz respeito ao assunto aqui encarado, nenhum resultado apreciável seria obtido por meio de preleções sobre o valor do trabalho em comum e das vantagens da cooperação. Resultados positivos só seriam atingidos pela prática efetiva e continuada de trabalhos em grupo, visando finalidades cujo alcance seja pôr todos compreendido e aceito.

O outro ponto que desejo salientar é a afirmação de que só pode haver cooperação real quando os trabalhadores estiverem conscientes de um objetivo a atingir, dependente de esforço comum. Pelo fato de ser isto quase um truismo não se deve deixar de insistir no assunto, pois é fundamental.

Portanto, se a necessidade de eficiente colaboração entre os diversos órgãos da administração se faz sentir como necessidade imperiosa, o primeiro passo a dar será criar em todos os servidores do estado a conciência de um alvo comum, de um objetivo fundamental que deverá congregar o melhor dos esforços de todos.

Antes de examinar mais detidamente este ponto, devo dizer que para quem conhece a natureza humana, suas limitações e fraquezas, é claramente irrealizável, em sua plenitude, o propósito de reunir os interesses e as atividades de um grupo tão numeroso como o dos funcionários públicos para dirigi-los no sentido de um objetivo comum, mesmo que ele seja formulado em termos tais que contra ele nenhuma oposição seja levantada. Além do fato de existirem, em todos os grupos numerosos, elementos negativos, incapazes de interesse por qualquer coisa que não venha beneficiar diretamente suas ambições pessoais, há outro motivo que impediria que todos viessem a participar diretamente desse conceito geral da finalidade do serviço público. Por ser ele, por sua natureza, um conceito que só pode ser formulado em termos gerais e mais ou menos abstratos, estaria acima da compreensão real de muitos indivíduos, por outros motivos perfeitamente uteis e dignos. Além disso, um conceito de certo modo abstrato dificilmente poderá provocar o estado emocional capaz de promover uma adesão que não seja, em muitos casos pelo menos, puramente formal. Mesmo certos acontecimentos, como a defesa nacional em tempo de guerra, que produzem as mais fortes comoções coletivas, não conseguem fazer subordinar totalmente os interesses pessoais ao interesse geral.

Mas, se o ideal da adesão irrestrita ao mesmo objetivo final, não pode ser plenamente atingido, não se deve por isto supor inutil trabalhar no sentido de uma aproximação assintótica desse estado. Todo passo nessa direção será um ganho positivo, embora pequeno. O esforço persistente, fazendo acumular esses pequenos progressos, transforma-los-á, com o tempo, em considerável caminho percorrido. O que é preciso é combater o desânimo em face da fragilidade de resultados parciais, o que representaria, não somente a impossibilidade de futuros progressos, mas o início da retrogradação.

A definição de um objetivo comum ao serviço público deve ser procurada na própria expressão: ela inclui a noção de *servir*, termo ao qual se poderá dar a mais nobre acepção: a de ser útil, a de contribuir para um fim elevado, a de subordinar o interesse individual ao interesse público, isto é, ao interesse nacional.

A definição precisa desse conceito e sua integração no espírito dos servidores constitue assim, a meu ver, o elemento fundamental para se conseguir eficiente cooperação entre os órgãos da administração. Vou mesmo alem nesta afirmação. Se esse ideal pudesse ser atingido, desapareceria, a não ser em detalhes de facil solução, o problema que se está estudando: a cooperação seria naturalmente encarada como elemento essencial e integrante da própria função pública e não como elemento estranho a ser a ela acrescido com o fim de aumentar-lhe a eficiência.

Embora eu esteja tratando o assunto de modo muito geral quero dizer aqui uma palavra de sobreaviso para evitar possíveis interpretações exageradas. Se, às vezes, o interesse individual entra em conflito com o interesse nacional, é claro que há legítimos interesses, puramente individuais, que em nada se opõem ao interesse geral, e é perfeitamente lícito ao serviço público atendê-los. A idéia da subordinação dos interesses individuais não implica a de desprezo ou indiferença por eles. Evidentemente, aquilo que prejudica os interesses (embora individuais) de todos os elementos constitutivos da nação não poderá servir, de modo algum, aos interesses nacionais.

Não me posso furtar ao dever de assinalar que as exigências, puramente formais e sem nenhuma finalidade apreciável, que se encontram em tantas disposições legais ou regulamentares são resultantes da incompreensão do que seja subordinar o interesse individual ao interesse geral. Muitas vezes mesmo, parece que o propósito de certas exigências é o de prejudicar os interesses pessoais, a despeito do prejuízo que veem trazer também à causa pública.

Poderá parecer que este último tópico fuja ao assunto em debate. Em certo sentido, está perfeitamente dentro do objetivo da reunião: *Cooperação e Serviço Público* tanto pode ser compreendido como cooperação entre os órgãos administrativos como entre estes e o público.

As considerações que venho expondo podem ser resumidas nas seguintes conclusões:

a) Cabe aos sistemas educacionais do país, como um de seus principais objetivos, desenvolver o espírito de cooperação pela prática continuada de trabalhos em comum, com finalidades definidas e por todos aceitas.

b) A definição precisa dos objetivos finais do serviço público — que será encontrada na própria noção de *servir* — e a integração desse conceito no espírito dos servidores

públicos, constituem o primeiro e mais importante passo a dar para a solução do problema de cooperação entre os órgãos da administração.

c) A cooperação nos serviços públicos abrange também cooperação com o público, o que, em essência, corresponde ao reconhecimento dos legítimos interesses individuais, ou, em termos mais gerais, ao respeito pela personalidade humana".

*Antes do encerramento da sessão, falou o Senhor Luiz Simões Lopes que, desejando, também, trazer sua contribuição pessoal à compreensão do assunto focalizado, teve oportunidade de dizer :*

"Peço licença para dizer algumas palavras. — Sr. Presidente, meus Senhores: — Como aqui estão presentes alguns chefes de serviço, quero abusar um pouco da paciência dos Srs, ouvintes para dizer, apenas, três palavras a respeito do assunto. — A meu ver, o assunto foi brilhantemente focalizado pelos oradores que me precederam, e que trataram de todos os seus aspectos: cooperação dentro de uma repartição, cooperação entre as repartições, cooperação dos serviços com o público; só não houve referência à cooperação do público com o serviço público, como já se observa nos países mais adiantados. — Entretanto, quero fazer apreciações sobre um dos aspectos que já foi tratado, e que se refere à cooperação entre as repartições públicas. Não sendo um entendido em psicologia, como o ilustre conferencista de hoje, só posso trazer depoimento de ordem prática à campanha brilhantemente iniciada pelo nosso Diretor Dr. Mário de Brito. — Um dos grandes males que se observa no serviço público e que nós, do posto de observação que temos no D.A.S.P., tivemos ocasião de verificar, é, justamente, a falta de cooperação entre os vários serviços públicos. Todas as vezes que se nos apresenta um projeto de reforma, de modificação de repartição, ou, mesmo, de criação, há tendência flagrante de criação de órgão autárquico, no sentido de que se baste a si próprio. Não há nenhuma tentativa de aproveitamento de serviço ou órgão já existente, órgão esse que, mediante um sistema bem entendido de cooperação, poderia, perfeitamente, suprir a deficiência do novo órgão criado, ou, mesmo, de alguns já existentes. — Ainda se nota essa super-aftação de funções que já pertencem a outros órgãos. Poderia citar inúmeros casos aos Srs. presentes, entre os quais, por exemplo, o das observações meteorológicas, medição de rios, que estão sendo feitos por quatro, cinco e até seis órgãos diferentes. E não é preciso ser arguto para imaginar o quanto encarece o serviço público esse sistema de não-cooperação entre as repartições. Queria dizer, também, que nós, do D.A.S.P., temos procurado combater por todas as maneiras essa falta de cooperação dos serviços públicos. Aliás, o sistema de organização e administração que temos preconizado, separando a administração geral da específica, já é, por assim dizer, um meio de forçar a cooperação: os órgãos de administração específica não podem funcionar sem os órgãos de administração geral e os órgãos de administração geral devem obrigatoriamente cooperar com os órgãos de administração específica. Este é um dos princípios novos essenciais dados à administração pública no Brasil, e, embora com as defi-

ciências que todos conhecemos, decorrentes algumas da má escolha de chefes, não podemos negar que os resultados colhidos já são bastante satisfatórios. Assim, estamos forçando a cooperação; mas, por outro lado, esse sistema também exige a cooperação: ele não funciona se não houver a cooperação. De modo que, se por um lado obriga os dirigentes dos respectivos serviços a cooperarem, o sistema é anulado se não existir esse espírito de cooperação, ao menos em dose mínima, suficiente para seu funcionamento. E esta é uma das razões pelas quais tomei a liberdade de vir a esta tribuna, para pedir a atenção dos chefes de serviço, aqui presentes, para o fato. — Aliás, em última análise, o D.A.S.P. deve ser considerado especialmente como órgão de cooperação. O D.A.S.P. não foi criado para policiar, propriamente, o serviço público, como pensam muitos observadores mal avisados, e não foi criado, também, para tirar dos diretores e chefes de serviço o prestígio indispensável ao exercício de suas funções. Ao contrário, o D.A.S.P. foi criado para colaborar com esses chefes, no sentido de pôr ordem na administração, e como não há ordem sem disciplina, um dos pontos capitais é que o chefe de serviço deve ter toda a autoridade. Por isso, muitas providências, medidas legais ou administrativas, que são consideradas pelos maus observadores como tendentes a desprestigar os chefes de serviço, e, até mesmo, os srs. Ministros de Estado, visam exatamente, o contrário. — Algumas pessoas pensam em me fazer um grande elogio dizendo que o D.A.S.P., em determinado caso, desprestigiou um ministro de Estado ou chefe de serviço. Muitas vezes, quando a pessoa merece, me dou ao trabalho de explicar o quanto é errado esse conceito, e que me sentia, eu, sim, desprestigiado aos meus próprios olhos, como Presidente do D.A.S.P., se trouxesse a anarquia para a administração pública, desmoralizando os atos das altas autoridades administrativas do País. Antigamente, quaisquer observações, simples referências aos atos administrativos eram considerados como lesivos à autoridade; era uma obrigação fundamental dos amigos do governo acharem sempre que os serviços públicos andavam às maravilhas. Não se admitia que se criticasse qualquer ato. Só podiam fazê-lo os adversários do governo. Hoje que o Governo é forte e não precisa das zumbaias dos aproveitadores de todas as épocas, os que com ele colaboram tem o direito de criticar os serviços e mesmo os atos desde que no sentido construtivo. Criticar mostrando que há engano, que há equívoco, e nunca, evidentemente, desprestigar qualquer autoridade.

Entre os oradores que precederam, houve uma referência à centralização excessiva dos serviços. Realmente, a centralização excessiva é um inconveniente, e nós do Departamento não temos pretendido centralizar. Tanto é assim que, procurando dar um exemplo de cooperação, o D.A.S.P., para seu próprio serviço, encontrou na cooperação a solução feliz para alguns de seus problemas mais prementes. Haja vista o que ocorre no problema da seleção de pessoal, em que o Instituto dirigido pelo Dr. Lourenço Filho coopera conosco através de secções especializadas e do Serviço de Biometria Médica. O D.A.S.P. poderia, também, tornar-se autárquico no problema da seleção, o que, aliás, seria uma orientação respeitável, pelo menos, porque é essa a orientação em alguns países mais adiantados, onde o problema da seleção é tratado de modo

totalitário, pelo orgão próprio. Entretanto, para dar exemplo de colaboração e não complicar a administração interna do D.A.S.P., que não quer trabalhar para si próprio, mas, para fora, cooperando com os serviços públicos, achamos de bom aviso criar esse sistema de cooperação, que se vai desenvolvendo sob os melhores auspícios. Também, sob o ponto de vista do material, foi adotado o mesmo sistema. Compete ao D.A.S.P. fazer a padronização do material. Ora, ou o D.A.S.P. se tornaria autárquico e criava orgão próprio para fazer a padronização, ou aproveitaria os existentes. Por lei estabeleceu-se a cooperação com o Instituto Nacional de Tecnologia, aproveitando o pessoal especializado já existente, as instalações, etc. Ainda quanto ao problema do material, na parte que corresponde ao Departamento Federal de Compras, a lei que instituiu o sistema de abastecimento de material aos serviços públicos, determinou a cooperação desse Departamento com o Instituto de Tecnologia. Assim, o D.A.S.P., o Departamento Federal de Compras, e os serviços de material dos ministérios estão em franca cooperação com o Instituto de Tecnologia, — e, também, devo dizer que os resultados são plenamente satisfatórios. — Essa é a nossa orientação e aproveito a

oportunidade para apelar para os chefes de serviços presentes, no sentido de que todos os órgãos do serviço público se orientem sempre dentro desse ponto de vista. É certo, também, que alguns chefes de serviço são levados a essa atitude de se transformar em verdadeira autarquia administrativa pelo receio de que os órgãos próprios não cooperem com eficiência, mas, adotar esse ponto de vista seria transformar o problema num círculo vicioso. Assim, acho que a atitude de todos nós será a de enfrentar, combater o espírito de não-cooperação, formar uma equipe de quem se queira bater pela cooperação".

*A seguir, dando por terminada a reunião, o Senhor Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento agradeceu a colaboração do conferencista e dos debatedores e a boa vontade dos assistentes, comunicando que nova reunião teria lugar às 16 horas do dia 25 de fevereiro seguinte, tendo sido convidado para falar sobre O serviço público e a corregão de linguagem o Senhor Luiz Carlos da Fonseca Junior.*

## MATERIAL

### Especificações do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo

Remetidas pelo chefe da Secção de Especificações do I.P.T. de São Paulo, recebemos as últimas especificações elaboradas, para servir às grandes organizações cujas compras são orientadas tecnicamente pelo Instituto Paulista.

Estão sendo usadas em caráter provisório ou definitivo pela Prefeitura Municipal de São Paulo, Estrada de Ferro Sorocabana, Repartição de Águas e Esgotos e Departamento de Estradas de Rodagem.

O Conjunto desses departamentos adotando a especificação provoca, no mercado, desde logo, uma certa uniformização do tipo dos materiais especificados, pois todos eles são grandes compradores e é fácil ao vendedor colocar a mesma mercadoria em outros estabelecimentos industriais, com as credenciais de aceitação das repartições acima citadas.

Essa normalização parcial será de grande utilidade para o trabalho de elaboração de normas nacionais, a cargo da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

## NOTÍCIAS E COMENTÁRIOS

### CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO DO D.A.S.P.

#### Posse do Diretor

*Em cerimônia realizada no gabinete do Dr. Luiz Simões Lopes, empossou-se no cargo de Diretor dos Cursos de Administração do D.A.S.P., o Dr. J. R. Ramos Jubé Junior, um dos nomes de*

*maior projeção nos meios educacionais do país e técnico competentíssimo servido por um largo tirocínio e uma inconfundível dedicação aos interesses públicos.*

*Ao ato estiveram presentes altos funcionários tendo sido o dr. Jubé Junior saudado pelo Presidente do D.A.S.P. que declarou estar certo da eficiência e do brilhantismo com que se desincumbiria dos seus novos encargos o Diretor dos Cursos de Administração, que já déra, em outros postos,*

*sobrejas provas de cultura e de capacidade como funcionário público. Agradecendo, em breves palavras, o dr. Jubé Junior disse bem compreender as responsabilidades que lhe advinham com a nova investidura, prometendo empregar todos os seus esforços para corresponder a confiança que lhe era depositada.*

## A MORALIDADE DOS CONCURSOS DO D.A.S.P.

Designada uma comissão para apurar responsabilidades num caso de quebra de sigilo. — Anulada a prova e destituido um prof. das funções de presidente da Banca e de examinador. — A exposição de motivos ao Presidente da República

A Divisão de Seleção do D.A.S.P. teve denúncia de que se verificara quebra de sigilo na prova de Português do concurso para *Datilógrafo do D.A.S.P.* O fato foi imediatamente levado ao conhecimento do Presidente do mesmo Departamento, que autorizou a Divisão de Seleção a tomar as providências necessárias para completa elucidação do caso.

Assim, no dia 4 de fevereiro, em diligência dc 3.<sup>º</sup> Delegado Auxiliar com o Diretor da Divisão de Seleção, o examinador de Português foi surpreendido quando dava aulas, em curso de preparação de candidatos a concursos do D.A.S.P. por ele mantido, a uma candidata inscrita no concurso acima referido, o que constitue grave infração das normas em vigor, que proibem a participação, em Banca Examinadora de qualquer concurso, de quem tenha preparado candidatos para o mesmo.

Lavrado o auto de flagrante, ficou documentado que o referido professor sabia que a candidata estava inscrita no concurso, de cuja banca era presidente e examinador de Português.

À vista disso, por proposta do Diretor da Divisão, a prova de Português foi anulada, sendo o professor destituido das funções de Presidente da Banca e de examinador do concurso.

O caso motivou a seguinte exposição de motivos do Presidente do D.A.S.P. ao Sr. Presidente de República :

“Em 4 de fevereiro de 1942. — Excelentíssimo Senhor Presidente da República. — Só Vossa Excelência, sob cuja orientação direta trabalha este Departamento, conhece até que ponto temos nos

esforçado para cumprir a alta missão que nos foi destinada no plano de reorganização nacional, concebido desde os primórdios da Revolução Libertadora de 1930 e posto em execução nestes últimos fecundos onze anos.

