

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO V
Vol. IV — N. 2
Nov. 1942

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

Rio de Janeiro
PALÁCIO DO TRABALHO - 6.º andar
Brasil
ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

PRESIDENTE :

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO :

Moacyr Ribeiro Briggs
Organização e Coordenação

Paulo de Lyra Tavares
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Mario Bittencourt Sampaio
Estudos de Pessoal

Astério Dardeau Vieira
Seleção

Mario Paulo de Brito
Aperfeiçoamento

Lucílio Briggs Brito
Encarregado do expediente da D. M.

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO:
Paulo Vidal

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO:
Alfredo Nasser

DIRETOR DO SERVIÇO DE OBRAS
Ari Azambuja

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO V

NOVEMBRO DE 1942

Vol. IV-N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

O funcionalismo e as Obrigações de Guerra	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

Teoria dos empréstimos compulsórios. — RICHARD LEWINSOHN	5
Métodos de estimativa das rendas públicas (VI). — BENEDICTO SILVA	11
O planejamento como processo de administração. — DONALD C. STONE	17
A primeira vitória. — CELSO DE MAGALHÃES	23
A mobilização do servidor do Estado. — IVO FAMILIAR	26
O preâmbulo dos atos da ordem legislativa. — HESIO FERNANDES PINHEIRO	29
Os serviços médicos nos Estados Unidos (III). — ARI C. FERNANDES	38
O instinto de poder na ordem social. — ARMANDO GODOY FILHO	42
"Por que deve" e "como pode" o servidor do Estado alimentar-se racionalmente? (VII). — RUBENS DE SIQUEIRA	49
O Instituto Nacional de Surdos Mudos. — ADALBERTO RIBEIRO	52

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

A imunidade fiscal das autarquias. — C. A. LUCIO BITTENCOURT	77
Exposições de motivos — Pareceres — Julgados	81

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

Resultado de um inquérito	94
---------------------------------	----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Uma decisão humana	102
Notas para o funcionário	104

APERFEIÇOAMENTO:

Reuniões mensais — "Burocracia e Administração"	108
---	-----

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

C.E.N.E. — Imposto de Exportação	116
--	-----

NOTAS

O Dia do Funcionário	135
As novas instalações do Serviço de Biometria Médica do I.N.E.P.	144
"Revista de Administração Pública"	146
Alterado o Quadro Permanente do D.A.S.P.	147
A reorganização administrativa em Goiás	147

BIBLIOGRAFIA

Crítica	148
Indicações	150

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio do Trabalho - 6.º andar -- Tel. 42-6771

Rio de Janeiro — Brasil

DIRETOR: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

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

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

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

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

O funcionalismo e as Obrigações de Guerra

O Decreto-lei n. 4.789, de 5 de outubro findo, que autoriza a emissão de Obrigações de Guerra, precisa ser bem compreendido e bem recebido por todos os brasileiros, com especialidade por aqueles que empregam suas atividades no serviço direto da administração nacional.

A medida consubstanciada no referido decreto-lei tem, evidentemente, o caráter de emergência e justifica-se amplamente pelo estado de guerra a que foi arrastado o Brasil, quando, revidando vigorosamente ao ataque de que foi vítima, assumiu a única atitude compatível com a dignidade nacional. Como decorrência desse fato, o país terá que fazer face a um considerável aumento das despesas públicas, tendo em vista a sua preparação para a guerra, o eficiente aparelhamento de suas forças armadas, a mobilização integral dos seus recursos, o incremento da sua capacidade produtiva e tudo mais que possa concorrer para a realização do único objetivo que todos os brasileiros têm no momento: a vitória final. Impunha-se, portanto, ao Governo, angariar, o mais rapidamente possível, os recursos financeiros indispensáveis à execução do seu programa de guerra.

Longe de enfrentar a situação decretando, pura e simplesmente, a majoração dos impostos vigentes, ou mesmo criando um "imposto de guerra" — o que, dadas as circunstâncias, seria também perfeitamente justificável — o Governo Nacional preferiu usar de uma fórmula muito mais benígna, a emissão das Obrigações de Guerra, isto é, de um empréstimo interno em condições excepcionalmente favoráveis para os subscritores, uma vez que seus títulos renderão juros de 6 % ao ano, pagáveis semestralmente, e terão preferência para resgate sobre os demais títulos da Dívida Pública.

Não é nossa intenção analisar aqui os detalhes técnicos dessa operação financeira, já suficientemente apreciada e comentada por pessoas de maior autoridade. Foi — nas palavras do Sr. diretor geral da Fazenda Nacional — "um expediente feliz, que não assusta o capital, não redundará em restrições ao crédito bancário, não se reflete no custo da existência e não embarga o meio circulante". Quanto ao aspecto doutrinário do assunto, recomendamos a leitura do artigo do economista Richard Lewinsohn, publicado nesta edição.

O que pretendemos é apenas dar ênfase ao caráter de empréstimo à Nação, que representa não só o desconto mensal de 3 % a que estarão sujeitos os vencimentos do funcionalismo, a partir de janeiro de 1943, como também o recolhimento, por parte daqueles que são contribuintes do imposto de renda, de importância igual ao imposto pago no último exercício.

Embora a redação do Decreto-lei n. 4.789 seja claríssima e não permita qualquer outra interpretação a respeito, vozes têm surgido, mesmo entre os servidores do Estado, que comentam essas duas medidas como se fossem, na realidade, um novo imposto lançado sobre os vencimentos do funcionalismo. Temos a firme convicção de que tais comentários são apenas fruto de uma compreensão deficiente, resultante da leitura apressada, ou mesmo da falta de leitura do decreto-lei em apreço.

Os servidores do Estado sempre deram sobejas e eloquentes provas de seu patriotismo, mormente nos momentos graves da vida do país. Ainda recentemente, em exposição de motivos ao Sr. Presidente da República, o D. A. S. P. salientava a contribuição patriótica dos servidores públicos na atual emergência, os quais, entre as mais sadias demonstrações de entusiasmo, teem enviado ininterruptamente ao Departamento, "planos, oferecimentos e sugestões para a aquisição de material bélico, aviões, bombardeiros e unidades navais, muitas de tais idéias condensadas em contribuições pecuniárias, sob a forma de descontos em vencimentos e salários ou simples subscrições". De quem assim procede, dando uma demonstração espontânea e entusiástica de cooperação voluntária, não se poderá, evidentemente, esperar outra atitude que não seja a de inteiro apoio à modesta contribuição pecuniária que o Brasil, numa das horas mais sombrias da história da humanidade, exige de seus filhos, a título de empréstimo, para fazer face às despesas extraordinárias com a segurança nacional.

Os servidores do Estado, que, pela sua cultura e pelo seu patriotismo, constituem uma das classes mais representativas da nação, certamente compreenderão o exato alcance do Decreto-lei n. 4.789, e não só aceitarão de bom grado a parte compulsória que lhes cabe na subscrição das Obrigações de Guerra, como ainda — estamos certos — procurarão, na medida de suas possibilidades, concorrer à subscrição pública das mesmas.

O momento é de sacrifícios e não comporta considerações de ordem pessoal. E, nas próprias palavras do Chefe da Nação, pelo Brasil e para o Brasil — nenhum sacrifício será demasiado.

Teoria dos empréstimos compulsórios

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. DEFINIÇÕES

“THERE are two distinct types of forced loans, both justly in bad repute. The first, the forced loan proper, is seldom used openly by modern governments, but was formerly very common... The other type of forced loans is that of issues of paper money, made legal tender, and therefore acceptable to creditors of the government”.

(Há dois tipos distintos de empréstimos compulsórios, ambos, com razão, de má reputação. O primeiro, o empréstimo compulsório propriamente dito, raras vezes é usado abertamente pelos governos modernos, mas era outrora muito comum... O outro tipo de empréstimo compulsório é o da emissão de papel-moeda, de curso legal e, portanto, aceitável pelos credores do governo).

Essa citação se encontra em um dos raros livros modernos sobre Finanças Públicas (1) que dedicam pelo menos meia página ao assunto dos empréstimos compulsórios. Na maioria dos tratados e manuais de data recente dedicados às finanças governamentais, a questão dos empréstimos compulsórios (“forced loans” — “compulsory lending” — “emprunts forcés” — “emprunts obligatoires”) nem sequer é mencionada, ou então é tratada em uma ou duas linhas, como coisa inteiramente fora da moda e sem interesse para o nosso tempo.

Devemos esperar, entretanto, que a literatura financeira se torne em breve mais atenta, e talvez mais tolerante, a respeito do assunto, pois os empréstimos compulsórios têm tomado lugar importante nos sistemas financeiros do mundo inteiro. No Brasil, pelo decreto-lei n. 4.789, de 5 de outubro de 1942, constituem um dos pilares das Finanças federais enquanto durar a guerra. Na Inglaterra e no Canadá, já existem desde o ano passado, em conexão com a “Excess Profit Tax”, da qual o governo deverá devolver uma parte aos contribuintes depois da guerra (2).

Nos Estados Unidos, os empréstimos compulsórios não se acham ainda definitivamente incorporados ao financiamento da guerra, mas as dis-

cussões a respeito são as mais vivas, sendo provável que terminem em breve com medidas legislativas. Diversos projetos de empréstimos compulsórios estão sendo estudados pela Administração e pelo Congresso.

O plano principal é similar à legislação que acaba de ser introduzida no Brasil: prevê o investimento obrigatório de 5 % de todos os salários em empréstimos de guerra (“forced savings”). Deve-se recordar que o Presidente Roosevelt já anunciou, em sua mensagem de 27 de abril último, a adoção dessa medida, caso os empréstimos voluntários não alcancem os resultados esperados. Outro projeto, já votado pela Comissão de Finanças do Senado, visa a devolução parcial, depois da guerra, da “Excess Profit Tax” paga pelas sociedades industriais e comerciais, de acordo com o modelo inglês e canadense. Um terceiro projeto, esse elaborado por Mr. Randolph E. Paul, Conselheiro do Tesouro, diz respeito a uma “spending tax”, isto é, um imposto suplementar sobre a parte efetivamente consumida das rendas; tal imposto deverá também ser parcialmente transformado, depois da guerra, em empréstimos em favor dos contribuintes.

Devemos mencionar por fim que, nos países do chamado Eixo, os empréstimos compulsórios assumiram extensão muito grande, já alguns anos antes da guerra. São aplicados principalmente sob a forma de obrigações especiais que os fornecedores de armamento devem aceitar como pagamento.

As diversas formas de empréstimos compulsórios que enumeramos acima demonstram que a discriminação entre empréstimos e impostos é muito difícil. Os empréstimos compulsórios são, quase por definição, uma forma mista e, quanto mais se espalham, mais se tornam ambíguos e complexos. Todas as formas de que já falamos até aqui, contudo, ainda podem ser consideradas

(1) “Government Finance”, por Jens P. Jensen, Ph. D., Ll. D., Professor de Economia, Universidade de Kansas. (New York, 1938) ps. 466-467.

(2) Assunto tratado no artigo do autor sobre “Impostos e Empréstimos de Guerra”, em nosso número de outubro, pg. 13.

empréstimos compulsórios, no sentido próprio do termo.

Entretanto, na literatura é mais frequentemente ainda nas discussões públicas, também se designa a emissão de moeda-papel ("Fiat money") para o financiamento das despesas do governo como um gênero de empréstimos compulsórios. Tal classificação, a nosso ver, é inadmissível. A emissão de moeda-papel é um recurso "sui generis" do financiamento orçamentário, sem dúvida o menos recomendável. Se se quiser incluí-la entre as duas formas principais de financiamento, impostos e empréstimos, será preciso considerá-la como uma espécie de imposto, e não de empréstimo.

As características de um empréstimo público consistem no seguinte:

1.º no compromisso do governo — ou de outras entidades públicas — de reembolsar o total recebido;

2.º no compromisso de pagar aos que subcrevem os empréstimos uma recompensa, geralmente sob a forma de juros.

Em casos raros, apenas uma dessas características é aplicada. Alguns países europeus emitiram antes da primeira guerra mundial certos "empréstimos perpétuos", para os quais não existe uma data fixa de reembolso, nem um plano de amortização. Vários desses empréstimos perpétuos estão em circulação ainda hoje; o protótipo deles, é o empréstimo (*Rente*) de 3 % do governo francês. Em outros casos, igualmente raros, os governos podem tomar emprestado, e mesmo se reservam esse direito, seja do banco central, seja de outros estabelecimentos de crédito, uma certa importância sem pagar juros.

Trata-se, porém, de casos excepcionais. A grande maioria dos empréstimos públicos garante aos credores o reembolso e os juros. Sem embargo, na emissão de moeda-papel não se encontra nem uma nem outra das características de um empréstimo. A moeda-papel nem paga juros nem é reembolsável, se bem que as cédulas tragam a inscrição tradicional informando que o Estado ou o Banco de emissão pagará ao portador a importância indicada. No tempo em que a moeda-papel era obrigatoriamente conversível em ouro ou prata, essa fórmula ainda tinha um sentido econômico e dava às cédulas o caráter de um empréstimo sem juros; mas a conversibilidade em ouro ou em prata não existe mais em lugar nenhum, e a inscrição nas notas referente ao "pa-

gamento" é puramente formal. É uma tautologia cujo efeito prático consiste apenas no direito do portador de trocar uma nota velha e gasta por outra nova, ou de trocar uma nota de cem unidades monetárias por diversas notas menores, totalizando o mesmo valor nominal.

A emissão de moeda-papel para fins orçamentários é uma espécie de imposto, um imposto difuso que não visa um contribuinte ou um objeto determinado, mas grava toda a população com seus efeitos inflacionistas. Obrigando toda a população a aceitar a moeda como meio de pagamento, o Estado pode, dessa maneira, financiar suas despesas durante um certo tempo, mas a consequência desse fato é, quase sempre, uma depreciação da moeda, ou seja uma diminuição do poder aquisitivo de todos aqueles que são forçados a fornecer suas mercadorias ou seus serviços a um preço fixado de antemão, ou que tenham emprestado dinheiro a outras pessoas ou ao Estado. Por este mecanismo, a emissão contínua de moeda-papel torna-se uma imposição injusta e, ao mesmo tempo, muito perigosa, porque depois de uma breve e falaz animação dos negócios, provoca inevitavelmente graves perturbações na vida econômica.

Por essas razões, os governos estão cada vez mais abandonando o método aparentemente fácil de financiar suas despesas, em particular suas despesas de guerra, com a emissão de moeda-papel e, se nem os impostos nem os empréstimos voluntários são suficientes para equilibrar o orçamento, eles preferem recorrer aos empréstimos compulsórios.

II. VANTAGENS DOS EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS

1.º *Recursos certos para o Estado.* A principal vantagem dos empréstimos compulsórios, do ponto de vista orçamentário, reside na quase certeza de importantes receitas para o Estado. É a diferença entre os empréstimos voluntários e os empréstimos forçados. No empréstimo voluntário, o resultado depende da capacidade do mercado de capitais e da livre decisão de cada particular em subscrever ou não a emissão que lhe oferece o governo. Nos empréstimos compulsórios, o governo impõe aos particulares não apenas o dever de subscrever, mas também o *quantum* da subscrição. Sob esse aspecto, o empréstimo compulsório não se distingue de um imposto.

Deve-se entretanto notar que, na prática, a diferença entre os empréstimos voluntários e os empréstimos compulsórios não é tão grande quanto a distinção teórica entre as duas categorias faz parecer. Em circunstâncias extraordinárias, principalmente em tempo de guerra, a subscrição dos empréstimos ditos voluntários nem sempre é deixada ao arbítrio dos particulares. Não apenas que o sentimento patriótico exija que cada um contribua financeiramente também para a tarefa comum da defesa nacional. A subscrição dos empréstimos de guerra de natureza voluntária é, na maioria das vezes, organizada sob formas que lembram mais uma coação do que um simples convite. Nas fábricas e nos escritórios, circulam listas de subscrição onde efetivamente se inscrevem todos aqueles que não querem passar por maus colegas ou, mesmo, por maus cidadãos. O professor norte-americano Jensen, em seu livro já citado, diz a esse respeito o seguinte: "In the popular liberty loan subscriptions of the United States during the World War, for example, there was a large element of compulsion". (3).

Nos outros países beligerantes o mesmo acontecia. A coação moral estendeu-se até as escolas, onde as crianças eram quase obrigadas a apresentar as subscrições feitas pelos pais. Se tais meios são defensáveis pela necessidade e pela finalidade do empréstimo, parece entretanto preferível que o governo use, com toda a franqueza e sinceridade, do seu poder de exigir dos cidadãos, por força da lei, a sua participação no financiamento da guerra.

As formas sob as quais o Estado pode emitir empréstimos compulsórios são muito variadas e parece que as possibilidades técnicas estão ainda longe de serem esgotadas. O governo pode se dirigir a toda a população, mesmo às classes sociais mais modestas, ou limitar a subscrição aos grupos mais prósperos. Pode ligar o empréstimo a taxas já existentes ou criar, pelo empréstimo forçado, um novo setor do sistema tributário.

O governo brasileiro, pelo decreto-lei sobre as Obrigações de Guerra, fez uma e outra coisa. Uma parte da subscrição compulsória é baseada no imposto de renda, um imposto já de há muito em vigor. Outra parte, o desconto de 3 % sobre os salários, remunerações, etc., acha-se tecnicamente restrita a uma categoria de pessoas já delimitada por uma disposição legal anterior, ou seja a inscrição nas Caixas de Pensões e Aposentadorias. Entretanto, do ponto de vista fiscal,

esta categoria ainda não existe. A subscrição compulsória das Obrigações de Guerra pelos funcionários públicos, empregados e assalariados, sem distinção do total de sua renda, leva ao financiamento das despesas da União milhões de pessoas que, até agora, estavam isentas das contribuições diretas. Isso constitui, sob todos os pontos de vista, uma inovação de grande alcance, de fato e de princípio.

2.º *Efeito psicológico.* Os empréstimos compulsórios teem, em relação aos impostos, a vantagem indubitável de parecerem menos pesados à população. Para os homens de pequenas rendas pouco se lhes dá que uma fração de seus salários seja tirada a título de impostos ou sob a forma de empréstimo compulsório; entretanto, embora o efeito material imediato não seja muito diferente, a coação parece menos rigorosa no último caso.

Esse fenômeno psicológico pode ser bem observado no momento em que foi publicada a lei do empréstimo compulsório sobre os salários. A idéia da subscrição de um empréstimo público é naturalmente inusitada para a grande maioria dos pequenos assalariados. O único fato claro e manifesto para todo o mundo foi este: "A partir de 1 de janeiro nossos salários serão reduzidos de 3 %". Tal foi a primeira reação.

Depois vieram as reflexões. Os pequenos assalariados, normalmente longe do mundo dos empréstimos e das Finanças, compreenderam de que se tratava: a dedução dos salários não é uma redução; o que for descontado não ficará perdido para o assalariado. Ao contrário, ser-lhe-á devolvido mais tarde e, entretanto, ele receberá os juros. E' interessante. E' mesmo um bom negócio.

Ao contentamento misturava-se um certo orgulho em se tornar credor, "financiador" do Estado, capitalista. Tornar-se contribuinte é considerado uma espécie de multa para quem ainda não o é. A primeira subscrição de um empréstimo governamental equivale a uma melhoria na posição social.

Os efeitos psicológicos de uma ação financeira são sempre de grande importância, maximé em tempo de guerra. Os encargos extraordinários que o financiamento da guerra inevitavelmente impõe à população devem ser apresentados de tal maneira que encontrem a menor resistência psicológica possível. Os empréstimos compulsórios são, a esse respeito, um método habil de financiamento e a sua expansão durante a guerra atual provem certamente, em grande parte, dessa qualidade.

(3) "Government Finance", p. 467.

3.º *Economia forçada*. Os efeitos dos empréstimos compulsórios para os subscritores não são apenas de ordem psicológica ou subjetiva; são palpáveis e reais no sentido objetivo. Sofrendo obrigatoriamente uma dedução em seus salários, muitas pessoas que até agora nunca fizeram economias, ficam obrigadas a fazer alguma. Eis porque se tem chamado esta nova forma de empréstimos compulsórios, em particular a subscrição compulsória dos assalariados, de economias forçadas ("forced savings").

O autor desta idéia é o ilustre economista inglês John Maynard Keynes, que considera os empréstimos compulsórios descontados dos salários menos sob o aspecto fiscal, do que como uma medida anti-inflacionista. Nesta Revista (4), já falamos dessa idéia em diversas ocasiões. Recentemente, o Sr. Luiz Betim Pais Leme (5) fez uma exposição magistral do plano Keynes. Julgamos, todavia, oportuna uma revista sobre os traços principais desse plano.

O professor Keynes, que foi durante a grande crise econômica mundial um dos promotores das medidas inflacionistas (6), para dominar a depressão, foi também, durante a guerra, um dos primeiros a reconhecer, com uma lógica perfeita, que a economia de guerra exige uma correção no sentido inverso, isto é, medidas deflacionistas. Nos países beligerantes — constata Keynes — a produção aumenta consideravelmente e também por isso o total dos salários, que constituem parte importante da renda nacional. Mas a produção de guerra não se destina ao consumo civil, o qual deve até ser diminuído. O acréscimo das rendas coincide, por conseguinte, com um decréscimo dos artigos de consumo. Resulta daí um desequilíbrio no sentido inflacionista, ou seja uma alta dos preços prejudicial para as classes sociais mais fracas.

Em lugar de por termo à alta dos preços pela força — o que não seria mais do que um tratamento superficial dos sintomas — deve-se atacar

o mal pela raiz e suprimir a verdadeira causa do desequilíbrio: o poder aquisitivo acessório. Certamente que os homens e mulheres que trabalham durante a guerra mais do que em tempo de paz, não devem ser privados de uma justa recompensa. O que eles devem fazer é apenas por à disposição do Estado a parte de seus salários que ultrapassa os bens de consumo disponíveis. Desse modo, o mercado será des congestionado sem que os operários e outros assalariados fiquem prejudicados. Eles receberão o que lhes é devido; apenas o pagamento será adiado ("deferred pay") até ao fim da guerra.

O plano Keynes, lançado já em novembro de 1939 como medida preventiva, foi aplicado na Inglaterra em 1941, mas em escala pequena. Uma parte dos impostos adicionais sobre a renda — parte ínfima para as grandes rendas, mas considerável para as rendas pequenas — é creditada aos contribuintes, sem juros, e deve ser transformada em empréstimo depois da guerra.

Quando essas disposições foram tomadas, os salários na indústria britânica já estavam mais de 30 % acima do nível de antes da guerra, enquanto os preços tinham subido 27 % (7). Nos Estados Unidos, onde a idéia de Keynes será provavelmente realizada também com certas modificações, os salários nominais durante o último ano elevaram-se apenas de 30 %, e o preço das mercadorias consumidas pela população operária subiu de 19 % (8). Num e noutro país o aumento do poder de compra — e não apenas o aumento dos preços — é pois evidente.

III. DESVANTAGENS DOS EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS

1.º *Aumento da dívida pública*. A principal desvantagem dos empréstimos compulsórios consiste naturalmente no aumento da dívida pública. O encargo imediato para o Estado é relativamente pequeno ou mesmo nulo, porque a maior parte dos empréstimos compulsórios introduzidos ou projetados até agora não pagam juros. A dotação do empréstimo compulsório brasileiro de uma taxa

(4) "Empréstimos e economia forçada". Revista do Serviço Público, junho de 1942, p. 13. — "Renda e poder aquisitivo". Idem, setembro de 1942, pgs. 12-13.

(5) "As medidas financeiras decretadas pelo Governo". Jornal do Comércio de 12-13 de outubro de 1942.

(6) Cf. J.M. Keynes, "A Treatise on Money" (London and New York 1930). — "The General Theory of Employment, Interest and Money" (London and New York 1936).

(7) "Wages and the Cost of Living". The Economist (Londres), de 19 de abril de 1941, p. 536.

(8) Discurso do Sr. Leon Henderson, Administrador dos Preços. New York Times, de 26 de agosto de 1942.

de juros de 6 % ao ano constitui exceção particularmente favorável para os subscritores.

Com ou sem juros, o encargo principal é constituído pela obrigação do reembolso. Mesmo se na maior parte dos empréstimos compulsórios emitidos durante a guerra, um plano de resgate não é imediatamente estabelecido, mas adiado até à assinatura da paz, a obrigação do Estado não é menos formal. No Brasil, as Obrigações de Guerra oferecem ainda outra vantagem para os subscritores: — preferência perante os outros títulos da Dívida Pública.

Os encargos impostos ao Tesouro constituem um argumento sério contra a idéia de que os empréstimos compulsórios representem “economias”. As economias populares são das mais desejáveis, uma vez que não sobrecarreguem ninguém. No caso dos empréstimos compulsórios, porém, o verdadeiro encargo, a necessidade de financiar despesas indispensáveis do Estado, subsiste integralmente. Os particulares são aparentemente desonerados, porque não têm que pagar novos impostos, mas as economias feitas dessa maneira gravam o Tesouro.

E' uma ilusão crer-se que o povo possa fazer economias às custas do Estado. Essa ilusão era muito espalhada na França, onde os particulares se julgavam mais ricos, porque acumulavam sempre mais títulos da Dívida Pública. E foi precisamente John Maynard Keynes quem, no célebre livro que lhe deu reputação mundial, denunciou esse erro de forma admirável: “The income-tax receipts, which we in England receive from the Surveyor, we throw into the wastepaper basket; in Germany they call them bank-notes, and put them into their pocket-books; in France they are termed *Rentes* and are locked up in the family safe” (9). (“Os recibos do imposto de renda, que na Inglaterra se recebem do funcionário arrecadador, são atirados à cesta do lixo; na Alemanha, são chamados notas de banco e guardados na carteira de bolso; na França, denominam-se fundos públicos e são encerrados no cofre da família.”).

2.º *Desigualdade dos fundos disponíveis.* A objeção dirige-se, até certo grau, contra todos os empréstimos não reprodutivos, mas pesa muito

mais no caso dos empréstimos compulsórios. A justificação econômica dos empréstimos públicos baseia-se, em primeiro lugar, no fato de que os particulares, mesmo os de fortuna igual e renda igual, não possuem sempre e ao mesmo tempo as mesmas disponibilidades.

Ilustremos essa tese um tanto abstrata com um exemplo. Um industrial pode dispor em certo momento de capitais livres, para os quais procura colocação. Outro industrial, talvez mais abastado, está ao mesmo tempo em vias de ampliar sua fábrica e necessita para isso de todos os seus recursos financeiros. Do ponto de vista da economia nacional, é perfeitamente defensável, pois, que o Estado se dirija ao primeiro em busca de um empréstimo e que não insista para que o segundo faça o mesmo. Mas, no caso do empréstimo compulsório, o Estado exige do segundo industrial, proporcionalmente à sua renda, o mesmo que exige do primeiro.

Na prática o inconveniente será menor, porque o segundo industrial, aquele que necessita do seu dinheiro para os trabalhos de construção, obtem, pela subscrição obrigatória, um valor de primeira ordem, um título garantido pelo governo. Mesmo se o título não for negociável na Bolsa — o que nem sempre é o caso para os empréstimos compulsórios — será pelo menos utilizável como garantia de crédito bancário. O subscritor não fica, pois, imobilizado.

Mas, se as transações desse gênero se multiplicarem, o empréstimo compulsório provocará uma inflação de crédito, o que efetivamente acontece frequentemente, como consequência dos empréstimos de guerra. A mobilização dos empréstimos compulsórios reduz ao mínimo o efeito anti-inflacionista.

3.º *Administração onerosa.* Outra objeção, essa menos grave, diz respeito às despesas administrativas dos empréstimos compulsórios, em particular às que são descontadas dos salários. Tem-se pretendido que as despesas de recolhimento seriam muito grandes em relação à arrecadação. Os adversários do empréstimo compulsório sobre os salários nos Estados Unidos encontraram ainda outros argumentos desse gênero: para registrar e controlar as inúmeras pequenas subscrições, o Tesouro teria que contratar 11.000 novos funcionários e necessitaria de 50.000 máquinas de escritó-

(9) J.M. Keynes, “A Tract on Monetary Reform” (London 1923), p. 62.

rio, justamente no momento em que tais máquinas se tornam de difícil aquisição.

Se tais afirmações são provavelmente demasiado exageradas para os Estados Unidos, carecem certamente de importância para outros países. O sistema administrativo previsto para o Brasil, onde os empréstimos compulsórios sobre os salários serão diretamente associados às contribuições de Previdência Social, assegura um funcionamento livre de dificuldades e com despesas relativamente moderadas.