Temos lutado infatigavelmente visando melhorar a administração pública sob todos os aspectos, inclusive dando-lhe um alto sentido de respeitabilidade.

Se esse é o nosso escopo em relação a toda a máquina administrativa, está claro que tínhamos de começar por adotar esses princípios, de modo inflexível, dentro dos nossos próprios serviços. E tudo temos feito para que as atividades deste Departamento inspirem a máxima confiança, quer às altas autoridades e demais servidores do Estado, quer ao público em geral.

Responsáveis pela seleção dos candidatos ao serviço público, já realizamos em todo o país numerosos concursos através dos quais ficou patenteada a honestidade dos nossos propósitos, bem como a lisura que tem cercado essas provas.

Ao par do êxito incontestável que temos obtido, surge, agora, porém, uma falha, que nos apresentamos a trazer ao conhecimento de Vossa Excelência.

A Divisão de Seleção deste Departamento teve denúncia de que na prova de Português, recentemente realizada, do concurso aberto para a carreira de Datilógrafo do Quadro Permanente deste Departamento, se verificara quebra de sigilo. Havia indícios de que um examinador fornecera, previamente, a candidatos, questões contidas na referida prova.

Revoltado contra essa tentativa de desmoralização do princípio do mérito no Brasil, pelo qual tantos sacrifícios temos feito e que só está em vigor graças à alta clarividência de Vossa Excelência, determinei ao Diretor da Divisão de Seleção que promovesse medidas imediatas, não hesitando, se necessário, em tomar as mais violentas, para que o caso fosse perfeitamente esclarecido.

Foi apurado documentadamente, em diligência policial a que procedeu o 3.º Delegado Auxiliar, com a presença do Diretor da Divisão de Seleção, que o Professor Elpidio Pimentel, Professor da Banca Examinadora e examinador de Português do referido concurso, preparava, em curso que mantém nesta capital, uma candidata inscrita no concurso para Datilógrafo, circunstância que não era ignorada por aquele examinador, como ficou provado, no auto-flagrante lavrado.

Deante dessa grave infração às normas elementares do sistema de concursos instituído por este Departamento, foram tomadas prontas providências, em virtude das quais foi anulada a prova de Português do concurso de que se trata, e destituído o referido professor das suas funções de examinador.

À vista do exposto, tenho a honra de propôr a Vossa Excelência a designação de uma comissão composta dos seguintes nomes: Oscar Saraiva, Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho; Zildo José Jorge, Comissário de Policia, Classe I, e Abgar Renault, Diretor Geral do Departamento Nacional de Educação, a qual terá a incumbência de esclarecer o caso em questão e apurar todas as responsabilidades de quantos por ventura estejam nele envolvidos.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito.

### A instalação do D. S. P. de São Paulo

Como foi saudado, naquela solenidade, o Dr. Luiz Simões Lopes

*São Paulo — (Do correspondente) — Entre os mais destacados membros da alta administração federal que aqui vieram assistir à instalação do D.S.P. contava-se o dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, cuja presença, naquela memorável solenidade, deu ensejo a inúmeras demonstrações de apreço, tendo sido S. Excia. saudado pelo Dr. Aldo Mario de Azevedo, que pronunciou o seguinte discurso:*

Exmo. Senhor Doutor Luiz Simões Lopes:

Quando o nosso honrado Interventor, senhor Doutor Fernando Costa, escolheu a pessoa que iria ocupar o cargo de diretor geral do Departamento do Serviço Público, certamente não pensava em conseguir um orador. De outro modo, não seria eu o indicado. Portanto, não farei discurso, que não é do meu feitio nem da minha faculdade; direi, apenas, com a simplicidade das palavras sinceras, sem artifícios e fantasias, o pensamento que nos domina e a satisfação que sentimos ao iniciar nosso trabalho, tendo ao nosso lado o ilustre e des temido presidente do D.A.S.P. federal.

Ninguem aqui está iludido a respeito da magnitude da obra que ora empreendemos, nem equi-

vocados sobre a recompensa que lhe será oferecida no fim da tarefa. Temos a noção exata da imensa responsabilidade, dos inúmeros interesses que, por dever de ofício, havemos de contrariar, da incomprensão que contemporaneamente acompanhará nossos atos, da culpa que nos será atribuída graciosamente.

Tudo isso, e talvez mais do que ainda desconheço, pois estou no limiar, Vossa Excelência, senhor Doutor Simões Lopes, já atravessou galhardamente, sem um momento de indecisão, enfrentando todos os obstáculos que se antepuseram em sua rota.

Recebemos, pois, com grande alegria esta visita. Adivinhamos nesse gesto de alta cortezia, algo mais do que sua significação poderia conceder. A vinda de Vossa Excelência da Capital Federal, especialmente para participar da reunião de instalação dos trabalhos do D.S.P. repercute em nós como a expressão de uma honrosa solidariedade à repartição estadual que vai exercer, no âmbito regional, as elevadas funções do orgão federal que Vossa Excelência preside com tanta competência e tino administrativo.

Há muitos anos que as empresas de natureza privada adotaram princípios, regras e sistemas ad-

ministrativos resultantes de estudos e experiências conhecidos pela denominação de Organização Científica do Trabalho. Não há nada que impeça que esses mesmos dispositivos, que tão bons proveitos trouxeram aos empreendimentos particulares, sejam aplicados às funções e aos órgãos da administração pública. Pelo contrário. Todos os governos que decidiram reformar seus serviços respeitando e seguindo os preceitos da Organização Científica, obtiveram imediatamente resultados incomensuráveis.

O nosso trabalho principal é apenas esse. Mas envolverá tais complexidades e problemas concretos, que sua execução será forçosamente demorada e requererá soma importante de energia para quebrar os hábitos arraigados, modificar a rotina

tradicional, vencer, enfim, a inércia natural de toda alteração de estado.

Exmo. Senhor Doutor Luiz Simões Lopes.

O Departamento do Serviço Público está criado e vai entrar em função imediatamente. Continuando a acolhida amiga com que Vossa Excelência e seus dignos auxiliares nos receberam no Rio e nos proporcionaram todos os ensinamentos já colhidos pelo D.A.S.P. esperamos que essa colaboração inicial nunca se interrompa e que a vida do D.S.P. com o D.A.S.P. seja um intercâmbio de entendimentos para que seja assegurada a unidade de ação, nas esferas que lhes cabem regular.

Assim, teremos prestado um bom serviço ao nosso Estado e ao Brasil, nossa querida Pátria.

## MODIFICADA A ESTRUTURA DO D.A.S.P.

### Transformadas as Divisões do Funcionário Público e do Extranumerário

Por decreto do senhor Presidente da República as divisões do Funcionário Público e do Extranumerário do D.A.S.P. foram transformadas, respectivamente, na Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal (D.F.) e na Divisão de Estudos de Pessoal (D.E.).

As duas divisões anteriores, que funcionavam desde a criação do D.A.S.P., tinham, entre outras, a finalidade de definir e regularizar a situação de funcionários e extranumerários do Serviço Civil do país. Seu objetivo foi plenamente alcançado, estando a legislação correspondente sendo devidamente aplicada com a indispensável unidade a todo o pessoal que serve ao Estado.

Por não se tornar mais necessária a existência dessas duas divisões distintas, tratando de assuntos quase sempre análogos, impôs-se a sua transformação, com os seguintes encargos :

À Divisão de Orientação e Fiscalização : I — Orientar e coordenar os assuntos relativos à aplicação da legislação sobre pessoal ; II — promover o aperfeiçoamento progressivo da administração

de pessoal nos setores correspondentes ; III — fiscalizar a execução da legislação do pessoal ; IV — propor a revisão dos atos contrários a essa legislação, e V — propor todas as medidas legais necessárias à execução dos respectivos trabalhos.

À Divisão de Estudos do Pessoal : I — estudar o problema de salários, a classificação de cargos e funções, os níveis de remuneração, os quadros do funcionalismo, a situação do pessoal extranumerário, as tabelas correspondentes a esses servidores e a lotação dos órgãos do serviço público ; II — estudar os problemas relativos à higiene, conforto, preservação de acidentes no trabalho, de assistência médica, dentária e hospitalar, sanatórios e colônias de férias ; III — estudar a previdência, seguros, cooperativismo e assistência econômica do pessoal ; IV — fazer inquéritos e estatísticas relativos a pessoal ; V — colaborar na elaboração do orçamento de pessoal e opinar nos pedidos de dotações adicionais, e VI — propor todas as medidas decorrentes dos estudos que fizer.

# FINANÇAS PÚBLICAS

## ESTUDOS ORÇAMENTÁRIOS

ARIZIO DE VIANA

### I — CONCEITO E TIPOS DE ORÇAMENTO

**A**S INSTITUIÇÕES orçamentárias resultaram, como se sabe, das lutas travadas no século XVII em torno da subordinação de certas prerrogativas do Rei ao voto do Parlamento. O processo de Hampden e o *Bill of Rights* são exemplos clássicos de qualquer estudo sobre as origens e finalidades históricas do orçamento.

Em suas origens o orçamento surgiu como ato político destinado a evitar ou restringir a tirania do soberano. Era um meio de que se utilizara o Parlamento com o fim de limitar a competência real a respeito do lançamento de novos tributos. Posteriormente, esse meio ampliou-se para fixar, também, a extensão dos gastos e compromissos que o Rei poderia efetuar, num determinado período, à custa do Tesouro público.

Todavia, "com a evolução dos costumes políticos e com o aperfeiçoamento da arte de governar, o orçamento vai, aos poucos, perdendo sua primitiva feição de instrumento parlamentar, de índole coercitiva ou controladora, para impor-se como programa anual de recursos e gastos administrativos, como síntese monetária das atividades governamentais, enfim, como balanço de previsão, elaborado diretamente pelo Executivo, sem a menor interferência do Legislativo senão em sua fase final, ou seja para aprovação formal dos quantitativos globais" (1). Efetivamente, na administração do Estado, a função de prever se materializa, de modo geral, no orçamento.

Encarado como instituição de primeira ordem do direito constitucional moderno, o orçamento pode ser conceituado como um programa indispensável à administração pública, em que devem ser previstos para determinado período, todos os recursos que o Estado é autorizado a arrecadar e fixadas as quantias que, em igual período, ele pode dispensar com a execução dos seus serviços.

Para que seja obedecido, o orçamento toma a forma de lei. Sem embargo das velhas divergências doutrinárias que ainda apaixonam alguns au-

tores, pode-se afirmar que o orçamento é realmente uma lei. Quanto a isto nenhuma dúvida deve subsistir, pelo menos no Brasil, pois a Carta Constitucional de 1937, em seu art. 70, define positivamente o ato de fixação da despesa e previsão da receita como *lei orçamentária*. Esta lei, apesar de sua duração limitada, é tão poderosa que traz sob seu império toda a administração pública.

O modo de elaborar e executar o orçamento, variável segundo a forma de Governo, determina o seu tipo. De acordo com Bauchard, pode-se fazer o seguinte confronto de três concepções fundamentais de orçamento:

- a) "Concepção francesa: o orçamento é a base da vida política e administrativa. Sem orçamento não há vida administrativa possível. É necessário que o orçamento seja votado cada ano e não se conceberia que isto deixasse de suceder."
- b) "Concepção inglesa: não há vida política e administrativa sem voto do Parlamento, mas este pode dar autorização por outros meios. O país pode viver algum tempo sem orçamento regularmente votado. Alias, antes da guerra (guerra de 1914-18) houve o caso de um orçamento apresentado por Lloyd George."
- c) "Concepção alemã: o Governo tem, não somente o direito mas o dever de assegurar a existência do país. Cabe-lhe cumprir esse dever ainda que o Parlamento lhe recuse os meios" (2).

Esse confronto mostra como o orçamento varia de importância em três grandes países. Repetindo vemos que, na França não se concebe que haja administração sem ele; na Inglaterra é possível admitir-se administração sem orçamento regularmente votado, pois já houve precedente, e os precedentes tem grande significação nesse país; na Alemanha, o Governo pode administrar sem orçamento, se assim lhe convier, consoante numero-

(1) Moacyr Ribeiro Briggs — *Conferência — Revista do Serviço Público*, número de abril de 1941, pág. 223.

(2) Bauchard — *Le Droit Budgétaire Allemand — Annales de Finances Publiques*, n. IV, págs. 164 e 165 (Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris, 1938).

sos exemplos fornecidos pela sua história política e financeira, desde a célebre declaração de Bismarck nesse sentido.

Nos países em que o Poder Legislativo prepondera sobre o Executivo, o orçamento é comumente chamado do *tipo legislativo*, porque a competência privativa para elaborá-lo e votá-lo cabe ao Parlamento.

No Brasil, durante o regime da Constituição de 1891, o Congresso possuia competência privativa para orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente... (3). A Constituição do Império, de 1824, também atribuía à Assembleia Nacional competência idêntica em seu art. 15, mas, em seu art. 172, admitia que o Governo Imperial, por intermédio do Ministro da Fazenda, tomasse a *iniciativa* de elaborar a proposta orçamentária. No uso de sua prerrogativa constitucional o Congresso Republicano não tolerava sequer o recebimento formal da proposta feita pelo Executivo. Houve mesmo grande discussão para saber se o Executivo tinha ou não direito de enviar ao Legislativo a proposta orçamentária. (4) De qualquer forma, a proposta orçamentária sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária. Esta agia, ainda, sob a presão dos seus membros que pertenciam ao grupo governamental, os quais recebiam a conveniente influência daquele Ministro de Estado.

Desde que se revestiu da forma de lei, o orçamento em nosso país manteve, durante largo período, disposições alheias ao seu verdadeiro objetivo. Esse *mau hábito* concorreu, na opinião de Agenor de Roure, para que os orçamentos se transformassem na *mais vasta e importante das nossas coleções de leis*. Tornaram-se célebres as *caudas orçamentárias*, que se formavam das disposições, as mais diversas, sobre assuntos que deveriam ser tratados em legislação ordinária, incluídas à última hora na lei do orçamento. O Supremo Tribunal Federal teve de pronunciar-se sobre o caráter dúplice (transitório e permanente) dessas disposições. Esses orçamentos *rabilongos*, assim apelidados, segundo Roure, por Ruy Barbosa, foram condenados irremediavelmente pela reforma constitucional de 1926. A propósito, o anedotário irreverente dos jornais da época regis-

trou uma curiosa observação parlamentar, atribuída ao Senador Lauro Müller. Durante uma discussão na Comissão de Finanças do Senado, sobre a possibilidade de incluir um dos costumeiros *favores* na lei orçamentária, exclamara, com surpresa, um senador: "De nada serviu, então a supressão da cauda do orçamento!" — "Perfeitamente" — teria retrucado o Senador Lauro Müller — "A cauda foi-se, mas o macaco ficou!" (5). Passava o Senador Lauro Müller por notável fabulista. Quem poderá traduzir fielmente a sua irônica intenção quando comparou o nosso velho orçamento com um "macaco"? O que é certo, porém, é que as caudas orçamentárias desapareceram a partir de 1926 em virtude de um salutar preceito introduzido no art. 34, § 1º, da Constituição reformada, o qual posteriormente foi reproduzido pela Constituição de 1934 (art. 50, § 3º) e pela Constituição de 1937 (art. 70).

No regime da Constituição de 1934, o orçamento brasileiro não podia mais ser considerado, a rigor, um orçamento do *tipo legislativo*, conforme o era até então. A competência para a *iniciativa* dos projetos de lei em geral e, especialmente, dos que versassem matéria fiscal e financeira foi atribuída ao Presidente da República. A elaboração da proposta passou a ser considerada expressamente como atribuição do Executivo (6).

A colaboração mais estreita que se estabeleceu, daí por diante, entre os dois poderes leva-nos a classificar o orçamento desse regime no tipo denominado *misto*. Essa colaboração não se fazia sentir apenas como expressão daquele "rythme de quatre temps alternés: — au Gouvernement, d'abord, l'initiative, puis au Parlement la décision. Au Gouvernement, de nouveau, l'execution. Au Parlement, enfin, le contrôle" (7). A colaboração a que nos referimos era mais positiva, tinha maior profundidade. Isto, aliás, é muito fácil de comprovar. Basta a simples recordação de um fato bem significativo: a intervenção do extinto Conselho Federal do Serviço Públíco Civil. Desse intervento resultou uma reforma orçamentária de grande alcance, que obteve franco apoio da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados,

(5) Humberto de Campos — *O Brasil anedótico* (Frases históricas que resumem a crônica do Brasil-Colônia, do Brasil-Império e do Brasil República) — pág. 48. Rio, 1927.

(6) Constituição de 1934, arts. 41, e seu § 1º e 50.

(7) Louis Trotabas — *Le Droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français* — An. de Fin. Pub. citado, Vol. III, pág. 101.

(3) Constituição Brasileira de 1891, art. 34.

(4) Ver: Agenor de Roure — *O orçamento*, Capítulo IV. Rio, 1926.

foi afinal consagrada no orçamento para o exercício de 1938 e tem sido aperfeiçoada nos orçamentos posteriores.