Projeto administrativo análogo foi feito nos Estados Unidos já há cerca de dois anos. Ao passo que o plano original de Keynes era muito complicado do ponto de vista administrativo — pois previa contas individuais para cada subscritor na "Postal Savings Account" — o Dr. Douglas Brown, da Universidade de Princeton, presidente do "Social Security Board", fez uma sugestão mais prática:

os pagamentos seriam recolhidos juntamente com as contribuições da "Social Security" (Previdência Social). Uma particularidade desse plano, que o Dr. Brown lançou sob a designação de "Dismissal Tax", foi a utilização dos fundos acumulados, que não deveriam servir ao financiamento da guerra ou a outras despesas governamentais, mas ser reservados para a assistência aos empregados, depois da guerra, em caso de desemprego. Vê-se, pois, que se trata mais de um ramo dos seguros sociais do que de um empréstimo compulsório.

Nem o plano Brown, nem o plano Keynes, este recomendado pessoalmente pelo autor aos Estados Unidos o ano passado, foram até agora postos integralmente em prática. O Brasil é, com efeito, o primeiro país a aplicar a idéia dos empréstimos compulsórios deduzidos dos salários e remunerações, em vasta escala e sob a forma mais apropriada.

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA

(Da C. O.)

VI

O MÉTODO DAS MÉDIAS TRIENAIS

OS professores Moraes Junior e Ubaldo Lobo incluíram, no ante-projeto da nova lei de Contabilidade Pública de que são autores, um conjunto de normas que, a seu ver, tornam a “elaboração orçamentária uma série de operações de contabilidade, como que automáticas, com a virtude de oferecer ao D.A.S.P. todos os elementos para o controle, que lhe está afeto, e para a árdua missão de apresentar um projeto de orçamento. *com previsões seguras, a serem confirmadas pela gestão, com a maior aproximação possível*” (os grifos são meus).

Acrescentam os autores do ante-projeto do C.C.P. que, ao propor essas normas, tiveram em vista “evitar que a receita orçada fique muito aquém da que se arrecadar”.

No que toca à receita, as normas propostas constam do art. 60, que diz:

“Art. 60. Quanto ao orçamento geral da receita, cabe ao Ministério da Fazenda, em face dos dados fornecidos pela Contadoria Geral da República, enviar ao Departamento Administrativo do Serviço Público, até 30 de abril de cada ano, as previsões a serem incluídas no orçamento, justificando-as com quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, estatísticas e estudos referentes às variações verificadas” (os grifos são meus).

De posse da proposta da receita enviada pelo Ministro da Fazenda, nos termos do citado art. 60, o D.A.S.P. “procederá às investigações, que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja

previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente” (art. 61).

Comente-se, de passagem, que esse poder de “aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos”, na proposta orçamentária ou fora dela, que o ante-projeto do Código de Contabilidade pretende conferir ao D.A.S.P., compete privativamente ao Parlamento Nacional e, enquanto este não se reunir, ao Presidente da República. Além de ser inconstitucional e até subversiva, uma vez que arrebatava ao Legislativo a mais líquida, pacífica e indiscutível de suas competências, a referida proposta constitui novidade em matéria de divisão do trabalho governamental. Não é para analisar a competência do D.A.S.P., porém, que transcrevemos aqueles dispositivos do ante-projeto do que poderia vir a ser o novo Código de Contabilidade Pública do Brasil (1). Aqui estamos para situar a posição do método das médias no quadro geral dos métodos de estimativa das rendas públicas. Já se vê que, para efeito de apreciação desse método, só interessa, nesta oportunidade, a cláusula “justificando-as com quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios”, constante do art. 60 acima transcrito.

UM PALPITE DO VISCONDE DO PARANÁ

O recurso à arrecadação dos três últimos exercícios para justificar estimativas da receita constitui, por assim dizer, uma tradição viva na rotina orçamentária brasileira.

(1) — Em estudo especial, intitulado “Atribuições dos departamentos de administração geral”, examinamos detidamente o assunto. Salvo imprevisto, esse estudo aparecerá na próxima edição desta Revista.

Apesar de que, durante os 120 anos decorridos a partir da Proclamação da Independência, não se verifica uma só instância em que as arrecadações dos três últimos exercícios financeiros justifiquem quaisquer estimativas nelas baseadas, até hoje perseveramos no hábito — como é forte a lei da sobrevivência! — de tentar fundá-las nessas mesmas arrecadações trienais.

Não é difícil remontar às origens desse falho critério, tornado tradicional por cem anos de prática a bem dizer ininterrupta. Por estranho que pareça, a crença de que a média das receitas correspondentes ao último triênio seria reproduzida no próximo exercício, descende em linha reta de um palpite do Visconde, depois Marquês do Paraná e que, à força de ser repetido, acabou por se cristalizar em preceito legal e — finalmente — em método brasileiro de estimativa das rendas públicas. Posto em prática, pela primeira vez, na elaboração do orçamento de receita para o exercício financeiro de 1855-56, o “método” das médias aclimou-se tão bem nos nossos meios fazendários, prosperou tanto no entendimento dos relatores e discutidores da proposta orçamentária, encontrou tão gasalhosa guarida na grande maioria das obras brasileiras sobre finanças públicas e, mais do que tudo isso, passou a ser pacificamente considerado procedimento legal tão ortodoxo, que já agora parece temeridade lhe denunciar a verdadeira origem.

Como teria podido ocorrer semelhante confusão? Muito simples. Considerando que, “à vista do estado da Europa, e da influência que a diminuição de braços empregados na cultura das terras” podia “ter em nossa produção”, o Marquês do Paraná, então ainda Visconde, ao orçar, em 1854, a receita do Império do Brasil para o exercício de 1855-56, julgou de bom aviso ser moderado na estimativa.

Creio que “não he prudente” — escrevia ele no relatório financeiro de 1854 — “contar com o progresivo crescimento que tiverão as Rendas de importação de 1849 até 1852 e por isso tomei o termo médio da Receita dos três anos de 1850-

53, e avaliei a Receita, sem contar os depósitos, em 34.000:000\$000”.

Tendo razões para crer que não podia contar com o crescimento progressivo do imposto de importação, que era, já naquela época, a maior fonte de renda do governo central, o futuro Marquês do Paraná, então presidente do Conselho de Estado e ministro da Fazenda, resolveu *igualar* a receita do próximo exercício à média aritmética da receita arrecadada nos três últimos exercícios apurados. Fê-lo, porem, por mero palpite ou intuição — não em obediência a qualquer dispositivo legal.

Adotando, nos anos seguintes, com ligeiras variações, esse mesmo critério de orçar as rendas imperiais, o Visconde do Paraná acabou por criar, talvez sem o perceber, o futuro método das médias trienais, até hoje inteiramente desconhecido fora do Brasil. Já na proposta orçamentária para o exercício de 1857-58 figura a tabela n. 1, da qual constam, em colunas distintas, a renda “arrecadada nos três últimos exercícios”, o “termo médio” (média aritmética) e a renda “orçada para 1857-1958”. Tabela idêntica figura na proposta orçamentária para o exercício de 1858-1859 (vide *fac-simile*). Comparem-se os algarismos constantes das duas últimas colunas da tabela e ver-se-á que a estimativa de cada rubrica da receita para o exercício seguinte é reprodução arredondada do “termo médio” dos “três últimos exercícios”. Eis aí a verdadeira *genesis* do método das médias, filho de um palpite, pupilo da rotina.

A “LEGALIDADE” DO MÉTODO DAS MÉDIAS

Mas o que ficou dito até aqui não esclarece nem descreve as razões por que esse “palpite” do Visconde do Paraná mereceu as honras de dispositivo de lei, impondo-se, como tal, à consideração dos financistas brasileiros — práticos e teóricos, durante quase cem anos a fio. Os textos, com que vamos documentar certas afirmativas contidas no presente estudo, deixam fora de dúvida que, efetivamente, durante vários decênios, o método das médias trienais era adotado como se a lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, o determinasse taxativamente.

N.º 1.—ORÇAMENTO DA RECEITA GERAL DO IMPÉRIO PARA O EXERCÍCIO DE 1858—1859.

DENOMINAÇÃO DAS RENDAS.	ARRECADADA NOS TRES ULTIMOS EXERCICIOS DE			TERMO MEDIO DOS TRES EXERCICIOS	ORÇADA PARA 1858—1859.
	1853—1854.	1854—1855.	1855—1856.		
ORDINARIA.					
<i>Importação.</i>					
Direitos de importação para consumo.....	22.708.117\$691	22.958.161\$115	24.745.539\$168	23.470.605\$991	24.000.000\$
Ditos de reexportação e baldeação.....	20.791\$108	14.479\$266	25.978\$090	20.416\$154	20.000\$
Ditos idem para a Costa da Africa.....	927\$949	1.110\$496	772\$815	937\$086	800\$
Expediente dos generos estrangeiros navegados por cabotagem livres de direitos de consumo.....	265.477\$250	270.144\$356	284.042\$505	273.221\$370	275.000\$
Dito dos generos do paiz.....	30.055\$973	36.585\$735	39.696\$281	35.443\$996	38.000\$
Dito dos generos livres.....	11.917\$704	13.795\$740	13.896\$405	13.203\$283	13.000\$
Armazenagem.....	270.434\$781	190.347\$155	171.027\$821	210.603\$252	180.000\$
Premio de assignados.....	182.722\$744	175.263\$384	186.392\$328	181.459\$485	185.000\$
Multas.....	36.622\$403	27.728\$887	17.600\$444	27.317\$244	(a) \$
<i>Despacho Maritimo.</i>					
Ancoragem.....	142.581\$778	172.311\$615	167.219\$722	160.704\$371	160.000\$
Direitos de 15 por cento das embarcações estran. ^{as} que passam a nacionaes.....	15.852\$155	23.359\$065	31.134\$529	23.448\$582	24.000\$
Ditos de 5 por cento da compra e venda das embarcações.....	41.125\$342	43.839\$964	49.679\$277	44.881\$527	44.000\$
<i>Exportação.</i>					
Direitos de 5 por cento de exportação.....	3.728.634\$191	4.339.050\$399	4.527.643\$994	4.198.432\$861	6.112.500\$
Ditos de 2 por cento idem.....	6.401\$243	5.670\$899	1.521\$553	4.531\$231	2.000\$
Ditos de 1 por cento do ouro em barra.....	988\$500	8	1\$590	495\$045	100\$
Ditos de 4 por cento dos diamantes.....	8.965\$500	18.687\$750	21.385\$873	16.346\$374	20.000\$
Expediente das Capatazias.....	87.768\$971	111.451\$906	110.208\$587	103.143\$154	104.000\$
Multas.....	684\$107	1.594\$150	2.230\$620	1.502\$959	(a) \$
<i>Interior.</i>					
Renda do Correio Geral.....	211.835\$183	230.994\$157	239.425\$341	227.418\$227	240.000\$
Dita da Casa da Moeda.....	60.480\$178	29.234\$242	72.280\$496	53.998\$305	60.000\$
Dita da Senhoriagem da prata.....	40.771\$975	66.110\$801	71.817\$679	59.566\$818	60.000\$
Dita da Typographia Nacional.....	62.196\$140	125.186\$330	152.400\$410	113.260\$960	150.000\$
Dita da Casa de Correção.....	1.416\$800	614\$750	9\$000	680\$183	600\$
Dita da Fabrica da Polvora.....	50.840\$320	13.456\$747	7.873\$270	24.056\$779	10.000\$
Dita da de Ferro de Ypanema.....	7.945\$430	7.829\$387	10.417\$805	8.730\$874	8.500\$
Dita de Arsenaes.....	13.402\$798	11.945\$109	14.178\$965	13.175\$624	13.000\$
Dita de Proprios Nacionaes.....	48.598\$672	84.311\$583	58.305\$369	63.738\$541	60.000\$
Dita de Terrenos diamantinos.....	34.321\$743	30.875\$262	40.346\$385	35.181\$130	35.000\$
Foros de Terrenos e de Marinhas.....	5.611\$162	5.239\$897	5.095\$554	5.315\$537	5.000\$
Laudemios.....	5.077\$314	7.616\$497	5.541\$114	6.078\$308	6.000\$
Sisa dos bens de raiz.....	1.325.704\$489	1.608.624\$241	1.691.391\$947	1.541.906\$892	1.650.000\$
Decima de huma legua além da demarcação.....	3.665\$804	3.974\$130	4.883\$680	4.174\$538	5.000\$
Dita adicional das Corporações de mão-morta.....	62.749\$101	65.496\$048	65.522\$555	64.589\$234	65.000\$
Direitos novos e velhos e de Chancellaria.....	205.728\$191	208.121\$591	196.361\$736	203.403\$839	200.000\$
Ditos das Patentes dos Officiaes da Guarda Nacional.....	105.310\$100	136.548\$305	123.109\$309	121.655\$871	120.000\$
Disinfa da Chancellaria.....	49.599\$832	54.957\$035	44.886\$831	49.814\$566	45.000\$
	29.855.324\$522	31.094.717\$994	33.199.783\$048	31.393.440\$191	33.911.500\$

De fato, essa lei, que fixou a despesa e orçou a receita para os exercícios de 1843-1844 e 1844-1845, determinava (art. 34):

“Nos futuros Orçamentos a tabela da Receita Geral trará a comparação do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

Convenhamos em que o dispositivo não é o que se poderia considerar um paradigma de clareza. Mas não chega a ser obscuro a ponto de tornar duvidosa a respectiva inteligência. O que o legislador quis dizer e disse, pouco importa se mediocrementemente, é que, nos futuros orçamentos, a tabela da receita incluiria, para efeito de comparação — não de equiparação — as rendas orçadas para o próximo exercício financeiro e as rendas arrecadadas nos três últimos anos. De acordo com o citado artigo da lei, o documento orçamentário de 1942, por exemplo, deveria ter, na parte da receita, pelo menos 4 colunas — as três primeiras destinadas respectivamente às arrecadações efetuadas em 1939, 1940 e 1941 e a quarta à estimativa da receita para o exercício financeiro de 1943. Como se vê, a lei não só não determina que se calcule a média aritmética das rendas arrecadadas nos três últimos anos, como também nem sequer sugere que a receita orçada para o próximo exercício financeiro seja *igualada* à referida média. O que a lei manda é que se comparem as *estimativas de receita para o próximo exercício* com as *receitas realizadas nos três últimos*.

Tanto isso é verdade que, antes de haver o Marquês do Paraná imaginado, em 1854, o expediente de igualar a receita do próximo exercício à média das arrecadações efetuadas nos três últimos, ninguém percebeu, no dispositivo da lei orçamentária de 1843, explícita ou implicitamente, qualquer sugestão que, canalizada para a prática, viesse a constituir o futuro método das médias trienais. Apesar disso, algum tempo depois de haver sido lançado em circulação, através dos relatórios financeiros de 1854 a 1857, o palpite do Marquês do Paraná começou a grangear prestígio, a resistir, a vingar, a permanecer — até que

alguém menos atilado viu no procedimento uma decorrência da lei orçamentária de 1843, certamente porque esta falava em comparação da receita orçada com a receita arrecadada nos últimos três anos.

A partir de então, a interpretação dada invariavelmente ao sobredito dispositivo da lei de 1843, pelos ministros da Fazenda como pelos tratadistas, de Amaro Cavalcante a Agenor de Roure e Plácido e Silva, fala expressamente em “termo médio dos três últimos anos”, adotado como estimativa da receita para o próximo exercício financeiro.

DE PALPITE A DOUTRINA

Afim de tornar bem claro que o método brasileiro de estimativa das rendas públicas — o chamado método das médias — não passa de uma teratologia, produto abortivo de uma suposta interpretação da lei, seja-me permitido reproduzir, para renovar o confronto, o texto legal interpretado e algumas das interpretações a que o teem jungido. Interprete o o leitor, por sua vez, e compare a sua com a interpretação dos autores abaixo citados.

Em primeiro lugar, eis a parte do texto do art. 34 da lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, que diz respeito à receita:

“Nos futuros orçamentos a tabela da receita geral trará a comparação do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

Vejamos, agora, o que dizem os autores.

Amaro Cavalcante: “No Brasil, a regra admitida em nossa contabilidade acerca da fixação (sic) da receita é: que ela seja fundada no termo médio da renda arrecadada nos três últimos exercícios (lei de 21 outubro de 1843)”.

Agenor de Roure: “Sete anos depois, o Barão de Cotegipe, no Relatório de 1877, defendia a lei de 21 de outubro de 1843, exatamente a que determinara o cálculo pela

média dos três últimos exercícios, julgando-a racional, etc.”

José Bandeira de Oliveira: “No Brasil, sob o regime monárquico, o cálculo das receitas devia ser feito tomadas como base as rendas médias arrecadadas nos três últimos exercícios apurados. Esta era a regra da lei de 21 de outubro de 1843, *que adotava o método da previsão*” (o grifo é meu).

Carlos Porto Carreiro: “Pela Lei de 21 de outubro de 1843, a fixação (sic) da receita *devia ser regulada pelo termo médio* da renda arrecadada nos três últimos exercícios, e mais nos seis meses do novo exercício financeiro (o imediatamente anterior).”

Dídimo da Veiga: “Ao processo mais complexo das médias, estabelecido no artigo 34 da lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, — sucedeu o da inspeção e exame direto da arrecadação, esboçado no art. 54 da lei 514, de 28 de outubro de 1848, e consagrado pela jurisprudência das casas do Congresso na confecção da lei de meios”.

Plácido e Silva: “*Sistema do termo médio* — E o que se baseia ou se funda no termo médio da renda arrecadada nos últimos exercícios. Era o adotado entre nós na vigência da lei de 21 de outubro de 1843, pelo qual a renda se orçava pelo termo médio da renda arrecadada nos três últimos exercícios”.

Gastão Netto dos Reis: “A lei orçamentária de 1843 estabeleceu, entre nós, o método da *média trienal*, que consiste em tomar como base de previsão o *meio-termo* dos rendimentos verificados nos 3 exercícios antecedentes.

Fora, porém, de uma tal hipótese, a regra recomendada pela lei de 1843 nos parece ser a melhor.”

Em face dessa unanimidade maciça, irreduzível e até desnorteante, cada autor timbrando em superar os outros na afirmação tranquila de que, de acordo com a lei de 21 de outubro de 1843, a estimativa da receita é fundada “no termo médio da renda arrecadada nos três últimos exer-

cícios”, ninguém escapa ao desejo de reler e analisar detidamente o texto da referida lei, a ver se lá encontra alicerce para semelhante interpretação.

Quanto mais se analisa o texto, porém, tanto mais se nos radica a convicção de que nele não há a menor brecha por onde se possa ver, entrever, ou mesmo imaginar o método das médias.

CONSAGRAÇÃO OFICIAL

Insinuando-se, todavia, na rotina orçamentária brasileira, a idéia de orçar a receita futura pela média das receitas arrecadadas nos três últimos anos logrou aceitação tão pacífica e universal que aparece automaticamente em todas as leis institucionais e regulamentos do Tesouro Federal, decretados até o dia 15 de setembro de 1933, em que foi baixado o decreto n. 23.150, de que falaremos daqui a pouco.

Reforma Leopoldo de Bulhões. A reforma Leopoldo de Bulhões, autorizada pela lei n. 2.084, de 30 de julho de 1909, deu novo regulamento ao Tesouro Nacional (decreto executivo n. 7.751, de 23 de dezembro de 1909). Em ambos, na lei e no regulamento, figuram, bem instalados, remanescentes do palpite do Marquês do Paraná. Diz o art. 11 da lei:

“Art. 11. À Diretoria da Receita Pública compete:

b) organizar os quadros demonstrativos da Receita da União, com a discriminação de suas fontes, cifras indicativas da arrecadação realizada no último exercício apurado e liquidado, e seu confronto com a *média da arrecadação efetuada nos três exercícios imediatamente precedentes*;

c) remeter à Diretoria Geral da Contabilidade Pública o plano do orçamento da receita, formulado de acordo com a letra b), para a definição organização da proposta do orçamento da República”.

E o art. 101 do regulamento, repetindo a lei, declara que a diretoria da receita pública exerce a sua competência:

“.....

2) organizando tabelas demonstrativas da receita federal, classificando-a segundo suas fontes, indicando as cifras da arrecadação do último exercício liquidado, e estabelecendo em um quadro o *confronto da receita do último exercício com a média da arrecadação dos três exercícios anteriores*;

3) formulando o plano do orçamento da receita de acordo com os moldes e classificação atuais, e remetendo-o à diretoria da contabilidade para ser organizada a proposta do orçamento anual da República”.

Código de Contabilidade da União. O advento do Código de Contabilidade da União revigorou, mais uma vez, o “método” das médias. Com efeito, depois de prescrever que o “Governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, com o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento” (art. 13), dispõe o decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, (“Organiza o Código de Contabilidade da União”) que a proposta do Governo será acompanhada de (art. 14):

“II. Quadros demonstrativos dos títulos de receita com indicação das leis que os regerem, das *rendas arrecadadas nos três últimos exercícios e a média dessas arrecadações confrontada com o cálculo da receita*”.

O Regulamento Geral de Contabilidade Pública, aprovado pelo decreto n. 15.783, de 8 de novembro do mesmo ano, também não escapou às infiltrações do palpite, já então doutrina feita, do Marquês do Paraná. Eis a razão por que, depois de se inclinar para o método automático, o aludido regulamento contempla e honra o “método” das médias. E’ o que o texto do art. 141 comprova definitivamente:

“Art. 141. A organização das estimativas da receita deverá ser feita fundando-se nos resultados apurados na arrecadação do último exercício liquidado. Na ausência ou insuficiência destes dados, *servirá de base à avaliação da receita a média da exação dos três últimos exercícios liquidados*”.

UMA PEÇA PREGADA AOS FINANCISTAS

Os fatos apontados e os textos reproduzidos até aqui contam, esquematicamente, a história da formação do método das médias. O que há de mais curioso nesse *processus* é a metamorfose sofrida por um simples recurso de imaginação,

adotado em determinada época por força de determinadas circunstâncias e, em seguida, sucessivamente transformado em espectro de um dispositivo legal e em método de estimativa das rendas públicas.

Trata-se, não haja dúvidas, de uma verdadeira peça pregada pelas circunstâncias a pelo menos quatro gerações de financistas e *fazendistas* brasileiros, que receberam, aplicaram e transmitiram inocentemente, como regra financeira geral, válida em todas as ocasiões, o procedimento especulativo e casual, empiricamente praticado, em 1854, pelo imaginoso Marquês do Paraná.

Ao vencer a sua brilhante e longa escalada, a idéia ocorrida ao Marquês do Paraná recebeu e incorporou sucessivas doses de substância nova, transformando-se lentamente de procedimento inconsequente e ocasional em respeitável regra de conduta orçamentária, abonada pela tradição e pela lei; transformando-se tão radicalmente, que o compacto de noções que já era em 1922, quando se decretou o primeiro Código de Contabilidade da União, dificilmente poderia deixar o observador entrever, no seu cerne, a sua verdadeira origem.

Tão profundamente se entranhara a regra da média trienal no processo orçamentário brasileiro que, para erradicá-la, o citado decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, recorreu a esta forma incisiva:

“A estimativa da Receita será efetuada título por título, e *não terá por base necessária a média aritmética do último triênio*, e sim o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade de arrecadação”.

Incisiva, sem dúvida. Mas não impediu a recorrência de 1941, de que foi veículo o excelente ante-projeto de lei de contabilidade pública de autoria dos Professores Moraes Junior e Ubaldo Lobo.

O próximo artigo será dedicado aos aspectos técnicos do método das médias trienais.

O planejamento como processo de administração

DONALD C. STONE

(Tradução de Paulo Lopes Corrêa)

O Sr. Donald C. Stone, autor do presente artigo, é um dos especialistas de maior renome nos Estados Unidos em matéria de administração. Antigo diretor executivo do Serviço de Administração Pública — uma das várias instituições localizadas na cidade universitária de Chicago e que tem como objetivo geral incentivar o estudo e o aperfeiçoamento da técnica administrativa do governo — ali o foi buscar o Sr. Harold Smith, diretor do Orçamento dos Estados Unidos, para nomeá-lo diretor assistente do Bureau do Orçamento e confiar-lhe a direção da Divisão de Gerência Administrativa desse órgão do Gabinete Executivo do Presidente. Esse o cargo que ocupa, no momento, o Sr. Donald Stone.

A Divisão chefiada pelo Sr. Stone exerce, em relação às repartições federais norte-americanas, as mesmas atribuições cometidas em nosso serviço federal à Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. Por esse motivo, muitos dos funcionários brasileiros que tem sido enviados aos Estados Unidos para cursos e estágios, tem naturalmente procurado entrar em contacto com o Sr. Stone, afim de observarem de perto a organização de sua divisão e os métodos de trabalho que adota. Esse contacto tem proporcionado aos nossos funcionários o conhecimento pessoal de um dos mais notáveis técnicos de administração do continente, o qual, a essa competência especializada, alia uma clara visão geral dos problemas administrativos da grande nação do norte do hemisfério.

Nos anos anteriores, o Sr. Donald Stone tem regido um dos cursos especializados da

Universidade de Syracuse, Estado de New York, para a qual se encaminhou a maior parte do grupo de funcionários brasileiros atualmente nos Estados Unidos. Este ano, porem, tornou-se-lhe impossível afastar-se de Washington, em virtude de enorme acréscimo do trabalho afeto à sua divisão, como decorrência do inevitável ajustamento da administração do país às exigências do esforço de guerra. Valendo-se do fato, a "American University" convidou-o a ministrar um curso sobre problemas administrativos, ao qual só são admitidas pessoas que possuam experiência em administração pública.

Alem de numerosos artigos publicados em revistas especializadas, sobre vários aspectos da técnica de administração, o Senhor Donald Stone publicou um livro intitulado "The Management of Municipal Public Works" (Public Administration Service, Chicago, 1939), obra essa que recomendamos especialmente aos estudiosos de problemas administrativos municipais.

O artigo cuja tradução se vai ler, e cujo título no original é "Planning as an administrative process", foi apresentado à Conferência Nacional sobre Planejamento, em 12 de maio do ano passado. Nele, o autor expõe com clareza o que se deve entender por planejamento, conceituando-o, com exatidão, como uma fase incidente e indispensável na realização de qualquer trabalho.

Ao Sr. Donald Stone deixamos aqui consignados nossos agradecimentos, pela gentileza com que nos autorizou a traduzir seu artigo.

TANTOS discursos teem sido feitos sobre planejamento, e tanta campanha já se fez em seu nome, que ficamos propensos a esquecer que o planejamento não é um fim em si mesmo. Planejamento nada mais é do que uma fase incidente na realização de um trabalho ou na consecução de um objetivo. Tenho a impressão de que, de uma ou de outra forma, temos permitido que a idéia de planejamento se envolva com demasiadas ações teóricas, e temos sido levados a pensar no planejamento como qualquer coisa de isolada da tarefa comum e quotidiana de administração. Qualquer que possa ser a causa, um grande número de administradores pensa em planejamento como sendo algo de isolado e à parte da administração, um ídolo místico que deve ser conservado numa redoma, descoberto e desempoadado para a inspeção de visitantes curiosos de regiões distantes.

Tipos de planejamento

Em vez de ser um elemento estranho à conduta humana, que exija a aplicação de mentalidades profissionais dotadas de pendor e experiência fora do comum, o planejamento, num sentido lato, é de fato o pensamento e a ação quotidianos de cada funcionário administrativo e técnico. Qualquer pessoa que deva organizar e dirigir os esforços de outras para a execução de um trabalho, necessariamente se empenha em planejamento durante todos os dias do ano. O planejamento pode ser de natureza tendenciosa ou desvirtuada, o que é prejudicial à eficácia dos resultados, mas nem por isso deixa de ser planejamento. E, seja qual for sua natureza, o planejamento está sempre presente no processo administrativo.

Tal como o encaro, o planejamento nada mais é do que a coleta e a análise de informações pertinentes a determinado assunto e o ato de concluir, na base de tais elementos, qual deva ser o futuro modo de ação. Conquanto os problemas que o administrador deve resolver, ou para os quais deve apresentar soluções recomendáveis,

sejam de todas as espécies concebíveis, claro é que o planejamento tem de tratar de uma imensa variedade de assuntos. Devem-se, todavia, distinguir dois tipos de assuntos:

1) Assuntos substantivos ou técnicos, que constituem o objetivo da repartição; neste setor, o planejamento recebe diversas denominações, tais como: planejamento de recursos, planejamento de programa, pesquisa técnica, etc. Enquadra-se aqui o planejamento urbano.

2) O segundo tipo de assuntos se refere ao desenvolvimento de uma organização perfeita, ao método de prover de pessoal a organização, à adoção de processos e práticas, e à direção e coordenação das operações. O planejamento referente a tais assuntos é frequentemente chamado planejamento administrativo ou gerencial.