Na época atual, sob a Constituição de 1937, o orçamento brasileiro poderia enquadrar-se no *tipo executivo*, pela preponderância manifesta do Presidente da República sobre o Legislativo. Evidentemente esse enquadramento só se justificaria pela obediência aos três tipos mais conhecidos de classificação (legislativo, executivo e misto) dos orçamentos segundo os órgãos que os elaboram. Entretanto, na observância desse critério, não se pode deixar de fazer uma ressalva quanto ao último tipo, no caso especial do Brasil. É que a Constituição de 1937 não emprega a expressão *Poder Executivo*. Substituiu-a pela expressão *Presidente da República*, que absolutamente não equivale à antiga concepção de mero representante de um dos três clássicos Poderes. O Presidente da República é mais do que isso. Consoante o disposto no art. 73 da Constituição, é a *suprema autoridade do Estado, que coordena a atividade dos órgãos representativos de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e supervintende a administração do país*. Não só a competência sobre a iniciativa de preparação do orçamento brasileiro cabe ao Presidente da República. Compete-lhe igualmente orientar e fiscalizar a sua execução por intermédio do Departamento Administrativo. A ação do Parlamento é limitada à votação, em prazos certos e fatais das verbas englobadas constantes da proposta do Governo. Esgotados os prazos prescritos para a votação do Parlamento, o Presidente da República converterá em lei a proposta orçamentária. Destarte, o nosso orçamento seria melhor classificado, de fato e de direito, como orçamento do *tipo administrativo*.

Como acentuamos, o tipo de orçamento varia de acordo com a forma de Governo. Pois bem, essa característica — *tipo administrativo* — distingue singularmente o orçamento brasileiro dos orçamentos da maioria dos demais países.

## II — CICLO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

A Constituição de 1937 determina, em seu artigo 67, que

“Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições :

- a) O estudo pormenorizado das repartição, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público.
- b) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária”.

O Departamento Administrativo foi organizado pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Mas, a sua principal finalidade, que é, indiscutivelmente, elaborar o orçamento e fiscalizar a sua execução, foi posta de lado, provisoriamente. Assim é que, constituído de 7 Divisões : *Organização e Coordenação, Seleção, Aperfeiçoamento, Orientação e Fiscalização do Pessoal, Estudos do Pessoal, Material e Orçamento*, esta última ficou para ser instalada futuramente. De modo que o Departamento Administrativo do Serviço Público (D. A. S. P.) desempenha, principalmente, as atribuições prescritas na alínea a do art. 67 da Constituição, para não falar em outras que, embora lhe tenham sido fixadas, especialmente, tanto no decreto-lei que o organizou como em leis posteriores, se ajustam perfeitamente à enorme amplitude daquele dispositivo constitucional.

Conforme prescreve o parágrafo único do art. 3.º do Decreto-lei n. 579, citado, enquanto não se instalar a Divisão do Orçamento a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do D.A.S.P.

Entendemos que a Divisão do Orçamento, prevista naquele Decreto-lei, deverá se incumbir do cumprimento das disposições prescritas nas alíneas b e c do art. 67 da Constituição, que ele reproduziu. Mas, se a sua instalação foi adiada e, em virtude desse adiamento, delegada competência ao Ministério da Fazenda para *continuar a elaborar a proposta orçamentária*, não ficou o D.A.S.P. impedido de fiscalizar a execução do orçamento,

nos termos da alínea c do dispositivo constitucional acima referido. Pelo menos, não há nenhuma restrição legal que lhe oponha esse impedimento. É verdade que, não estando o D.A.S.P. aparelhado para elaborar o orçamento, não deverá, igualmente, estar aparelhado para fiscalizar a sua execução.

Certamente, ao iniciar as suas atividades o D.A.S.P. teve de cuidar da aplicação urgente de medidas de ordem administrativa, preliminares e básicas, sem as quais não poderiam obter êxito apreciável as providências de caráter orçamentário. Os relatórios do Presidente do D.A.S.P., referentes às atividades desse órgão em 1939 e em 1940, expõem, com muita clareza, a situação dos serviços públicos federais, o que se fez ultimamente e o que ainda é preciso fazer. Da leitura desses documentos é fácil deduzir as razões que tem impedido o D.A.S.P. de entrar na plenitude de suas atribuições constitucionais acerca do orçamento.

Em 1939, o Ministério da Fazenda designou uma comissão para elaborar o Orçamento Geral da União e convidou para presidi-la o presidente do D.A.S.P. Essa Comissão desincumbiu-se da sua tarefa por uma forma que não nos apraz realçar porque tivemos a honra de fazer parte dela. Entretanto, não seria exagerado declarar que os resultados dos seus trabalhos foram apreciados convenientemente pelo Governo que, aprovando as suas sugestões, instituiu, pelo Decreto-lei n. 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, uma Comissão do mesmo gênero, no Ministério da Fazenda, para funcionar, sem interrupção, até que se organize a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., afim de evitar solução de continuidade nos trabalhos orçamentários (8).

De acordo com esse Decreto-lei, a presidência da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda cabe ao Presidente do D.A.S.P., que requisita, mediante autorização do Presidente da República, de qualquer órgão da administração, os funcionários ou extranumerários destinados a constituir-la. Essa Comissão se compõe de duas Divisões: *Receita* e *Despesa*, e tudo indica que ela é a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., em estado embrionário.

Tal Comissão é, portanto, o órgão que prepara atualmente o projeto de Orçamento Geral da União. Este projeto é entregue ao Ministro da Fazenda, que o encaminha ao Presidente da Re-

pública para ser, afinal, convertido em lei. Verifica-se, assim, que o projeto passa diretamente da fase de *preparação* para a da *sanção*, sem as formalidades da *discussão* e da *votação*, que só se justificariam na hipótese de funcionar o Parlamento.

Admitindo-se a existência real do Parlamento, como se processará a sua intervenção para discutir e votar a proposta orçamentária? A resposta acha-se estabelecida na própria Constituição e pode ser assim resumida:

a) sendo o Parlamento Nacional composto de dois órgãos — Câmara dos Deputados e Conselho Federal — ao primeiro destes é que deve ser enviada a proposta;

b) a Câmara dos Deputados dispõe do prazo de 45 dias para votar o orçamento, a contar do dia em que receber a proposta do Governo;

c) a Câmara só poderá se pronunciar sobre as verbas globais constantes da proposta do Governo; para isso receberá os quadros discriminativos da despesa, que lhe serão fornecidos a título meramente informativo; esses quadros, no caso de alteração da proposta, serão, posteriormente, modificados pelo Governo, de acordo com as emendas que prevalecerem na votação feita pelo Parlamento;

d) findo o prazo para a sua votação, ou dentro dele, a Câmara remeterá a proposta ao Conselho Federal, que se pronunciará no prazo de 25 dias; subentende-se que o Conselho Federal poderá se pronunciar diretamente sobre a proposta do Governo, no caso da Câmara deixar expirar, sem votação, o prazo que lhe é concedido;

e) depois de votada a proposta pelo Conselho Federal, a Câmara ainda tem o prazo de 15 dias para se pronunciar sobre as emendas que aquele órgão houver feito.

A Constituição de 1937, ao restringir a ação parlamentar na discussão e votação do orçamento, conservou-lhe, porém, o poder de decidir sobre os limites de despesa que devem ser fixados ao Governo.

"O Presidente da República publicará o orçamento" prescreve o art. 72 da Constituição.

a) no texto que lhe for enviado pela Câmara dos Deputados, se ambas as Câmaras guardarem nas suas deliberações prazos acima fixados;

b) no texto votado pela Câmara dos Deputados, se o Conselho Federal, no

(8) Ver: Luiz Simões Lopes — *Relatório das atividades do D.A.S.P., no ano de 1940*. Rev. do Serviço Público, número de setembro, 1941, pág. 17.

- prazo prescrito, não deliberar sobre o mesmo;
- c) no texto votado pelo Conselho Federal, se a Câmara dos Deputados houver excedido os prazos que lhe são fixados para a votação da proposta do Governo ou das emendas do Conselho Federal;
- d) no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento".

Se o Parlamento reduzir a proposta do Governo, é este obrigado a se conformar com as reduções? Em princípio, parece que sim. Pelo menos, o art. 69, § 2.º, da Constituição, determina que, no caso de ser alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros discriminativos da despesa. E o art. 72, acima reproduzido, apenas fala em *publicar* e não em *sancionar*. Mas, não há lei sem sanção. Logo, o ato de publicar importa em sancionar, pois a proposta orçamentária, depois de esgotados os prazos em que o Parlamento deve se pronunciar sobre ela, transforma-se em projeto de lei, que, para ter eficácia, deve ser sancionada. De modo que, se o Presidente da República entender que as reduções votadas pelo Parlamento são contrárias aos interesses nacionais, poderá usar do direito de voto, parcial ou total, que lhe é assegurado pelo art. 66, § 1.º, da Constituição. Como o orçamento, em geral, tem sido publicado às vésperas do exercício a que ele se refere, no caso de um voto total à resolução do Parlamento, não haverá outra atitude para o Presidente da República senão a de converter em lei a sua proposta original, como o faria na hipótese da alínea *d* do art. 72, da Constituição, afim de que o novo exercício não se inicie sem orçamento.

Descrito assim, sumariamente, o ciclo da proposta orçamentária, desde a fase da preparação à da sanção, poderíamos esboçar um calendário ideal dessas fases pela forma seguinte:

1 a 31 de janeiro — Remessa dos formulários pelo orgão elaborador do orçamento às repartições.

1 de fevereiro a 31 de março — Devolução dos formulários devidamente preenchidos pelas repartições ao orgão elaborador do orçamento.

1 de abril a 30 de junho — Estudo e revisão das propostas parciais pelo orgão elaborador do orçamento.

1 a 31 de julho — Impressão da proposta de orçamento geral e sua apresentação ao Presidente da República.

1 a 14 de agosto — Exame da proposta orçamentária pelo Presidente da República, redação da Mensagem Presidencial e remessa à Câmara dos Deputados.

15 de agosto a 30 de setembro — Votação da proposta orçamentária do Governo pela Câmara dos Deputados.

1 a 26 de outubro — Votação da proposta orçamentária pelo Conselho Federal.

27 de outubro a 11 de novembro — Pronunciamento da Câmara dos Deputados sobre as emendas do Conselho Federal.

12 a 30 de novembro — Modificações dos quadros e tabelas da proposta orçamentária feitas pelo orgão elaborador do orçamento de conformidade com o que for votado pelo Parlamento.

1 a 10 de dezembro — Publicação do orçamento para o ano fiscal subsequente pelo Presidente da República.

Este calendário corresponde ao ano fiscal de 1 de janeiro a 31 de dezembro, e, por conseguinte, à preocupação de aproximar as estimativas orçamentárias o máximo possível do início do exercício. A sua execução determinaria a conveniência de que a data de reunião do Parlamento, fixada na Constituição em 3 de maio, fosse modificada para 1 de agosto. Assim o Parlamento, no prazo normal de quatro meses em que deve funcionar (art. 39 da Constituição), poderia manifestar-se sobre a proposta orçamentária independentemente de prorrogação. No caso de manter-se a data de 3 de maio para instalação do Parlamento, este teria, evidentemente, de ser prorrogado para discutir o orçamento, a não ser que se adotasse uma das seguintes alternativas: mudar a data do início do ano fiscal para 1 de agosto ou, conservando-se a de 1 de janeiro, elaborar a proposta orçamentária com uma grande antecipação, afim de que pudesse ser enviada à Câmara dos Deputados em 3 de maio, visto que o Parlamento, com os 85 dias de que dispõe para votá-la, só poderia concluir a sua tarefa em fins de julho. Como as previsões quanto menos recuadas dos fatos previstos maiores probabilidades de certeza oferecem, mais acertado seria modificar-se a data de instalação do Parlamento para 1 de agosto. Nesta hipótese, o calendário acima esboçado atenderia perfeitamente às exigências da elaboração do orçamento brasileiro.

# ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

## C. E. N. E.

*Dois pareceres aprovados pela Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, em uma das suas últimas sessões, transcrevemos a seguir. O primeiro se refere à faixa federal da fronteira terrestre do país, assunto que tem merecido secularmente a atenção dos poderes públicos do Estado Brasileiro e que, no entretanto, mesmo depois de criado o Conselho de Segurança Nacional, veio a ser objeto de dúvidas.*

*Quanto à orla marítima já um aviso de 1818 estabelecia a propriedade da coroa, o que quer dizer o domínio nacional ou federal como se diz depois de proclamada a República. O Império preocupou-se também com a fronteira terrestre, mais merecedora de atenção do que a orla marítima; a estabelecida foi a largura de 10 léguas ou 60 quilômetros, que a República, desde o início, também reconheceu ou determinou, em tese, incluindo na constituição de 1891. Reconheceu, mas sem fixar os limites exatos e daí as dificuldades surgidas e as liberdades que tomaram alguns Estados de fazer cessão de terras da fronteira a torto e a direito, sem mesmo verificar a nacionalidade dos beneficiários. Por ela caberia, segundo a constituição de 91, à União somente a porção de território que "for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".*

*O artigo constitucional, em vez de simplificar ou precisar, como fez a lei do Império, tornou tudo vago, impreciso, dependendo de observações ou estudos técnicos e militares para a fixação da zona, que não seria uma faixa exata para a toda a fronteira, visto que dependeria das condições do terreno. Cada Estado, sem critério algum resultante do estudo sério, entendeu fazer das suas fronteiras um objeto de concessão ou concessões de todo o gênero.*

*O Dr. Sá Filho, procurador geral da Fazenda Nacional e membro da Comissão dos Estados foi, perante esta, o relator de uma consulta do Conselho de Segurança Nacional e o seu parecer conclue propôndo a medida urgente, da parte do Governo Fe-*

*deral junto ao Governo dos Estados, declarando que é do exclusivo domínio da União a faixa fronteiriça internacional, com uma profundidade de 10 léguas. A conclusão está fundamentada numa série de razões que constituem um apoio magnífico e que merece a melhor atenção dos doutos, como dos homens de governo.*

*O segundo parecer, firmado pelo operoso membro da Comissão dos Estados, Sr. Gontijo de Carvalho, estabelece doutrina ou traça normas gerais para procedimento dos governos locais relativamente à concessão de auxílios e subvenções. O decreto-lei n. 1.202 determinou que aos Estados não é lícito dar auxílios e subvenções que não estejam de acordo com lei anteriormente votada, sem aprovação do Presidente da República. É evidente que esta lei de subvenções e auxílios, como qualquer alteração que se lhe faça, depende de aprovação do Chefe do Governo Federal.*

*Se assim não acontecer, o disposto no decreto n. 1.202 ficaria nulo, porquanto os Estados escolheriam as normas que bem entendessem, alterando no momento que lhes conviesse e, assim, ficaria tudo ao critério ou à ausência de critério dos governos locais, estaduais ou municipais. Aprovada a lei pelo Presidente da República, todo e qualquer auxílio ou subvenção se tornará um mero ato administrativo ou executivo, pois se tratará apenas de verificar se o beneficiário se encontra nas condições legais e de se marcar o quantum que lhe deve caber, de acordo com a verba consignada na lei orçamentária.*

*Uma coisa tão simples não foi bem compreendida pelas autoridades locais de alguns Estados, que tiveram da Comissão dos Estados o aviso de que seria necessário fazer as leis locais sobre a matéria enviando-as à decisão do Presidente da República. O parecer do Sr. Gontijo de Carvalho, aprovado pelo Sr. Ministro da Justiça, coloca em termos precisos e claros a questão, afastando quaisquer dúvidas.*

O. P.

## A FAIXA DA FRONTEIRA

Parecer do Dr. Sá Filho

N. 2.256-40. — O Império prestou ao Brasil o maior dos serviços, defendendo e garantindo a sua soberba unidade territorial. Não se limitou, porém, a realizar essa obra incomparável: procurou preservar essa unidade, cercando o território nacional, nas suas fronteiras marítimas e terrestres, da extensa faixa de terras confiadas à propriedade e à defesa do poder central. Essa esplêndida armadura do solo pátrio, que é do domínio da União sobre as fronteiras, constitue-se dos terrenos de marinha e de zona da fronteira terrestre.

Os primeiros, segundo a Ordem Régia, de 21 de outubro de 1710, deviam ficar "desimpedidos para qualquer incidente do serviço do Rei e defensa da terra".

A propriedade nacional sobre esses terrenos foi sempre reafirmada pela legislação portuguesa. Como dizia o aviso de 18 de novembro de 1818 :

"tudo que toca à água do mar e acresce sobre ele é da Coroa, na forma da Ordenação do Reino, e que de linha d'água para dentro, sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para serviço público . . ." e se pode haver posses de uns vizinhos para outros, nunca a pode haver contra a Coroa que tem o domínio e a sua intenção declarada na lei . . . (V. Madruga, *Terrenos de marinha*, vol. 1, pág. 75).

Para regular as concessões de aforamento dos terrenos de marinha por parte do Governo Geral e definir o seu regime, aludido nas leis de 15 de novembro de 1831, n. 66, de 1883, n. 38, de 1834 e n. 1.114, de 1860, foi expedido o decreto n. 4.105, de 1868, que constitue o assentamento da matéria.

Ficou assim firmado pelo direito do Império, que os terrenos de marinha pertenciam ao Governo Central.

Deles não cogitou expressamente a Constituição de 1891, pelo que doutos juristas, como Félix dos Santos, Coelho Rodrigues, João Luiz Alves, Araujo Castro e Alfredo Valladão, e alguns

Estados, como o da Baía e Espírito Santo, sustentaram haverem sido transferidos ao domínio estadual, juntamente com as terras devolutas. Outros, porém, não menos autorizados como Aristides Milton, Carlos de Carvalho Clovis Bevílaqua e Carvalho de Mendonça demonstraram, vitoriosamente, a distinção entre terras devolutas e de marinhais e concluíram pela persistência do direito da União.

Contra o domínio dessa, chegou a ser votado de 1893 a 1896 um projeto de lei, fulminado pelo veto de Prudente de Moraes, que afirmou, sabiamente, caber à União, como supremo dever, a defesa da soberania e integridade nacional, pelo que lhe teria de ser reservada a necessária faixa de terra à beira-mar. E o veto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 29 de julho de 1896.

Finalmente, Epitácio Pessoa, como procurador geral da República deu a essa controvérsia, na frase de Carvalho de Mendonça, o golpe de morte, esgotando a questão e fazendo do domínio da União sobre os terrenos de marinha um verdadeiro truismo em nosso direito administrativo. O Supremo Tribunal adotou suas razões no acordão de 31 de janeiro de 1905 (*O Direito*, vol. 97, pág. 114).

Em relação à fronteira terrestre, não foi menos sábia a legislação do antigo regime, inspirada no direito das gentes.

De fato, ensina o insigne Lafayette :

"A contiguidade, com território estrangeiro determina certas relações de direitos especiais com relação à lei criminal, à segurança e defesa, à administração fiscal, à propriedade limítrofe, às serventias e passagens . . . Costumam os Estados marcar, para fronteiras, uma zona mais ou menos larga . . ." (*Dir. Int. Pùb.* vol. 1.º, § 87).

A segurança da integridade nacional, dependente da inviolabilidade das fronteiras, haveria de ser confiada ao poder central, como representante

da soberania do país. A ele, pois, teria de incumbir a guarda da zona fronteiriça, como bem o demonstrou Solidonio Leite (artigos no "Jornal do Brasil", de setembro de 1939).

Essa zona, reservada ao Império, foi fixada em 10 léguas, nos limites com países estrangeiros (art. 1.º da lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 e arts. 82 e 86 do decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854).

O domínio da União sobre essas terras foi confirmado pela Constituição de 1891 de modo mais preciso do que o fez em relação aos terrenos de marinhas.

Mandava o art. 63 do projeto primitivo que por lei fosse distribuída aos Estados certa extensão de terras devolutas "aquem da zona da fronteira da República". Mas a Comissão dos 21 propôs a transferência aos Estados das terras devolutas, "cabendo à União somente as que existem nas fronteiras nacionais, compreendidas dentro de uma zona de cinco léguas" e as necessárias às construções ferroviárias.

Defendeu a bancada riograndense do sul, pela voz de Homero Batista, a manutenção daquela faixa. Prevaleceu, entretanto, a emenda Júlio de Castilhos, deixando de fazer a fixação. Se aprovada a emenda anterior estaria derrogada a lei de 1850. Ao contrário, essa foi respeitada, como se infere da combinação dos arts. 64 e 81 do Estatuto de 1891.

Reza o art. 64 :

"Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

Interpretam-no eméritos constituintes (*Ejus est interpretari cuius est condere legem*).

Assim se manifestou Aristides Milton :

"A lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, art. 1.º, e o decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, arts. 82 a 86, não revogados nessa parte, mandam reservar nas fronteiras 10 léguas para colônias militares e para serem distribuídas gratuitamente aos colonos e ou-

tos povoadores". (A Constituição do Brasil, 2.ª edição, pág. 337).

Acompanha-o seu eminente colega Amaro Cavalcanti :

... "Parece-nos todavia que a União tem ainda uma extensão considerável de terras, que são do seu exclusivo domínio, — fundando-se este em dois títulos irrecusaveis : *primeiro*, as terras situadas nos limites do Brasil com países estrangeiros, em *uma zona de dez léguas*, de que fala a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, — as quais foram evidentemente *excetuadas* na parte do art. 64 da Constituição Federal que reza : 'cabendo à União a porção de território, que for indispensável para a defesa das fronteiras, etc., etc., segundo as que constituem o chamado Território das Missões ...'" (Elem. de Fin., pág. 110).

São do mesmo parecer o conselheiro Barradas (*Questões de limites*), Solidonio Leite (*op. cit.*) e J. M. Mac.-Dowell (*Fronteiras Nacionais*).

Coube ainda ao colendo Supremo Tribunal Federal completar o grande serviço prestado ao Brasil, a propósito dos terrenos de marinha, afirmindo definitivamente o domínio da União sobre a faixa de 10 léguas da fronteira terrestre.

Fê-lo, da primeira vez, pelo acordão de 23 de maio de 1908, confirmando a sentença do juiz federal no Paraná, o insigne M. J. Carvalho de Mendonça, da qual se destacam os seguintes considerandos .

"Considerando que *nada mais pode interessar* a uma nação livre do que a guarda e rigorosa fiscalização de suas fronteiras, já no ponto de vista militar, já sob a consideração comercial ;

Considerando que, na conformidade das disposições do art. 83 da Constituição Federal, *acham-se em pleno vigor* a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, e o decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 que, respectivamente, em seus arts. 1.º 82 e 86, *mandam reservar nas fronteiras dez léguas para colônias militares*.

Considerando que *tais leis não colidem* com o art. 64 da Constituição que entregou aos Estados *as terras devolutas*, pois que aí

mesmo ficou reservada, como pertencente à União, a porção delas que necessária fosse para a *defesa das fronteiras*, fortificações, construções militares, etc.

Considerando que o *silêncio* da Constituição no citado art. 64, quanto ao *estabelecimento de colônias militares*, foi um simples meio de *evitar a redundância*, pois que *elas não podem deixar de ser consideradas como elemento*, como meios inseparáveis, da *defesa das fronteiras*, pois que sua essência é constituir pontos de observação (art. 1.º do decreto n. 4.662, de 12 de novembro de 1902) ;

Considerando, pois, que a *zona de dez léguas de fronteira constitue domínio da União*, sendo, portanto, *irritas e nulas todas as vendas de terras ali feitas pelo Estado*... (Fronteiras Nacionais Adv. J. M. Mac-Dowell, 2.ª edição, págs. 91 e 92).

No mesmo sentido podem ser citados os acórdãos do Supremo Tribunal de 31 de janeiro de 1905 (Mendonça Azevedo, *A Constituição Fed. interp.*, pág. 201, de 20 de abril de 1933, *Arquivo Judiciário*, vol. 28, pág. 154).

De acordo com a lição dos constitucionalistas e o pronunciamento uniforme do Judiciário, a Administração Federal tem afirmado a sua jurisdição sobre a faixa lindreira. Solidonio Leite cita, nessa orientação, o aviso n. 26, de 17 de março de 1904.

Não podia, pois, haver dúvida de que estivesse em vigor a lei de 1850, quando foi promulgada a Constituição de 1934. E essa no art. 20, como a de 1937, no art. 36, declararam pertencer à União, os bens a que as leis vigentes atribuem essa propriedade. Entre esses, Pontes de Miranda compendia a porção de território necessária à defesa e de que a União se apropriou *ex vi* do art. 64 da Constituição de 1891, (Coment. à Const., vol. I, pág. 431).

Isto posto, o domínio da União sobre a zona de 10 léguas passou a ter fundamento constitucional e não poderá ser alterado por lei ordinária.

Sem atingirem essa situação, aqueles Estatutos proibiram a concessão de terras, sem a audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, dentro de uma faixa de 100 (art. 166 da Constituição de 1934) ou 150 quilômetros (art. 165 da Cart. de 1937) ao longe das fronteiras.

O decreto-lei n. 1.164, de 18 de março de 1939, sem fazer menção ao preceito constitucional,

veio dispor sobre as concessões de terras, vias de comunicação e instalação de indústrias na zona fronteiriça. E sobre o estabelecimento de colônias militares foi expedido o decreto-lei n. 1.351, de 16 de julho de 1939.

Infelizmente, segundo o suave advérbio empregado pelo exímio Dr. Orozimbo Nonato, consultor geral da República, o citado decreto-lei n. 1.164, como o decreto-lei n. 1.611 e de modo destacado o decreto-lei n. 1.968, de 17 de janeiro de 1940, deixam insinuar dúvidas ao propósito do domínio daquela extensa faixa. Esse último diploma no art. 5.º, § 2.º, refere-se às terras públicas compreendidas nos 30 primeiros quilômetros, como pertencentes à União.

Não exclue, porém, esse domínio de outro tanto restante. Se foi essa a intenção, poder-se-á dizer, como Pontes de Miranda, do art. 17 n. X da Constituição de 1934, que a ignorância técnica dos seus elaboradores não lhe permitiu levar a cabo um dos maiores golpes contra o interesse nacional (Cf. Coment. à Cart. de 1934, vol. I, pág. 420).

Efetivamente, a referência aos 30 quilômetros foi feita para a providência da distribuição das terras pelo Ministério da Agricultura. Além disso, o legislador ordinário não poderia reduzir o direito de propriedade da União consagrado pelo texto constitucional.

Tem razão, o Dr. Leal Mascarenhas quando critica a redação titubeante do infeliz dispositivo e demonstra não poder arrimar-se em Barbalho. Esse ilustre constitucionalista, que defendeu o domínio das municipalidades sobre os terrenos de marinha, não se mostra entusiasta do art. 64 do primeiro estatuto republicano, mas também nada diz peremptoriamente que justifique interpretá-lo, como reduzindo para a metade, a porção de terras necessária à defesa e fixada pela legislação de 1850 e 1854. A citação da emenda da Comissão de 21 não é de molde a sufragar essa exegese; ao contrário, a sua rejeição revela o propósito da Constituinte de repelir aquela limitação.

E', pois, de urgente necessidade, como o afirma excelentemente o Dr. Orozimbo Nonato, que se enuncie e proclame o domínio da União, domínio exclusivo, sobre a faixa de 10 léguas de fronteira terrestre. Sente-se, apenas, discordar do douto consultor quando aconselha a decretação de lei nesse sentido, o que se afigura desnecessário. As leis existem e tiveram mesmo a consagração constitucional, conforme o demonstra o insigne Mestre.

Antes seria conveniente que o Ministério da Justiça, no uso de suas atribuições e mantendo a tradição brilhante dos primeiros anos da República, expedisse um *aviso-circular* aos interventores de todos os Estados fronteiriços, declarando-lhes, de acordo com o fulgurante parecer do Dr. Orozimbo Nonato, que é do domínio exclusivo da União a faixa de 10 léguas da fronteira nacional.

Feito esse expediente, poderia esta Comissão incumbir a sub-comissão técnica de terras de es-

tudar e propor as providências conducentes à regularização da propriedade federal sobre essa extensa zona.

Dessas medidas ter-se-á de dar conhecimento ao Conselho de Segurança Nacional, em resposta ao seu ofício de 14 de novembro último.

Sala da Comissão, em 3 de abril de 1941. —  
Sá Filho.

Nota. O Sr. Ministro aprovou as três conclusões do parecer supra transcrito.

### Concessões estaduais de subvenções e auxílios

É o seguinte o parecer apresentado à Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais pelo sr. Antonio Gontijo de Carvalho e aprovado pelo Ministro da Justiça :

É ato executivo fixar a verba global e o "quantum" a ser distribuído a cada uma das sociedades que devam ser beneficiadas.

Mas as condições a fixar, para que cada sociedade ou instituição receba o auxílio, devem constar de uma lei especial do senhor Presidente da República.

Assim entende a Comissão, interpretando o decreto-lei n. 1.202, que nos rege.

Se assim não for, ficará a inteiro arbitrio dos governos locais, estaduais ou municipais, a concessão dos auxílios, pois lhes caberá examinar, livremente as condições de cada instituição, a verba global a incluir-se no orçamento e ainda o "quan-

tum" que deverá distribuir-se a cada uma das instituições.

Esse arbítrio é que não admite o decreto-lei n. 1.202, quando exige no art. 45 que a distribuição seja feita na forma da lei e no parágrafo único desse artigo, ao declarar :

"O interventor ou governador, não poderá conceder subvenção ou pensão não prevista em lei, sem autorização expressa do Presidente da República".

Se a subvenção não está prevista em lei, sem a aprovação do senhor Presidente da República não pode ser aprovada. Não é suficiente que a verba esteja consignada no orçamento, pois a lei orçamentária não cria direitos, apenas atende a direitos.

Não procedem, portanto, as observações feitas pelo Departamento Administrativo de Minas Gerais, ao contrádir a tese da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais.

# TRADUÇÕES

## Treinamento para o Serviço Público

CLARENCE E. RIDLEY e LYMAN S. MOORE  
in "The Annals of The American Academy of Political  
and Social Science"

A idéia de treinamento para o serviço público está atravessando uma fase de renascimento.

Os *founding Fathers*, interessados em que o serviço público fosse o mais perfeito possível, estabeleceram as condições básicas do sistema de mérito no governo nacional. Nos vários planos de universidade nacional esboçados com carinho por Washington, Jefferson, Madison e John Quincy Adams encontram-se traços embrionários de uma filosofia e de um método de treinamento para o serviço público.

Para os adeptos da filosofia de Jackson, com seus conceitos gêmeos de rotação no serviço e apropriação dos despojos pelo vencedor, o treinamento dificilmente poderia constituir um elemento digno de consideração. Se homem de inteligência comum pôdiam bem servir ao público, com eficiência, não havia necessidade urgente de dotar os funcionários públicos de conhecimentos especiais e competência. Não é de admirar, pois, que durante o período médio da história americana as instituições educacionais se dedicassem às carreiras comerciais e às profissões liberais — com exclusão do serviço público — uma vez que, com o objetivo de preparar seus alunos para ocupações mais práticas e terrenas, tinham abandonado o ensino teológico dos tempos coloniais.

Durante 1840 e 1850, manifestaram-se sinais de um interesse crescente pelas funções sociais do Governo, interesse que naturalmente viria reforçar a idéia de um treinamento especial para o serviço público. Entretanto o irreprimível conflito que durante trinta anos consumiu a energia nacional, culminando afinal na Guerra Civil, supriu e cortou pela raiz toda atividade que lhe fosse estranha. Monopolizou o tempo e o pensamento dos estadistas de então, impedindo a possibilidade de se dar uma direção mais competente e eficaz aos negócios do governo. Concorrentemente formava-se um sistema de educação para o homem comum, independentemente de suas relações com o governo e, portanto, sem preocupações quanto ao preparo dos servidores públicos.

### DA GUERRA CIVIL À GUERRA MUNDIAL

O período de reconstrução e os anos que se seguiram imediatamente caracterizam-se pela péssima qualidade do governo americano — corrupção generalizada em Washington a par de politicagem da peor espécie, nos Estados e Municípios. Devido às flagrantes violações dos padrões da ética comum, durante estes anos, o governo dos Estados Unidos adquiriu uma reputação desagradável que estigmatizou o serviço público, tornando-o "intocável" e dele afastando os melhores elementos do nosso tão gabado sistema educacional.

Enquanto isso o comércio crescia a passos de gigante, os progressos científicos eram rápidos, a procura de profissionais era enorme — e os atrativos e possibilidades dos negócios particulares conquistaram a juventude.

A inquietação social generalizada, de 1890, resultante da depressão nos negócios, da crise agrícola, das perturbações da moeda, do fechamento da fronteira e de outros fatores, confiou ao governo, nas suas esferas federal, estadual e municipal, funções dia a dia mais complexas. Os governadores mais progressistas elaboraram programas radicais baseados nos conceitos da justiça social. E um estado — Wisconsin — chegou a por em prática o programa de seu governador. A Universidade de Wisconsin, por intermédio de John Rogers Commons, aproveitou a oportunidade para introduzir no serviço público do Estado e no de sua metrópole — Milwaukee — jovens formados em ciência política e economia, de maneira a garantir a competente gestão administrativa desse programa legislativo.

Em 1906, o *New York Bureau of Municipal Research* iniciou sua brilhante carreira e, em 1911, inaugurou um curso prático de treinamento, do qual saíram muitos administradores competentes.

O primeiro esforço organizado, quanto ao treinamento em bases mais amplas, apareceu em 1912 com a designação, por parte da Associação

Americana de Ciência Política, de uma Comissão de Treinamento Prático para o Serviço Público. Por inspiração da última é que se realizou no ano de 1914, em Nova York, e por convocação do prefeito John Purroy Mitchell, a Conferência Nacional de Universidades e Serviços Públicos. Daí nasceu a Associação Pró Treinamento no Serviço Público, que publicou um jornal de vida curta — o *Servidor Público* — em 1916 e 1917.

O treinamento para o serviço público monopolizou toda a atividade da Associação de Universidades Urbanas, em suas primeira e segunda reuniões de 1914 e 1915. A Universidade de Michigan reconheceu uma nova forma de administração municipal, estabelecendo um novo curso para *city managers*, em 1914. E a Universidade de Cincinnati iniciou seu programa de cooperação com aulas acompanhadas de trabalhos práticos, na indústria e na administração pública.

A Guerra Mundial interrompeu este movimento inicial, justamente quando prometia grandes progressos na administração pública.

#### DEPOIS DE 1920

O movimento reiniciou-se em 1920, quer quanto ao treinamento prévio, quer quanto ao treinamento em serviço. Desta vez a ação se desenvolveu num campo mais amplo e com bases mais sólidas. Universidades e escolas reconheceram a administração pública como disciplina independente, que merecia a atenção não apenas do candidato a emprego público mas também do estudante que busca uma cultura geral capaz de prepará-lo para uma vida melhor e mais inteligente. Ao passo que só duas ou três universidades tinham iniciado cursos de administração pública antes da guerra, em 1926 pelo menos dezoito instituições mantinham tais cursos, trinta e uma em 1931 e oitenta e uma em 1936.