Problemas de Planejamento

Vejamos alguns exemplos desses dois tipos de planejamento. Os funcionários de uma municipalidade que consideram a conveniência ou não de um aumento da proteção policial, a construção de uma rede de esgotos, ou a revisão do *currículo* escolar local, acham-se empenhados em *planejamento de programa*. Quando considerarem a conveniência de serem fechadas as delegacias distritais de polícia em favor de uma centralização de operações, ou a extensão da responsabilidade do diretor de obras públicas à superintendência da rede de esgotos, ou a conveniência de ser o administrador financeiro do sistema escolar responsável perante o superintendente das escolas ou diretamente subordinado à junta escolar, esses funcionários estarão empenhados em *planejamento administrativo*. E é muito provável que sejam os mesmos funcionários que estejam fazendo os dois tipos de planejamento; efetivamente, eles podem estar estudando, a um só tempo, o programa e o método de administrá-lo.

Um departamento estadual de saúde empenha-se em *planejamento de programa* quando ana-

lisa as taxas de mortalidade infantil e as causas de morte nos vários condados do Estado, afim de decidir quais as providências que poderiam ser tomadas, conjuntamente com os funcionários de saúde do condado, para se conseguir um decréscimo em tais mortes. Mas quando o comissário estadual de saúde medita sobre a extensão da autoridade que possui, ou que deseja possuir, sobre os funcionários de saúde do condado, está realizando, de alguma forma, *planejamento administrativo*.

Quando chegam a uma decisão sobre o número de cruzadores adicionais, de aeroplanos, de tanques e outros suprimentos necessários ao Exército, os funcionários federais fazem *planejamento de programa*. Se se trata de esforços exigidos para a reivindicação de solo de minas, para a construção de uma represa destinada à produção de energia ou para propósitos de navegação, ou para a avaliação dos fundos necessários ao financiamento do programa de assistência à velhice, então, considerações da ordem de *planejamento de programa* são da mais alta importância. Ao mesmo tempo, necessita-se de *planejamento administrativo* para determinar qual a melhor organização para a execução do programa, qual o pessoal e qual o equipamento necessários, como podem as atividades regionais ser eficientemente dirigidas e coordenadas e quais os processos que assegurarão o rápido andamento do trabalho.

A linha divisória entre o *planejamento de programa* e o *planejamento administrativo* é, em muitos casos, pouco nítida. Essa é uma das razões pelas quais a significação e o conteúdo do planejamento administrativo não tem sido tão claramente compreendidos como poderiam ser. E' também uma das razões por que os dois tipos de planejamento são, em muitos casos, inteiramente indissociáveis.

Caraterísticas da Administração

Quisera saber se um dos motivos pelos quais tanto trabalho nosso de planejamento tem falhado é devido à falta de compreensão sobre o que

seja administração, ou, nas palavras do tema que me foi cometido, o "processo de administração".

Falamos de administração como sendo a organização e a direção de pessoas afim de realizar um objetivo determinado. Mas essas são apenas palavras vagas. Sua interpretação repousa num exame da juxtaposição de pessoas, idéias e acontecimentos, que se processa hora a hora, dia a dia e ano a ano numa organização empenhada em executar algum programa específico de trabalho. Administração é a mais simples das ações, tal como o ato de assinar uma carta, de informar um superior sobre a necessidade de mais numerário, ou de entrevistar um queixoso. Estava para dizer o ato de contratar os serviços de uma pessoa, mas isso não é absolutamente uma ação simples! Ao mesmo tempo, a administração consiste nas mais complexas ações — a implantação de um programa de assistência social, o desenvolvimento de um projeto de extinção de habitações anti-higiênicas, a orientação de audiências destinadas à fixação de preços de carvão betuminoso, a ratificação de um plano de assistência pública estadual como estando em conformidade com os padrões federais estabelecidos, ou a distribuição de um sistema municipal de águas.

A maioria das pessoas tende a pensar na administração em termos grandiosos, como constando somente de ações de grande envergadura. Na realidade, é o conjunto de atos e decisões simples, embora difíceis, ocorridos diariamente, que constitue administração. Informaram-me, no outro dia, de uma palestra feita por um competêntissimo administrador federal numa reunião dos novos sócios da Sociedade Americana de Administração Pública. Ele lhes contara um caso aborrecedor com que estava lidando. Um postulante adoeceu gravemente um dia, numa repartição regional, e o chefe desta chamara um médico. Tempos depois, o médico requereu ao Governo Federal o pagamento da conta, porque o referido postulante se recusara a pagar. E o administrador federal disse aos futuros jovens administradores: "Se não gostardes de resolver pequenos problemas

como esse, não gostareis da administração. Ela não consta apenas de decisões baseadas nos princípios de administração pública tais como se acham expressos nos manuais didáticos”.

Que essas ações administrativas — simples ou complexas — sejam ou não cuidadosamente elaboradas no pensamento e contribuam para resultados eficientes, depende do grau em que a decisão só haja sido feita após judiciosa interpretação. A esta altura, julgo conveniente salientar que as decisões administrativas e o planejamento que as ampara não são algo feito apenas pelo alto administrador, ou por este com assistência de uma pessoa especial por ele designada para tal fim, mas são antes, em qualquer organização eficiente, o resultado dos esforços conjuntos de todos os indivíduos da organização, e de um fluxo desimpedido de informações e compreensão, de baixo para cima e de cima para baixo, dentro da organização. Administração não é algo que se imponha aos subordinados; pelo contrário, é a feliz fusão dos empregados num todo harmonioso de relações, o qual, com um mínimo de direção, irá executar o programa da repartição. Poder-se-ia chamá-la o esforço para a eliminação de atritos que constantemente surgem nas relações da organização.

Organização de Recursos para Planejamento

Se as funções do administrador são simples e a organização é muito pequena, ele pode não necessitar de auxílio especial de trabalho de planejamento, seja administrativo ou de programa; ele e seus executores subordinados podem ter o tempo e a habilidade para fazê-lo sem auxílio. Mas, quando uma organização lida com um programa complexo e com problemas administrativos — e cada departamento de governo se inclui nessa categoria, quer seja municipal, quer pertença ao condado, quer seja estadual ou federal — torna-se essencial um corpo de pessoas especialmente qualificadas, para dedicarem sua atenção, em tempo parcial ou em tempo integral, aos problemas de planejamento, seja este administrativo ou de programa. Segue-se também que esse corpo para

tais atividades especiais de planejamento deve ser localizado, dentro da organização, onde quer que haja responsabilidade pela feitura de decisões que exijam maior análise administrativa e de programa do que aquela que o tempo permite ao funcionário responsável pela execução do serviço da repartição. Por consequência, planejamento não é algo que deva ser feito apenas no mais alto nível de uma organização; deve-se dar-lhe atenção em todas as fases do processo administrativo, onde ele possa eficientemente suplementar a feitura de decisões perfeitas e a ação administrativa.

O tipo de planejamento que estou discutindo é um elemento integrante de administração, e quaisquer recursos que ele possa exigir são instrumentos de administração que devem estar diretamente ligados aos funcionários administrativos, se se desejar que os esforços de planejamento produzam frutos. Sendo um instrumento, as unidades de planejamento não participam na determinação da política, exceto na medida em que auxiliam o executivo a chegar a conclusões seguras, ou lhes prestam assistência quando ele tenha de submeter questões de política ao órgão legislativo.

E' essencial, naturalmente, que tanto os planejadores de programa como os planejadores administrativos gozem da confiança e do respeito dos funcionários executivos aos quais servem. Tendessem eles a se imiscuir na linha de execução e a tomar decisões administrativas, e disso resultariam, inevitavelmente, desconfianças e preconceitos justificáveis. Por outro lado, é de toda a importância que os funcionários executivos interpretem e compreendam o significado de seus atos em termos do processo administrativo, seu efeito sobre programas de longo alcance e o equilíbrio que estão proporcionando para uma administração eficiente. Sob a pressão da responsabilidade dos trabalhos diários, pode ocorrer que os objetivos de um programa de longo alcance e a boa gerência administrativa sejam prejudicados pelo acúmulo de decisões apressadas e não planejadas.

Planejamento Urbano

Até aqui, evitei tratar de planejamento urbano por dois motivos: primeiro, porque o tema que me foi designado é "planejamento" e não "planejamento urbano"; segundo, porque alguma atenção ao papel do planejamento, em seus mais amplos aspectos, pode sugerir, a nossas ideias tradicionais sobre a organização e o papel das repartições de planejamento urbano, novos modos de abordar o assunto.

Eu gostaria, contudo, de divagar um momento e sugerir que o planejamento urbano não pode ser divorciado da corrente principal da administração municipal, da mesma maneira que outros tipos de planejamento não podem ser separados das repartições a que servem.

Tendo lutado com o problema em numerosas localidades, compreendo que não exista para ele solução padronizada. Vários governos locais, assim como os governos federal e estadual, podem estar, ao mesmo tempo, interessados no planejamento de um centro urbano, sendo possível, pois, que determinada organização, considerada boa para uma das comunidades, não seja adequada para uma outra.

Algumas vezes, todavia, acredita-se que a equipe de planejamento deva ser organizada como uma super-agência. Talvez uma das razões pelas quais as repartições de planejamento urbano não tenham tido maior influência no desenvolvimento das comunidades se origine do fato de serem elas criadas como órgãos super-governamentais, os quais servem mais como órgãos de controle dos funcionários municipais responsáveis do que como seus auxiliares administrativos.

No final das contas, a única solução é estabelecer a repartição como parte integrante da administração municipal.

Sem o apoio da municipalidade, nenhum órgão de planejamento pode garantir resultados proveitosos, uma vez que planejamento sem realização não passa de mera fantasia.

Se se desejar obter resultados tangíveis, o trabalho de planejamento deve estar estreitamente ligado às repartições ordinárias da municipalidade. Não basta a apresentação de propostas incomparáveis e de belos organogramas ao conselho municipal ou ao chefe executivo. O orçamento, as obras públicas, os divertimentos, os parques e outros departamentos devem estar entrelaçados em toda a linha, de maneira que as propostas não sejam apenas propostas da comissão de planejamento, mas, antes, propostas do governo municipal. Isto, por sua vez, exige publicidade, não para o órgão de planejamento municipal, mas para os próprios planos e para os funcionários administrativos e legislativos do governo que têm a real responsabilidade pela execução dos planos.

O entrosamento do planejamento urbano com a elaboração orçamentária merece especial consideração. O fantasma da maioria dos funcionários municipais de planejamento é a dificuldade de conseguir um cifrão diante de seus planos, no orçamento municipal. Isto é apenas outra maneira de dizer que planejamento é um serviço administrativo paralelo à elaboração orçamentária e que, a não ser que as duas operações se achem entrelaçadas sob a mesma organização administrativa, raramente se conseguirá planejamento eficiente ou eficiente colaboração orçamentária.

Pode ser levantado o argumento de que isso exclui as escolas e outros governos locais da região, dessa íntima relação de serviço que o órgão de planejamento deve ter com a municipalidade central. Creio que isso apenas em parte seja verdade. Se a municipalidade que conserva a chave do planejamento da região tomar a iniciativa e solucionar os problemas de planejamento conjuntamente com tais comunidades, a força do bom planejamento será maior sobre as mesmas do que se for seguido o método evasivo de um órgão independente de planejamento. É o governo da municipalidade central que dá o tom e a liderança em qualquer área metropolitana. Afirma-se frequentemente que planejamento é essencialmente uma política e, portanto, uma função legislativa. Por conseguinte, deveria ser organizado fora do

ramo administrativo. Penso que tal afirmação confunde o problema da formulação da política com a decisão da política. A decisão das linhas mestras da política deve obviamente caber ao conselho municipal. Ainda que as propostas que envolvam considerações de planejamento devam naturalmente ser ajustadas pelo órgão planejador, antes da ação do conselho, o órgão de planejamento não deve ter o poder de veto ou autoridade final independente. Um traço predominante da tarefa do ramo administrativo de qualquer governo municipal consiste na formulação de planos que serão submetidos à consideração do conselho municipal e, por sua vez, na investigação e informação das políticas que o conselho esteja considerando. No que se refere aos casos de mediação dos direitos de propriedade individual, pode-se atribuir a determinação final a um órgão que delibere independentemente de qualquer outro.

Planejamento no Governo Federal

Na minha opinião, o governo federal está dando largas passadas no sentido de proporcionar melhor planejamento de programa e administrativo, dotando os vários níveis da estrutura governamental com os necessários recursos para planejamento. No Gabinete Executivo do Presidente, funcionando como auxiliares administrativos do Presidente, encontramos a Comissão de Planejamento dos Recursos Nacionais e o Bureau do Orçamento. A Comissão de Planejamento dos Recursos Nacionais se ocupa principalmente dos problemas de longo alcance referentes aos recursos físicos e humanos do país, à conservação dos recursos naturais da região, à estabilização do emprego, etc. O Bureau do Orçamento, por sua vez,

se ocupa do planejamento administrativo e de programa das repartições do Governo Federal. Qualquer orçamento é essencialmente um programa de serviços e de trabalho a ser realizado, traduzido em termos de fundos destinados à organização e aos recursos de pessoal necessários à execução de tal programa. Cada etapa da elaboração orçamentária constitui tanto planejamento de programa como planejamento administrativo. A recente criação, no Bureau do Orçamento, da Divisão de Gerência Administrativa, para dedicar atenção conjugada aos problemas de organização, gerência e processos de trabalho do Governo Federal, representa um desenvolvimento natural. O grande número de solicitações que tem recebido, tanto formal como informalmente, constitui um índice expressivo da necessidade de um órgão de tal gênero. Desse ponto central, os departamentos e repartições do Governo estão recebendo estímulo e auxílio no sentido de estabelecerem adequado planejamento orçamentário, administrativo e técnico, e unidades de pesquisa, afim de que tanto as suas decisões administrativas como as de programa possam ser tomadas com segurança.

“O planejamento como processo de administração” é uma frase bem torneada. Só espero que não percamos de vista os elementos básicos do planejamento, a substância de que é feito, a gente com que lida e a maneira pela qual pode mais eficientemente ser levado a efeito, na imprecisão das mentalidades e da linguagem especializada. Não o envolvamos num halo de misticismo, que tende a obscurecer sua significação real e seu método, até mesmo para as pessoas a quem presta serviços, os administradores de programas de governo e o povo a que tais programas pertencem.

A PRIMEIRA VITÓRIA

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

HÁ, na guerra, dois tipos de vitória: a que se consegue na linha de frente, com o entrecchoque das armas, e a que se consegue na retaguarda das tropas, com o preparo da campanha.

A vitória das linhas de frente, aquela que é ganha pelas armas, é espetacular, cheia de lances heróicos, própria para empolgar almas e corações. A que se consegue na retaguarda é silenciosa, modesta, mas tão eficaz que, sem ela, a outra não se verificaria.

A guerra do *front* pertence aos militares, a da retaguarda, aos civis dos serviços públicos.

Para nós, ainda não principiou a luta da primeira linha; mas já começou a luta da retaguarda, que precede àquela, como sua preliminar necessária e insubstituível.

E nessa luta da retaguarda, já conquistou o funcionalismo civil uma grande vitória.

Com efeito, guerra não se faz sem dinheiro e dinheiro não cai do céu. O primeiro cuidado pois de uma administração dirigente de campanhas militares é angariar recursos para a concentração de tropas e materiais nas zonas estratégicas.

Mas não é fácil arranjar dinheiro, ainda mesmo em se tratando do Governo. E' preciso que o dinheiro novo não provoque a evasão do velho, isto é, que a nova renda prevista não faça diminuir a arrecadação anterior para atender necessidades normais.

Se houver um excesso de sobrecarga, ainda que patriotismo não falte ao povo, jamais poderá ele corresponder à expectativa dos novos tributos, e o dinheiro não aparecerá.

Mesmo sem excesso nos encargos novos, a sabedoria, a justiça da imposição influem nos resultados, pois o aspecto moral, dentro das finanças públicas, é de muito maior efeito que em outro qualquer setor: quando o povo paga constrangido, de um lado, deixa de o fazer de outro, provocando evasões...

Há, então, dois fatores a atender na procura de recursos para conduzir a campanha: o lado financeiro e o lado moral.

Em verdade, só existe um, pois se bem que a Ciência das Finanças seja a ciência dos dinheiros públicos, suas leis e princípios dizem tão de perto com a moral e a psicologia que é impossível separar uma das outras. Todo problema de finanças contem dentro de si parâmetros que dependem da constituição mental do contribuinte ou prestamista, e sem cujo conhecimento impossível se torna a fixação de rumos certos. Quem se esquecer disto fracassará na gestão do tesouro do Estado.

Pois bem, financeiramente falando, o Governo estimou em três milhões de contos de réis (3 bilhões de cruzeiros) suas necessidades na primeira fase da guerra atual. Como os conseguir? Por aumento de impostos? Talvez. Mas era isto aconselhável? Surge aqui o lado psicológico: entendeu o Governo que não. E, por assim o entender, procurou outro meio mais adequado, resolvendo emitir títulos de Obrigações de Guerra para serem adquiridos por:

- a) todos os que pagam imposto de renda, em quantia igual ao imposto pago;
- b) todos os servidores do Estado, à razão de 3 % do que percebem;
- c) todos os inscritos nos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, também na quota de 3 % do que ganham de salário;
- d) todos os que espontaneamente quiserem cooperar no esforço de guerra, dentro ou fora do País.

Enquanto esse dinheiro não aparecer — pois ele se irá acumulando lentamente — o Governo emitirá Letras do Tesouro, que os Bancos descontarão. Se acontecer, porem, que os Bancos precisem de dinheiro antes que o Governo os possa in-

denizar, recorrerão à Carteira de Redescontos, que os atenderá. E como a renda das Obrigações de Guerra é absolutamente garantida, logo que o dinheiro delas proveniente começar a ser recebido pelos cofres públicos, as letras redescontadas pelo Banco do Brasil serão resgatadas, desaparecendo da circulação.

Até aqui só se vislumbra a solução de um puro problema de finanças; mas o outro aspecto, o aspecto moral, psicológico, é o mais importante no caso.

Consideremos bem a situação: O Brasil está em guerra e, para vencer, precisa de dinheiro. O Governo, responsável pela política nacional, tem a obrigação de arranjar esse dinheiro, seja de que maneira for, porque, sem esse dinheiro, o Brasil não poderá lutar — o que, a ele, Governo, cumpre impedir que aconteça, por todos os meios, suaves ou violentos, brandos ou compulsórios.

Ninguém ignora que nossa administração atual se caracteriza por aquilo que, em técnica constitucional, já se convencionou chamar de Executivo Forte; atualmente, pela situação anormal criada com a guerra, essa força do Executivo ainda cresceu mais.

Pois bem; se os técnicos que planejaram o financiamento da luta ora iniciada não estivessem à altura de suas graves responsabilidades, bastaria terem aconselhado o Governo a tomar as seguintes providências:

- a) todos os que pagem imposto de renda, terão de o pagar dobrado;
- b) todos os servidores do Estado sofrerão um desconto de 3 % sobre o que percebem;
- c) todos os inscritos nos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, terão de pagar mais 3 % sobre o que ganham.

E se o Governo tivesse procedido assim, para atender às necessidades da guerra, o dinheiro teria aparecido, como vai aparecer, e ninguém se julgaria no direito de reclamar *em voz alta*, pois os que o fizessem incorreriam nas sanções da lei.

Isto seria muito simples e condizente com os conhecimentos de qualquer financista improvisado, que divorciasse as finanças da psicologia e da moral.

Mas os técnicos não entenderam assim, porque de fato eram TÉCNICOS e viram que, procedendo sem reflexão cuidadosa, poderiam criar dificuldades de ordem econômica e financeira em outros setores, o que lhes atrapalharia a execução do plano elaborado.

Que fizeram então? Calcularam as possibilidades da luta, estimaram os recursos nacionais, previram a situação do Brasil no dia da vitória — que há de chegar — e, ponderados como sóem ser os que de fato entendem das coisas, disseram:

“Não há necessidade de tomar ao Povo Brasileiro o que ainda lhe poderá servir para aumentar seu conforto e comodidade futura. Para conduzir esta guerra, a Administração Pública precisa realmente de dinheiro; mas a operosidade, o descortino dessa mesma Administração permitem ao Brasil restituir com juros, a seus filhos, o dinheiro que hoje lhe entregam para a defesa nacional. Assim, não se fará um confisco, uma redução nos vencimentos, salários ou rendas: pedir-se-á apenas um empréstimo, pelo qual ainda se pagarão juros de 6 % ao ano”.

Desta forma, enquanto não tiver o Governo conseguido os três milhões de contos de réis (3 bilhões de cruzeiros), iremos todos comprando Obrigações de Guerra, no valor do imposto de renda pago, ou à custa dos 3 % do que estivemos percebendo como empregado particular ou público. No fim da guerra, porém, esse dinheiro nos será restituído com o acréscimo de 6 % de juros sobre o total entregue ao Governo.

Como se vê, a solução moral e psicológica é o que de melhor se poderia desejar: os brasileiros ajudam a construir o capital necessário à vitória que lhes dará *segurança social e política* e, a despeito desta enorme vantagem, ainda recuperarão, com juros, o capital empatado!...

Resulta desse plano financeiro um mecanismo muito simples e seguro; contudo, é justamente nessa simplicidade que se revela o talento de quem o idealizou.

x x x

Há uma diferença muito grande entre uma obra feita por sabedores e a que é feita por improvisadores ou diletantes. Na primeira, a es-

trutura é simples, e, porisso mesmo, majestosa, impecavel; na segunda, confusa, disforme, fragil.

Quem sabe o que diz, dí-lo em poucas palavras, claras e concisas; quem não entende do que fala, amontoa termos para explicar o que não conhece, na ilusão do avestruz.

Na Administração Pública, a lei reflete a solidez ou a fragilidade do espírito que a concebeu. A lei é um conjunto de relações, um plano a executar no desenvolvimento dos negócios do Estado. Se o plano é mau, a falência é certa, e o inepto que traçou a lei, na presunção da capacidade que não tinha, prejudica o grupo social com os absurdos que imaginou.

Nos serviços públicos ninguém pode entender de tudo; mas há quem acredite nessa possibilidade e pretenda pontificar em todas as coisas, com displicente vaidade ou ignorância.

O maior civismo estaria então na recusa de fazer aquilo que sabidamente outros pudessem fazer melhor. Não deve haver vaidades nos serviços do Estado: se *A* pode fazer obra mais perfeita que *B*, *B* está na obrigação de recusar o trabalho, pedindo que *A* o faça, por ser o mais capaz. Neste caso, o Estado lucra duas coisas: um talento em exercício para o bem de todos — *A*, e uma prova de carater para estímulo coletivo — *B*.

O financiamento da guerra foi planejado por quem devia e sabia fazê-lo; mal de nós se o não fosse. Não nos teem faltado improvisações por carência de civismo bastante para confessar inhabilidades. Oxalá o histórico do momento atual leve *B* a recusar sistematicamente fazer aquilo que *A* souber fazer melhor. E' disto que carecemos: dedicação, renúncia pela Pátria.

x x x

O funcionalismo civil principiou pois muito bem. Indiscutivelmente, no setor das finanças, os generais estão aptos para conseguir vitórias, conduzindo magníficos soldados; praza aos céos que o estejam também os dos outros setores da Administração Civil.

Nós estamos vivendo num mundo de místicas: é mística a Democracia, é mística o Totalitarismo, é mística a concepção racial, o *lebensraum*...

Mais do que nunca vive o homem pela lógica dos sentimentos e relega para um plano secundário

a lógica racional. O mundo de hoje é um mundo que vive pela fé e só pela fé poderá sobreviver. O homem precisa ter fé em alguma coisa: Deus, princípio político, raça, super-homem, honestidade e capacidade dos dirigentes, qualquer que seja o elemento, contanto que lhe inspire crença e fé.

O homem vive mais da fé que dos alimentos: "a fé remove montanhas e desloca mares".

A guerra não se ganha só com o canhão que dispara, mas com a fé que o impulsiona. Se o que dispara não tem fé, o canhão pode ser tomado pela fé do outro que o arremete.

O Brasil está na guerra para lutar e não para assistir que outros povos lutem por ele. O soldado que vai à linha de frente, como o funcionário que luta na retaguarda, haurem energias da fé que guardam dentro de si.

O Brasil precisa então daquela fé que arrebatava canhões em disparo, enquanto seus canhões não começarem a disparar com fé. E essa fé não pode ser calculada, medida, encomendada; ela vem sutilmente, pouco a pouco, crescendo à custa de atos de homens e Governo, até avolumar-se em catadupas que esmagam e destroem inimigos.

A política da guerra consiste em fazer brotar e crescer a fé. Os atos da Administração Civil podem conduzir o Brasil à vitória ou à derrota, aumentando ou extinguindo a fé dos que combatem e dos que ajudam a combater.

A nós outros, servidores do Estado, cabe manter o facho sagrado dessa fé que conduz à vitória; não nos esqueçamos disto nos atos funcionais.

O primeiro combate já foi travado e a Administração Civil conseguiu uma esplêndida vitória: provou que, no setor das finanças, sua capacidade é profunda, sua dedicação e civismo, a toda prova. Isto conquistou nossa fé e nos deu exemplo e estímulo para imitações

Que grande bem isso nos fez a todos nós, os que compreendemos: o homem é sempre feliz quando pode crer e esperar. Nada mais doloroso que a destruição da fé!

Já se deu, portanto, a primeira prova de valor; já sabemos que há generais no comando de ótimos soldados, dentro de um vasto e importante setor da Administração Civil.

Tambem os deverá haver em outros.
Que o Brasil espere e confie...

A mobilização do servidor do Estado

IVO FAMILIAR

Atuário com exercício no D.A.S.P.

TEVE já início a mobilização dos cidadãos brasileiros até a idade de 43 anos.

A classe de servidores, composta de cerca de 150.000 pessoas, pode fornecer um contingente apreciável para as forças armadas do país.

O problema mais importante para o serviço público é, no momento, fazer com que a convocação cause o mínimo de perturbação aos serviços.

E' ponto fundamental que o abastecimento das forças armadas e todos os serviços da retaguarda são tão importantes como a própria luta; a guerra hoje é bastante complexa, devido a esses aspectos, e não é decidida, exclusivamente, pela vitória de algumas batalhas.

E' digna de elogios a prudência com que se desenvolve a mobilização, sem que, até agora, tenha havido perturbações na economia, na indústria, ou em qualquer outro ramo da atividade nacional.

A organização das atividades desfalcadas de seus elementos de produção é o maior problema de um país que se prepara para a participação na guerra.

Nos quadros do serviço público, grande é o número de servidores que poderão ser convocados para o serviço de defesa ou mesmo para integrar as forças armadas.

De acordo com o censo efetuado em 1937 pela comissão organizadora do I.P.A.S.E., da qual fizemos parte, pode-se ter uma primeira idéia do problema.

Se classificarmos os servidores do estado por idades, iremos encontrar uma distribuição característica da maioria das atividades profissionais, em seus aspectos gerais.

Tendo um número muito restrito de menores, a partir de 18 anos, o número de servidores cresce rapidamente atingindo o máximo nas imediações dos 30 anos. Daí por diante decrescem lentamente as frequências até a idade de 68 anos, quando ocorre a aposentadoria compulsória.

Se marcarmos as idades de 44 e 21 anos, como limites entre os quais se encontram os que podem ser convocados, iremos encontrar 50 % do total de servidores, pelo menos, já que 20 % são compostos por mulheres.

Embora seja possível fazer algumas restrições aos dados aqui apresentados, já que não correspondem ao estado atual da massa, os resultados, se expressos em percentagem, não poderão se afastar sensivelmente da realidade, e o erro cometido pode ser perfeitamente desprezado.

Encontram-se, portanto, no serviço público cerca de 75.000 indivíduos passíveis de convocação.

E' evidente que tendo 50 % do número de servidores afastados de suas funções não poderia o serviço público funcionar, já que a convocação teria recrutado justamente os mais produtivos.

Este é a nosso ver o problema mais importante do momento — como permitir o afastamento de um grande número dos atuais servidores, sem que a eficiência do serviço seja sensivelmente afetada?

E' claro que a mobilização não pode ser instantânea, sendo até possível que não venha atingir todas as classes, mas isto não é motivo para não nos prepararmos.

A solução ideal seria dispor de um plano de adaptação de todas as atividades ao esforço de guerra, tendo previsto todas as substituições e a necessária reorganização dos serviços.