As ligas estaduais de municipalidades cresceram em número, iniciando programas de treinamento. Esses programas a princípio destinavam-se a policiais e bombeiros, mas depois estenderam-se funcionários municipais, superintendentes de serviços de águas agentes de compras, procuradores municipais e outros. Tais cursos de treinamento desenvolveram-se a ponto de em cinco anos — de 1931 a 1935 — mais de 44.000 funcionários municipais se inscreverem nas escolas mantidas por quinze ligas estaduais.

Para uns poucos ramos especializados do serviço público instituiu-se um treinamento prévio específico. De todos esses, o mais extensivo é o sistema de preparo de professores, ministrado por universidades e escolas normais, de costa a costa do país, o qual todos os anos faz ingressar na instrução pública milhares de pessoas habilitadas. As aulas e a prática profissional constituem os métodos de ensino adotados. O trabalho social já é reconhecido como uma profissão independente, que justifica um ensino universitário especial. Assim, temos a Escola de Administração do Serviço Social, na Universidade de Chicago, e outros cursos superiores mantidos por um grande número de instituições que conferem o diploma de bacharel em serviço social.

Diversas escolas agrícolas instituíram um programa especial para os futuros agentes rurais, que servem a três governos simultaneamente: federal, estadual e municipal.

Outros exemplos de treinamento especial são os cursos de silvicultura do *Michigan State College* e das Universidades de Califórnia e Wichita; o programa específico de saúde pública oferecido pelas Universidades John Hopkins e de Virgínia, Colúmbia e Michigan; o curso superior de *city management* da Escola de Agricultura e Mecânica de Texas; os trabalhos honoríficos de administração pública da Universidade de Stanford; um curso de administração pública, de dois anos, da Universidade de Siracusa; o curso unificado de administração local da Escola Kalamazoo; e o *curriculum* sobre planejamento urbano da Universidade de Illinois. As escolas de biblioteconomia e as que preparam candidatos para o Serviço Exterior são numerosas demais para serem citadas.

Não é possível fazer um cálculo estatístico sobre as atividades de treinamento; queremos assinalar porém que, das 126 universidades e escolas que responderam ao questionário distribuído em 1936, só onze não se dedicavam ao treinamento para o serviço público.

#### FILOSOFIAS DO TREINAMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

Há várias filosofias sobre o papel que as universidades e escolas devem representar no treinamento para o serviço público. Uma corrente é de opinião que a cultura geral adquirida num programa de humanidades constitui a melhor contri-

buição que essas instituições podem fazer para o preparo dos futuros funcionários públicos.

Outras instituições concordam com essa tese fundamental mas julgam necessário acrescentar um programa suplementar, constante de :

1) um curso de administração pública, que tanto é útil às profissões liberais como às técnicas e científicas ;

2) um serviço de orientação para os estudantes que aspiram às carreiras públicas, afim de compor o conteúdo de seus cursos e, caso necessário, para atender a suas necessidades especiais, contornar os requisitos de ingresso exigidos pelas repartições, inclusive o de possuir o candidato este ou aquele diploma.

Diversos estabelecimentos de ensino adotaram essas duas soluções. A maior parte das instituições desse segundo tipo não considera seus diplomados habilitados para um serviço público específico mas julga que lhes deu uma cultura geral sobre os aspectos públicos da vida — o que aproveita também aos estudantes que ingressarem nas empresas particulares.

No questionário a que já nos referimos, perguntava-se às instituições se consideravam seu ensino como "geral" ou "específico". Das 115 universidades e escolas que se dedicam a atividades de treinamento para o serviço público, 58 responderam — geral ; 50, — geral e específico ; e 4 — específico, apenas.

A popularidade do ensino elementar de administração pública manifesta-se pelo número de estabelecimentos que mantinham cursos dessa natureza em 1936 — oitenta e um, no mínimo. É significativo o fato de trinta e oito dessas escolas terem iniciado os cursos nos últimos cinco anos. O ensino é ministrado nas séries mais atrasadas e nas mais adiantadas, basendo-se na presunção de que a administração apresenta alguns característicos e problemas — e talvez mesmo princípios — comuns a todos os níveis e funções do governo. O estudante habitua-se, assim, a enfrentar problemas que inevitavelmente encontrará, à proporção que for progredindo na carreira de sua especialidade.

Alem disto, as escolas profissionais estão deliberadamente dedicando maior atenção aos aspectos social e governamental das disciplinas que constituem seu campo de conhecimento.

As escolas de engenharia já contam com um número maior de cursos de planejamento urbano,

em complemento aos cursos tradicionais de projeto e construção de rodovias. O Instituto de Tecnologia de Massachussets já anunciou um novo curso de cinco anos destinado a preparar cientistas e engenheiros para o serviço público, o qual, indubitablemente, compreenderá uma boa porção de trabalho sobre ciências sociais. As Escolas de Medicina estão dando maior expansão aos aspectos públicos de seu trabalho. E as Faculdades de Direito trabalham cada vez mais no relativamente novo porem florescente ramo do Direito Administrativo.

Esta tendência de especialização — note-se — não se aplica apenas aos estudantes que visam o serviço público. Pelo contrário: com o aumento das relações entre a administração pública e a indústria, e a influência crescente do serviço público sobre os negócios particulares, um treinamento, dessa natureza visa também preparar pessoas para funções de destaque em empresas particulares. Este ponto é assinalado nos anúncios do novo curso de administração pública da Escola de Administração Comercial, da Universidade de Harvard.

A-pesar-de todos estes progressos, só em muito poucas instituições se *preparam* conscientemente profissionais para o serviço público.

Um serviço de orientação para os estudantes com vocação para as carreiras públicas assume grande importância com o aparecimento de novas profissões, para as quais o preparo não pode restringir-se a um campo especializado. Por exemplo: controle de erosão do solo (agricultura e engenharia), habitação (sociologia, economia e engenharia) ; e finanças públicas (economia e ciência política). Só rompendo as muralhas existentes entre as Faculdades pode o estudante fazer os cursos de que necessita, para essas e outras ocupações "combinadas". Citam-se entre as instituições que adotaram esta segunda filosofia de treinamento prévio as Universidades de Wisconsin, Minnesota e Chicago.

#### TREINAMENTO ESPECÍFICO PRÉVIO

Uma terceira categoria de instituições educacionais que se dedicam ao treinamento prévio está oferecendo um ensino específico. Já nos referimos à natureza de alguns destes tipos específicos de treinamento, os quais, quase sempre, só se fazem quando é possível determinar, com o assentimento geral, um conjunto definido de disciplinas a lecionar e quando se verifica uma procura de profis-

sionais especializados nesse conjunto de conhecimentos.

A *School of Citizenship and Public Affairs*, da Universidade de Siracusa, constitue uma exceção notável. Quando ainda não havia procura de técnicos em administração municipal e quando havia grande divergência quanto ao programa a adotar-se, esta instituição iniciou em 1923, um curso superior de um ano, para o preparo de administradores municipais. Recentemente o curso foi ampliado para dois anos, abrangendo todo o campo da administração pública. Esse programa vem sendo executado na convicção de que a administração tem, em si mesma, um conteúdo definido que pode ser ensinado. Muitos graduados em Siracusa tem ingressado em empregos públicos ou quase públicos.

Outras instituições que têm seguido esta política (sem possuir, entretanto, um programa tão definido) são as Universidades de Stanford, Califórnia e Northwestern. O ensino da nova Escola Litauer de Administração Pública, da Universidade de Harvard — que recebeu recentemente uma subvenção de vários milhões de dólares — talvez adote esta terceira filosofia em seu curso superior.

Que reserva o futuro para o treinamento prévio por parte de escolas e universidades? Antes de tudo — experimentação. Felizmente os métodos de treinamento prévio não se adaptam a um molde único. Cada universidade continuará a ministrar o ensino que for mais adequado a seus recursos, faculdades e alunos.

A primeira razão por que as universidades hesitam em se arriscar num programa mais amplo de treinamento para o serviço público é o medo de que seus alunos não sejam aceitos pelo governo e que nada mais possam fazer, por estarem preparados de maneira muito especializada. Por outro lado, o governo encontra dificuldade em aproveitar jovens dotados de "preparo geral" em matéria de serviço público mas não equiparados para um tarefa específica. E' o que sugere a conveniência de encorajar os estudantes a acrescentar à sua cultura geral — como meio de abrir a primeira porta do serviço público — um ou dois "instrumentos de trabalho" como seja contabilidade, estatística, estenografia, etc.

Devido à grande importância do fator procura no mercado do trabalho, seria conveniente analisar minuciosamente o serviço do governo, de maneira a descobrir quais e quantos cargos ade-

quados há para pessoas diplomadas em faculdades; qual o preparo exigido e quais os passos necessários para se conseguir o cargo inicial da carreira. Isto já se fez com referência a alguns setores da administração federal, numa conferência de professores de universidades e administradores públicos, realizada na Universidade de Minnesota, em 1931. Tal estudo deve ser estendido a outros níveis de governo, afim de que se possa estabelecer a indispensável correlação entre a administração pública e o sistema educacional do país.

#### OS PROGRAMAS DO GOVERNO PARA O TREINAMENTO EM SERVIÇO

O treinamento prévio, entretanto, é apenas uma face da questão. Resta o treinamento em serviço, não realizado por instituições de ensino pois que constitue um dever precípua do próprio governo, que dele se utiliza como meio de elevar seus padrões de execução.

O programa mais extensivo executado por uma repartição oficial talvez seja o da Escola Superior do Departamento de Agricultura. Seu ensino compreende não apenas a matérias científicas, altamente técnicas, mas também princípios de administração pública e administração de pessoal. Vários milhares de funcionários ali se matriculam anualmente, muitos dos quais pertencentes a outros departamentos que não o de Agricultura.

O *Bureau of Standards* também mantém cursos semelhantes mas em menor escala; e é possível, em cada caso individual, orientar os trabalhos dos cursos de maneira que os alunos possam colar grau em alguma instituição de ensino. O curso de seis semanas do Bureau Federal de Investigação merece menção especial porque se destina a policiais das três esferas do governo: federal, estadual e municipal. Dispõe também de um método especial destinado a treinar homens capazes de retransmitir o treinamento recebido às forças policiais de que fazem parte.

Já nos referimos ao programa cooperativo das ligas estaduais de municipalidades. De todos esses o mais amplo é o da Conferência de Prefeitos do Estado de Nova York, que atingiu a 28.000 funcionários, de 1931 a 1935. Deve-se esperar um grande desenvolvimento desses programas em todos os Estados pois a lei George-Deen, recentemente publicada, permite a concessão de subvenções federais aos departamentos estaduais de educação voca-

cional que se dedicarem ao treinamento para o serviço público.

Algumas cidades tomaram iniciativas isoladas no sentido de proporcionar treinamento a seus funcionários. A municipalidade de Nova York manda atualmente doze bombeiros para a universidade, custeando as despesas relativas a um curso de quatro anos. Memphis — em Tennessee — mantém um curso anual para os inspetores sanitários de seu departamento de saúde pública, o qual comprehende estudos de epidemiologia, bacteriologia e química.

Winnetka, em Illinois, adotou um plano interessante: encoraja seus empregados a se aperfeiçoarem fora da repartição, à própria custa; mas indeniza todas as despesas, mediante prova satisfatória de conclusão dos trabalhos.

E assim muitas outras cidades poderiam ser citadas.

#### ATIVIDADES DE ASSOCIAÇÕES E UNIVERSIDADES PROFISSIONAIS

As organizações profissionais de funcionários públicos interessam-se cada vez mais pelo treinamento em serviço. E' natural que essas associações se interessem pelo aperfeiçoamento de seus membros. Algumas vezes, porém, um programa de treinamento encontra oposição da parte de figuras representativas da profissão, que temem os futuros concorrentes. Além disto há quem julgue que o aperfeiçoamento de membros cujas habilitações não bastavam para o ingresso na profissão dificulta o levantamento do nível cultural da classe.

Essa atitude necessariamente da lugar a uma opinião razoável: o período de treinamento nunca se completa pois a maioria dos funcionários deve ter oportunidades regulares para manter-se em dia com o conjunto de conhecimentos sem que a respectiva profissão não poderia existir.

No verão de 1936, a Associação Nacional de Recreação adotou um interessante sistema de treinamento ambulante, único no gênero. Um grupo de professores-viajantes, com o auxílio de repartições de assistência social, departamentos de recreação e escolas, conseguiu levar este ensino de "saltimbancos" a 3.800 pessoas de dezenas grandes cidades.

O curso por correspondência do Instituto para Treinamento de Administradores Municipais oferece grandes vantagens para os empregados administrativos das municipalidades. Foi iniciado em

1923 pelo *New York Bureau of Municipal Research* e levado avante pela Universidade de Syracuse, até que o Instituto fosse fundado, em 1934, pela Associação Internacional de *City Managers*.

Outras organizações profissionais cooperam com as universidades e as ligas estaduais no desenvolvimento de programas de treinamento.

Umas poucas universidades arriscaram-se a instituir programas de treinamento em serviço. A Universidade de Califórnia do Sul, através de seu centro cívico em *City Hall* e de seus pequenos cursos anuais, atinge anualmente centenas de funcionários na área de Los Angeles. A *American University* iniciou em 1935 um curso extensivo para funcionários federais, no qual se inscreveram universitários e administradores federais. A *Northwestern University* colabora com o departamento de polícia de Evanston na manutenção de pequenos cursos anuais destinados aos policiais do trânsito. A Universidade de Minnesota oferece atualmente uma "bolsa" para funcionários públicos que consigam licença para residir durante um ano na universidade. Entretanto, por ora só umas poucas instituições de ensino (cerca de 20, das 126 que responderam o questionário já citado) dedicam-se ao treinamento em serviço. E com muita razão, pois que a responsabilidade é puramente do governo.

#### O FUTURO DO TREINAMENTO EM SERVIÇO

O futuro do treinamento em serviço depende, em grande parte, da experimentação. Até agora os cursos pequenos (de duas a seis semanas) tem sido o processo de treinamento mais empregado. Tais cursos, porém, usualmente pouco mais fazem que abrir novas perspectivas a empregados trágados pela rotina. Uma vez libertado desta, o funcionário precisa ter oportunidade para continuar se aperfeiçoando. E' o que pode fazer por meio de cursos por correspondência, de trabalhos executados em universidades e de cursos realizados nas repartições públicas. Este último tipo tende a desenvolver-se nos grandes departamentos mas os funcionários das repartições pequenas devem valer-se de um dos dois primeiros métodos de treinamento.

A principal diferença entre os programas de treinamento em serviço e de treinamento prévio consiste em que os primeiros devem abranger apenas os conhecimentos relativos ao cargo exercido pelo funcionário, ao passo que os últimos devem necessariamente concentrar-se na filosofia e na

perspectiva social geradas por uma educação liberal. Como Leonard D. White assinalou, é a diferença existente entre as duas palavras francesas: *préparation* e *formation*.

#### APRENDIZAGEM NO SERVIÇO PÚBLICO

Entretanto, os ótimos resultados que se poderiam esperar desses dois tipos de treinamento são anulados, em parte, pela ausência completa de medidas governamentais referentes ao estabelecimento de uma aprendizagem que complete a transição de jovens, da escola para o serviço público; aprendizagem essa de importância especial no treinamento dos futuros administradores. Os aprendizes administrativos podem ingressar no serviço como:

- 1) praticantes (ou estagiários) administrativos — lugares que o governo reluta em criar;
- 2) assistentes de administradores;
- 3) praticantes em repartições de *staff*.

O último método parece o mais prático para um futuro imediato e reforça a necessidade de dotar os administradores potenciais de conhecimentos que os habilitem para a execução de trabalhos de rotina em — por exemplo — repartições de orçamento ou de pessoal. Ao aprender o trabalho característico dessas, adquirem tirocínio em matéria administrativa e a atitude administrativa. Pela participação no trabalho de *staff* — de planejamento, coordenação e controle — podem preparar-se para a

administração geral, que também envolve estes três elementos.

Só quando o governo deliberadamente criar tais lugares, para os quais poderão ser escolhidos jovens possuidores de uma cultura geral de grau superior, é que as Universidades se sentirão à vontade para levar ao extremo seus programas de treinamento.

E' oportuno citar a medida avançada que a municipalidade de Los Angeles adotou: recruta anualmente dois aprendizes de cada um a das quatro universidades da Califórnia, para seu *Bureau of Budget and Research*, que se aproxima muito de uma pura *staff agency*. Esses aprendizes passam por vários departamentos até que se complete seu treinamento. A aprendizagem é autorizada no orçamento usual e dá direito a uma pensão.

Algumas repartições adotam um sistema semelhante mas nenhuma tão ampla e regularmente como a municipalidade de Los Angeles.

A pedra de toque da democracia no moderno complexo social, é criar uma burocracia suscetível de controle popular. Uma burocracia eficiente deve valer-se de todos os recursos do sistema educacional do país, quer aproveitando em seus serviços jovens da maior capacidade, quer aperfeiçoando continuamente os funcionários já admitidos. Para esta campanha devem associar-se as instituições de ensino e os governos. Nenhum dos dois, isoladamente, pode realizar a tarefa; mas trabalhando juntos poderão demonstrar o acerto da educação popular como um valor social de primeira ordem. E provar que a democracia funciona bem.

## Origens da Educação de Adultos através da Biblioteca<sup>(1)</sup>

(Do livro *A Biblioteca Pública — universidade do povo* — de

ALVIN JOHNSON

O que é novo, relativamente à educação de adultos, é principalmente o nome.

Isto é particularmente verdadeiro quando se trata de educação de adultos por meio de bibliotecas. Quando lançamos uma vista de olhos à história das primitivas bibliotecas norte-americanas, encontramos a idéia de educação de adultos ainda mais dominante do que o é hoje. Virtualmente,

todas as bibliotecas, funcionando em combinação com liceus, associações de moços, e grupos cívicos, ou franqueadas aos leitores por filantropos particulares, eram julgadas estritamente educativas. Não se destinavam ao uso dos jovens, nem eram consideradas auxiliares das instituições educativas regulares, mas sim meios pelos quais homens e mulheres maduros podiam adquirir instrução e cultura.

Relativamente a frequentadores, as primitivas bibliotecas eram, geralmente, limitadas ao que pode

(1) Do livro "A Biblioteca Pública" — universidade do povo, de Alvin Johnson.

ser denominado as minorias dirigentes das cidades. Costumavam ser organizações fechadas, cujos membros eram recrutados da classe média que então surgia — advogados e médicos, detentores dos cargos políticos, comerciantes, industriais, banqueiros, proprietários, capitalistas independentes. Artífices e trabalhadores, que ansiavam por leitura, podiam, na verdade, ser encontrados entre sócios das bibliotecas, mas constituíam exceções.

Naquele período, — ou seja mais ou menos no segundo e terceiro quartéis do século XIX, e compreendendo, ainda, quanto a muitos pormenores, o último quartel do século — o movimento de educação de adultos, incluindo não somente as bibliotecas, mas também os liceus e os clubes de leitura, tinha uma tarefa extremamente importante para fazer. As instituições de ensino formal, colégios, faculdades e academias, eram poucas e pequenas. Além disso, limitavam-se aos tradicionais clássicos programas. Eram indiferentes aos movimentos intelectual e cultural que perturbavam o pensamento europeu. O aluno típico, que concluirse curso numa faculdade ou academia entre 1850 e 1860, dificilmente teria ouvido falar de Bentham, Malthus ou Mill. Mesmo que tivesse ouvido alguma coisa a respeito de Darwin, não seria o bastante para alterar seu ponto de vista ortodoxo sobre a origem do homem. Roberto Owen poderia ter sido apenas um nome para ele e Karl Marx, nem mesmo isso. Saberia, talvez, que existira um Hegel, autor de estranhas e confusas doutrinas, cuja popularidade declinava mesmo na Alemanha. Na última parte desse período, o pensamento religioso europeu se encontrava profundamente perturbado pelo "alto criticismo", mas nada disso se refletia no pensamento dos "colégios" norte-americanos. Nas aulas, nunca o estudante ouvira falar de Dickens e Thackeray, Victor Hugo e Balzac. Como estudante, ele estava longe mesmo de Bancroft, e do começo da História Norte-Americana, da corrente de idéias políticas, que se avolumava então, simbolizada pelos nomes de Webster, Clay, Calhoun, Douglas, Lincoln. Se ele soubesse alguma cousa a respeito disso, era através de seus contactos com o pensamento leigo.

A grande maioria da classe média era desprovida das vantagens de uma educação básica. Mas possuidores ou não dessa educação, achavam nos livros um mundo novo e rico. Hoje seria impossível calcular o número de pessoas atingidas por esse primitivo movimento educacional. Não há dúvida de que era um movimento inexpressivo, rela-

tivamente à população geral. Era, entretanto, bastante grande e importante para, eventualmente, acordar as escolas de seu sono medieval e oferecer o apoio necessário para as primeiras tentativas no sentido de um desenvolvimento universitário. E, o que é mais importante para o nosso fim, esse movimento preparou o caminho para a biblioteca pública, tal como a conhecemos hoje. Na última parte do século XIX, a democracia emergente exigia acesso franco aos livros para toda a população. Cada vez mais, as bibliotecas de grupos associados se transformavam em bibliotecas públicas, mantidas, pelo menos em parte, por fundos públicos. Foi dado grande impulso a esse movimento pelas doações de edifícios para bibliotecas, através de todo o país, feitas por Andrew Carnegie, cuja concepção de biblioteca era quase inteiramente a de uma instituição educacional, que proporcionava a homens e mulheres a faculdade de aperfeiçoar a sua educação formal ou compensar as suas deficiências.

Por volta da passagem do século, as bibliotecas públicas, então em plena expansão, eram chefiadas, na maior parte, por homens e mulheres que haviam tido acesso ao trabalho bibliotecário, acidentalmente; que, possuidores, ou não, de um curso básico, eram particularmente simpáticos às correntes liberais de pensamento emanante da inteligência leiga. Consideravam-se educadores, que trabalhavam em um campo especialmente fecundo. Tentavam alcançar o maior público possível, mas educacionalmente. Alguns deles ainda dirigem bibliotecas; outros educaram os sucessores segundo seus próprios pontos de vista. Visitando algumas de nossas bibliotecas públicas, percebe-se uma suítil influência de uma idade ouro na arte de administrar bibliotecas, penetrando através da rotina tirânica dos processos comuns de biblioteca.

Era inevitável que, com a expansão e democratização da biblioteca pública, outras funções, além da educativa de adultos, absorvessem cada vez mais os fundos da biblioteca e a energia do pessoal. Coleções mais vastas e mais gerais de livros tornaram-se um requisitivo imperativo. O princípio de que a biblioteca existe para satisfazer a necessidade de leitura de todo cidadão, parece que fez cair a responsabilidade para determinar as tendências sobre o público, e não sobre a biblioteca. O número de assuntos coberto pela coleção de livros, que é uma concepção extensiva, ao invés de educação, que é uma intensiva, tornou-se um critério aceito na atividade bibliotecária bem sucedida. Os bibliotecários comparavam ansiosamente as estatís-

ticas de empréstimo das outras bibliotecas, e se alegravam ou se abatiam, caso as suas estatísticas fossem superiores ou inferiores. Se o público desejava ficção de segunda ou de terceira qualidade, isto tinha que lhe ser oferecido, e, rapidamente, enquanto todos falavam a respeito de um livro e desejavam lê-lo. Achavam-se nas estantes das bibliotecas vários exemplares de livros que um ano antes todos desejavam ler, mas que hoje ninguém mais procura. A praxe de uma certa biblioteca inglesa, que compra todas as novas obras de ficção, mas não empresta o livro durante um ano, reduziria sensivelmente a estatística de empréstimos de nossas bibliotecas e diminuiria o serviço de empréstimos com, talvez, muito pequena perda do prestígio da biblioteca, ou de sua eficiência educacional. As mais recentes novelas seriam deixadas às bibliotecas circulantes particulares que, presentemente, começam a reclamar contra a competição esmagadora de uma instituição pública, feita a um legítimo comércio particular.

Parece que as imponentes estatísticas de empréstimos não impressionam muito eficazmente as comissões de orçamento municipais, a julgar pelos cortes enormes infligidos às bibliotecas durante a grande crise. Talvez a razão seja que a maior parte dos cidadãos de responsabilidade, cuja influência pesa mais do que a da massa dos leitores, considera a atividade das bibliotecas mais como um suprimento de distração leve, gratuito, às massas, as quais, aliás, pagam suas diversões. Na verdade, isto é uma acusação injusta. A leitura de boas obras de ficção é altamente educativa, e até a de más pode ser mais educativa do que uma fita mediocre ou uma partida de bridge. Não se pode, entretanto, perscrutar a opinião dos cidadãos de peso sem se ficar convencido de que é muito espalhada a concepção de biblioteca como um serviço que facilita gratuitamente a leitura de livros de ficção.

Para vencer esta crítica, os relatórios das bibliotecas insistem cada vez mais no desenvolvimento da leitura que não é de ficção. Encontram-se por toda parte quadros estatísticos bem feitos, exibindo o aumento relativo de empréstimos de obras de psicologia, economia e política, artes e biografias. O bibliotecário culto ou educador pode, na verdade, duvidar que haja alguma vantagem educacional em colocar nas mãos do leitor o último livro de Lion Feuchtwanger, sobre a Rússia, em lugar de um romance de Willa Carter ou Sinclair Lewis. Mas, aos olhos dos críticos cípicos da administração de bibliotecas, as trivialidades de

Feuchtwanger pertencem aos livros sérios, ao passo que os romances de Willa Carter e Sinclair Lewis são considerados simples divertimentos. Dá-se o mesmo com "O Último Puritano" ...

Com o muito que se tem discutido sobre educação de adultos nas últimas décadas, cada vez mais se convencem os bibliotecários de que os estranhos se estão intrometendo em um campo que lhes pertencia em grande parte desde o começo, e que ainda lhes pertence em grande parte, embora os leigos gostem de insistir na concepção de "a good librarianship" como auxiliar em tudo, mas nunca em um lugar de responsabilidade primária. Um bibliotecário de faculdade, universidade ou escola secundária pode, sem perigo, aderir a essa concepção de si mesmo como auxiliar. Há outros responsáveis pela educação. Os professores sabem, ou julgam saber, o que os estudantes devem ler. Ao bibliotecário compete adquirir os livros e torná-los accessíveis. Mas o bibliotecário público não tem nenhuma autoridade a quem dirigir-se. Se ele tenta guiar-se pelos pedidos do público, seu único índice é o movimento de empréstimos e, se este é de livros medíocres ou maus, a biblioteca perde prestígio e suas dotações diminuem.

A biblioteca pública, como acabei de indicar, ergueu-se sobre uma base de educação para adultos. Sua grande expansão veio com a extensão às massas do impulso dado à educação de adultos. Seu prestígio no presente e sua esperança para o futuro se baseam na especificação e na eficiência de suas atividades educacionais de adultos. Isto é, em grande parte, admitido pelos bibliotecários e estamos atualmente no curso de um movimento para um novo desenvolvimento de bibliotecas para educação de adultos.

Não devemos, entretanto, lamentar que, durante certo tempo, os bibliotecários tenham sido iludidos pela miragem de uma boa arte de administrar bibliotecas, que se tenham considerado como guardas de coleções de livros, cuja qualidade era determinada pelos gostos e pedidos do público. Esta atitude tornou-os universais. Se houvessem sido por demais conscientes de sua missão educativa, poderiam muito bem ter introduzido princípios de ortodoxia tradicional em sua seleção de livros. Muitos bibliotecários gostariam de excluir de suas estantes as obras de Lenine, Trotsky, Marx, Tugwell, John Dewell, John Dewey. Muitos gostariam de excluir e muitos o fazem realmente — as obras de Ernest Hemingway e James Farrell. Mas a maioria dos bibliotecários sente que deve ter em

sua biblioteca todos os livros que as pessoas sensatas e cultas consideram importantes. Tais livros não precisam estar nas estantes abertas, nem constar da publicidade da biblioteca. Mas encontram-se ali para aqueles que deles precisarem, embora talvez para leitores jovens e outros estejam sempre "emprestados".

A verdadeira educação de adultos, em contraste com a propaganda tendenciosa, insiste na tolerância. O adulto sincero deve sentir-se livre, livre de escolher um lado ou outro, livre de determinar para si o que é elevado ou o que é degradante. As melhores bibliotecas demonstram grande tole-

rância nas suas coleções de livros, grande respeito pela liberdade do leitor. É verdade que isto não pode ser dito de todas as bibliotecas. Poderia citar exemplos de bibliotecas menos tolerantes do que o colégio sectário mais severo. Mas essas não contam realmente.

Nossas melhores bibliotecas públicas são caracterizadas pelo espírito de tolerância, essencial à verdadeira educação de adultos. São essencialmente democráticas nas suas atitudes. Nesses fundamentos são eminentemente indicadas para desempenhar um papel de liderança no movimento de educação de adultos.

## O sistema de exame para o serviço público e sua influencia na civilização chineza

PAUL F. CRESSY

"The Influence of the Literary Examination System upon the Development of Chinese Civilization", Amer. Jour. Sociol., XXXV: 252-259 (Sept., 1929). In *Social Control*, por L. L. BERNARD — (págs. 432/434)

O sistema do exame literário, como técnica política, não foi dos menos importantes. Por 20 séculos ocupou uma posição de destaque na sociedade chinesa. Constituia a única porta pela qual se adquiria prestígio e distinção social, controlando todo o programa educativo da nação; dominava toda a vida política e tinha grande importância econômica. O sistema era uma das mais fortes características da civilização chinesa e constituía uma instituição jamais igualada por qualquer outra nação.

O sistema de exame para o serviço público desenvolveu-se, gradativamente, através de vários séculos, originando-se de alguns dos mais importantes costumes da sociedade chinesa. A "História Clássica" (compilada entre 1500 A.C. e 700 A.C.) descreve o método empregado pelo Imperador Shum (2250 A.C.) pelo qual os seus funcionários eram submetidos a exame de três em três anos sendo, após, demitidos ou promovidos de acordo com os resultados obtidos. No começo da dinastia Chou (1100 A.C.) o Governo examinou não somente os funcionários já em exercício mas também os candidatos a nomeação. Sob a poderosa dinastia Han (de 221 A.C. a 220 D.C.), a qual centralizou o Governo e sancionou oficialmente as doutrinas de Confúcio, a primitiva forma de exames foi organizada num sistema definitivo em 29

A.C.. Os exames foram reorganizados em princípios do século VII pelo Imperador T'ang T'ai Tsung, e continuados desde então, com ligeiras alterações, até a sua abolição, em 1905, pela falecida Imperatriz Dowager. Assim o sistema de exames desenvolveu-se gradativamente dos primitivos costumes da sociedade chinesa e adquiriu uma estrutura definitiva, servido por um grupo distinto de funcionários, os oficiais e letrados, que lhe deram realce e o perpetuaram.

A educação na China clássica teve um caráter privado, mas prosseguiu tendo um único fim em vista, que foi o da aprovação nos exames governamentais. Ao êxito nos exames oficiais estava sujeito o critério da instrução, assim como a aprovação obtida e o título de letrado. Como os exames se baseassem nos clássicos de Confúcio, o trabalho das escolas limitava-se inteiramente àqueles assuntos, não havendo o menor incentivo de investigação em quaisquer outros campos do conhecimento. Por 200 anos o serviço civil de exames dirigiu e moldou toda a forma educacional na China.

O sistema de exames, além do mais, constituiu o único meio pelo qual se ingressava na vida política. O fundamento da instituição era selecionar os membros do Governo. Desde os tempos mais antigos, aos grupos acadêmicos eram concedidos lugares de direção na vida chinesa sendo

os literatos considerados unanimemente como os mais próprios e intitulados para se tornarem membros do Governo. Todos os grandes eruditos e filósofos da China foram membros do Governo, sendo que a maioria deles passou largo tempo da sua vida em postos políticos. Somente aqueles que nos seus exames tivessem obtido as notas mais altas se tornavam aptos para a nomeação oficial.

Os meios mais seguros de adquirir fortuna obtinham-se por nomeação para cargos oficiais. Os clans de famílias frequentemente despendiam grandes somas na educação dos seus mais brilhantes estudantes com a esperança de que eles pudessem eventualmente atingir um posto oficial e uma vez aí reembolsá-los de muitas vezes aquilo que tinham despendido. Os negociantes e mercadores nunca obtinham grande prestígio social na sociedade chinesa e, embora alguns deles, de tempos em tempos, ganhassem grandes fortunas, eram os grupos oficiais que alcançavam não somente as maiores honras mas também constituíam a classe mais rica da China. O sistema de exames constituiu assim o meio de assegurar o sucesso econômico.

Finalmente o inicio da posição de realce que o sistema de exames para o serviço público ocupava na vida chinesa pode ser depreendido do prestígio social que advinha para aquele que obtivesse êxito nas provas. As profissões liberais, tais como medicina, direito e religião, nunca existiram na China do modo por que são conhecidas no Ocidente. Não havia senão uma profissão de prestígio nos meios sociais, a do erudito. A China nunca desenvolveu uma classe nobre por hereditariedade. Cada geração tinha que se contentar com seus próprios méritos e fazer jus aos seus direitos a lugares e privilégios. Por 20 séculos a maior ambição de cada chinês era tornar-se um erudito, obter aprovação em um ou mais exames e, assim, obter o direito de usar o traje de mandarim, com um botão simbólico no seu barrete, e colocar um par de "insígnias do dragão" na fachada de sua casa. A aprovação nas várias etapas do sistema de exames dava direito à admissão aos ambicionados postos com os sucessivos graus de honra e prestígio; esse processo constituia o único caminho seguro pelo qual o homem afirmava sua personalidade, tornando-se respeitado e honorificado por toda a sociedade, angariando para o nome de sua família um lustre imaculado. Jamais, nos tempos da antiga Grécia, houve vencedores olímpicos mais glorificados do que o triunfador nos exames finais de

Pequim. Grandes procissões iam ao encontro do vencedor que voltava. Todas as honras que a sociedade pudesse proporcionar eram suas, assim como os grandes banquetes oficiais e festins...

As aspirações de toda a nação estavam ligadas àquela instituição. O direito de competir nos exames constituía o maior privilégio de cidadania e o Imperador não poderia conceder maior graça do que admitir que nas províncias se realizasse um exame a mais.