Analisando-se as funções exercidas no serviço público, encontram-se as mais variadas, desde aquelas que exigem para o seu bom desempenho uma longa preparação às mais simples, em que a dispensa imediata do indivíduo não constitui um problema para o administrador.

Qual o tempo de formação de um higienista, ou de um pesquisador do Instituto Oswaldo Cruz?

Em tempos normais não há, em regra, insubstituíveis. O mesmo não acontece com o país em guerra. O afastamento de um indivíduo só se pode processar em condições que denominaremos de ótimas, quando for possível encontrar um substituto cuja mobilização não seja provável. Isto vem restringir muito o campo de substitutos, limitando-o aos maiores de 44 anos e às mulheres ou aos de capacidade física reduzida.

Quanto maior for o grau de cultura e de instrução exigidos para a formação do profissional, tanto mais difícil será a sua substituição.

Felizmente grande é o número de funções de caráter executivo e que não exigem tão demorada preparação.

Convém observar, entretanto, que, no serviço público, na maioria das funções o grau mínimo de instrução exigido está acima do médio da população. Este fato vem dificultar bastante a substituição de uma grande massa de servidores em pequeno período.

Pela legislação em vigor, na maioria dos casos a admissão é feita precedida de concurso.

Em uma situação de emergência talvez não haja conveniência em manter, em todos os casos, tais exigências, sob pena de não se conseguir o preenchimento das vagas.

Parece-nos que, para cada serviço, dever-se-ia fazer um estudo, um plano de adaptação, bastante elástico para suportar a convocação gradual de todos os servidores mobilizáveis, dispondo-se de pessoas preparadas para a substituição.

Esta preparação exigiria um grande esforço de todos os órgãos do serviço público, para se colocarem nas condições desejáveis de uma produção máxima com o mínimo de pessoal.

Simultaneamente, seria necessário estudar, para cada órgão:

- 1) Adaptação às condições do momento.
- 2) Pessoal de que dispõe, discriminando:

- a) os não mobilizáveis.
- b) os mobilizáveis.

3) Pessoal necessário e respectivas funções, especificando-se, em cada caso, o grau de experiência mínima para o exercício, a formação profissional, etc.

4) Estudo da possibilidade da formação de reservas e do preparo indispensável dos substitutos.

5) Plano de preparação e seleção dos substitutos.

6) Plano de substituição dos convocados.

O conjunto das medidas a tomar exige uma grande unidade de ação e uma perfeita cooperação de todos os órgãos do serviço público. Não se pode destacar em importância uma fase do trabalho de outra, — tal a dependência entre elas existente.

A adaptação de cada órgão às condições de guerra pode conduzir a resultados bem diversos. Em muitos casos a atividade pode, com a guerra, sofrer um grande decréscimo, devendo-se, então, prever como se processará a extinção do organismo, com o aproveitamento dos servidores disponíveis, em outras funções julgadas indispensáveis.

Em outros, a guerra exigirá um aumento de trabalho com a admissão de novos técnicos e auxiliares. Não é possível traçar regras uniformes. Só o estudo em cada caso particular mostrará a solução mais conveniente.

Reduzindo, sempre que possível, os servidores ao essencial para atender aos serviços, alterados

com a adaptação às condições do momento, poder-se-ia, em cada órgão, definir o número indispensável de servidores para o serviço e as respectivas atribuições.

Como consequência ficariam definidos, em cada setor, os servidores mobilizáveis ou não.

E' claro que o estudo feito para um serviço deve sofrer alterações quando confrontado com os demais.

Estudadas as necessidades de cada órgão, diante do contingente humano disponível, dividido entre indivíduos mobilizáveis e não mobilizáveis, poder-se-ia estabelecer para o conjunto, e para cada atividade profissional, os limites mínimos para o funcionamento do serviço.

Assim, desde as carreiras de formação profissional longa e difícil até as mais simples, poder-se-ia precisar quantos poderiam ser convocados sem necessidade de substituto, e aqueles cujo afastamento só deveria ser efetuado quando se dispusesse de um substituto não convocável, preparado para o exercício da função.

Partindo desses princípios, vê-se que um dos mais importantes problemas a resolver é a formação rápida de novos servidores, que possam ser considerados como reservas do serviço civil.

As circunstâncias definem uma situação de emergência, e parece-nos necessário mudar um pouco as atuais diretrizes do sistema de seleção de servidores. Em vez do concurso, onde se apura o grau de cultura, mais do que a eficiência fun-

cional, poder-se-ia adotar como sistema a preparação do candidato, definindo-se, de antemão, as prováveis funções que iria desempenhar.

Dada a grande necessidade de servidores não convocáveis, é preciso atrair grande número de candidatos cuja capacidade possa ser aproveitada. E' necessário criar uma espécie de voluntariado para essa frente. O concurso, tal como é feito, não é o meio indicado para o fim.

Estudando-se o plano para o conjunto e reduzindo ao mínimo as exigências para cada caso, ter-se-ia a vantagem de preparar os candidatos de acordo com as vagas a preencher.

Este processo, embora mais oneroso, é mais eficaz e tem incontestavelmente a vantagem de garantir uma seleção mais cuidadosa.

O ensino das funções a desempenhar tem sido empregado, com pleno sucesso, nos países que, há mais tempo do que nós, estão participando da guerra e se adaptando, diariamente, às condições da luta.

Preparadas as reservas de cada setor, dando ao ensino um caráter objetivo, será possível substituir os convocados e definir excepcionalmente, pela impossibilidade de formação de substitutos, os que são mais úteis no serviço civil ou, em certos casos, adiar a convocação até que seja possível a substituição.

Cumpre-nos fornecer todo elemento material ou humano necessário às frentes de combate ou às forças armadas sem prejudicar a eficiência dos serviços civis.

O preâmbulo dos atos da ordem legislativa (*)

HESIO FERNANDES PINHEIRO

Assistente Jurídico do D.A.S.P.

A PALAVRA *preâmbulo*, composta pelo prefixo latino *pre* (antes, sobre) e pelo verbo *ambulare* (marchar, prosseguir), significa aquilo que precede, que marcha antes, que serve de exórdio ou de proposta inicial.

Não é praxe recente a de se incluir nos atos da ordem legislativa um pequeno intróito com elementos identificadores dos mesmos. Essa parte preliminar denomina-se *preâmbulo*. Já o empregavam os antigos, segundo alguns autores, na redação de seus diplomas. Seu uso foi tão difundido que se tornou mesmo obrigatório, e essa obrigatoriedade durou até meados do século XI, quando foi restringido, apenas, para determinados casos.

Já no século XII, são raríssimos os documentos portadores de introduções.

Entre os séculos IX e X, vêem-se preâmbulos os mais vários, sem fórmula definida; quase todos, porém, terminando com a expressão: *ergo*, *igitur*.

Os do século X sofreram as profundas influências da crença geral dominante na época; "o mundo terá o seu fim no ano 1.000 (mil)!" E é comum encontrar-se nas introduções dos documentos de então preságios como estes:

Instante mundi termino

Mundi senio appropinquante

e outros mais, que serviam de constante lembrete à hecatombe próxima.

Em fins do século XIV, ressurgiram os *preâmbulos* cheios de bisantinismos, palavras rebuscadas e "frases feitas", em quase todos os documentos oficiais.

*) A expressão *atos da ordem legislativa* é aqui empregada no mesmo sentido em que Zachariae, Toullier, Ribas e outros, usam a palavra *legislação*, isto é, o conjunto de atos de caráter obrigatório, emanados de autoridade política bastante para fazê-lo.

Referindo-se àqueles, observa curiosamente um escritor da época que "ils dégénèrent presque toujours en galimatias très obscurs. Tels sont ceux des lettres de Charles IV, surtout depuis 1369. Sans doute que ses secrétaires désiraient flatter le goût du prince pour les belles-lettres". (1)

O grau de desenvolvimento cultural, as situações político-sociais, as vicissitudes históricas, as crenças religiosas, os usos, os costumes, enfim, todos os fatores endógenos ou exógenos, deixaram estigmas profundos nos escritos dos legisladores.

Desse modo, os preâmbulos variam em *fundo* e *forma*, de ato para ato e de época para época.

Em autores que se dedicaram a escrever sobre o *preâmbulo das leis*, notamos um uso indistinto dessa palavra e de outras tais como: ementa, epígrafe, título, etc.

A diversidade de termos por eles empregados como sinônimos é deveras interessante, e a confusão que, em consequência, tem originado, dá margem a frequentes incompreensões.

Essa confusão talvez se possa atribuir e justificar com o fato de que nos atos da ordem legislativa e nos documentos diplomáticos, os preâmbulos, alhures, confundiam-se com os *anúncios* ou *precauções*, que integravam as cláusulas iniciais desses atos e documentos onde as frases se sucediam e se entrelaçavam mesmo com o texto.

Vejam-se, para não ir mais longe, as *leis*, *decretos*, *cartas régias* e *alvarás*, etc. anteriores à Independência do Brasil. Tomemos quaisquer deles, v. gr., o decreto de 12 de junho de 1808, que "crea o lugar de Piloto Prático da Barra do Rio de Janeiro e dá-lhe regimento", onde as *justificações do ato*, a *autoria* e a *ordem de execução* se sucedem, constituindo um só corpo com o texto:

1) — Cit. de LAROUSSE — *Grand Dictionnaire Universel du XIX Siècle* — Paris, 1866.

“Porquanto pela carta Régia de 28 de Janeiro proximo passado, fui servido permittir aos navios das Potencias alliadas e amigas da minha Corôa, a livre entrada nos Portos deste Continente; e sendo necessário, para que aquelles dos referidos navios que demandarem o Porto desta Capital não encontrem risco algum na sua entrada ou sahida, que haja Pilotos Praticos desta Barra, capazes e com os sufficientes conhecimentos, que possam merecer a confiança dos Comandantes ou Mestres das embarcações que entrarem ou sahirem deste Porto; Hei por bem, crear o logar de Piloto Prático da Barra deste Porto do Rio de Janeiro e ordenar que sejam admitidos a servir nesta qualidade os individuos que tiverem as circunstancias prescriptas no Regimento... etc.”.

O mesmo não se pode encontrar no *jus scriptum* romano onde “A lei compreende ora duas, ora quatro partes: — *index*, *praescriptio*, *rogatio*, *sanctio*. O *index* contem os nomes gentílicos dos magistrados que propunham a lei e a indicação do seu objeto, por exemplo, *lex Furia testamentaria*; ora a sùmula do seu objeto, como *Lex XX questoribus*. A *praescriptio* contem os nomes dos *rogatoris*, isto é, dos que propuseram a lei, o nome da tribu ou da centúria que votou em primeiro lugar, o dia e o lugar da votação. A *rogatio* designa, ao mesmo tempo, a proposta submetida ao povo e a lei por ele votada que costuma ser dividida em capítulos. A *sanctio* é a cláusula destinada a assegurar a execução da lei”. (2)

Considerando esse fato e, mais, que alguns autores empregam como sinônimas certas expressões bem distintas, animamo-nos a escrever algumas notas sobre o assunto, com o objetivo de estabelecer uma classificação uniforme, para a nomenclatura das diversas partes do *preâmbulo*, fazendo, ao mesmo tempo, um estudo de cada uma delas.

Partindo-se da etimologia da palavra e do fim a que ela se aplica, pode-se entender por *preâmbulo* a parte inicial de uma lei que, não se incluindo no texto, serve, não obstante, para identificá-la na ordem legislativa através do tempo e do espaço.

Na moderna legislação pode ele ser subdividido em partes assim classificaveis:

Título	epígrafe
	rubrica ou ementa
Preâmbulo	Autoria e fundamento da autoridade
	Cláusulas justificativas do ato —
	Consideranda
	Ordem de execução ou mandato de cumprimento

Passemos ao estudo de cada uma dessas partes:

EPÍGRAFE

A palavra *epígrafe* é de origem grega: *epígraphus*, de *epi* (sobre) e *graphô* (escrever). Por isso, parece-nos, deve ela ser reservada para indicar a parte superior, a parte mais alta do *preâmbulo*.

É por meio da *epígrafe* que se qualifica ou situa um ato na hierarquia da ordem legislativa e se o localiza no tempo. Serve, igualmente, para distinguir uns atos dos outros e para tornar conhecido o seu alcance, segundo a denominação que se lhes dá: *alvará*, *carta régia*, *lei*, *decreto*, *decreto-lei* (recentemente), etc.

Os atos se classificam pela *epígrafe* em: *numerados* e *não numerados*. A data em que os mesmos são assinados, entretanto, deve ser inscrita logo a seguir à denominação do ato.

Examinando-se antigos documentos, sejam atos da ordem legislativa ou diplomáticos, verifica-se que deles não consta a *epígrafe* destacada; sua qualificação faz-se segundo a redação da fórmula pela qual estão iniciados. A data apresenta-se colocada, sempre, no final e antes da assinatura.

Nos atos da ordem legislativa atuais, ao contrário, a data é situada ao alto, integrando a *epígrafe* e em lugar de destaque, assim:

Decreto-lei n., de ... de ... de ...;
ou Lei n., de ... de ... de ...;
ou Decreto n. de ... de ... de ...;
ou Decreto, de ... de ... de

RUBRICA OU EMENTA

A palavra *rubrica*, também de origem latina — *rubrica* — significa “terra vermelha”. Assim, se denominava uma terra especial dessa cor, usada há tempos como adstringente. Em vermelho eram

2) — Amazonas de Figueiredo — *Tratado de Direito Romano* — Rio, 1930 — pg. 52.

escritos, invariavelmente, as primeiras letras, os títulos e os capítulos dos livros de direito civil e canônico que foram impressos; e, por muito tempo, observaram essa prática diversos editores.

As impressões em letra vermelha serviam, a princípio, e apenas, para destacar o título da obra, isto é, a sua essência, o ponto em torno do qual girava todo o conteúdo do trabalho; posteriormente, teve uma aplicação mais ampla e passou a encabeçar cada uma de suas partes integrantes. Tão importante se tornou que se pregava: "*Lege rubrum si vis intelligere nigrum*".

Com o desenvolvimento da legislação tornou-se necessário, para maior facilidade de consulta e busca, sintetizar-se o conteúdo das leis no topo das mesmas.

Daí a prática, hoje consagrada na legislação de quase todos os povos, de resumir ao alto dos atos da ordem legislativa o assunto neles contido, não em *vermelho*, mas em *negro*, por ser mais econômico e de fácil impressão, embora se empregue um tipo de letra diferente: *grifo*.

O objetivo da *ementa* ou *rubrica* é o de permitir, em um simples golpe de vista, o conhecimento do conteúdo do ato consultado, tornando, por outro lado, fácil e imediata a sua identificação. Não obstante, pela própria natureza de resumo, é temerário, na maior parte das vezes, formar-se um juízo perfeito da lei somente pela *ementa*.

Diz Carlos Maximiliano, referindo-se à *rubrica*, que ela "ajuda a deduzir os motivos e o objeto da norma; presta, em alguns casos, relevantes serviços à exegese; auxilia muito a memória, é fácil de reter, e por ela se chega à lembrança das regras a que se refere; porém oferece um critério inseguro; o argumento a *rubrica* é de ordem subsidiária; vale menos do que os outros elementos de Hermenêutica, os quais se aplicam diretamente ao texto em sua íntegra". (3)

DA REDAÇÃO DA RUBRICA OU EMENTA

Quatro elementos são fundamentais e devem ser observados na redação da *rubrica* ou *ementa* de qualquer ato da ordem legislativa:

- a) concisão,
- b) precisão de termos,
- c) clareza,
- d) realidade.

Os significados desses elementos são por todos conhecidos e, por isso, dispensam quaisquer comentários.

Para a redação da *ementa* ou *rubrica* de uma lei qualquer escolhe-se, apenas, uma frase curta, capaz de exprimir, *realmente*, o seu objetivo ou finalidade primordial.

Embora isso seja um princípio a observar-se, não raramente a lei trata de outros assuntos que, não sendo fundamentais, lhes são complementares.

Para referência a essas matérias acessórias, digamos assim, consagrou-se em nossa legislação a frase: "*e dá outras providências*", que agasalha em seu conceito uma série de disposições indispensáveis à boa inteligência e execução da lei.

Assim, colocar resumido o assunto principal, seguido da expressão "*e dá outras providências*", é aconselhável toda vez que do texto legal constem outras disposições além das precipuamente objetivadas.

Um exemplo de redação concisa e título adequado capaz de bem exprimir aquilo que desejamos resaltar aqui, dá-nos Vannier numa pitoresca anedota atribuída a Franklin: (4)

"Um chapeleiro no desejo de intitular sua casa recém-inaugurada, recorre, para a solução desse problema, às objeções de diversos amigos. Ele próprio redigira o seguinte: *John Thomson, chapeleiro, fabrica e vende chapéus à vista*, tudo isso sob um chapéu pintado em tamanho natural.

A primeira pessoa consultada fez ver que a palavra "chapeleiro" era absolutamente supérflua e ela foi suprimida.

A segunda observou que "à vista" era desnecessário. Geralmente, ponderou, ninguém solicita crédito para adquirir um chapéu; se alguém o fizesse, entretanto, talvez fosse conveniente concedê-lo, em certos casos. A expressão foi riscada e o título primitivo ficou reduzido ao seguinte: *John Thomson, fabrica e vende chapéus*.

Submetida ao exame de uma terceira pessoa, disse ela: quando se compra um chapéu, pouco interessa saber quem o fabricou. Desapareceu com isso a palavra *fabrica*.

Um último crítico consultado exclamou: "Vende chapéus, meu caro! Quem iria supor que você os desse?" E ainda duas palavras foram cortadas.

E, do título originário, restou apenas: *um chapéu pintado sobre o nome John Thomson*".

Como exemplo de concisão, conclue Vannier, nada ficou a desejar.

3) — CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — Rio 1941 — pg. 319 (citando Paula Batista, Berriat, Saint-Prix e outros).

4) — A. VANNIER — *La Clarté Française* — 3.^a Ed. Paris — s/d — pg. 205.

• As *ementas* ou *rubricas* dos atos da ordem legislativa, antes de serem definitivamente colocadas, devem sofrer uma crítica semelhante à que sofreu o título escolhido pelo Sr. John Thomson para o seu estabelecimento.

Cabe acrescentar algumas palavras sobre as *ementas* ou *epígrafes* dos atos da ordem legislativa cujo escopo, único e exclusivo, é o de *emendar*, *reformular* ou *derrogar* disposições legais anteriores.

Eles não devem formar, embora se misturem na qualificação e numeração, com os mais atos existentes, pois constituem um grupo a parte, um grupo acessório, complementar por excelência.

É ponto pacífico que as *emendas*, *reformas* e *derrogações* não existem por si sós. Elas estão condicionadas a uma disposição legal pre-existente e é desta disposição que, depois, recebem a *rubrica*.

Isto porque a *ementa* da lei originária persiste e a *rubrica* da nova lei que emenda, reformula ou derroga, é absorvida automaticamente por aquela, do momento em que seu texto a ela se adapte no lugar competente. Consuma-se nessa ocasião a *reforma* ou a *emenda* do texto primitivo, ou verifica-se o desaparecimento de qualquer das disposições, no caso de *derrogação*. Impõe-se, em consequência, uma substituição de todos os atos posteriores originados dos dispositivos emendados ou reformados.

Sobre essa incorporação da lei nova à lei antiga, já se manifestara há muito o jurista Paulo, dizendo: "*Sed et posteriores leges ad prioris pertinent, nisi contrarice sint*".

A redação das rubricas ou ementas é simples e deve conter, apenas, a indicação expressa da parte ou partes da lei a serem emendadas, reformadas ou derrogadas, em expressões precisas que bem determinem este objetivo.

Em nossa legislação, principalmente depois de 1937, tem sido observada essa norma. Assim, é comum ver-se ementas como estas:

Emenda artigos do decreto-lei (ou decreto) n., de de

Altera a redação do art. do decreto-lei (ou decreto) n., de ... de ... de ...

Dá nova redação ao art. ... do decreto-lei (ou decreto) n., de ... de

Altera o decreto-lei (ou decreto) n., de ... de ... de ...

Revoga o art. ... do decreto-lei (ou decreto) n., de ... de ... de ...

Retifica o art. ... do decreto-lei (ou decreto) n. ... de ... de ... de ...

e várias outras. Para exemplo, entretanto, parecem que as mencionadas são suficientes. Passemos ao estudo da parte seguinte dos preâmbulos.

AUTORIA E FUNDAMENTO DA AUTORIDADE

A autoria de um ato da ordem legislativa pode ser conhecida por dois pontos da mesma: *pelo preâmbulo* ou *pela assinatura*. A *do preâmbulo*, na legislação contemporânea, é a autoridade titulada, isto é, a situação política que a mesma possui para baixar certos atos; a *da assinatura* é a autoridade subjetiva, nominal, civilmente considerada e que está investida naquela situação política. Nos primeiros tempos, ao título da autoridade juntava-se o seu nome, como se verá além.

Remonta ao Direito Romano o uso de incluir-se nos atos da ordem legislativa o nome de seu autor.

Tomando essa época como ponto de partida para um ligeiro estudo da evolução do assunto, verifica-se que daí por diante os atos ora aparecem como uma manifestação espontânea da vontade do governante (*Voluntas Principis, quod Principi placebat*), ora insinuados por elementos que o cercam, ora objetivando a vontade popular, coativamente ou não, e ora emanados diretamente do povo reunido ou devidamente representado.

Sob o regime constitucional, bem observam Poudra et Pierre, "a autoria das leis, nas primeiras monarquias constitucionais, cabia ao monarca privativamente; nas formas republicanas representativas de Governo, às Assembléias. Em 1875, pela Constituição Francesa, foi instituído, pela primeira vez, o sistema misto". (5)

Desse modo, vê-se que a fórmula de identificar a autoria dos atos da ordem legislativa varia segundo o regime político imposto pelas vicissitudes históricas.

A autoria pode ser definida como "um elemento composto de cláusulas indicativas das pes-

5) — J. POUDRA e E. PIERRE — *Traité Pratique de Droit Parlementaire*. Vol. I — Paris, 1878 — pg. 17.

soas que atuam, da *qualidade* em que se acham investidas e do *modo* de operar". (6)

Pela definição, bem se vê ser condição essencial, para a legalidade do ato, que ele seja emanado de autoridade competente e essa competência, "uma vez assegurada entende-se conferida com a amplitude necessária para o exercício do poder ou desempenho da função a que se refere a lei". (7)

A legislação brasileira seguiu a regra ora com fórmulas mais completas, ora menos, mas sempre as empregou devidamente.

No Brasil, de 1808 até 1822 a fórmula variava segundo a natureza do ato.

Nos *Alvarás*, por exemplo, a autoria se consubstanciava na fórmula:

*"Eu, El-Rei (ou Príncipe Regente),
faço saber aos que este Alvará virem..."*

para os casos de *Alvarás* comuns, isto é, aqueles cuja vigência era inferior a um ano. Os que se destinavam a uma duração mais longa levavam sempre a ressalva: *com força de lei* ou *valerá como carta*.

Nos *Decretos*, ela se manifestava pelas seguintes expressões:

*Hei por bem... ou Sou servido mandar
(ou determinar)...*

que ora apareciam no início dos decretos, ora entre as cláusulas justificativas e o texto, sem que, entretanto, tivessem destaque especial no conjunto.

Até o advento da Carta de lei de 16 de dezembro de 1815, elevando o "Estado do Brasil à graduação e categoria de Reino", a fórmula empregada para os *Decretos* e *Cartas de lei* era a seguinte:

"Dom João, por Graça de Deus, Príncipe Regente de Portugal e dos Algarves, ... etc.

Aos 20 de março de 1816 faleceu Dona Maria I, sucedendo-lhe, com o nome de Dom

João VI, o até então Príncipe Regente. Daí por diante a fórmula foi modificada para:

"Dom João VI, por Graça de Deus, Rei do Reino Unido de Portugal, Brazil e Algarves..."

Desde a partida do monarca até a proclamação da Independência, as fórmulas tornaram-se variegadas.

Com a Constituição de 1824, foi estabelecida, entre outras, a fórmula para a redação da promulgação da lei e pela qual a autoria se manifestava do seguinte modo (art. 69):

"Dom (N) por Graça de Deus, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brazil; Fazemos saber a todos os nossos Subditos, que a Assembléa Geral decretou e Nós Queremos a lei seguinte:"

Com o advento das Regências, essa fórmula foi automaticamente alterada e no Ato Adicional (Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834) encontra-se a que devia ser usada nos atos expedidos pela Regência ou pelo Regente (se maior de 18 anos) nos casos de achar-se o Imperador impossibilitado de governar.

Essa fórmula, fixada pelo art. 128 da mesma Lei, assim está redigida:

"Manda a Regencia em nome do Imperador..."

ou então:

"Manda o Principe Imperial Regente em nome do Imperador..."

E, a própria lei que assim determina, com essas mesmas expressões está iniciada:

"Manda a Regencia Permanente, em Nome do Imperador, o Senhor Dom Pedro II..."

Ainda nesse Ato encontram-se perfeitamente nítidos os três elementos que, na definição de autoria, foram mencionados, isto é:

- a) a indicação da pessoa que atua;
- b) a *qualidade* de que se acha investida;
- c) o *modo* de operar ou dispositivo legal em que se funda.

6) — PAULO LACERDA — *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro* Vol. II — Rio, s/d., pg. 13.

7) — CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — Rio, 1941 — pg. 318 e FABREGUETTES — *La Logique Judiciaire et l'Art de Juger* — Paris, 1914 — pg. 384.

E, assim, a fórmula prossegue:

"... Faz saber a todos os subditos do Imperio que a Camara dos Deputados competentemente autorizada para reformar a Constituição do Imperio, nos termos da Carta de Lei de doze de outubro de mil oitocentos trinta e dous. Decretou as seguintes mudanças e addições à mesma Constituição:..."

Durante o 2.º Império, sob D. Pedro II, quase todos os atos começavam:

"Hei por bem Sanccionar e mandar que se execute a seguinte Resolução da Assembléa Geral".

Sob a Regência da Princesa Isabel, vemos a fórmula redigida nos atos da ordem legislativa do modo seguinte:

"A Princesa Imperial Regente, em Nome de Sua Magestade o Imperador o Senhor Dom Pedro II, Faz saber a todos os subditos do Imperio que a Assembléa Geral Decretou e Ella Sanccionou a Lei seguinte".

O decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, não desprezou a praxe, pois assim tem início:

"O Governo Provisório da Republica dos Estados Unidos do Brazil".

Com a Constituição de 1891, passa o Poder Legislativo a ser exercido pelo Congresso Nacional (Câmara e Senado), sendo a sanção e promulgação das leis de competência do Presidente da República (arts. 16 e 37).

Tal como a Constituição do Império e o Ato Adicional, a Carta de 1891 fixa a fórmula para a sanção e promulgação (§ 4.º do art. 37):

"1.º — O Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei (ou resolução)",

2.º — O Congresso Nacional decreta e eu promulgo a seguinte lei (ou resolução)",

e, logo no artigo seguinte (38), está prevista a que devia ser usada caso o Presidente da República não promulgasse a lei dentro do tempo para isso disponível, nestes termos:

"Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República nos casos dos §§ 2.º e 3.º, do art. 37, o Presidente do Senado, ou Vice-Presidente, se o

primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará usando da seguinte formula: "F. Presidente (ou Vice-Presidente) do Senado, faço saber aos que a presente virem, que o Congresso Nacional decreta e promulga a seguinte lei (ou resolução)".

A reforma Constitucional de 1926 não alterou de modo algum as fórmulas fixadas pela Constituição de 1891, mas de acordo com as determinações da Constituição (art. 90 e seus parágrafos) aí se fundou o Congresso Nacional para deixar presente a autoria dessa reforma (7 de setembro de 1926), que assim começa:

"Nós, Presidentes e Secretarios do Senado e da Camara dos Deputados, de acordo com o § 3.º do art. 90 da Constituição Federal e para o fim nelle prescripto, mandamos publicar as seguintes emendas á mesma Constituição, aprovadas nas duas Camaras do Congresso Nacional".

Em 1930, o decreto n. 19.398, de 11 de novembro, que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, entre outras disposições, manteve em vigor a Constituição Federal (art. 4); dissolveu o Congresso Nacional e trouxe ao Governo as atribuições até então afetas ao Poder Legislativo, conforme se pode ver pelo art. 1.º:

"O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléa Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país".

E, no art. 17, diz que *"Os atos do Governo Provisório constarão de decretos expedidos pelo Chefe do mesmo Governo"*, etc.

Observando-se os atos da ordem legislativa dessa época, verifica-se que a autoria se apresenta sistematicamente, pelas fórmulas:

"O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, decreta:"

ou então:

"O Chefe do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, usando da atribuição

que lhe confere o art. 1.º do decreto número 19.398, de 11 de novembro de 1930, decreta:"

Pela Constituição de 1934 (16 de julho), volta a ser de competência privativa do Poder Legislativo, legislar sobre os assuntos que especifica (art. 39 itens 1 a 8), ressalvados aqueles atos que são da sua competência exclusiva (artigo 40), os quais serão promulgados e mandados publicar pelo Presidente da Câmara dos Deputados (parágrafo único do art. 40), depois de sancionados pelo Presidente da República.

A Carta que ora está sendo apreciada determina, no § 4.º do seu art. 45, as fórmulas que devem ser usadas pelo Presidente da República, para sancionar e promulgar a lei:

1) "*O Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei*".

2) "*O Poder Legislativo decreta e eu promulgo a seguinte lei*".

Prevê ainda a Constituição de 1934, tal como o fez a de 1891, a hipótese do Presidente da República não promulgar a lei dentro do prazo para isso estabelecido: "... o Presidente da Câmara dos Deputados a promulgará usando da seguinte fórmula:

"O Presidente da Câmara dos Deputados faz saber que o Poder Legislativo decreta e promulga a seguinte lei" (art. 46).

Pela Constituição de 1937, verificando-se o fortalecimento do Poder Executivo em consequência de uma imposição da tendência do Direito Público Moderno, o Poder Legislativo passa a ser exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional do Presidente da República (art. 38).

Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, entretanto, reza o art. 180 da Constituição de 10 de novembro de 1937: "o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União".

Para a expedição desses e de outros atos da ordem legislativa, não previu a Constituição de 1937, como as anteriores, fórmulas para a sua promulgação.

Em consequência, começaram elas a variar, como se verificará num simples exame dos decretos-leis e decretos publicados entre 11 de novembro de 1937 e meados de agosto de 1940.

Em 15 de abril de 1940, entretanto, já o Departamento Administrativo do Serviço Público, pela exposição de motivos n. 438, dirigida ao Senhor Presidente da República (8), observava a variedade de linguagem usada nos decretos submetidos à assinatura do Chefe da Nação, que ora se apresentavam com o caráter de decretos executivos, ora propriamente de decretos-leis. Salientava ainda, o mesmo Departamento, que a divergência de expressões mais se acentuava pela necessidade de distinguir os atos baixados por força da sua competência privativa, daqueles que constituíam mera faculdade e dos quais faz igualmente uso no exercício de prescrição constitucional.

"Concorrem assim, frequentemente, redações as mais variadas, denotando a urgência da uniformização", observava finalmente o D. A. S. P.

O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, consultado, também se manifestou a esse respeito e de modo favorável.

Como resultante, a Secretaria da Presidência da República, resolveu, por sugestão desses dois órgãos, fixar as fórmulas a serem usadas na lavratura dos decretos-leis e dos decretos executivos.

Essas fórmulas, que acompanham a circular n. 6, de 12 de agosto de 1940, assim foram ditas:

I — Para os decretos-leis :

"O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição,

DECRETA:

II — Para os decretos executivos :

"O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 74, letra a, da Constituição,

DECRETA:

8) — Publicada no *Diário Oficial* de 27 de abril de 1940.

.III — Para os decretos-leis e para os decretos executivos: “quando baixados na conformidade das competências definidas nas letras *b, c, e, f, g* (última parte), *j, k, m* e *n*, terão no preâmbulo a indicação conveniente em lugar da letra *a* do artigo 74”.

IV — Quando for conveniente a menção do dispositivo da legislação ordinária em que tiver fundamento o ato, o preâmbulo será:

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 (ou 74, letra...) da Constituição, e nos termos do artigo... da Lei (ou decreto-lei ou decreto) n... de... de...,

DECRETA:

Para os atos relativos à vida administrativa dos funcionários, o Presidente do D.A.S.P., pela Portaria n. 640, de 23 de junho de 1940, fixou múltiplas fórmulas a serem usadas (9) mas que se resumem no seguinte:

I — O Presidente da República,

Resolve (casos referentes a provimento ou vacância de cargos públicos), de acordo com o art... do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939”.

II — O Presidente da República,

tendo em vista o que consta do processo n.... do... .., (Repartição)

Resolve (casos referentes a provimento ou vacância) de acordo com o art. ..., do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939.

CLÁUSULAS JUSTIFICATIVAS DOS ATOS

O uso de justificar-se a elaboração ou a expedição de determinados atos da ordem legislativa vem de longe. Foi prática seguida por quase todos os legisladores como solução encontrada para tornar públicas, notórias e conhecidas as razões que os motivaram.

Não se desviou dessa tradicional diretriz a legislação brasileira, pois esses arrazoados encon-

tram-se nos atos de diversos períodos da nossa história político-administrativa, sob as expressões: *Considerando...*, *Tendo em vista...*, *Atendendo...*, e outras mais empregadas com o mesmo objetivo.

Nessa parte do preâmbulo, a autoridade que sanciona a lei apresenta as razões por que também a promulga.

Em alguns casos não se há de negar que essas justificações se tornam indispensáveis; em outros, convenientes; em outros, entretanto, supérfluas ou excessivamente longas. Além disso, é usado nos tempos hodiernos, encaminhar-se ao chefe do Poder Executivo os projetos de lei devidamente justificados em longas exposições de motivos que lhes vão anexadas e, mais, que essas exposições sejam publicadas no *orgão oficial*.

Esse procedimento contribuiu para que se verificasse uma notória diminuição no uso de *consideranda* nos atos da ordem legislativa.

Não obstante, ocasiões existem em que se torna impossível dispensá-los e é o que se pode verificar em certos decretos-leis e decretos baixados depois do 10 de novembro de 1937.

Em 1940, a citada circular n. 6 da Secretaria da Presidência da República, em seu item V, veio consagrar a praxe, determinando que os *consideranda*, quer nos decretos-leis, quer nos decretos, fossem reduzidos ao imprescindível quando se os não pudesse evitar de todo.

E essa prática, que de há muito vinha sendo seguida pelos motivos lógicos expostos anteriormente, passou a ser mais observada ainda, em face do dispositivo expresso que assim determinava fosse feito.

Quanto às *Exposições de Motivos*, no sentido específico em que hoje se emprega a expressão, podem ser definidas como: documento pelo qual se expõe ao Presidente da República um assunto dependente da sua decisão.

A redação desse documento subordina-se a uma formalística que, resumida, pode ser deste modo enunciada :

Qualquer *Exposição de Motivos* divide-se em seis partes:

- a) Cabeçalho
- b) Introdução
- c) Corpo ou texto

2) — *Separata da Imprensa Nacional* — “Índice dos Modelos de Decretos” — Rio — 1940.

- d) Conclusões
- e) Fecho
- f) Assinatura

a) do *Cabeçalho* devem constar apenas os seguintes elementos:

Número da exposição;

Data em que a mesma foi numerada;

Direção: Excelentíssimo Senhor Presidente da República (por extenso).

b) *Na introdução* é exposto ao Chefe do Governo o assunto que se vai tratar.

c) *No corpo ou texto* desenvolve-se o assunto devidamente circunstanciado e fundamentado, em parágrafos numerados com algarismos cardinais (exceto o primeiro e o fecho que se não devem numerar). Essa ressalva entre parêntesis dispensaria maiores comentários, pois é de conhecimento geral que em cada parágrafo deve ser tratado um único assunto; isso entretanto nem sempre é possível, como por exemplo nos casos em que os parágrafos exigem um desdobramento, que deve ser feito em itens ou em letras, para sistematizar a análise ou as conclusões. Com a numeração cardinal, os assuntos ficam automaticamente separados.

d) *Nas conclusões* resumem-se as opiniões deduzidas das considerações apresentadas no texto.

e) *No fecho* usa-se a fórmula:

“Aproveito a oportunidade para (apresentar ou renovar) a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito”.

f) *Assinatura* — Assina a exposição de motivos a autoridade competente, isto é, o Ministro de Estado ou o Chefe supremo do órgão diretamente subordinado à Presidência da República (Presidente ou Diretor).

Devem acompanhar a Exposição de Motivos os documentos que a originaram e o projeto de decreto-lei, ou decreto, a ser assinado.

ORDEM DE EXECUÇÃO OU MANDATO DE CUMPRIMENTO

Por *ordem de execução* denomina-se a expressão imperativa pela qual se encerra a fórmula da “autoria e fundamento da autoridade”.

A ordem de execução, pois, é um complemento necessário e imediato dessa fórmula. Isto

porque não se compreenderia que se alegasse uma situação e que se a apoiasse num dispositivo legal sem a existência de um objetivo determinado e útil.

Esse objetivo, no caso, é o de deixar manifesta e expressa, pela autoridade competente, a sua vontade de que o ato da ordem legislativa seja cumprido, e, mais, de dar-lhe cunho de obrigatoriedade. Essa manifestação de vontade e essa obrigatoriedade consubstanciam-se numa expressão imperativa.

A fórmula do mandato de cumprimento tem variado de época para época, de acordo com o regime político, mas nunca deixou de existir.

Foi-nos oportuno apreciar delas os exemplos quando tratamos da “autoria e fundamento da autoridade”, e isto é razão bastante para não lhe repetir o histórico.

Não obstante, destacaremos certas expressões ali encontradas, que constituem o mandato de cumprimento ou ordem de execução: *Hei por bem...*, *Faço saber...*, *Sou servido mandar...*, (ou *determinar*), *O Congresso Nacional decreta e Eu promulgo a seguinte lei*, e muitas outras mais, que completam as fórmulas da autoria e fundamento da autoridade.

Nem sempre, porem, a ordem de execução segue-se imediatamente a esta fórmula; muitas vezes interpõe-se entre ambas os *consideranda*, como uma explicação necessária antes de ser aposta a ordem de execução do ato.

Atualmente, o mandato de cumprimento concretiza-se na palavra *Decreta*, que é indistintamente usada para os decretos executivos e decretos-leis, ou na palavra *Resolve* para os atos relativos à vida administrativa dos funcionários quando dependentes da aprovação do Governo.

Do exposto conclue-se que os preâmbulos variam no fundo e na forma, de época para época, subordinando-se, sempre, às vicissitudes históricas e adaptando-se às situações político-administrativas sob as influências dos fatores tempo e espaço.

Na maneira de sua apresentação eles evoluíram gradativamente para uma organização racional.

E foi justamente isto que nos propusemos demonstrar neste trabalho sobre o *preâmbulo dos atos da ordem legislativa*.

Os serviços médicos nos Estados Unidos

6. A REDE HOSPITALAR — 7. TENTATIVA DE SOLUÇÃO — 8. MEDICINA DE GRUPO — 9. UM EXEMPLO EXPRESSIVO

ARÍ C. FERNANDES

Técnico de Administração

III

6. A REDE HOSPITALAR

EM artigos anteriores já foram focalizados vários aspectos graves do problema da assistência médica às classes médias e pobres nos Estados Unidos da América do Norte.

Antes de entrar diretamente no assunto que constitui objeto do presente artigo, convém citar alguns números que relembram a importância da questão médica. Comparem-se as cifras de óbitos por moléstias em um ano, com as de guerra em dois.

Óbitos na guerra de 1917-18 (Estados Unidos)	50.000
Óbitos em 1934 — Tuberculose	70.000
Óbitos em 1934 — Mort. infantil	130.000
Óbitos em 1934 — Cancer	140.000

Procedeu-se, certa vez, a um inquérito social, abrangendo 9.000 famílias de 130 comunidades, em 18 Estados, tomadas em vários níveis econômicos. Cada família foi observada durante um ano, recebendo repetidas visitas de uma enfermeira de saúde pública. O resultado demonstrou uma deficiência geral dos serviços de assistência médica, quanto à amplitude da massa que abrangiam. As porcentagens do que existia, em relação ao mínimo considerado essencial, eram as seguintes:

Serviços prestados por médicos	43%
Serviços prestados por hospitais	25%
Serviços prestados por dentistas	24%

O Serviço de Saúde Pública Federal afirma que, nos grandes centros urbanos superpopulosos, 50% dos doentes não têm assistência médica adequada.

Dos 3.072 municípios existentes, cerca de 1.000 não têm hospitais gerais e 19 não têm médicos, ficando sem assistência imediata 18 milhões de habitantes de zonas rurais.

Vejamos o que se observa na rede hospitalar, cuja significação econômica é decisiva. De fato, ela corresponde a 25 ou 30% das despesas gerais de assistência médica, o que constitui uma porcentagem moderada no cômputo geral. No entanto, as despesas com o hospital absorvem 50 % do custo médio da doença, por ano e por família, embora apenas 1 doente, entre 15, seja hospitalizado. Isto se explica conhecendo as fontes de renda das instituições hospitalares :

pacientes.	44%
taxas e impostos	46%
outras fontes, fundos de caridade e doações....	10%

Vejamos o custo médio dos casos hospitalizados, por família:

	casos clínicos	casos cirúrgicos
Hospital	39%	34.4%
Médico	45.2	48.2
Enfermeira especial	7.5%	8.9%
Outras despesas	8.3	8.5
Custo médio	\$140.	\$150.
Amplitude	\$68.	\$81.
	470.	470.

E' interessante notar os custos aproximados dos casos clínicos e cirúrgicos, que revelam o encarecimento dos primeiros sobre os últimos, ao con-

trário do que se passa entre nós, onde os últimos são muitos mais onerosos.

Procurou-se afirmar que o problema da assistência nosocomial não residia na criação de novos hospitais, mas no maior uso dos recursos existentes. Chamou-se o exemplo do Estado de Massachusetts, inadequado porque representa o padrão mais alto de todo o país. Apresentaram-se estatísticas nas quais apareciam algumas vasantes, sem esclarecer que correspondiam a certas estações do ano, quando a procura de leitos necessariamente diminue.

Há, porem, evidente necessidade de hospitais em maior número e mais baratos. Entenda-se, porem, que esta crítica se refere a uma situação satisfatória, desejada pelos próprios americanos. Ninguém se iluda depreciando o que lá existe, pois, mesmo deficiente, representa ainda situação incomparavelmente superior à de qualquer outro país das Américas.

Voltemos à sinceridade das estatísticas americanas:

	<i>Padrão ideal satisfatório</i>	<i>N. de Estados que atingem esse padrão</i>
Hospitais gerais.....	4.6 leitos por 1.000 habit.	16
Hospitais de alienados....	5.6 leitos por 1.000 habit.	6
Hospitais de tuberculosos..	2 leitos por óbito de tuberc.	12

Os hospitais existentes em 1929 distribuíam-se, por número de leitos, como abaixo segue:

	Gover- namentais		Pertencentes a associações beneficentes		Privados	
	33	%	52	%	15	%
Gerais	75		16		9	
Tuberculose	95		3		2	
Doenças mentais.....	66		25		9	
Total de leitos.....	45.5		45.5		9	
Capital invertido.....	\$1.400 milhões		\$1.400 milhões		\$270 milhões	
	\$3070 milhões					

A deficiência da rede hospitalar não poderia deixar de aparecer quando se vê que, tendo crescido a população, caiu fortemente a cifra da inversão de capitais em novas construções de hospitais, reformas e modernização de edifícios:

média anual — 1923-1928	\$200 milhões
média anual — 1929-1931	90 milhões
média anual — 1932-1936	50 milhões

Os acréscimos depois de 1935 foram relativamente pequenos:

	<i>N. de hospitais</i>	<i>N. de leitos</i>	<i>Governo</i>
1935	6.250	1.100.000	53%
1940	6.290	1.230.000	56%

Mais 57.000 farmácias e 8.000 ambulatorios, dispensários e clínicas devem ser adicionados a essa admirável rede hospitalar, que paga salários médicos mensais de 30 milhões de dólares a 500.000 servidores (tempo integral, parcial e internos), que custa anualmente 735 milhões e apura uma renda de 728 milhões deixando, pois, um deficit de apenas 7 milhões, apesar de metade dela ser constituída por estabelecimentos governamentais.

7. TENTATIVA DE SOLUÇÃO

Os americanos não estão contentes consigo mesmos. Acham, com razão, que não bastam 1.100.000 leitos hospitalares. Reclamam 500 novos hospitais de 30 a 50 leitos cada um e mais 500 centros de saúde e de diagnóstico. Mostram-se impressionados com as cifras relativas à malária, em alguns estados do sul, às cardiopatias de fundo reumático em crianças de idade escolar, no norte, e com o fato de, em algumas zonas, a taxa de mortalidade não apresentar melhoras. Os departamentos de saúde pública federal e estaduais, não se conformam em que, para cada \$29 despendidos no tratamento de doenças, se gaste apenas \$1 com a prevenção.

Sabem eles, sobejamente, que o financiamento é a chave dos problemas de assistência médica.

Já vimos que o custo atual dos serviços médicos, excluídos os de saúde pública e os de assistência a tuberculosos e a psicopatas, sobe a \$24.50 por pessoa e a \$110.10 por família, quando distribuído pelo total da população, o que é razoável como média geral, teórica. Tais cifras, porem, perdem muito de sua significação ao se verificar que o custo distribuído pelos que efetivamente recebem assistência médica é, na verdade, de

\$54.20 por pessoa e \$283 por família, quantias excessivamente fortes para a grande massa.

Em relação ao custo distribuído pela população, as cifras devem ainda ser majoradas de pequenas parcelas, por conta da construção e manutenção de hospitais públicos e de serviços de saúde pública, resultando totais de \$30 por pessoa e \$150 por família.

Todas estas cifras, porém, referem-se aos serviços existentes. Os mínimos considerados satisfatórios sobem a \$40 por pessoa e \$160 por família.

Na mesma proporção crescem as cifras relativas ao custo, distribuído apenas entre os que recebem assistência. Estas, evidentemente, tornam-se ainda mais pesadas, recaindo assim fortemente sobre poucos.

Entretanto, as quantias reputadas satisfatórias, de \$40 por pessoa e \$160 por família, permitiriam boa assistência médica a 125 milhões de habitantes. E 80 % ou mais das pessoas poderiam pagar *antecipadamente* as suas despesas médicas anuais, se *pertencessem aos grupos médios de renda*.

A solução imediatamente indicada era forçar a baixa do custo médio de \$75 por pessoa e \$305 por família *assistidas* (total das despesas satisfatórias), isto é, do custo médio de serviços pagos na *base individual*, para os montantes considerados suportáveis, de \$30 por pessoa e \$150 por família. Ora, estas duas últimas cifras são obtidas pela distribuição do total dos onus com serviços médicos pelo total da população, isto é, mediante diluição do custo médio de serviço pagos na *base de grupo*.

8. MEDICINA DE GRUPO

A resposta parecia ser a da instituição do seguro-doença, na sua forma compulsória, seguindo a experiência da Inglaterra, da Alemanha e de outros países europeus.

Entretanto, o americano, profundamente impregnado de espírito democrático, é sempre hostil a qualquer medida que venha marcada pela característica da compulsoriedade.

Outra razão muito forte entra em jogo.

Quando nós, brasileiros, nos queixamos dos entraves administrativos e dos "canais competentes", tomamos o americano como o melhor exemplo do homem de decisões prontas, rápidas, imediatas. Isto é verdade apenas neste sentido — que ele é, de fato, infenso à burocracia e ao formalismo. Quando, porém, se trata de tomar medidas de grande responsabilidade, traçar novos rumos, iniciar uma nova política, quando, sobretudo, se trata de algo que tenha repercussão mediata sobre a estrutura social, ninguém é mais calmo, refletido e ponderado que o americano. Por vezes chega a ser demasiado lento. Casos há em que a cautela em excesso toca às raíças da timidez.

Sabendo que o seguro-doença é matéria delicada, apresentando dificuldades de aplicação prática as mais diversas e imprevisas, criando grandes compromissos financeiros e afetando fundamentalmente a estrutura da classe médica e os padrões de exercício da profissão — os economistas, médicos e legisladores americanos não se aventuraram na simples imitação das normas européias. Há cerca de 10 anos o problema vem sendo minuciosamente estudado, analisado, discutido. Fortunas são gastas com esses estudos verdadeiramente primorosos. Mas ainda não foi dada a palavra final sobre o seguro-doença, como solução definitiva para a assistência médica às classes médias e pobres.

Entretanto, esse período de 10 anos não foi apenas absorvido com estudos. Foram experimentados planos os mais variados de formas substitutivas do seguro-doença. Atualmente há mais de 2 milhões de pessoas que pertencem a associações médicas cooperativas ou de auxílios mútuos, ou a unidades médicas operando à base de grupo. O número destas já é bastante avultado :

Hospitais-cooperativas.	75
Hospitais à base de preços fixos	20
Policlinicas privadas	480
Associações trabalhistas de auxílios mútuos concedendo benefícios em espécie	24
Idem, idem, concedendo benefícios em espécie e em natureza	500
Hospitais de clínica em universidades	300
Serviços médicos fornecidos pela indústria.	2.000
	3.399

O total acima deve ser aumentado de um número bastante razoável de sociedades médicas cooperativas, que prestam assistência às famílias de agricultores em 20 Estados.

Os resultados destas experiências teem sido ora positivos ora negativos.

Mesmo que o seguro-doença, ou suas formas substitutivas, fosse adotado em larga escala, o problema da assistência médica à população em geral não estaria de todo resolvido. Por essa razão o "Interdepartmental Committee to Coordinate Health and Welfare Activities" concluiu as suas recomendações, traçando um programa, a ser executado em 10 anos, com o qual deveriam ser gastas as seguintes quantias (em milhões de dólares por ano):

Expansão das organizações de saúde pública....	370
Construção de hospitais, centros de saúde e de diagnóstico.	150
Assistência médica a 40 milhões de necessitados	400
	920

Recomendou-se ainda que metade dessa quantia corresse à conta do governo federal, o que representa uma inversão completa da política até então seguida.

9. UM EXEMPLO EXPRESSIVO

O exame dos serviços de assistência médica nos Estados Unidos da América do Norte, tendo em vista a maneira por que os americanos se comportam diante dele, é uma lição edificante.

A classe médica e o mundo administrativo daquele país realizaram uma grande tarefa, reconhecida, respeitada, admirada e louvada por todo o mundo.

A taxa de mortalidade caiu de 18 por 1.000 em 1.900, para 11 por 1.000 em 1938. Há 315 hospitais gerais, 800 leitos e 128 médicos por 100.000 habitantes. A média anual de dias de

trabalho perdidas por doença é de 8 a 10. Nas quatro últimas décadas a esperança média de vida, no berço, aumentou de 12 anos.

A vaidade, porem, não os ofusca. Sabem de muitos números negativos confrangedores, e desejam que fiquem ao alcance de qualquer bolsa os serviços dos seus profissionais eficientes e de seus magníficos hospitais.

Divulgam as suas estatísticas chocantemente sinceras, para fortalecer as suas campanhas pró-assistência.

Sabem suportar os seus males e procurar, com calma e serenidade, os remédios para eles. Caminham de olhos abertos, devagar e com firmeza, sem irreflexões e entusiasmos, sem saltos no abismo. Pensam ao mesmo tempo no presente e no futuro.

Existem algumas raras exceções.

Certa vez, encontrei, em São Francisco da Califórnia, um médico americano que, por exceção, era irritadiço e exuberante. Vivía impressionadíssimo com a proporção de leitos hospitalares por habitante e reclamava contra todas as administrações passadas, presentes e futuras. Sublinhava cada estatística com este comentário: — "Num país que se julga civilizado!"

E fiquei pensando em um ricoço que perdera toda a fortuna e ficara reduzido à condição de um pobre coitado, com uma renda mensal de uns 8 contos apenas...

Às vezes sabem os americanos que certas de suas cifras, comparadas com as de outros países, deixariam de ser negativas e seriam marcos de vitória. Mas isto não lhes importa.

Tomaram a atitude deliberada de não se darem por satisfeitos com o muito que fizeram, em vista do muito que ainda resta por fazer.

E atacam os problemas de frente.

O instinto de poder na ordem social

ARMANDO GODOY FILHO

(Eng. cl. L do Q. P. do Ministério da Fazenda)

PLANO

- I — Introdução.
- II — Ciência e Sociologia.
- III — Individualidade e Instinto de Poder.
- IV — Manifestações e Restrições dos Instintos.
- V — Religião e Formação Moral.
- VI — Manifestações Sociais do Instinto de Poder.
- VII — O Indivíduo, Seu Meio, Suas Aspirações.
- VIII — Da Posição do Indivíduo no Grupo Social.
- IX — Mérito Relativo e Salário.
- X — Dos Fatos Social-Econômicos.
- XI — A Idéia de Riqueza.
- XII — Psicologia das Opiniões.
- XIII — Política.
- XIV — Das Leis e Fatos Administrativos.
- XV — Progresso.

INTRODUÇÃO

O PRESENTE trabalho surgiu da intenção que tivemos de estudar, com certa profundidade, o problema social-econômico da colonização do Oeste Brasileiro. E, nesse sentido, tencionávamos publicar algo.

Ao iniciarmos, porem, a redação do plano imaginado, verificamos que a matéria seria demasiadamente extensa para ser contida num só livreto e, assim, resolvemos subdividi-la.

Na primeira parte da subdivisão, que compreende a exposição mais teórica dos problemas gerais da ordem social-econômica, julgamos de bom alvitre sair um pouco das diretrizes fundamentais que nos deveriam conduzir ao objetivo visado, afim de examinarmos algumas questões,

ligadas ao assunto, na verdade, mas de interesse administrativo do serviço público.

Graças a isso, certamente, encontramos a honrosa acolhida deste insignificante estudo na *Revista do Serviço Público*, órgão oficial do D. A. S. P. Não poderíamos, contudo, deixar os leitores sem este prévio aviso, afim de que possam compreender melhor as razões do desenvolvimento geral da matéria aqui tratada.

Não houve de nossa parte qualquer preocupação de criar novidade; antes, pelo contrário, tivemos máximo interesse em aproveitar a experiência alheia, colhida através de leituras, numa possível adaptação ao caso em mira. No entretanto, o que mais nos preocupou foram os fatos reais da vida psico-sociológica do nosso meio, observados no decurso da experiência de todo dia e apreciados ou analisados, naturalmente, de acordo com a nossa mentalidade ou maneira individual de ver as cousas.

Devemos salientar, ainda, que a orientação traçada para esta pequena obra, parte de um princípio capital, tomado como motivo para toda a filosofia de que se acha envolvida: *o trabalho como fonte de entusiasmo e de alegria individual e a harmonia dos grupos sociais, na produção eficiente, como base do bem estar coletivo.*

II — CIÊNCIA E SOCIOLOGIA

Toda ciência busca, naturalmente, o agrupamento sistemático das leis e conhecimentos que se relacionam com determinados fenômenos. Depende, portanto, da forma e da precisão com que são apreciados esses fenômenos.

Se os fenômenos são simples e permitem apreciações mensuráveis na relação dos vários elementos ou fatores a que se acham condicionados, a ciência é exata e suas leis adquirem um caráter rígido de verdades permanentes. (Nesse particular convem lembrar aqui uma frase atribuída a Kant: "qualquer ramo dos conhecimentos hu-

manos contem tanto de ciência quanto de matemática”).

Se, entretanto, os fenômenos se apresentam ligados à teia indefinida e imensurável dos fatos psicológicos da atividade social, torna-se difícil o isolamento e o estudo dos mesmos para a determinação das suas leis básicas.

Nesses casos, as ordens de conhecimentos que vulgarmente são denominadas ciências sociais, são agrupamentos ordenados de princípios, conceitos e observações estabelecidos mais convencional e intuitivamente, de conformidade com a apreciação subjetiva dos homens, do que como resultado de experiências e observações sistemáticas realizadas para a pesquisa da verdade.

Elas não relacionam grandezas mensuráveis e não precisam a relação exata dos diversos fatores que envolvem os acontecimentos; dependem, ainda, infelizmente, da imprecisão da análise puramente subjetiva, sempre mais ou menos variável de indivíduo para indivíduo.

Apesar disso, não devemos menosprezar a ordem de conhecimentos que constitui o objeto das ciências sociais, dada a sua incomparável importância na harmonia das atividades humanas. Os seus resultados, contudo, devem ser sempre apreciados pelo valor médio dos efeitos mensuráveis que proporcionam, dependendo estes, por sua vez, do grau de generalização ou desenvolvimento da aplicação estatística aos diferentes domínios da atividade humana.

Infelizmente, porém, pela inexatidão dos fatos sociológicos, não tem merecido essa ciência a consideração que certamente lhe será dispensada nas sociedades futuras, como orientadora do comportamento relativo dos homens, no grupo social, em benefício do bem estar geral e da justa harmonia entre eles.