A China assim organizada pôde manter a sua unidade política e cultural durante um longo período, o que constitue um acontecimento verdadeiramente digno de admiração. As sementes da desunião, contudo, sempre se fizeram sentir. O isolamento provocado pela grande extensão territorial gerou numerosos dialetos em diferentes partes da China, os quais eram quase incomprensíveis para os outros chineses. O Governo central foi enfraquecido pela autoridade sempre crescente dos governos provinciais que a tanto eram levados pela diversidade de costumes. Houve igualmente várias e frequentes revoltas provinciais, assim como invasões estrangeiras. Apesar de tudo isso, havia contudo uma unidade espiritual que mantinha integral a nação. Embora a linguagem falada variasse, a linguagem escrita permanecia a mesma em todas as partes do Império. Os eruditos, naturais das regiões mais longínquas do país, contribuíam para essa união ao se preparar para os exames oficiais. Estudavam nos mesmos livros, recordavam os mesmos ensinamentos de Confúcio, empregavam a mesma linguagem escrita, tornando-se assim leais aos mesmos ideais de cultura e de tradição. Os exames eram uniformes através de todo o Império e constituíam uma ambição comum, atraindo para si a atenção dos dirigentes da sociedade chinesa. Vemos portanto que o sistema de exames contribuiu grandemente para conservar a unidade da cultura chinesa.

Os exames contribuíram, outrossim, para manter a estabilidade política da nação. O seu caráter democrático habilitava o Governo a recrutar os seus funcionários entre os súditos de maior capacidade intelectual do Império. Os lugares de mando não podiam ser herdados por filhos degenerados de famílias nobres, assim como não podia o Imperador designar ignorantes para cargos oficiais desde que fossem seus favoritos. Aos mais ambiciosos, talentosos e irrequietos espíritos da nação, os exames ofereciam a oportunidade de uma carreira hon-

rosa. Logo que os candidatos aprovados assumiam as suas funções públicas os seus interesses e energia eram adaptados à ordem existente. Se, por acaso, abrigassem idéias ou fins revolucionários, esses desapareciam e os funcionários eruditos tornavam-se defensores da ordem reinante. Tendo

alcançado suas honrarias por meio dos exames, tinham todo o interesse em que o Governo que lhas proporcionara fosse mantido, afim de que, indiretamente, ficassem protegidos. Os letrados, os governantes da nação, estavam sempre ao lado da lei e da ordem, opondo-se a quaisquer revoluções ou mudanças e prestigiando o trono imperial.

## Porque devemos ter um pessoal competente

ROBERT L. JOHNSON

*in "The Annals of the American Academy of Political on Social Science"*

Constitue paradoxo estranho que, num país como o nosso, onde os métodos comerciais foram aperfeiçoados ao ponto de se exigir, em nome da rapidez e da eficiência, que os homens caminhassem de par com os progressos da produção — o público tenha tolerado e custeado, durante anos, milhares de servidores públicos cujo ingresso nas empresas particulares teria sido impossível porque o critério que presidiu a sua escolha foi exclusivamente político.

E isto aconteceu não devido à caridade mais à indiferença.

Quase sem um murmúrio, o cidadão americano permitiu que as autoridades por ele eleitas — constituindo, por assim dizer, a diretoria de uma sociedade de que o eleitor é acionista — superlotassem os quadros de pessoal, à custa do povo, com empregados incompetentes, que não se submetiam a provas nem concursos. Qual a explicação para esta atitude estranha?

Talvez uma das razões seja que o conceito norte-americano de governo baseia-se na paixão — na paixão da revolta contra uma ordem estabelecida. No curso normal das coisas, na maioria dos países, essa atitude ter-se-ia modificado, com os anos, para dar lugar ao aparecimento de um interesse pela economia e pela administração. Entretanto nosso povo — com um país pioneiro ainda por explorar, — continuou a pensar no governo em termos abstratos de liberdade, democracia e independência. Mas uma vez que complexidades crescentes e uma grande expansão transformaram o governo num enorme negócio, precisamos aprender a pensar também na sua administração

honesto e eficiente, se queremos preservar aquelas três qualidades originárias.

### COMPARAÇÃO COM OS NEGÓCIOS PARTICULARES

Só o quadro do funcionalismo federal — 800.000 pessoas, exclusive o dos estados e municípios — reduz à insignificância a folha de pagamento dos empregados das maiores corporações, como a General Motors. Em algumas repartições do governo existem as mesmas variedades e tipos de cargos que se encontram numa empresa particular de grande envergadura, e que exigem modalidades diversas de treinamento e experiência. No comércio, admite-se pacificamente que os ocupantes desses cargos devem ser treinados e habilitados para exercê-los.

Vamos citar um caso extremo de incompetência: em New Jersey verificou-se uma explosão de T.N.T. porque o funcionário do governo, encarregado de fiscalizar a construção do depósito, não sabia o que era T.N.T. — segundo ele próprio declarou posteriormente. Evidentemente este exemplo é exagerado, mas a verdade é que, quando para certos tipos especiais de cargos, se escolhem pessoas sem dedicar a devida consideração às aptidões indispensáveis, forçosamente surgirão muitos casos de ineficiência se bem que menos graves. A exigência de requisitos por parte do serviço civil, visa proteger o governo contra essas eventualidades.

Não se pode dizer que a adoção de um sistema de concursos, exigidos por lei, seja uma panacéia para todos os males do favoritismo e da ineficiência de pessoal. Uma legislação dessa natureza é apenas um prelúdio para uma ação objetiva. É justamente isto que muita gente não reconhece,

mesmo os interessados em levar avante o sistema do mérito. A consequência é que não se dedica bastante atenção e estudo a problemas como métodos de concursos, incentivos à eficiência após a nomeação, e meios de expurgar os incompetentes. Mas já se reconhece, como realidade fundamental, que não é possível basear nossa administração de pessoal em relações pessoais e favoritismo, porque mesmo o comércio, em suas menores organizações, já se convenceu de que tais métodos estão caducos.

A *American Management Association*, por exemplo, propôs e preconizou, em recente conferência, a adoção de concursos padrões para o pessoal de escritório. O Dr. Morris S. Viteles, diretor do pessoal da Filadelfia Elettric C.º, frisou a necessidade de aplicação de testes padrões, organizados por instituições comerciais e educacionais, na seleção dos empregados de escritório. O Dr. Viteles assinalou que só um número relativamente pequeno de fabricantes aplica, até agora, tais testes. O interessante é que 50% das companhias de seguro — que são naturalmente objetivas e baseam suas operações em cálculos matemáticos e frios — aplicam tais testes nos candidatos a emprego.

O Conselho de Educação Comercial desenvolveu um interessante programa de testes que merece o estudo e a atenção dos diretores de pessoal, chefes de escritório, agências de empregos, bem como de educadores e pessoas interessadas no serviço civil.

Não faz muito tempo o Sr. Edward R. Stettinius — que, como presidente da Comissão Financeira da United States Steel Corporation, não pode ser chamado de idealista utópico nem entusiasta acadêmico — apresentou à Escola Superior de Administração Comercial, da Universidade de Harvard, um plano completo de testes padrões, para a descoberta de possíveis chefes, no comércio.

Cito estes exemplos porque ainda há, em certos meios, uma tendência para considerar os defensores da exigência de concursos, em nosso serviço civil, como "reformadores" sinceros, porém mal orientados.

Há interessantes pontos de semelhança entre o plano do Sr. Stettinius e um outro apresentado há anos pela Liga Pró Reforma do Serviço Civil Nacional, da United States Foreign Service. Com a cooperação da Associação Americana de Exportadores e do Conselho Exterior, o plano resultou

na assinatura do "Rogers Act", que reorganizou completamente nosso serviço exterior.

Estes dois estudos e programas reconhecem a importância de se oferecerem ao funcionário oportunidades de promoção, dentro das carreiras, e possibilidade de transferência para departamentos mais adequados às suas aptidões. Preveem um treinamento especial depois do ingresso no serviço e possibilidade de melhoria para os que se submeterem a este treinamento. Esta medida visa dar incentivo e esperança aos ambiciosos e eliminar a atitude de "laissez faire" por parte dos empregados. Uma das acusações que se fazem atualmente ao serviço civil é que está cheio de "deal wood" e inércia. Até que se proporcione ao funcionário público oportunidade de subir honestamente — como se faz no sistema inglês — não poderemos dizer que possuímos um verdadeiro serviço de carreira.

#### TENDÊNCIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Um outro fato a que se deve dedicar atenção é a enorme necessidade de se estender o sistema de mérito aos estados e municípios; necessidade que tem sido provisoriamente descurada em virtude dos cuidados e polêmicas suscitados pelo crescimento do Governo Federal. Mesmo incluindo instituições de emergência, a percentagem de empregados no Governo Federal subordinados às exigências do serviço civil é maior que a dos governos estaduais e municipais.

É agradável poder comunicar que, recentemente, uma porção de estados — em complemento aos que já contam com leis de serviço civil estadual — adotaram medidas tendentes a remediar a situação, procurando a cooperação de instituições educacionais não políticas, para a necessária educação do público, quanto ao verdadeiro significado do sistema de mérito. Em alguns casos, esta campanha educativa realiza-se como um prelúdio à legislação respectiva; em outros, a legislação já foi promulgada.

O Estado de Kentucky, por exemplo, instalou no ano passado uma repartição a cargo de um diretor de pessoal, de quem recebemos há pouco as seguintes palavras: "Espero que a Liga faça um pouco de propaganda em Kentucky e Tennessee. Já a iniciamos neste Estado mas cada vez mais me convenço de que devemos pôr o sistema de mérito ao alcance do povo em geral".

Em Virgínia, um inquérito sobre o pessoal e uma campanha informativa precedem atualmente a provável apresentação de um projeto de lei à próxima legislatura. No ano passado o Congresso votou uma verba de \$17.000 para cobrir as despesas da campanha, tendo sido contratados os serviços de um técnico nacionalmente reconhecido como autoridade em vários métodos de administração estadual e local.

Incidentalmente queremos lembrar que muitas vezes é necessário fazer modificações nas leis do serviço civil, para adaptá-las às constituições e cartas dos diversos estados e municípios.

Quando uma lei já está em execução, torna-se necessário, frequentemente, proceder a um completo reajuste, reclassificando cargos, deveres e salários. Foi justamente o que se deu quando eu era "Director of Relief" em Pensilvânia. Possivelmente tais reajustamentos devem ser feitos com intervalos fixos, isto é, periodicamente.

#### A AÇÃO DA LIGA NACIONAL

O cidadão médio não tem conhecimento de minúcias da lei do serviço civil nem dos males que ela procura evitar. Assim, não percebe quando se verifica uma infração por parte dos que tentam restabelecer o sistema do pistolão "Spoils system", ou criar sinecuras. Uma das funções mais uteis da Liga Nacional — mas também das mais lentas e

enfadonhas — consiste em levar a juizo as ações de seus sócios, justamente como um grito de alerta contra tais infrações. E muitas vezes economizam-se anualmente milhares de dólares, por meio destas contendas.

Uma ação intentada em Nova York poupou a esta cidade cerca de um milhão de dólares por ano, submetendo aos termos da lei do serviço civil centenas de cargos criados pelos políticos sob pretexto de que eram necessários ao progresso da cidade. Quando a Corte decidiu que tais cargos deviam ser preenchidos de acordo com os princípios do serviço civil, os cargos foram imediatamente suprimidos.

Estas atividades fazem parte dos trabalhos habituais da Liga. Nossa maior entusiasmo, porém, é dedicado, no presente, a uma campanha intensiva no sentido de criar apoio e compreensão para o sistema do mérito. Só assim o povo deste grande país poderá forçar uma ação tendente a fazer do sistema do mérito uma parte integrante do governo.

Nossa ação se desenvolve por todos os meios possíveis: promovemos reuniões, fornecemos a editores de revistas e jornais as observações colhidas em nossa longa experiência, e utilizamos cada vez mais o rádio. Com isto preparamos o cidadão médio para pugnar pelo sistema do mérito, com o coração e com o voto.

"Eterna vigilância é o preço da liberdade". É também o preço de um serviço civil eficiente.

---

---

# BIBLIOGRAFIA

*FEDERAL DEPARTMENTALIZATION*, por Schuyler C. Wallace. Columbia University Press, 1941. (Da "Public Administration Review", vol. I, n. 4 — 1941, — por Rowland Egger)

O relatório do Presidente do *Committee on Administrative Management* continuará por muito tempo e por várias razões, como um documento significativo do governo constitucional norte-americano. Pela primeira vez, desde a Convenção Constitucional, a gerência administrativa do governo foi reorganizada de conformidade com uma filosofia integral e auto-consistente da responsabilidade executiva. Além disso, a lei criadora do *Committee* trazia, nas disposições relativas ao Gabinete Executivo do Presidente, seu próprio "élan vital", e cada dia que se passa testemunha a força e o vigor crescente da administração executiva.

Em menor escala o relatório também tem produzido resultados interessantes, entre os quais podem-se citar a séria perturbação dos padrões emocionais — convencionais e confortaveis — de administradores e estudiosos de administração, e os últimos esforços violentos que veem fazendo, no sentido de que seus preconceitos sejam reorganizados segundo o que lhes parece a ordem sã e segura. Discussões, debates e não pouca acrimonia tem caracterizado o surgimento de uma maioria, que parece simpática à doutrina da administração executiva, e de uma minoria fortemente influenciada pelas doutrinas revisionistas dotadas de estilo próprio, que emanam da torre de marfim de *Jackson Place*. Em linhas gerais a questão está perfeitamente delineada. A maioria aprova que o Presidente dirija o ramo executivo do governo. A minoria é de opinião que a atividade presidencial deve, em princípio, restringir-se à procura do Nirvana administrativo, mediante o êxtase e a exclusiva contemplação do centro vital do Executivo, durante todo o período de administração. Ninguém negará que é substancial a divergência entre esses pontos de vista.

Surge agora o Prof. Wallace com apologia de um terceiro grupo, composto aparentemente de um número considerável de intelectuais do Orçamento e figurões administrativos, que procuram firmar uma posição sólida, participando da divergência entre o Presidente — como Patrão de Tra-

balhos, e o Presidente — como mero Chefe Nacional Yogi. O resultado não pode deixar de ser interessante.

O Prof. Wallace traz, para essa tarefa absorta, antecedentes extraordinariamente ricos. Ele tem não somente legítimo direito a uma reputação grande e honrosa como estudioso da administração e do governo norte-americano, mas também, como membro do "staff" do *Committee on Administrative Management*, suas oportunidades para uma apreciação mais íntima são quasi inegualadas. Conquanto não pretenda ser mais que um exame dos fatores de organização que condicionam a estrutura da administração federal, o volume é — na verdade — muito mais que isso e seu quadro de referência melhor se situa nos princípios básicos e fundamentais da política e da organização social. Seu objetivo é descobrir se, no tumulto das investigações, o governo isolou os elementos de uma ciência da organização.

Num capítulo de introdução, excessivamente breve, — O Grande Leviatan e a Ciência da Administração — o Prof. Wallace sustenta que a organização administrativa é uma função da modalidade de sociedade a que serve. Além disso, admitida a hipótese, está interpõe dificuldades substanciais ao desenvolvimento de um corpo de teoria da organização que tenha aplicabilidade universal: e complica, concomitantemente, o estabelecimento de uma verdadeira ciência da organização. A isto se segue uma discussão de fatores e métodos de devolução administrativa e de fragmentação da organização política, sob a rubrica "A necessidade de Coordenação e Descentralização". Nesse capítulo o Prof. Wallace estabelece um esquema ideológico de organização, tripartido: (1) descentralização geográfica; (2) devolução funcional; e (3) departamentalização. Essas classificações podem ou não contribuir para esclarecer o exame dos problemas de teoria da organização, mas ilustram de fato a tremenda necessidade de um vocabulário comum, em muitos esconderijos e escaninhos da administração.

Não há um administrador público ou um estudioso atento de administração que não tenha, uma vez ou outra, desejado vivamente brincar com suas idéias sobre organização, como o autor faz no capítulo "Considerações quantitativas sobre a departamentalização". Nesse capítulo, o profes-

sor Wallace, usando um conjunto de monografias de *Brookings*, cuidadosamente selecionadas, aventure-se a romper com a tradição, com um sistema tirado, em grande parte, da obra de Luther Gulick, *Notas sobre a teoria da organização*. No final do capítulo, ele conclue que há necessidade de maiores pesquisas e que, por mais apuradas que sejam as mensurações matemáticas, ainda haverá lugar para julgamentos humanos, empíricos e técnicos. Neste último sentido, pelo menos, o professor Wallace tocou nos mananciais da universalidade; palavras quase idênticas teem sido empregadas por aqueles que — mais tristes e, ao que se presume, mais prudentes — saíram do Cassino de Monte Carlo.

O dedo dos "ecléticos", como o dr. Wallace prefere designar seu grupo de resolutos correligionários, só aparece claramente no capítulo IV, no qual, sob o título "Coordenação versus autonomia de execução na departamentalização", são considerados com simpatia os méritos do princípio de organização das "holding companies", e sua aplicação ao governo. Na verdade, o dr. Gulick fez a clássica afirmativa contra os princípios de "holding companies" (1) no governo. Em suas *Notas sobre a teoria da organização*, diz elle :

1. Há apenas um conselho de diretores na máquina administrativa e uma única via de responsabilidade democrática;
2. As interrelações entre os vários departamentos são muitas e íntimas, requerendo coordenação extensiva e contínua;
3. No governo deve haver padrões e métodos uniformes, extremamente aperfeiçoados, em particular no que toca a finanças e pessoal;
4. Não há, no governo, uma mensuração simples, final, do bom êxito das operações subsidiárias, como seja a demonstração de lucros e perdas do comércio. As relações de supervisão devem ser íntimas e completas e não distantes e limitadas".