Os estudos de sociologia estão ainda muito atrasados em relação ao estado de progresso material que atravessamos e à perfeição de outras ciências. Faltam processos sistemáticos de indagação ou apuração das aspirações, desejos, ódios, inveja e demais sentimentos humanos, manifestados ou apresentados em relação às contingências permanentes ou variáveis do meio social.

Resta-nos, entretanto, a esperança de que o progresso instrumental e da mecanização, que hoje segue rumos mais de ordem econômica, crie um novo ramo, no sentido puramente humanitário, possibilitando a generalização, a todos os fatos fun-

damentais da vida coletiva, da estatística e da informação psicológica sistemáticas. Apoiando-se nestes dados, então, a sociologia deverá adquirir uma autoridade primordial na hierarquia das ciências. Os institutos de sociologia experimental serão vistos com mais admiração do que hoje são por nós apreciados os de tecnologia. Postos de auscultação dos sentimentos humanos sob a forma de verdadeiros confissionários populares (sigilosos, naturalmente), com a utilização de aparelhos especiais de gravação, talvez venham a ter importância fundamental na orientação administrativa do estado futuro.

A educação e a propaganda deverão ter bases mais sólidas de verdade, porque se apoiarão em conclusões sociológicas, obtidas mediante uma análise mais perfeita dos fatos sociais.

No campo sociológico, a nosso ver, há dois aspectos fundamentais a serem tratados. Um deles refere-se a tudo que, na ordem social, significa constância da manifestação da individualidade no ambiente em que vive. Depende dos característicos biológicos do ser humano, de caráter constante ou, pelo menos, imperceptivelmente imutáveis, sob a ação modificadora ou evolutiva do meio e do tempo. A ordenação sistemática de todos os fatos ou consequências sociais da manifestação permanente desses característicos, passaria a constituir a parte mais positiva ou verdadeiramente científica da sociologia.

O outro refere-se, consequentemente, à parte mais maleável ou deformável da ordem humana, procurando responder, nas suas finalidades, a estas perguntas: até que ponto poderá ir a ação educativa ou deformadora do meio sobre os indivíduos, de maneira a prepará-los para aceitar exclusivamente os fatos e a felicidade que conveem, acima de tudo, ao bem estar geral da sociedade a que pertencem?

Neste caso, qual a organização, mais cientificamente aconselhada, para a ordem social, afim de permitir ou visar sempre, um justo equilíbrio, próximo do ótimo, entre a felicidade do indivíduo e a do seu meio, diante de uma harmonia permanente de interesses, tanto quanto possível isentos de choques violentos, desgraças ou infelicidades generalizadas?

Todos nós sabemos que, na resposta científica dessas perguntas, está o verdadeiro caminho do progresso, mas, a inteligência humana, até hoje, tem se mostrado impotente para responder a elas.

E, a nosso ver, a principal causa determinante desse fracasso da inteligência, é a falta de uma documentação, ordenada e sistemática, da experiência geral dos homens, durante a sua vida no seio da coletividade.

E' bem sabido que, antes de Galileo e Bacon, os instituidores da ciência experimental, a simples intuição dos fatos e a pura análise subjetiva dos mesmos mostraram-se impotentes para dar às ciências naturais o grau de progresso a que hoje atingiram.

Assim, esperamos que, para o futuro, como já dissemos, quando os homens, cansados de suas angustias e erros, pensarem em entrar mais a fundo no mérito da sua ignorância em matéria de sociologia, talvez a cousa venha a se modificar, com o surto monumental da experiência sociológica aplicada a todos os campos da atividade dos homens em grupo.

Assim, estamos convencidos de que, como ciência, o presente trabalho nada significa, porque traduz observações individuais, sem apoio experimental sistemático e positivo. O seu único mérito consiste na apresentação sincera do que pensamos ou concluimos, em relação aos fatos que a nossa existência em sociedade tem permitido observar.

Partimos, para o desenvolvimento deste trabalho, de um lema ou consideração fundamental: toda atividade coletiva só está certa, quando toma, precipuamente, por objetivo, mais a felicidade que o sofrimento do indivíduo no grupo social.

Sendo verdade que o sacrifício de indivíduos, na existência humana, é inevitável, para um bem estar geral médio, tanto quanto possível ótimo, da coletividade, não parece menos verdade que devemos consagrar todo o nosso esforço científico no sentido de reduzir tal sacrifício a graus mínimos.

III — INDIVIDUALIDADE E INSTINTO DE PODER

Devemos compreender que a sociedade é unitariamente composta de indivíduos e que a sua organização acertada só pode existir quando toma como ponto de partida o conhecimento das forças individuais, determinantes da atividade social, numa inter-reação permanente das suas partes.

A maior dificuldade desse problema psicossociológico reside no fato da infinita variedade de reações ou manifestações da mentalidade humana e da imensurabilidade das mesmas.

De um modo geral, todos os indivíduos têm os mesmos sentimentos fundamentais e capacidades apreciativas ou sensitivas, próprios da espécie, de natureza biológica e, por conseguinte, hereditários.

Mas, por circunstâncias diversas, de natureza social, educativa, alimentar etc., esses sentimentos se apresentam sob gradações diferentes, de indivíduo para indivíduo.

Assim, a psicologia geral estuda, em suma, a ordem média de apresentação desses fenômenos.

Apesar disso, devemos reconhecer que essa ordem média, no correr dos tempos, evolue lenta, mas continuamente, como consequência da adaptabilidade do indivíduo às contingências do meio.

Não iremos aqui, por conseguinte, examinar ou discutir *nuances*; — vamos apenas apreciar fatos gerais da mentalidade humana.

Preliminarmente, partimos do seguinte postulado biológico, que tomamos emprestado da teoria "darwinista", com ligeiras modificações na forma de sua conceituação:

"Tudo que existe nos seres biológicos, são decorrências evolutivas e necessárias à adaptação dos indivíduos ao meio, no sentido da continuidade vitoriosa da existência e da perpetuação da espécie".

A própria ordem moral, que depende mais da influência educativa e tradicionalista do meio sobre o indivíduo, desde a sua primeira infância, não deixa de encontrar sua razão prática de ser, na necessidade vital de uma justa harmonia entre os homens, diante da cooperação recíproca indispensável à luta pela existência. Assim, a moral teve, inicialmente, um sentido puramente egoísta e defensivo até adquirir, pouco a pouco, o caráter de uma força íntima, psicológica, orientadora e limitadora dos instintos e desejos humanos.

Na individualidade, portanto, os instintos são as grandes molas propulsoras da manifestação ou da atividade individual; os seus efeitos, porém, dependem da carga emotiva ou sentimental a que estejam ligados esses instintos, a qual representa uma espécie de chave de força, entre a mentalidade e a capacidade vital do ser, que regula ou dosa, em cada caso, a energia biológica que deve ser despendida na reação ou na atividade. Parece, ainda, do ponto de vista fisiológico, que as reações ou manifestações instintivas da vitalidade, quando

capazes de satisfazer ou contentar completamente o "ego" que comanda a mentalidade, são menos custosas para o organismo, em energia despendida, ou facultam a este uma recuperação mais eficiente e rápida das forças gastas. Assim, fica razoavelmente explicado o fato, observável por todos nós, de que os trabalhos agradáveis são sempre muito menos fatigantes.

Muitos pensadores se teem ocupado dessas forças biológicas da natureza humana.

Gautama Buda, já aproximadamente há seiscentos anos antes de Cristo, classificava, dentre os desejos, como mais importantes os seguintes:

I — desejo de satisfação dos sentidos, sensualidade;

II — desejo de prosperidade, mundanismo,
e

III — desejo de imortalidade. (1)

William James, grande filósofo americano da época moderna, julga que: "o mais profundo princípio da natureza humana é a ânsia de ser apreciado". (2)

John Dewey, filósofo e educador americano, pensa que: "a mais profunda das solicitações na natureza humana é o desejo de ser importante". (3)

Sigmund Freud considerou todos os estímulos como irradiações de dois motivos fundamentais:

I — necessidade sexual, e

II — desejo de ser grande. (4)

Nietzsche usava a expressão *vontade de poder*, que se vulgarizou com a sua filosofia, para designar essa energia interior, mediante a qual o homem é capaz de enfrentar todos os obstáculos afim de conquistar na vida as suas aspirações. (5)

Alfred Adler, divergindo um pouco de Freud, julga que a essência do inconciente é a *vontade de domínio*, a qual, não satisfeita pela sociedade, produz o sentimento de inferioridade, a necessidade de compensação e outras manifestações semelhantes. (6)

A análise dessas opiniões mostra-nos que todos esses pensadores, variando apenas quanto à de-

nominação, foram mais ou menos acordes na classificação do desejo de importância, ânsia de ser apreciado, desejo de ser grande ou desejo de prosperidade, vontade de poder ou de domínio, como um dos instintos fundamentais da natureza humana. Preferimos chamá-lo de *instinto de poder*, por causa da sua origem, na formação biológica, evolutiva, da espécie humana.

Assim, segundo nos parece, nos primórdios da existência humana, a luta e a vitória físicas, em relação a outros animais, ou mesmo, muitas vezes, em relação aos seus semelhantes, eram condições diárias, fundamentais, para a manutenção da vida ou satisfação dos sentidos.

Os indivíduos bravos e vitoriosos eram os que obtinham, geralmente, as maiores vantagens alimentares, conseguindo, também, a satisfação sempre pronta de seus desejos.

Nessa época ancestral da existência humana, dadas as circunstâncias difíceis contra as quais o homem devia, permanentemente, lutar, quase sempre sozinho, para sobreviver, — as forças morais, que são decorrências da sociabilidade, eram rudimentares, e só se prendiam ao respeito ou temor do mais forte. E, nesse estado de cousas, no espírito dos mais fracos, como brado íntimo de suas energias biológicas, surgia e se desenvolvia o desejo de poder, de domínio, de influência e de respeito. Nascia, assim, na estrutura psíquica do homem, intimamente ligado ao seu "ego", o *instinto de poder*, como força mais importante da atividade social.

Com o correr dos anos da vida ancestral, sob todas as formas sociais de agrupamento dos homens, os senhores do poder sempre foram apreciados pelos seus inferiores, através de um misto de admiração e de inveja.

A admiração nascia pelo reconhecimento da superioridade de força, de inteligência ou de capacidade dos poderosos, ao passo que a inveja surgia, na emulação da vida, como força estimuladora de imitação ou de *superação*.

Com o transcorrer dos milhares de anos, a evolução fez com que as cousas tomassem novos aspectos, mas, no fundo, elas ainda guardam as raízes do seu passado ancestral. No grito de guerra, por exemplo, encontramos, ainda, no homem moderno, a reprodução do seu primitivo estado bárbaro, quando a bravura era indispensável, no instante de ser agredido pelo inimigo, à defesa da vida ou da espécie.

(1) — H. G. Wells — Evangelho de Buda — História Universal — Ed. J. Olympio.

(2) (3) (4) — Dale Carnegie — Como fazer amigos — Ed. Nacional.

(5) (6) — Wells e Huxley — A Ciência da Vida — Ed. J. Olympio.

IV — MANIFESTAÇÕES E RESTRIÇÕES DOS INSTINTOS

As necessidades da vida em grupo ou social, no correr dos milhares de séculos, desenvolveram novas resistências ou forças, no espírito humano.

Assim, os desejos:

- a) de alimento ou continuação da vida;
- b) de poder ou de progresso; e
- c) sexual ou de continuidade da espécie,

passaram a ser mais ou menos equilibrados ou controlados, nas suas manifestações, pelas seguintes forças:

- a) restrições morais, resultante evolutiva do convencionalismo ou do acordo social, pela harmonia da coletividade;
- b) receio de ridículo ou de crítica (respeito humano);
- c) temor de insegurança, de queda, de redução de prestígio ou de poder; e
- d) temor de insubsistência ou de morte.

Estas últimas, em suma, são formas diversas, mais ou menos atenuadas, de impressões ou manifestações do receio ou do medo.

Devemos reconhecer que, na natureza humana, há tendências mais positivas que impelem os indivíduos para a ação, ao passo que outras restringem, impedem ou dirigem as ações em face da necessidade destas se ajustarem, convenientemente, às contingências do meio.

As tendências positivas são as que levam os indivíduos à satisfação de desejos ou aspirações e lhes proporcionam felicidades.

As tendências negativas equilibram e orientam, geralmente, as anteriores, diante do convencionalismo social e da aceitação coletiva.

Dentro dessa teoria evolutiva da formação psíquica da espécie humana, devemos admitir que os sofrimentos são formas punitivas, corretivas ou exemplares, contra os exageros, os abusos e as falhas dos homens.

Não nos esqueçamos de que o temor é uma força, angustiosa, na verdade, mas dele foi que se originaram as formas disciplinadoras do comportamento humano no conjunto social.

Parece-nos útil aqui destacar, ainda, uma pequena analogia: — na ordem individual, a censura conciente procura ajustar as ideias e as manifestações dos sentimentos às impressões reais recebidas do mundo exterior, ao passo que, na ordem social, as opiniões, as críticas independentes, as palestras e as discussões procuram ajustar os impulsos de poder, ou desejo de predomínio das ideias individuais, às contingências reais da aceitação coletiva.

V — RELIGIÃO E FORMAÇÃO MORAL

Nesta altura, devemos prestar as homenagens do nosso reconhecimento ao incontestável mérito das religiões, pelas suas realizações através dos tempos, em benefício da espécie humana, concorrendo com isso para a sua formação moral.

A verdadeira base da harmonia entre os homens, não só pela compreensão da necessidade da submissão do indivíduo às leis naturais e às decisões do interesse coletivo, como também pela consagração da verdade e da lealdade no altar da dignidade humana, — está na formação moral dos indivíduos.

Não pode haver felicidade sem harmonia, compreensão recíproca entre os homens, sinceridade, e estas dependem, em grande parte, da formação educativa dos indivíduos ou da sua constituição moral.

Fugiríamos demasiadamente aos objetivos deste modesto trabalho, se pretendêssemos entrar na análise dos motivos determinantes da fixação dos dogmas religiosos no espírito humano.

Contudo, em face do estudo que fizemos sobre os instintos, pareceu-nos indispensável fazer aqui ligeiras considerações sobre o mérito psicológico das religiões.

Os desejos humanos pedem satisfações objetivas, compensações psicológicas reais. E a angústia resulta, muitas vezes, de uma forma de conflito entre a aspiração do indivíduo e as contingências psicológicas que impedem a sua satisfação e inibem a capacidade de ação, ou energia biológica, no sentido da sua expansão normal.

Ora, justamente nesses casos, bem como nos da derrota efetivada ou da aspiração insatisfeita, a religião dá compensações espirituais superiores, pelo contacto místico da individualidade com a felicidade divina imaginada.

As religiões são fontes perenes de compensação e de felicidade nas lutas e desventuras da existência. Elas desenvolvem no espírito dos povos os germens da bondade e da solidariedade humana, impedem os desesperos diante do inevitável e criam e fortalecem as forças morais que governam a harmonia geral. Em muitos espíritos, porém, a filosofia substitue a religião e o amor e submissão à verdade tomam o lugar do dogma.

VI — MANIFESTAÇÕES SOCIAIS DO INSTINTO DE PODER

O instinto de poder, na sociedade moderna, apresenta-se filtrado pelas restrições morais e mascarado pelo convencionalismo social, sob as várias formas do comportamento individual, que se relacionam com o desejo de progresso ou de êxito da individualidade dentro do meio em que se agita.

A preocupação e a demonstração de luxo na elite social, não como forma de conforto, mas como processo de ostentação, segundo nos parece, são apresentações dissimuladas do instinto do poder.

Convém aqui salientarmos a importância do relativismo na apreciação desses fatos psico-sociológicos.

A manifestação do instinto de poder nos indivíduos de uma tribo de índios deve diferir, forçosamente, daquela que se pode observar nos grupos sociais do nosso nível de conhecimentos ou de experiência mental.

Isto é fácil de se compreender. De fato, cada pessoa tem no cérebro um imenso conjunto de impressões, recebidas do mundo exterior através dos sentidos. Essas impressões, isoladas ou combinadas entre si, com o auxílio da inteligência, constituem a aprendizagem de cada um ou o seu nível básico de cultura.

Mesmo não considerando a importância diferencial existente entre os indivíduos, na capacidade de recepção e julgamento das impressões colhidas do mundo exterior, vemos que, de indivíduo para indivíduo, de conformidade com o nível respectivo de experiências, devem variar, ainda mesmo que por graus insensíveis:

a) os desejos, objetivos ou aspirações;

b) as opiniões e o julgamento dos fatos não objetivamente demonstráveis;

c) as noções do bem, do mal, do ridículo e a aceitação dos preceitos de moral.

Também influem nessas variações a situação ocasional do indivíduo, tendo-se em vista o estado das suas reações sentimentais ou do seu equilíbrio fisiológico interno.

Felizmente, porém, essas variações, nos casos normais, não são muito acentuadas, principalmente entre os indivíduos de um mesmo grupo social. O intercâmbio de ideias, a convivência, as palestras e discussões encarregam-se de promover um reajustamento constante da imaginação e da mentalidade, formando o senso comum ou aceitação geral, como uma espécie de padronização de fatos, ideias e impressões sentimentais, indispensável à compreensão e à harmonia da vida coletiva.

Voltando ao exame das manifestações do instinto de poder, devemos salientar que, de um modo geral, ele determina toda sorte de competição social.

A combatividade e a exaltação esportiva são manifestações típicas do instinto de poder.

Mas não é só. Ele se apresenta intensamente, quer na virtuosidade excepcional dos santos, imitadores de Cristo, ou na perversidade de um Lameião.

Dentro dessa teoria, devemos admitir que todos os grandes homens da história foram superdotados de instinto de poder.

A bravura do herói militar, do cruzado, do bandeirante, são outras tantas manifestações dessa força de ação e de progresso da natureza humana.

Edison e Curie, exemplares magníficos de super-homens, pela indiscutível utilidade dos seus empreendimentos realizados em benefício da Humanidade, possuíam no âmago da sua estrutura biológica tenacidade e combatividade excepcionais, alimentadas por poderoso instinto de poder.

Cabe-nos, agora, examinar com um pouco mais de profundidade, a razão de ser dessas manifestações.

Parece-nos provável o seguinte: — em toda ação combativa há sempre uma esperança de grandeza para a individualidade de quem a realiza.

Essa esperança, na maioria dos casos, alimenta a atividade ou a ação no sentido do bem, mas,

algumas vezes, também segue as rotas do mal, de conformidade com os característicos hereditários e educacionais do seu agente. Depende dos objetivos de cada um, e estes, quasi sempre, correspondem às experiências emocionais de entusiasmo ou de admiração dominantes no indivíduo e em plena harmonia com as suas tendências biológicas.

O objetivo começa por um desejo de imitação de alguém, de algum personagem admirado, pertencente ao meio em que vive o indivíduo ou fora dele, desde que as suas obras grandiosas sob a influência de leituras, por exemplo, o tenham impressionado.

Depois, com o andar do tempo, toma a forma variavel, indefinida, de um ideal inatingivel pela evolução permanente das aspirações no sentido do melhor ou do superior.

Ele depende, entretanto, na grande maioria dos casos, das relações diárias do indivíduo com os demais elementos da sociedade a que pertence e pode variar, de época para época, de conformi-

dade com as novas aspirações que o meio venha a despertar sobre o mesmo.

Daí, vemos quanto poderá realizar, em benefício da felicidade e do progresso humano, uma propaganda educativa bem dirigida!

Ao terminarmos este capítulo, vamos procurar definir, no que interessa aos intuitos do nosso trabalho, em termos de psicologia, o que venha a ser estímulo ou incentivo.

Acima de tudo, constituem incentivo, para a ação ou para a atividade de cada indivíduo, todos os fatos ou insinuações que, recebidos através dos sentidos, pela sua mentalidade, sejam capazes de determinar reações sentimentais instintivas, que entusiasmem ou vitalizem todo o ser biológico, impelindo-o à realização da cousa imaginada, em plena harmonia com as suas restrições morais. O incentivo corresponde, quasi sempre, às insinuações que lembrem ao indivíduo uma possibilidade de conquista, de êxito ou de vitória, pela elevação da individualidade no conceito social relativo à sua existência, conceito esse geralmente mais apreciado por ele que por seus semelhantes.

"Por que deve" e "como pode" o servidor do Estado alimentar-se racionalmente?

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração

VII

RAÇÃO ALIMENTAR — SUA ORGANIZAÇÃO — RELAÇÕES COM O TIPO DE TRABALHO DO SERVIDOR, COM O HORÁRIO E COM OS VENCIMENTOS DO MESMO — O PROBLEMA ECONÔMICO DA ALIMENTAÇÃO.

SOMOS obrigados, na organização de uma ração, a obedecer a vários fatores, entre os quais se destacam, pela sua importância:

- a) valor calórico;
- b) alimentos protetores;
- c) alimentos equivalentes e substitutivos;
- d) preparo dos alimentos.

Valor calórico — O número de calorias deverá corresponder principalmente ao tipo de trabalho do indivíduo. Para agrupamento de indivíduos, o valor calórico necessariamente será aumentado, pela impossibilidade de determinação exata do trabalho de coletividade constituída por indivíduos de atividades diversas.

Aumentando-se o valor calórico da ração, estabelece-se, conforme acentua Moscoso, um equilíbrio compensador, conforme o trabalho moderado, forte ou muito forte e, assim, o menor consumo de uns contrabalançará a exigência maior de outros.

Alimentos protetores — Toda ração bem equilibrada deverá fornecer alimentos protetores isto é, alimentos que, em face de sua riqueza em proteínas de alto valor biológico, vitaminas e sais

minerais, fornecem ao organismo os elementos indispensáveis a uma nutrição isenta de vícios, deficiências ou carências. Como exemplos típicos, temos: a) o leite e derivados; b) as frutas, os legumes e vegetais folhudos; c) as carnes — branca (aves, peixes, rã), vermelha (vaca, carneiro) e preta (de caça) — e as vísceras.

O leite obrigatoriamente, salvo casos excepcionais de má tolerância individual ou contra-indicação médica, fará parte da ração. Visamos, com isso, dupla finalidade: incluir um alimento grandemente protetor na dieta e educar as massas, inculcando os bons hábitos de mesa.

Raro é o indivíduo que, nos Estados Unidos, em seu "breakfast", "lunch" ou "dinner", deixa de tomar leite, puro ou misturado com outra substância qualquer.

Nós, brasileiros, que gostamos tanto de copiar "figurinos" estrangeiros, nem sempre adaptáveis ao modelo nacional, por que não adotamos esse bom hábito?

Alimentos equivalentes e substitutivos — Toda ração bem elaborada deve exigir uma tabela de alimentos substitutivos e equivalentes, visando combater a monotonia alimentar.

Alimentos substitutivos são os que teem, pelo menos, uma das principais substâncias nutritivas, em quantidade aproximada. Como exemplo, temos o peixe e a galinha, em que um pode substituir o outro sem prejuízo.

Alimentos equivalentes são os que suprem outros em cifras capazes de garantir uma determinada quantidade de um elemento nutritivo

(Moscoso). Exemplificando, podemos dizer que cem gramas de carne de vaca equivalem a cento e vinte gramas de peixe fresco, no que concerne à quantidade de proteínas.

Destarte, uma ração alimentar poderá ser facilmente variada, bastando existir tabelas de substitutivos e equivalentes, os quais, além do combate à monotonia, têm por objetivo:

- a) atender aos hábitos regionais alimentares;
- b) facilitar a aquisição dos produtos predominantes nas diversas épocas do ano;
- c) favorecer a economia, porque permitem sejam deixados de lado os gêneros muito caros.

Preparo dos alimentos — Assinala Escudero, e com muita razão, que “os mais caros e melhores alimentos crus podem ser piorados e mesmo destruídos por uma preparação defeituosa; que a aparência e o sabor da comida devem ser obtidos pela arte culinária e não pela própria natureza dos alimentos”.

Sem uma preparação culinária à altura, isto é, sem arte culinária, desaba todo o edifício da ciência da nutrologia.

Focalizando o caso especial do servidor do Estado, isto é, funcionários e extranumerários, não podemos deixar de acentuar as relações que, obrigatoriamente, existem entre ração alimentar e tipo de trabalho, horário e remuneração do indivíduo. Vejamo-las, pois, ainda que superficialmente.

Ração e trabalho do servidor — Já vimos, em o número anterior, uma divisão de trabalho em 4 grupos: leve, moderado, forte e muito forte, que, na prática, poderá ser adotada, para fins alimentares.

No que concerne ao servidor, tendo em vista os exemplos de tipo de dieta padrão, citados por nós em o número passado, a única dificuldade a ser vencida será classificar o funcionário ou extra-

numerário dentro de um dos grupos mencionados. Haverá, por exemplo, quem tenha dúvida a respeito? Não saberá um oficial administrativo ou um técnico de administração diferenciar, sob o ponto de vista alimentar, o seu trabalho, suas atividades em suma, das de um outro grupo?

Ração e horário de trabalho — Outro problema importante, merecedor dos maiores estudos, pois, infelizmente, o servidor do Estado não o leva na devida consideração.

Quem desconhece o fato de muitos servidores, de categoria inferior na maior parte das vezes, saírem de casa com simples café da manhã e trabalharem todo o dia com o auxílio suplementar de uma “média” apenas?

A nossa clássica divisão em café da manhã (ou desjejum, segundo Dante Costa), almoço e jantar, não é racional, pois a 1.^a refeição, básica para as energias que o indivíduo irá despendar nas primeiras horas do dia é simplesmente absurda, principalmente para diversas atividades de certos grupos de servidores, como, por exemplo, os dos professores primários e secundários, que trabalham várias horas pela manhã, mal alimentados e mal nutridos. O tipo ideal de refeições para essa e outras classes de indivíduos seria a clássica divisão anglo-saxônica do *breakfast*, *luncheon* e *dinner*.

Ração e remuneração — Sem um mínimo de remuneração, não poderá o servidor do Estado ou outro qualquer trabalhador seguir, por falta de pecúnia, os conselhos dos técnicos.

Dada a grande importância do assunto, dedicaremos o próximo artigo a tipos de cardápios segundo os diversos grupos econômicos de servidores. Para isso, já estudamos, cuidadosamente, a distribuição, pelo salário e pelos vencimentos dos servidores da União.

As questões econômicas ligadas à alimentação têm preocupado seriamente os governos de todas as nações cultas havendo mesmo a Liga das Nações iniciado um inquérito mundial a respeito.

Alimentação sadia e racional e, ao mesmo tempo, barata — eis o que preocupa aos sociólogos, economistas e dietólogos modernos.

Na Argentina, Pedro Escudero estudou demoradamente o assunto e apresentou ao governo de seu país soluções interessantíssimas, que muito teem melhorado as condições dietéticas do país irmão.

Nem da Argentina, outros países sul-americanos teem tentado resolver o complexo problema da alimentação popular, tendo em vista a carestia da vida, reinante soberanamente na época atual.

Referindo-se aos Refeitórios Públicos do Instituto de Alimentação do Povo, superintendido pelo Ministério do Trabalho do Uruguai, o ilustre presidente Gabriel Terra assim se expressou: "Os refeitórios, que servirão este ano (1937) um milhão e meio de refeições a dez centésimos (aproximadamente 800 réis naquela época) para o público, pagando o Estado o excedente do custo, como o principal interessado no bem estar e fortaleza da raça, e os 110 postos municipais em que se vende a carne em pacote a 8 centésimos o quilo e o leite a 7 centésimos o litro, são as provas de maior eloquência que oferece o governo que presido do seu culto à solidariedade social".

Alem disso, a alimentação das grandes coletividades de servidores do Estado é, no Uruguai,

organizada racionalmente, correspondendo rigorosamente à fórmula da nutrição nacional, bem como aos cânones econômicos concernentes ao assunto, i. e., custo prefixado, sem prejuízo, porem, das condições higiênicas que devem presidir à organização das rações.

Deve ser assinalado aquí que, mesmo quando uma ração é considerada relativamente cara, os benefícios a serem auferidos dentro de determinado tempo compensarão os gastos, pois os indivíduos bem nutridos darão a seu Estado um rendimento bem acima do que davam anteriormente em condições inferiores.

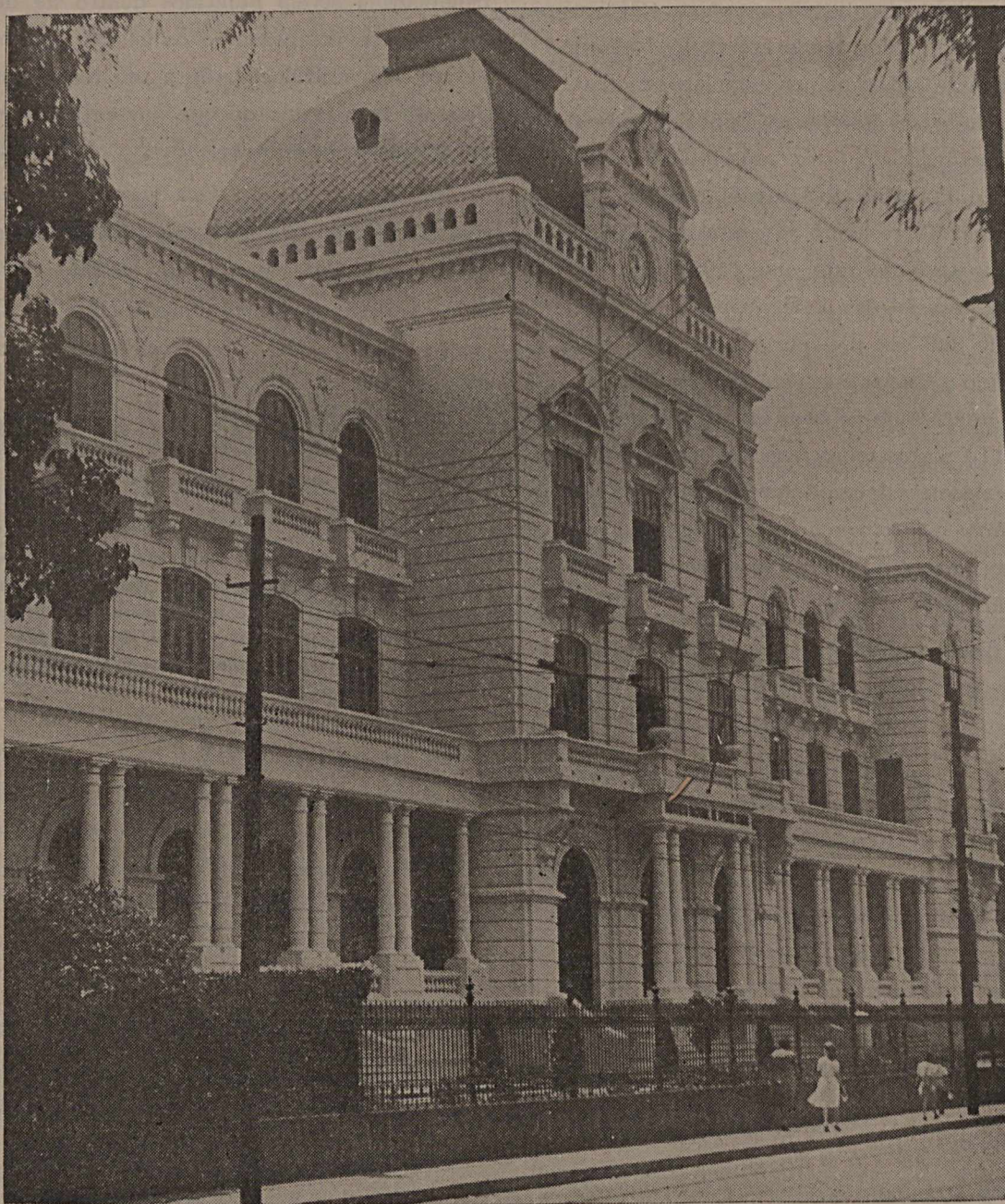
Pensamos que o pouco que dissemos é mais que suficiente para mostrar que as nações modernas envidam esforços no sentido de evitar, pela resolução do problema alimentar, a inferiorização quer social quer econômica dos seus filhos. (1)

Não decidisse a mesa os destinos dos povos...

(1) — Procuramos, nos nossos exemplos, não sair desta parte do continente sul-americano. Deixamos de citar o Brasil, em virtude de dedicarmos o último artigo desta série às medidas que o nosso Governo tem tomado, está tomando e terá que tomar no que diz respeito a uma política alimentar.

O Instituto Nacional de Surdos Mudos

Reportagem de ADALBERTO RIBEIRO



O edifício-sede do Instituto Nacional de Surdos-Mudos, à rua das Laranjeiras n. 232

AGRADA-NOS ver em jornal ou revista estrangeira qualquer referência ao Brasil. Algumas vezes, ficamos desapontados com o registo de observações menos exatas sobre costumes e coisas nossas. Menos exatas e até extravagantes. Mas isso não tem importância. E nas "impressões de viagem" então é que se nota mesmo a bela contribuição da fantasia e do maravilhoso...

Pena é que o rádio, a imprensa, a aviação e também algumas de nossas instituições culturais estejam concorrendo para desmanchar um pouco a graça inocente dos reveladores das "originalidades" do país. E assim se vai diluindo com o tempo uma literatura realmente preciosa.

O professor Lourenço Filho, por exemplo, é o maior inimigo dos desbravadores do Brasil maravilhoso e lendário que surgem no estrangeiro, novos Savage Landor à caça de outros Thibets... O diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos criou ali uma secção de intercâmbio, de trabalho constante e permanente, que está prejudicando seriamente os Lendorzinhos modernos, pois faz enviar ao estrangeiro informações exatas e oportunas sobre a vida em geral do Brasil e, particularmente, sobre assuntos educacionais. E só isso basta para esclarecer numeroso público leitor que se deixava até há pouco empolgar por aquela literatura rica de *savagesse*...

Sente-se o resultado desse trabalho de divulgação através dos comentários feitos em artigos e, agora, até em reportagens publicadas em jornais e revistas norte-americanas sobre o Brasil. Hoje, grande é o número de professores e escolas dos Estados Unidos que recebem regularmente publicações de nossas instituições culturais.

Por outro lado, aos estrangeiros estudiosos que nos procuram já podemos oferecer programas de visitas e excursões bem mais interessantes que os de outros tempos. E, de regresso, esses visitantes, se por acaso dispõem de jornal ou revista em que possam fixar suas impressões, eles o fazem agora sem a intenção de *maravilhar* seus leitores.

NUMA REVISTA PARA SURDOS-MUDOS

Nos Estados Unidos há revistas especializadas para tudo e, naturalmente, contam com leitores também especializados e em número suficiente que lhes garantam a existência, pois que, se não fosse assim, elas não poderiam se aguentar, é claro...

Há dias folheávamos, por acaso, algumas dessas revistas incríveis e, entre elas, *The Volta Review*, que nos despertou interesse porque, na capa, em linha destacada, se lia isto "Founded in 1899 by Alexander Graham Bell". Em vez dessa publicação tratar de pilhas, eletricidade, etc., cuida da primeira à última linha de... surdos-mudos.

Logo de início, encontramos interessante reportagem sobre escolas para surdos na Palestina. Numa gravura, dois meninos a jogar xadrez e ambos em postura de gente grande, mergulhados em profundas elucubrações. E, assim, ficamos sabendo que em Jerusalem também se joga xadrez e há meninos surdos-mudos...

De Jerusalem, passamos sem esperar para o Rio de Janeiro. No alto da página, em título abrangendo duas colunas, lia-se isto: "The School for the Deaf at Rio de

Janeiro". Uma reportagem de Nellie V. McDonald e também ilustrada.

Numa gravura, um grupo de meninos surdos-mudos de nove a treze anos, mais ou menos, e todos atentos à objetiva fotográfica.

Noutra, flagrante de uma aula em que os alunos teem ajustado à cabeça um aparelho de escuta, ligado ao microfone de que se serve à distância o professor, um cavalheiro simpático e risonho, que a legenda esclarece ser o Dr. Silvado.

Pois bem, essa reportagem da revista norte-americana é sobre o nosso velho Instituto Nacional de Surdos Mudos!

Aí está uma prova bem expressiva de como as nossas instituições de ensino e de assistência social começam a ser conhecidas nos Estados Unidos, não só em livros de impressões de viagem, mas também em revistas editadas naquele país e lidas em todo o mundo, como essa "*Volta Review*", fundada em 1899 pelo grande Bell.

Agora, francamente, não agrada mesmo ver páginas de papel *couché*, com boas fotografias e editadas em terras muito distantes, sobre qualquer coisa de nosso país?

A jornalista Nellie McDonald teve então oportunidade de descrever de forma simples e agradável o Instituto da rua das Laranjeiras, não podendo, entretanto, descer a minúcias, dado o espaço limitado que *The Volta Review* lhe reservou para a interessante reportagem.

Na *Revista do Serviço Público* podemos ser mais minuciosos que a Sra. Nellie McDonald o foi em *The Volta Review*, sem, é claro, aquele geitinho simples e agradável de dizer as coisas.

Vamos, portanto começar pelo

HISTÓRICO DO INSTITUTO NACIONAL DE SURDOS MUDOS

Em 1855 chegou ao Rio de Janeiro um francês surdo-mudo, Mr. H. Huet.

Sua história não é muito diferente da do nosso patricio Alvares de Azevedo, jovem cego brasileiro, educado em Paris e que, ao regressar ao Rio de Janeiro em 1851, pensou em aqui fundar um instituto de ensino para seus companheiros de infortúnio. E isso tornou-se realidade em 1854, conforme contamos aos leitores da *Revista do Serviço Público* no seu número de agosto último.

Também o Sr. E. Huet, levado pelo mesmo sentimento de solidariedade humana, cogitou por sua vez de fundação de uma casa de ensino e abrigo para seus companheiros surdos-mudos e, por sinal, quase na mesma época, pois medeia entre a chegada de um e outro apenas o curto período de quatro anos.

O Sr. E. Huet trouxe uma carta do ministro da Instrução Pública da França, Sr. Droyen de Lhys, ao cavalheiro de Saint George, ministro desse país junto ao Governo do Brasil.

Vale a pena transcrever aqui o que se lê sobre o Instituto Nacional de Surdos Mudos, na *Notícia Histórica dos Estabelecimentos dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, publicada por ordem do Dr. Amaro Cavalcanti em 1898.

Faremos o possível para não cansar o leitor, só publicando o que realmente nos parecer interessante.

OS PRIMEIROS PASSOS DE E. HUET

* Da referida *Notícia Histórica* podemos transcrever o seguinte:

"O Sr. de Saint George apresentou E. Huet ao marquês de Abrantes, abonando-o como habil ex-professor e zeloso ex-diretor do Instituto de Bourges.

Por sua vez, o marquês de Abrantes apresentou Huet ao ex-Imperador, que o acolheu, benevolmente, prometendo auxiliá-lo na realização do seu intento.

A pedido do monarca, o marquês de Abrantes incumbiu ao Dr. Manoel Pacheco da Silva, então Reitor do Imperial Colégio de Pedro II, de facilitar a Huet os meios de abrir a sua escola.

Não se tendo, naquela época, idéia da possibilidade de educar surdos-mudos, e encontrando-se natural repugnância dos pais em entregar seus filhos a um estrangeiro desconhecido, não foi fácil obter discípulos para Huet.

Os esforços do marquês de Abrantes e do Dr. Pacheco da Silva conseguiram uma menina de 12 anos e um menino de 10 para alunos de Huet, e que o Colégio Vassinson, sito à rua Municipal n. 8, os recebesse, sendo Huet como hóspede e professor, e os meninos como alunos, mediante a pensão anual de 500\$000, para cada um, paga pelo bolsinho imperial.

No dia 1.º de janeiro de 1856, publicou Huet o seu programa de ensino, o qual compreendia: Língua Portuguesa, Aritmética, Geografia e História do Brasil, Escrituração Mercantil, Linguagem Articulada e Leitura sobre os lábios (aos que tivessem aptidão) e Doutrina Cristã.

Pelo ex-Imperador foi incumbido o marquês de Abrantes de acompanhar os trabalhos de Huet; e desse encargo desempenhou-se o marquês por carta de 6 de abril, na qual deu conta ao ex-Imperador do modo por que Huet cumpria os seus deveres de mestre dos Surdos Mudos, assim como dos resultados já obtidos.

Cometeu, então, o ex-Imperador ao mesmo marquês de Abrantes a tarefa de formar uma comissão de cidadãos importantes, afim de promover a fundação de um instituto para a educação de surdos mudos.

Dessa nova incumbência desempenhou-se o marquês de Abrantes, formando uma comissão, composta dele, como presidente, dos marqueses de Olinda e Monte Alegre, do conselheiro de Estado Euzebio de Queiroz Coutinho Mattoso Câmara, do Dr. Manoel Pacheco da Silva, do prior do Convento do Carmo, do abade do Mosteiro de São Bento, e do padre Dr. Joaquim Fernandes Pinheiro, como secretário".

RESOLVIDA A INSTALAÇÃO DO INSTITUTO DE SURDOS MUDOS

Ainda da referida *Notícia Histórica*:

"No dia 3 de junho de 1856, no Paço do Senado, reuniu-se a comissão pela primeira vez, e deliberou: 1.º — promover a definitiva instalação do Instituto dos Surdos Mudos; 2.º — procurar um prédio para a sede do estabelecimento; 3.º — não remover os alunos que já existiam no Colégio Vassinson, antes do projetado casamento de Huet, ou, se isso demorasse, encontrar uma senhora que tomasse a si a guarda das alunas.

De conformidade com a primeira deliberação, dirigiu logo a comissão ao Corpo Legislativo e à Assembléa Provincial do Rio de Janeiro uma petição de auxílio pecuniário e subvenção, e, enquanto aguardava o resultado da mesma petição, promoveu benefícios nos Teatros e angariou donativos particulares.

Pelo parágrafo 10 do artigo 16 da lei 939, de 26 de setembro de 1857, foi consignada a quantia de 5:000\$0, e a pensão de 500\$0 para cada um dos 10 alunos que o Governo podia mandar admitir no Instituto e, pela lei provincial de 14 de novembro do mesmo ano, o presidente do Rio de Janeiro foi autorizado a pagar até 10 pensões de 500\$0 para cada aluno que mandasse ou destinasse ao Instituto.

Em virtude da segunda deliberação, foi arrendado um prédio da ladeira do Livramento pela quantia de 2:400\$0 anuais, paga pelos Conventos do Carmo e de São Bento.

Tendo Huet realizado o seu casamento, foram os alunos removidos do Colégio Vassinson para o prédio arrendado, e aí ficou o Instituto definitivamente instalado, em outubro, com 7 alunos, dos quais dois mantidos pelo Estado, dois pelo ex-Imperador, dois pelos conventos e um por sua família.

Passou, então, a vigorar, no Instituto, um regimento interno, organizado pelo marquês de Abrantes, de acordo com o diretor Huet, e aprovado pela supradita comissão.

Em dezembro de 1857, Huet apresentou em exame público, a que assistiu o ex-Imperador, os resultados dos seus trabalhos, com os quais ficaram entusiasmados todos os assistentes.

No ano seguinte, correram bem os trabalhos no Instituto, esforçando-se Huet não só por instruir os seus discípulos, mas ainda por habilitar auxiliares para o ensino, assim dos meninos, como das meninas".

O CASAMENTO DE HUET COMPLICOU TUDO

Tudo correu regularmente até o dia do casamento de Huet, que, depois de tantos esforços expendidos na realização de sua grande obra de assistência social, achou naturalmente que poderia fazer essa coisa simples e encantadora, que lhe estava faltando no quadro da vida para completar a paisagem: o casamento. Pois foi o diabo!

Huet, o organizador, desorganizou-se por completo. Apesar de surdo-mudo vivia empenhado em vastas "discussões" "com a cara metade". Esta — e nem podia ser de outra forma — na hora de gritar levava, por certo, formidável vantagem sobre o marido... Não era graça a Tirbutina do simpático professor surdo-mudo.

Não vamos descrever essa coisa feia aqui. Melhor é aproveitar o que se pode ler em seguida e que se acha entre aspas, extraído da valiosa *Notícia Histórica* mandada organizar pelo Dr. Amaro Cavalcanti.

"Em meados do ano de 1859, começaram as perturbações não só da economia e da disciplina, mas até da moralidade do estabelecimento: desinteligências, a princípio, e, depois, graves conflitos, entre Huet e sua esposa, destruíram todo o respeito e força moral, sendo inevitável a anarquia.

Procurando impedir a natural consequência do fechamento do Instituto, Huet tomou a resolução de enviar para a Europa sua esposa ficando em seu lugar uma senhora,

com aprovação da comissão, para guardar e dirigir as alunas.

A retirada da mulher de Huet não produziu o milagre de restabelecer a ordem e a moralidade no estabelecimento, cujos empregados e alunos tinham sido testemunhas, por longo tempo, de fatos desmoralizadores. Nestas condições, o marquês de Abrantes exonerou-se da presidência da comissão, a qual passou ao marquês de Olinda.

Entre este e Huet travou-se, então, uma verdadeira luta, que recrudescia sempre que o último era obrigado a submeter à aprovação do marquês as contas das despesas feitas em cada trimestre, afim de poder receber, trimestralmente, as subvenções votadas por lei geral e provincial.

No começo do ano de 1861, Huet reconheceu que não podia continuar na direção do Instituto, e propôs ao marquês de Olinda entregar o mesmo Instituto ao Governo pela quantia de 4:000\$0, com indenização do material, e a pensão de 600\$0 por ano, como prêmio, visto ter sido o fundador da primeira escola para o ensino de Surdos-Mudos, no Brasil.

O marquês de Olinda, prevendo que da retirada de Huet resultaria, inevitavelmente, a extinção do Instituto, pois que os dois únicos professores habilitados pelo mesmo Huet (os irmãos La Perã) não ofereciam condições de moralidade, encarregou o ministro do Brasil, em Paris, de contratar um brasileiro que ali se habilitasse para vir ensinar surdos-mudos e dirigir o Instituto do Rio de Janeiro, e, enquanto isso se não realizava, procurava entreter Huet na direção do ensino, opondo os obstáculos possíveis aos seus desmandos.

Logo que o marquês teve certeza de que estava contratado e se habilitando em Paris, o brasileiro que devia suceder a Huet, reatou com este as negociações iniciadas, terminando pelo contrato de 11 de dezembro de 1861, pelo qual Huet cedeu todos os seus direitos ao Governo, mediante a quantia de 2:744\$680".

HUET DEIXA O INSTITUTO

"Aos quinze do dito mês de dezembro de 1861, retirou-se Huet, deixando o Instituto com 17 alunos, sob a guarda de frei do Monte do Carmo, designado pelo marquês para ficar à testa do estabelecimento, até que chegasse o diretor contratado.

Frei João, não podendo conter os desmandos do pessoal que encontrara, abandonou o Instituto.

O marquês de Olinda obteve do diretor do Instituto dos Cegos, Dr. Cláudio Luiz da Costa, que se encarregasse de, por si ou por preposto seu, conservar o Instituto até a chegada do novo diretor.

O preposto do Dr. Cláudio, de nome Ernesto do Prado Seixas, teve a habilidade e a energia precisas para restabelecer a ordem e a disciplina do Instituto, que se achava reduzido a simples asilo de surdos-mudos e no mais lamentável estado material e moral".

O SUCESSOR DE HUET

"Em julho de 1862, chegou o Dr. Manoel de Magalhães Couto, diretor e professor contratado pelo marquês de Olinda, e habilitado no Instituto de Paris, para dirigir o do Rio de Janeiro.

Empossado o novo diretor, no dia 1.º de agosto, o marquês não mais se ocupou com o Instituto, que assim ficou exclusivamente entregue ao mesmo diretor.

Por sua vez, o Governo desviou sua atenção da marcha do estabelecimento, até que foi promulgado o decreto n. 4.046, de 19 de dezembro de 1868, dando regulamento provisório ao Instituto.

Para ensino foram adotadas as seguintes matérias, distribuídas em cinco anos de curso: Leitura — Escrita — Doutrina Cristã — Aritmética — Geografia, especialmente nacional — Geometria elementar e Desenho linear — Elementos de História — Português — Francês — Contabilidade.

Com a publicação do regulamento provisório, o marquês de Olinda deu por finda a sua tarefa, remetendo o arquivo do Instituto para a Secretaria de Estado dos Negócios do Império.

Não havendo ali informações precisas acerca do Instituto, resolveu o ministro do Império, Fernando Torres, mandar inspecioná-lo pelo Dr. Tobias Rabello Leite, chefe de secção da Secretaria de Estado".

O INSTITUTO ERA APENAS UM ASILO DE SURDOS MUDOS

Continúa assim a *Notícia Histórica*:

"Pelo relatório deste funcionário, ficou o Governo sabendo que não existia Instituto, mas apenas uma casa para asilo de surdos-mudos.

Em consequência disso e de acordo com o regulamento provisório, foi o mesmo funcionário nomeado comissário do Governo junto ao Instituto, e incumbido, nesta qualidade, de organizar o regimento interno.

Apresentado este, foi aprovado por portaria de 26 de maio de 1868.

Por ato de 5 de agosto, o ministro Paulino José Soares de Souza suspendeu do exercício, o diretor Dr. Manoel de Magalhães Couto, e nomeou, para substituí-lo, interinamente, o Dr. Tobias Leite.

Essa interinidade prolongou-se até o ano de 1872, em que o Dr. Tobias foi nomeado diretor efetivo do Instituto.

Depois de vários melhoramentos, gradualmente introduzidos nos diversos ramos de serviços do estabelecimento, em consequência de propostas e representações do diretor Dr. Tobias Leite, foi este autorizado a apresentar ao Governo um projeto de regulamento empreendendo todas as medidas que a experiência julgasse conveniente e oportuno adotar.

Organizado esse projeto e submetido à aprovação do Governo, foi convertido no regulamento que baixou com o decreto n. 5.435, de 15 de outubro de 1873, e se acha ainda em vigor, com ligeiras modificações.

Alem da instrução ou ensino literário, foi estabelecido o ensino profissional, em oficinas que o Governo julgou conveniente fundar, sendo todos os alunos obrigados a aprender um ofício ou arte.

Separada a Igreja do Estado, suprimiu-se o cargo de capelão e professor de religião.

Ao regulamento de 15 de outubro seguiu-se o regimento interno, aprovado por aviso de 1.º de fevereiro de 1881, e que também se acha ainda em vigor.

São geralmente conhecidos e apreciados os relevantes serviços prestados pelo Dr. Tobias Leite, em prol do engrandecimento e prosperidade do estabelecimento confiado ao seu zelo e patriotismo.

Tendo falecido aquele benemérito cidadão, no dia 4 de agosto de 1896, assumiu, interinamente, a direção do estabelecimento o professor Dr. Joaquim Borges Carneiro, até 18 de fevereiro do ano seguinte, época em que tomou posse desse cargo o Dr. João Paulo de Carvalho, nomeado diretor efetivo por decreto de 15 do mesmo mês.

O novo diretor, ao colocar-se à testa do importante estabelecimento, cujos destinos lhe confiara o Governo, tratou, imediatamente, de providenciar de modo a erguê-lo ao nível das instituições congêneres da Europa e da América do Norte.

RESTABELECIMENTO DA CADEIRA DE LINGUAGEM ARTICULADA

Convencido de que todos os surdos-mudos podem adquirir a palavra articulada, com exceção apenas daqueles em que a surdo-mudez é sintomática de lesões cerebrais ou bulbares que tenham comprometido a integridade da inteligência ou a dos centros motores encefálicos, o primeiro cuidado do diretor João Paulo de Carvalho foi restabelecer a cadeira de linguagem articulada e leitura sobre os lábios, a qual deixara de funcionar desde 1889.

Criada no ano de 1873, esteve esta cadeira constantemente vaga até 1883, por falta de um professor capaz de regê-la satisfatoriamente.

Tendo regressado da Europa o professor do Instituto, Dr. Joaquim José de Menêzes Vieira, que ali fora, em comissão do Governo, estudar esse novo meio de ensino, por aviso de 9 de fevereiro do referido ano de 1883, foi o diretor autorizado a "ensaiar o ensino da linguagem articulada", que já então se achava adotado por quase todos os Institutos semelhantes do continente europeu.

Este ensaio durou sete anos, no fim dos quais, tendo o diretor ponderado ao Governo, em ofício de 14 de dezembro de 1889, "que os alunos que frequentavam a aula de linguagem articulada nenhuma instrução haviam adquirido, ao passo que os das classes de linguagem escrita haviam aprendido muitas noções e apresentado notável adiantamento" o Governo, por aviso de 26 de dezembro do mesmo ano, revogou o de 9 de fevereiro de 1883, e ordenou "que só fossem matriculados na aula de linguagem articulada os surdos-mudos que, a juízo do diretor e do professor respectivo, estivessem nas condições de receber com proveito o ensino da leitura sobre os lábios e de articulações, sem prejuízo da instrução pela linguagem escrita".

Em 11 de janeiro do ano seguinte (1890), obteve o Dr. Menezes Vieira a sua jubilação, ficando de novo vaga a cadeira de linguagem articulada.

Em 1895, tendo exercido, interinamente, por algum tempo, o lugar de diretor do Instituto, o professor Dr. Joaquim Borges Carneiro indicou ao Governo, em ofício de 8 de março, a necessidade de ser preenchida, definitivamente, a referida cadeira, na presunção de aparecerem "alunos aptos a receber o ensino pela leitura super-labial", de acordo com o disposto no aviso já referido, sendo de vantagem que a nomeação recaísse no professor Cândido Jucá, que, como professor interino de linguagem escrita,

possuía as necessárias habilitações e era merecedor de nomeação.

Atendendo às justas ponderações do Dr. Borges Carneiro, o Governo nomeou o Sr. Cândido Jucá professor da cadeira de linguagem articulada, por decreto de 21 de março de 1895.

Nesse ano, tendo seguido para a Europa, no gozo de licença, o professor do Instituto, A. J. de Moura e Silva, que, desde 1884, vinha se dedicando com entranhado amor à educação especial e difícilíssima dos surdos-mudos, lembrou-se o Governo de encarregá-lo de "estudar a debatida questão do ensino pela palavra articulada", permitindo-lhe a permanência na Europa até o mês de março de 1896.

Do muito que viu e estudou, o ilustre professor deu excelente conta no relatório que apresentou ao Governo, cujo título é o seguinte: "Surdos Mudos capazes de articular os meios práticos de lhes dar a palavra, e com ela o ensino".

Mas a doutrina do aviso de 26 de dezembro era um obstáculo continuamente oposto à efetiva função da nova cadeira, que continuou virtualmente suprimida até o mês de março de 1897, em que o atual diretor a restabeleceu, de acordo pleno com o corpo docente do estabelecimento.

Nenhum motivo ponderoso havia, com efeito, para que continuasse a prevalecer a imposição contida no citado aviso, que na atualidade não tem mais razão de ser".

Acrescenta a *Notícia Histórica* que o novo professor de linguagem articulada acabou confeccionando "um excelente programa que, aprovado pelo Governo, foi posto em prática com o mais extremoso zelo".

O PROFESSOR SAUL CARNEIRO PROSSEGUE NO HISTÓRICO DO ESTABELECIMENTO

Alem das notas acima, mandadas organizar pelo Dr. Amaro Cavalcanti, o professor Saul Borges Carneiro prosseguiu, aliás de forma bem interessante, no histórico do estabelecimento, conforme publicação feita no *Boletim do Ministério de Educação e Saúde Pública*, de janeiro a junho de 1931. Assim, pois, vamos nos servir de sua valiosa contribuição para mais alguns detalhes.

Com o decreto n. 3.964, de 23 de março de 1901, foi baixado novo regulamento para o Instituto, o qual manteve o mesmo plano de estudos estabelecido no regulamento de 1873. Por ele o ensino profissional foi também ampliado com a criação da oficina tipográfica, inaugurada no dia 4 de dezembro de 1901.

Por decreto de 26 de março de 1903, foi o Dr. João Paulo de Carvalho exonerado do cargo de diretor do Instituto, sendo nomeado para substituí-lo, por decreto de 26 do mesmo mês, o Dr. João Brasil Silvado.

Durante a administração do Dr. Brasil Silvado, verificou-se, plenamente, o resultado satisfatório do ensino da articulação e da leitura sobre os lábios, que começara a ser praticado na administração anterior.

Os alunos aos quais foi ministrado o ensino pelo método oral deixaram o Instituto, findo o curso, falando com clareza a língua vernácula. Dentre eles mais se distinguiram os de nome Laurindo Victor Paulino, Augusto Conceição, Oswaldo Rabelo e Salvador Carapitto.

Nessa ocasião foi iniciado o ensino da modelagem, pelo falecido professor Dr. Luiz Ribeiro.

Tendo sido exonerado do cargo de diretor, por decreto de 17 de outubro de 1907, o Dr. Brasil Silvado, foi nomeado para substituí-lo, por decreto da mesma data, o Dr. Custódio José Ferreira Martins, que tomou posse e entrou em exercício do referido cargo, aos 21 do mesmo mês.

O decreto n. 6.892, de 19 de março de 1908, deu novo regulamento ao Instituto.