O professor Wallace julga que em certos casos a hierarquia seria satisfatoriamente subordinada aos princípios das *holding companies*. Ele pa-

rece ser de opinião que algum bem poderia advir do estabelecimento de uma superestrutura nos moldes das *holdings companies*, entre o Presidente e as unidades de execução — a criação de um "departamento de jurisdição limitada". De um certo modo, por exemplo, a Guerra, a Marinha, e alguma outra unidade nova de Aviação Militar, seriam fiscalizadas e cordenadas por um Secretário de Defesa Nacional, introduzindo-se cada unidade na superestrutura, apenas até o limite que o tempo e as circunstâncias exigissem. Assim também, um Departamento de Transportes seria organizado no espírito das *holding companies*, para administrar os variaveis interesses da Comissão Marítima, da Corporação de Navegação Fluvial, do Serviço de Levantamento Costeiro e Geodético, do Serviço de Levantamento dos Lagos do Norte e do Nordeste, da Repartição de Hidrografia, do Observatório Naval, do Bureau de Estradas Públicas, das funções não militares do Corpo de Engenheiros, do Bureau de Meteorologia, do Departamento de Aeronáutica Civil, do Serviço de Farois e da Comissão Interestadual de Comércio. Minha opinião aqui, é que o ponto é vital, não admitindo conciliações por mais as inovações técnicas. A força das influências dispersivas, particularistas e desintegrativas em todos os governos — mas especialmente ao governo federal, com suas práticas essencialmente viciosas nas relações entre o Congresso e os Ministérios — é tal que, quer com controle integral dos Ministérios quer sem ele — coordenação equívoca é impossível. E o princípio das *holding companies* é uma medida de coordenação equívoca e limitada.

O capítulo V trata das considerações que entram na organização de um departamento. Esse ensaio de cinquenta e seis páginas constitue o ponto culminante do livro, abrangendo, de maneira perfeitamente concisa e competente, os seguintes fatores : função, processo de trabalho, clientela e dispersão geográfica de operações, fatores esses que, separada e conjuntamente, condicionam a maneira peia qual se estabelece a organização departamental, as relações interdepartamentais e as operações internas dos departamentos. Esse capítulo deve ser de particular interesse para os administradores de repartições do interior, cuja pressão sanguínea padece com a presunção dos burocratas conservadores de Washington, Richmond ou Sacramento. Contem também alguns pensamentos aproveitaveis para os chefes de departamentos que, algumas vezes, defrontam com a incrivel teimosia, a inflexivel mania de argumentação geral das

(1) Nota da redação : "Holding Company" é uma corporação que detem, em seu próprio nome, a maioria das ações de várias companhias que desejam associar-se. E' pois, uma associação de monopólio.

repartições do interior. Senadores e deputados que sofrem injustamente com o patriotismo de políticos locais e com a pressão irresistível no sentido de se dirigirem aos colegas e constituintes defendendo os direitos dos Estados, descobrirão aqui alguns dados dignos de seus intelectos Pericilianos. Incidentalmente esse capítulo contem uma sentença perfeita, que devia encerrar todas as sentenças perfeitas. "Con quanto o preparo em estenografia", observa o dr. Wallace, "por exemplo, seja extremamente importante em uma estenógrafo, a familiaridade com o trabalho presente é quase tão importante".

"Regulamentação administrativa e as unidades regulatórias autônomas" envolve um "ecletismo" um tanto mais complicado do que o revelado nos capítulos precedentes. Pois aqui o autor se defronta não com dois pontos de vista mas com três, que devem ser conciliados. Na extrema direita estão os Monarquistas legais da *American Bar Association*, Um pouco mais para a esquerda, mais ainda bem à direita do centro, estão os Revisionistas da *Brookings Institution*. Ligeiramente à esquerda do centro, aparecem novamente os tais Radicais do *Committee on Administrative Management*, os quais ainda acreditam que há apenas três ramos de governo e que a administração regulatória ainda é administração. No conjunto, esse capítulo é um resumo extremamente competente da filosofia e das fontes de divergências entre a *Bar Association*, a *Brookings Institution* e o *Committee on Administrative Management* com relação às comissões regulatórias "autônomas" — autônomas, exceto em relação à própria clientela. A principal contribuição do ecletismo, como aplicado a esses pontos de vista, é a observação interessante de que o aumento do poder executivo, resultante da integração das unidades autônomas na estrutura única departamental, significa um correspondente decréscimo no poder legislativo (pág. 182). Dois comentários parecem pertinentes: (1) a doutrina da indestrutibilidade da matéria é de aplicação limitada na arte e ciência da administração pública; (2) as unidades autônomas não estão atualmente sujeitas a qualquer controle substancial que o Congresso não exerça sobre os departamentos de execução; e a integração de tais unidades dentro da estrutura do executivo não poderia, por si mesma, afetar a posição relativa do Congresso, em relação aos outros ramos do governo. O eclipse do prestígio do Congres-

so é devido a influências muito mais fundamentais do que os disparates legais daqueles que encontram implicações jurisdicionais nos "quase" aspectos da administração regulatória. No fim das contas, entretanto, os "ecleticos" saem-se muito bem: eles desejam mais pesquisas que abranjam "a situação total", mas percebe-se que alimentam a esperança de que as pesquisas sejam de tal sorte que convençam mesmo um eclético da excelência da administração executiva.

O capítulo VII dedica quarenta páginas à discussão da integração interdepartamental; nelas são discutidas sucintamente o Bureau do Orçamento, a Junta Nacional de Planejamento de Recursos, o Departamento do Tesouro e a Comissão do Serviço Civil. Singularmente, ignora-se o Departamento da Justiça que, sob certos aspectos, tem, no quadro da administração geral, um lugar muito mais importante do que o Tesouro. O professor Wallace discorre longamente sobre até onde devem ir os departamentos de administração geral — se cada um deve ser fixado em seu próprio pequeno pedestal independente, ou se deve ser subordinado ao Tesouro, incluído no Gabinete Executivo do Presidente — sob a supervisão do próprio Presidente ou de algum membro do Gabinete, reunido a alguma unidade que com ele apresente a afinidade funcional, ou, ainda, permanecer desligado ou indiferenciado, conforme o caso. É preciso esclarecer, nesta altura, que uma unidade de administração geral não está *sob* o Presidente, nem *ligada* ao Presidente. Se é uma unidade de administração, ela é o Presidente, enquanto o lado administrativo do governo estiver em jogo. A questão não é saber se (o departamento) de administração deve ser *primus inter pares* porque são, por definição, *pares intra primus*, se pudermos fazer trocadilhos em mau latim.

O professor Wallace termina com uma nota amarga: "Pareceria prudente", diz ele "que os estudantes de administração restringissem o desejo de ser considerados cientistas; e concentrassem esforços no sentido de um maior aperfeiçoamento no campo de estudos que escolheram". Seremos apenas artistas e artífices, diz ele, até que tenhamos: (1) dominado e esgotado o processo da proliferação hipotética; (2) desenvolvido uma técnica de Alto Criticismo; (3) gerado uma nova raça de enciclopedistas administrativos; (4) apagado da lembrança nossa primitiva mitologia administrativa; (5) desenvolvido uma linguagem especial na

qual nossa mágica possa se esconder e o segredo possa ser mantido, exceto para os devidamente iniciados.

Que a administração é, em muitos pontos, mais uma arte do que uma ciência — poucas pessoas bem informadas se darão ao trabalho de negar. Se o seu desenvolvimento, como uma ciência, está para surgir de uma transliteração, pela força bruta e pela singular desvirtuação das técnicas dúbias das chamadas ciências naturais — é questionável. Se um propósito util seria atingido com o desenvolvimento de uma "ciência" da administração, no sentido em que o professor Wallace emprega o termo — é extremamente discutível. Talvez a administração devesse aspirar a ser apenas senso comum aplicado o que — só Deus sabe — é bem pouco visto.

O professor Wallace escreveu um interessante tratado; estimula assim como irrita, e instrue mesmo quando aborrece. Deve ser um ótimo livro.

*INDUSTRIAL MANAGEMENT* — 666 págs.

— por Richard H. Lansburgh — New York — John Wiley & Sons, Inc. — 1940.

Com a certeza de que é na análise cuidadosa dos problemas administrativos que se deve encontrar a esperança da indústria, é que foi publicado este livro. Mereceram importância especial os problemas gerais de organização, não só nos capítulos sobre organização propriamente dita, como também em todo o texto, uma vez que o autor está convencido de que todas as outras fases da administração serão simplificadas, mediante a aplicação de uma estrutura adequada a qualquer empresa.

O leitor achará, compendiados em vários capítulos, os fundamentos das atuais políticas administrativas, os conceitos filosóficos de organização e algumas considerações acerca de padronização — assunto este frequentemente descurado por muitos autores. Tais assuntos foram considerados, em primeiro lugar, na ordem expositiva das matérias, porque o autor lhes deu precedência em relação às outras fases do tema geral. As políticas e os princípios de uma administração eficiente constituem a parte fundamental, completando-se com os diversos instrumentos de execução, sem os quais não pode haver administração bem sucedida.

As funções industriais foram tratadas sob o ponto de vista moderno — de que a administração deve confiar no empregado, e este, na administração.

A exemplificação dos assuntos foi tirada de um grupo heterogêneo de indústrias, porque, segundo o autor, uma administração verdadeiramente eficiente é sempre de aplicação universal. Os exemplos foram apresentados com a preocupação de produzir a compreensão plena dos princípios gerais e, também, de explicar, da melhor maneira possível, os diversos problemas.

No tocante ao tamanho das empresas, o autor tomou por base as empresas de tamanho médio, embora, aqui e ali, tenham sido feitas referências às empresas grandes e pequenas. Os princípios e políticas compendiados são de aplicação geral; os sistemas e instrumentos que os executam é que devem se modificar de acordo com o tamanho das empresas.

Em resumo, este livro procura apresentar um tratamento simples e coordenado dos problemas, dos ideais e dos métodos de uma administração industrial eficiente, de um modo ao mesmo tempo variado e específico, visando indicar as responsabilidades dos diretores de estabelecimentos industriais perante os empregados, os acionistas e a coletividade.

*RESEARCH METHODS IN PUBLIC ADMINISTRATION*, por John M. Pfiffer — 447 págs. — New York — The Ronald Press Company, 1940.

O treinamento eficaz dos métodos práticos de rotina e de técnica de pesquisa em administração pública tem sido embarrado pela falta de material pedagógico conveniente. Este volume foi organizado no sentido de preencher essa lacuna nos cursos de métodos de pesquisa da *University of Southern California*, embora seja também útil para todos aqueles que se interessem pelo assunto.

Este livro trata, principalmente, dos problemas de pesquisa na administração geral. Os assuntos dos seus capítulos foram coligidos nas mais diversas fontes de informação, não só por meio de entrevistas junto aos pesquisadores, mas, também, junto às repartições de pesquisa do governo americano.

O objetivo principal deste livro é fornecer ao técnico de administração o conhecimento dos pro-

cessos de pesquisa usados nas esferas governamentais.

Os seus capítulos se acham distribuídos pelos seguintes títulos: I — Que é pesquisa? II — Oportunidades profissionais no campo de pesquisa. III — Relações entre o pessoal dos serviços de pesquisa. IV — Estratégia. V — Planos de pesquisa, VI — O fator humano. VII — A manipulação dos dados. VIII — O uso do método quantitativo. IX — Entrevista. X — Métodos bibliográficos. XI — O questionário. XII — Inquéritos: exemplos individuais. XIII — Técnicas de coleta, controle, apuração e tabulação dos dados. XIV — Organização e andamento de trabalho. XV — Classificação de cargos públicos. XVI — Preparo de relatório. XVII — Digulação e adoção dos resultados de pesquisa.

*TOWARD SOCIAL SECURITY* — 269 págs.  
por Eveline M. Burnos — New York  
— Whittlesey House — Mc Graw —  
Hill — Book Co., Inc. — 1936 —  
\$2.00.

O objetivo deste livro é explicar ao leigo o que significa, sob vários aspectos, a Lei de Segurança Social nos Estados Unidos, propondo-se a interpretar apenas as disposições principais da Lei, deixando de parte os detalhes que só podem interessar ao jurista ou ao administrador. A explicação das prováveis consequências sociais e econômicas dessa Lei, na opinião do autor, cabe aos economistas e aos juristas.

Os pontos de vista do autor podem ser resumidos do seguinte modo:

1.º, cabe ao governo interessar-se pela segurança econômica, física ou política do cidadão;

2.º, compete ao economista, mediante a sua técnica, explicar, aos que não tiveram ensejo de se especializar nestes problemas, quais as prováveis consequências econômicas das medidas propostas, principalmente no que se refere à distribuição dos lucros e perdas entre as diversas classes sociais e ao efeito provável da Lei sobre o funcionamento eficaz da ordem social, considerada como máquina produtora de utilidades e serviços;

3.º a Lei de Segurança Social, embora contenha imperfeições, deve ser aceita como uma realização de grande alcance.

Em apêndice, figuram as disposições da Lei de Segurança Social (*Social Security Act*) distribuídas nos três sumários seguintes: 1.º, sumário das disposições referentes às aposentadorias e aos impostos federais concernentes aos empregadores e empregados; 2.º, sumário das disposições relativas à compensação de desemprego; e 3.º, sumário das disposições concernentes às subvenções federais aos Estados.

*APPLIED ECONOMICS FOR ENGINEERS*,  
por Bernard Lester — 1939 — Ed. John Wiley & Sons, Inc. — \$4.00 — New York.

Havendo observado, durante anos, o progresso de inúmeros engenheirandos à medida que iam ingressando em vários campos da atividade técnica, o autor impressionou-se com a necessidade de serem compreendidos e aplicados os princípios econômicos em muitos ramos da tecnologia. Este livro tenta fornecer, ao estudante de engenharia ou de organização, os aspectos práticos da ciência econômica, baseando-se, para isso, em condições e problemas de ocorrência provável na vida prática.

Com uma lembrança bem nítida do treinamento recebido nas escolas e com uma visão das necessidades atuais, o jovem engenheirando que se dedicar seriamente ao assunto poderá sobre ele expander argumentos de alto valor. Por este motivo, o autor obteve de muitas pessoas recentemente diplomadas em engenharia valiosas idéias para a preparação deste compêndio.

*PUBLIC WELFARE ADMINISTRATION* —  
352 págs. — por Marietta Stevenson —  
New York — The Macmillan Company  
— 1938.

Este livro constitue uma verdadeira monografia sobre a administração de assistência social nos Estados Unidos. Muitos de seus capítulos aproveitam as sugestões de técnicos no assunto, sendo, portanto, em grande parte, o produto de uma tarefa coletiva, em que colaboraram vários membros da Associação Americana de Assistência Social (*American Public Welfare Association*). Trata-se de uma obra eminentemente didática: escrita com o propósito de fornecer aos pro-

fessores e estudantes de assistência social o mais completo material até então existente sobre o assunto.

O seu conteúdo está dividido nas seguintes partes: I — A expansão da assistência social. II — A atual organização de assistência social. e III — Princípios e problemas administrativos.

Este tratado representa um importante ponto de partida na bibliografia sobre a administração de assistência social nos Estados Unidos. O autor prevê a modificação de seu conteúdo, devido aos rápidos progressos que se veem realizando na administração dos serviços sociais, naquele país, principalmente depois da crise de 1929-32.

#### *PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION*

— por William E. Mosher e J. Donald Kingsley. — 671 págs. — \$5.00 — 1941  
— New York — Harperl Brothers.

Este livro, que tem sido um dos mais indicados pelos professores de administração pública nos Estados Unidos, apresenta os problemas de administração de pessoal, de acordo com as tendências atuais do serviço público norte-americano. Estas tendências, segundo os autores, se resumem nas seguintes características: 1.<sup>a</sup>) extensão sempre crescente do sistema do mérito; 2.<sup>a</sup>) modernização dos métodos; 3.<sup>a</sup>) continuado aumento de cargos e funções de natureza técnica; 4.<sup>a</sup>) reconhecimento geral de que a Comissão do Serviço Civil é mais uma repartição central de administração de pessoal do que um orgão destinado somente a afastar influências políticas; 5.<sup>a</sup>) coordenação maior entre o orgão central de pessoal e as demais repartições executivas e consultivas; e 6.<sup>a</sup>) prestígio crescente do serviço público perante a nova geração.

Os autores manifestam a firme convicção de que o funcionamento eficiente do governo depende da qualidade e competência do pessoal que exerce os cargos públicos.

O plano do tratado abrange cinco partes I — Desenvolvimento e significação do serviço público; II — Emprego; III — Treinamento e prazos de emprego; IV — Retribuição e outros incentivos; V — Agremiação de servidores e condições de trabalho.

#### *HUMAN NATURE AND MANAGEMENT* —

por Ordway Tead — New York : Mc Graw — Hill Book Company, Inc. — 1933.

Este livro ensina a usar os métodos psicológicos na administração de pessoal. Os seus dez primeiros capítulos tratam dos conceitos de psicologia e de principais questões controversas no assunto. Os capítulos restantes cogitam dos melhores processos psicológicos que devem ser usados na administração de pessoal, uma vez que foram aconselhados pelas experiências mais bem sucedidas no mundo industrial.

Embora tenha sido organizado para os administradores de pessoal nas empresas industriais, os métodos e pontos de vista preconizados neste livro encontram larga aplicação em escritórios, bancos, hospitalais, estabelecimentos sociais, repartições de governo e em todas as organizações onde haja grupos de pessoas subordinadas a um chefe.

O autor aconselha o seu uso também como obra didática para os cursos de psicologia industrial. Para este fim, acrescentou, em apêndice ao livro, uma coleção de questões e problemas sobre as matérias consubstanciadas em cada capítulo.