Ainda nesse regulamento não sofre alterações essenciais o plano de ensino adotado no Instituto, desde 1873.

Trouxe, porém, o novo regulamento um grande melhoramento para o ensino, com a criação de mais uma cadeira de linguagem escrita.

De fato, sendo o curso de linguagem escrita feito em seis anos, e havendo somente dois professores dessa matéria, um para o 1.º ano e 2.º e o outro para o 3.º e 4.º, era evidente a necessidade de mais um professor para o 5.º ano e 6.º. Ademais, a criação dessa cadeira já havia sido pedida pelo Dr. Tobias Leite, desde 1879, nas seguintes palavras do relatório daquele ano: "Os meios de que carece este Instituto para apressar e aperfeiçoar a Instrução dos seus alunos, são por ora o provimento da cadeira do 5.º ano e 6.º..."

A par da criação dessa cadeira e de mais um lugar de escriturário e do aumento, para quarenta, do número de alunos internos gratuitos, o regulamento de 1908 trouxe a supressão da oficina tipográfica.

Por portaria de 18 de fevereiro de 1909, foi aprovado o regulamento interno do Instituto, no qual se pormenorizavam as diversas atribuições dos funcionários e se estabeleciam normas para a execução de todos os serviços.

Pelo decreto n. 9.198, de 12 de dezembro de 1911, foi dado outro regulamento ao Instituto, o qual, remodelando inteiramente o plano de ensino até então seguido, estabeleceu, no seu artigo 9.º, que o *método oral puro* seria adotado no ensino de todas as disciplinas.

Em virtude dessa disposição, foram os três professores de linguagem escrita transferidos para as três novas cadeiras de linguagem articulada e leitura sobre os lábios. Com a cadeira de linguagem articulada, que já funcionava regularmente desde 1897, passou o número dessas cadeiras a ser de quatro.

No começo do ano letivo de 1912, organizaram os professores novos programas para o ensino da linguagem, os quais, depois de aprovados pelo ministro do Interior, foram postos em execução.

CONSTRUÇÃO DO NOVO EDIFÍCIO PARA SEDE DO INSTITUTO

Alem dessa notável modificação, o regulamento de 1911 que se acha ainda hoje em vigor, criou também uma seção para meninas, aumentou para cinco o número dos repetidores e criou um lugar de dentista. Entretanto, como o edifício em que se achava instalado o Instituto não poderia comportar alunos dos dois sexos, o Governo resolveu autorizar o Conselho dos Patrimônios a construir novo e mais amplo prédio para o Instituto.

Nesse intuito foi lavrado o decreto n. 10.210, de 7 de maio de 1913, que levantou a cláusula de inalienabili-

dade de 1.380 apólices pertencentes ao patrimônio do Instituto, com o produto da venda das quais deveria ser construído o prédio.

Contratada a construção do edifício pela quantia de 1.099:692\$5, foi lançada a sua pedra fundamental, no dia 23 de julho de 1913, tendo-se começado logo o trabalho de edificação.

Pronto o novo edifício, em fins de 1914, o Instituto foi nele instalado, em janeiro de 1915. Mas a Seção Feminina não foi até hoje inaugurada, por falta de crédito necessário ao seu custeio.

A lei de n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915, suprimiu, por economia, um lugar de repetidor e o de agente-tessoureiro.

Entretanto, completava-se, no fim do ano de 1914, o terceiro ano de aplicação do *Método oral puro* à instrução de todos os alunos do Instituto, e o resultado colhido, nesse período, foi inteiramente negativo, com relação a 60% dos alunos. Em vista disso e convencido de que seria inútil e prejudicial aos alunos menos aptos levar mais longe a experiência, o diretor do Instituto, Dr. Custódio Martins, pediu logo ao Governo, no relatório desse ano, a reforma desse ponto do regulamento.

Procurando explicar o mau êxito da tentativa oralista, assim se exprimiu o Dr. Custódio Martins, no seu relatório de 1914: "A prática demonstra o que era já em outros estabelecimentos da Europa e dos Estados Unidos conhecido. Os surdos mudos são aptos para aprender a linguagem articulada até a idade de 7 anos; esta capacidade de apreensão vai diminuindo, gradualmente, à medida que o aluno vai adquirindo maior idade, de modo que, aos 9 e 10 anos, a percentagem dos aptos é muito diminuta.

Neste ano, verificou-se uma percentagem muito pequena de alunos aptos a tirarem proveito do ensino oral, talvez menos de 40%.

E', pois, necessário que V. Excia. reforme o regulamento deste Instituto, permitindo a entrada dos alunos de 6 a 10 anos no máximo, entrada essa que só é permitida, no regulamento em vigor, aos alunos de 9 a 14 anos.

Parece de toda a conveniência ao ensino que as quatro aulas de ensino de linguagem portuguesa sejam divididas, de modo a ficarem duas aulas para o ensino de linguagem articulada, sistema oral, e duas de linguagem escrita".

Ficou assim praticamente provada a verdade da seguinte conclusão a que chegou o finado professor A.J. de Moura e Silva, depois de um ano de estudos e observações no Instituto de Paris, extraída do relatório que aquele professor apresentou ao Governo, em 1896: "Há surdos mudos capazes de articular; há-os, porém, absolutamente incapazes de tamanho benefício. Aqueles, convenientemente guiados, poderão *falar*, mais ou menos satisfatoriamente; estes, quando a tal sacrifício coagidos, nunca farão mais do que arremedar os sons da voz humana, mais ou menos ridiculamente".

Diante de tais fatos, tem o diretor do Instituto insistido perante o Governo, em todos os seus relatórios anuais, para que se adotem, no nosso Instituto, pelo menos enquanto for ele o único Instituto oficial existente em todo o território brasileiro, métodos de ensino mais apropriados às variadas aptidões e capacidades dos alunos.

O decreto n. 15.044, de 20 de setembro de 1921, suprimiu uma das cadeiras de linguagem articulada; e o de-

creto n. 15.054, de 19 de outubro do mesmo ano, suprimiu um dos lugares de repetidor, reduzindo assim a três o número dos funcionários desta classe.

Pelo artigo 28 do regulamento que baixou com o decreto n. 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, o qual organiza o Departamento Nacional do Ensino, passou este Instituto, bem como o Instituto Benjamin Constant, a figurar na classe dos estabelecimentos de ensino profissional.

Sendo o Instituto procurado, de preferência, por crianças pobres, o número de alunos tem-se quase exclusivamente restringido ao limite fixado pelo Regulamento para a admissão de alunos gratuitos.

Todavia, épocas tem havido em que o Governo, desejando que o ensino do Instituto aproveite só maior número possível de surdos mudos, tem mandado admitir mais do que a lotação regulamentar.

No corrente ano (1925), a matrícula é de 51 alunos internos.

De 1859 a 31 de dezembro de 1930, passaram pelo Instituto, sem contar os alunos que estavam nessa data matriculados, 351 surdos mudos.

Por decreto de 15 de dezembro de 1930, foi exonerado do cargo de diretor o Dr. Custódio José Ferreira Martins, sendo nomeado para substituí-lo o Dr. Armando Paiva de Lacerda, que tomou posse do referido cargo a 20 do mesmo mês. Assim, pois, a administração deste último iniciou-se, praticamente, em 1.º de janeiro de 1931.

Hão de desculpar-nos pela transcrição de todas essas ocorrências na casa fundada pelo esforçado Huet. Não que elas não sejam elucidativas, mas reconhecemos que são um tanto longas, porém necessárias para o fim que temos em vista, que é esclarecer bem o nosso paciente leitor.

PRÉDIOS ONDE TEM FUNCIONADO O INSTITUTO

O Instituto Nacional de Surdos Mudos já funcionou nas seguintes ruas: Municipal n. 8, Livramento, Laranjeiras, Real Grandeza e Laranjeiras novamente nos números 60, depois 82 e atualmente 232, desde 1876.

TEEM DIRIGIDO O INSTITUTO:

E. Huet.	(1856-1861)
Frei João do Monte do Carmo	(1861-1862)
Ernesto do Prado Seixas	(1862)
Dr. Manoel de Magalhães Couto	(1862-1868)
Dr. Tobias Rabello Leite	(1868-1896)
Dr. Joaquim Borges Carneiro	(1896-1897)
Dr. João Paulo de Carvalho	(1897-1903)
Dr. João Brasil Silvado	(1903-1907)
Dr. Custódio José Ferreira Martins	(1907-1930)
Dr. Armando Paiva de Lacerda	(1930-...)

PUBLICAÇÕES

Lições de Linguagem Escrita, extraídas do "Méthode pour enseigner aux sourds-muets" do professor J.J. Valade Gabel (adaptação do Dr. Tobias Rabello Leite), Rio de Janeiro, 1871.

Idem, 2.ª ed., Rio, 1874.

Lições de Geografia do Brasil (organizadas pelo Dr. Tobias Rabello Leite), Rio de Janeiro, 1873.

Guia para os professores primários (extraída de uma obra de J.J. Valade Gabel pelo Dr. Tobias Rabello Leite), Rio de Janeiro, 1874.

Notícia do Instituto dos Surdos Mudos do Rio de Janeiro, publicada pelo Dr. Tobias R. Leite, Rio, 1877.

Idem, 2.ª ed., Rio, 1877.

Compêndio dos Surdos Mudos, organizado pelo Dr. Tobias R. Leite e publicado por ordem do Ministro Honmem de Melo. Rio, 1881.

Ensino Prático da língua materna aos surdos mudos, adaptação do método dos frades de S. Gabriel pelo Dr. J.J. Meneses Vieira. Rio, 1885.

Iconografia dos sinais dos surdos mudos, por Flausingo José da Gama (aluno do Instituto). Rio de Janeiro, 1875.

Surdos mudos capazes de articular, relatório apresentado ao Governo pelo professor do Instituto, A.J. de Moura e Silva. Rio, 1896.

Lições de aritmética e metrologia dos alunos do Instituto dos Surdos Mudos, pelo professor J. Rabello Leite Sobrinho, Rio.

Revista do Instituto dos Surdos Mudos, dirigida pelo diretor do Instituto, Dr. J. Brasil Silvado. 1906-1907. (Sairam três números).

O Problema da Surdo-Mudez no Brasil, pelo Dr. Armando Paiva de Lacerda, Rio, 1931 (palestra preliminar à 4.ª Conferência Nacional de Educação, promovida pela A. B. E.).

O Serviço Oto-rino-laringológico do Instituto Nacional de Surdos Mudos, pelo Dr. Henrique Mercaldo. Rio, 1931.

Pedagogia emendativa do surdo-mudo (considerações gerais) pelo Dr. Armando Paiva de Lacerda. Rio, 1934.

Atividades e documentos estatísticos do Instituto Nacional de Surdos Mudos, pelo Dr. Armando Paiva de Lacerda. Rio, 1937.

VISITA AO INSTITUTO

A rua das Laranjeiras, no trecho em que se acha o Instituto Nacional de Surdos Mudos, sempre nos foi de recordações muito gratas. E é por isso que a achamos ali simpática e acolhedora. Ao lado das casas residenciais, à direita de quem sobe a rua, destaca-se o grande edifício do Instituto Nacional de Surdos Mudos, precedido de jardim e em ligeira elevação, que basta para dar-lhe regular domínio sobre os prédios adjacentes.

Rodrigo Octávio, nas *Minhas Memórias dos Outros*, nos fala na imponência da escadaria do edifício do Capitólio, em Washington, onde se acha instalado o Congresso dos Estados Unidos. E, a propósito, recorda uma recepção à noite ali efetuada e a que compareceu todo o corpo diplomático.

Grandes projetores varriam de luz intensa a escadaria de mármore, ressaltando-lhe a beleza. Multidão contida à certa distância apreciava a entrada dos convidados — figuras brilhantes do mundo social norte-americano e, entre elas, diplomatas com seus vistosos fardões, generais e almirantes empertigados.

A multidão enlevada os contempla respeitosa, observando-lhes a subida, passo a passo, dos largos degraus da branca escadaria. E assim ela se mantém, silenciosa e atenta, sem qualquer manifestação externa.

Mas, de repente, estrugiu vibrante salva de palmas, em aplausos frenéticos, à figura majestosa de um diplomata, de nobre e distinto porte, imperturbável e sereno, que se destacou de forma excepcional naquele desfile brilhante de elegância, distinção e compostura.

Aquela manifestação espontânea, intensa e irreprimível, foi só, toda ela, para o nosso embaixador Joaquim Nabuco!

Recepção brilhante, assim, também, poderia realizar-se no edifício do Instituto Nacional de Surdos Mudos, onde a entrada é bela e majestosa, embora bem mais modesta que a do Capitólio...

E assim mesmo, quem sabe? — se vivo fosse, o grande Nabuco não se sentiria mal em subir-lhe a escada, com a mesma distinção, apuro e elegância, com que o fez na noite memorável da recepção no Capitólio de Washington.

INÍCIO DESTA REPORTAGEM

Antes de falarmos ao diretor do Instituto, detivemo-nos um pouco no "hall" do edifício. Livros dispostos num mostruário revelam a habilidade dos encadernadores da casa. A cada funcionário que nos aparecia à vista ocorria-nos naturalmente a idéia de que era um surdo-mudo... Mas, qual! Força do ambiente. Todos eles falavam bem e ouviam melhor. Quando visitamos anteriormente o Instituto Benjamin Constant, falamos primeiro com os cegos, funcionários da Secção Braille, e depois com os videntes. Justamente o contrário do que ocorria na casa dos surdos-mudos.

O diretor do Instituto Nacional de Surdos Mudos, Dr. Armando Paiva de Lacerda, veio ao nosso encontro, levando-nos em seguida para seu gabinete de trabalho.

Os beneméritos da casa, figuras veneráveis e insígnies de outros tempos, em retratos a óleo e, um deles, até em busto, emprestam ao gabinete do diretor essa austeridade muito nossa, reverenciadora e um tanto convencional...

O Dr. Armando de Lacerda fez o possível para nos dar com precisão o perfil dos notáveis, sobretudo daquele em busto, cujo nome não chegamos a guardar, e que nos impressionou por isto: o consagrado foi passado para o bronze com seu bigodinho retorcido e com as pontas destacadas da superfície da face, assim como se "fosse de verdade mesmo", como dizem as crianças quando nos querem mostrar que é perfeita a imitação...

Em busto ou em retrato a óleo, a consagração é precária. Sempre foi assim. Nos porões da Academia Francesa, há centenas de bustos amontoados, como "ferro velho". E aqui no Rio, os administradores cautelosos já começaram a declinar da homenagem do retrato a óleo... O tempo é implacável na sua ação destruidora. Eles bem sabem disso.

AS REALIZAÇÕES DO GOVERNO GETULIO VARGAS NO INSTITUTO NACIONAL DE SURDOS MUDOS

Vamos observando aos poucos, à proporção que prosseguimos nestas reportagens, como é extensa e profunda a obra do Governo do Sr. Getulio Vargas em todos os setores de nossa administração. Constatamos isso já no Departamento Nacional de Obras de Saneamento; no Ensino Industrial no Brasil; na proteção às nossas florestas; na construção da nova Escola de Agronomia, no quilômetro 47 da Estrada Rio-S. Paulo; na ampliação do Instituto Oswaldo Cruz; na remodelação completa da Imprensa Nacional; na criação do S.A.P.S.; no Instituto Nacional de Tecnologia; na reforma do Instituto Benjamin Constant; na criação do magnífico Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e, agora, na reforma do Instituto Nacional de Surdos Mudos, objeto desta reportagem. Claro que só nos referimos às instituições que temos focalizado em reportagens na *Revista do Serviço Público*, mas o nosso programa se acha apenas em início.

No mês passado, saindo do setor federal, abrimos uma exceção e tratamos da Rede Rodoviária Fluminense. E como ficamos empolgados pela obra grandiosa do atual governo do Estado do Rio! O que ali está fazendo a Comissão de Estradas de Rodagem chefiada pelo Dr. Saturnino Braga é de *es-pan-tar!* Mas, assim mesmo, com as sílabas destacadas, com pausa, tracinhos e tudo!

CONVERSANDO COM O DR. ARMANDO PAIVA DE LACERDA

Então, vamos agora tratar do Instituto Nacional de Surdos Mudos. Estamos ao lado do Dr. Paiva de Lacerda, num sofá confortável.

Só nos interessa no momento o *presente*, pois o passado da casa já conhecíamos, como ficou linhas atrás registado. E isso fizemos ver ao Dr. Paiva de Lacerda, que achou melhor tratar da vida atual da casa que dirige, assim nos falando:

— O Instituto, de 1931 para cá, vem sofrendo gradativamente uma transformação no sentido de torná-lo mais eficiente com a introdução de métodos de trabalho conforme os modernos preceitos científicos e pedagógicos adotados em países em que o ensino e a educação dos surdos-mudos se acham mais adiantados, como por exemplo, a América do Norte. Assim é que, desde 1931, veem sendo introduzidas medidas tendentes a imprimir ao Instituto uma feição científica moderna, desenvolvendo, por um lado, as pesquisas e aplicações da medicina ao tratamento e classificação da surdo-mudez, e, por outro lado, valendo-se das conquistas da pedagogia especial para a integração dos alunos aqui admitidos na vida social e produtiva do país. Nesse sentido, em 1931, começamos pela reorganização do serviço médico, criando um gabinete de oto-rino-laringologia, destinado a examinar os candidatos à matrícula e a realizar a sua seleção mediante pesquisas acuráticas, além dos tratamentos clínicos e cirúrgicos julgados necessários e que também são postos em prática. O serviço médico assim ampliado permitiu ainda a organização de fichas de alunos e candidatos com o estabelecimento e a classificação dos vários tipos de surdos,

estendendo-se a sua atividade à profilaxia especial da surdo-mudez, possível em certos casos de surdez acidental, e ao tratamento pre-escolar em crianças que se apresentam ao serviço externo, e que poderão ser mais vantajosamente atendidas pelo Instituto, quando atingirem a idade escolar. Baseado nos dados científicos fornecidos pelas fichas individuais médico-pedagógicas, que registam os resultados dos exames médicos, informações sobre os antecedentes, o exame psicológico e o comportamento dos alunos, pode o Instituto estabelecer um critério rigoroso de seleção dos candidatos, levando em conta os índices de sua capacidade físico-fisiológica, auditiva residual, mental e linguística — para uma distribuição racional dos alunos pelos cursos de linguagem e profissionais. No primeiro ano de seu funcionamento conseguiu o serviço oto-rino-laringológico levantar a primeira estatística da etiologia da surdo-mudez entre nós, a qual conta atualmente com elevado número de exames. A mais recente estatística nesse sentido obtida nos mostra em caráter definitivo os principais fatores responsáveis pela surdo-mudez no nosso país.

— Não seria possível fornecer-nos esses dados estatísticos para ilustrar esta reportagem?

— Perfeitamente. O Sr. poderá incluí-los no movimento do serviço clínico. Este serviço, entretanto, não se limitou a essas pesquisas, realizando também, em todo esse longo período, pesquisas da audição residual dos candidatos à matrícula. Por outro lado, foram realizadas provas psicológicas para avaliar a inteligência dos alunos e selecioná-los para fins pedagógicos. Cogitamos, agora, de dar maior expansão às investigações científicas até aqui efetuadas, criando-se um serviço adequado, conforme está previsto no plano de reforma. Para atender a isso, já demos início às pesquisas audiométricas utilizando a aparelhagem recentemente adquirida nos Estados Unidos, achando-se também concluída a câmara acústica, onde serão mais convenientemente realizadas essas provas que servem para determinar com maior precisão a capacidade auditiva normal ou deficiente de qualquer indivíduo e, no caso particular do surdo-mudo, a sua capacidade residual, que poderá ser aproveitada se for suficientemente extensa.

— E com relação ao ensino, que se fez de novo?

— Como sabe, o objetivo da educação dos surdos mudos é promover a sua adaptação ao meio social, ministrando-lhes o conhecimento da linguagem usual e realizando a sua habilitação profissional, afim de que possam viver do seu próprio trabalho.

Com relação ao ensino da linguagem, introduzimos nos últimos anos algumas inovações, como o curso de estudos baseado nos mais recentes ensinamentos da pedagogia de surdos, depois de adaptado ao nosso ambiente, e a prática das excursões pedagógicas, de tão uteis resultados na aprendizagem da linguagem habitual.

Quanto aos métodos de ensino, conforme declarei anteriormente, vimos adotando no curso fundamental os que se acham mais em voga em outros países, por fornecerem resultados mais perfeitos, tanto que foram mantidos no plano de reorganização do ensino incluído no projeto do regimento.

Aplicamos o método oral, que consiste no ensino da linguagem articulada e leitura labial, aos alunos admitidos de 7 a 9 anos de idade, ou que possuam aptidão para receber esse ensino, como acontece com os semi-mudos.

Utilizamos-nos do método auditivo para os alunos cujos resíduos de audição sejam bastante extensos para que possam aprender a falar por intermédio do próprio ouvido, incluindo-se entre estes os chamados semi-surdos ou duros de ouvido.

Sem dúvida, seria o ideal se nos pudessemos cingir a esses dois processos de ensino. E' preciso não esquecer, porém, que o nosso Instituto é o único estabelecimento oficial, no gênero, em todo o território nacional. Nessas condições, não é possível estabelecer um critério muito inflexível para a aceitação dos candidatos que, vindos de todos os pontos do país, aqui procuram a instrução de que carecem. Valemo-nos, assim, para os que ultrapassaram a idade favorável à aprendizagem da linguagem falada, do método escrito, por meio da leitura global ou silenciosa, evitando tanto quanto possível os sinais digitais. O ensino da linguagem escrita tem constituído um grande recurso para o Instituto, pois os seus resultados tem sido extremamente compensadores.

Em 1939, introduzimos as classes auriculares no curso fundamental, após a visita que um dos professores do Instituto fez aos Estados Unidos, em comissão do governo, com o propósito de estudar os métodos de aperfeiçoamento desse ramo de ensino. O processo auricular, com os recursos que lhe são fornecidos pela acústica moderna, utiliza a aparelhagem amplificadora e gravadora do som destinada a grupos de alunos, e de aplicação nas aulas em que há possibilidade do aproveitamento pedagógico da audição residual. Os primeiros resultados obtidos nas nossas classes auriculares são animadores e o professor Brasil Silvano poderá lhe dar melhores informes sobre o que viu no estrangeiro e o que está realizando entre nós.

— Há naturalmente outras iniciativas interessantes da sua administração, além das que foram mencionadas...

— Realmente. Em 1932, por exemplo, o Instituto passou por modificações que vieram melhorar as suas condições pedagógicas, e que nos revelam ainda hoje a sua utilidade. Criou-se naquele ano, um externato feminino com as suas oficinas de costura e bordado. Criou-se também uma secção de trabalhos em madeira, e a oficina de sapataria foi ampliada, transformando-se na atual secção de trabalhos em couro. Ambas essas secções profissionais estão atualmente funcionando no amplo pavilhão para esse fim agora construído. Deste modo, a partir de 1932 melhoraram consideravelmente as condições do ensino profissional, sendo que a secção de trabalhos de madeira tomou um grande desenvolvimento, dispondo atualmente das novas instalações das oficinas de marcenaria, tornearia e entalhação, as quais tem executado inúmeros trabalhos em proveito dos serviços do Instituto e do Ministério, ainda mesmo no período em que tivemos de suspender as aulas por motivo das obras. A antiga oficina de encadernação e douração, além das máquinas, também teve recentemente as suas instalações reformadas, podendo realizar de maneira mais proveitosa os seus trabalhos, que são dos mais rendosos do estabelecimento. O ensino profissional, que é muito importante para a educação do surdo-mudo, pois que lhe fornece os meios de subsistência, tem preenchido plenamente, nestes dez anos, essa sua finalidade. Melhor será dar-lhe uma nota à parte com a discriminação do que tem sido feito nesse terreno, a partir de 1932.

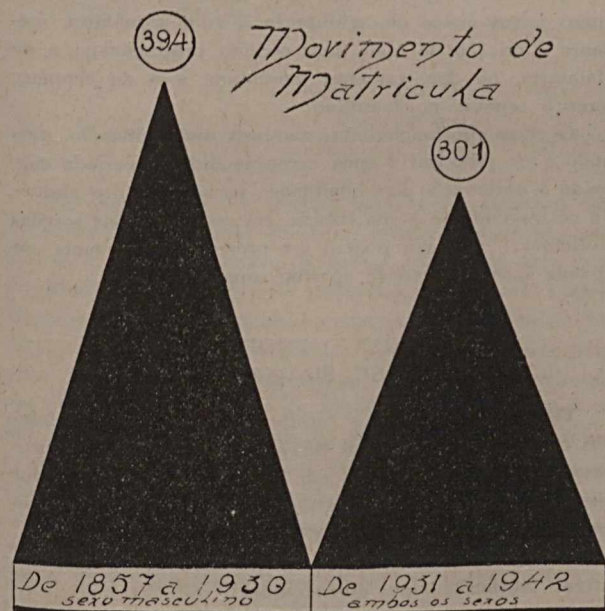
Posso dizer-lhe, entretanto, que são muitos os alunos habilitados pelas nossas oficinas que tem conseguido colocação, como artífices, em estabelecimentos particulares e oficiais. Ainda necessitamos, porem, de mais oficinas, dada a nova capacidade escolar, e, por isso, um dos objetivos principais do plano de reforma é a ampliação do ensino profissional.

— Com relação ao externato feminino, o senhor já constatou suas vantagens?

— Evidentemente, a instalação do externato feminino, ou melhor da secção feminina, porque hoje funciona sob o regime de semi-internato, constituiu medida que veio resolver em parte o problema da educação das surdas-mudas, concedendo-se os benefícios do ensino especial pelo menos às candidatas do Distrito Federal. Entretanto, a admissão de alunas internas, depende ainda da construção do internato feminino já em projeto, conforme determinação do ministro Gustavo Capanema.

— E qual foi o movimento dos alunos no período da sua administração?

— Para se ter uma idéia do aumento do número de alunos e da intensificação das atividades escolares, a partir de 1931, posso lhe fornecer dados estatísticos bem elucidativos desse movimento. Por eles se verifica que em 12 anos apenas, isto é, de 1931 a 1942, passaram pelo Instituto 301 alunos, número quase equivalente ao do período



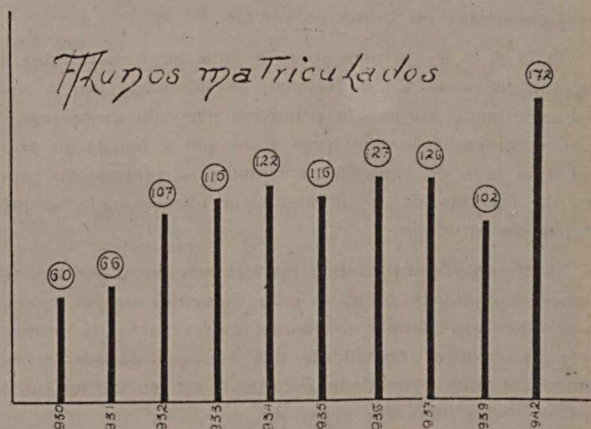
de 1857 a 1930, durante o qual foram matriculados 394 surdos mudos. Deve-se ainda levar em conta o fato de terem sido interrompidas as atividades escolares nos anos de 1938, 1940 e 1941, por motivo da execução das obras.

A REMODELAÇÃO DO INSTITUTO

Não estava terminada a série de informações interessantes sobre as atividades do Instituto. Poude o seu diretor tratar ainda da remodelação material do estabelecimento, fornecendo-nos esclarecimentos, que publicamos adiante.

A REORGANIZAÇÃO DO ENSINO E SERVIÇOS DO INSTITUTO

O Dr. Paiva de Lacerda tem um feitio prático de dar entrevista: de quando em vez reclama ao reporter que sobre tal ou qual detalhe será melhor publicação à parte de informações necessárias. Quanto, porem, à reorganização



do ensino e dos serviços do Instituto, nos advertiu de que seria melhor tomar logo nota do que iria dizer:

— Mas, como ia dizendo, venho me preocupando desde o início da minha administração em imprimir novos moldes ao ensino deste estabelecimento, assim como também dar sempre mais eficiência aos seus serviços técnicos e administrativos. Vamos, portanto, por partes. Tome nota dos pontos principais da projetada reforma do regulamento de 1911.

As finalidades do Instituto, pelo projeto, foram bastante ampliadas, principalmente com a instituição do Curso Normal e a criação do internato feminino, do jardim de infância e da secção de pesquisas pedagógicas.

CURSO NORMAL

— A primeira das providências adotadas no projeto, a instituição do Curso Normal, destina-se a habilitar professores na didática especial de surdos mudos, e será não só de grande utilidade para o ensino ministrado no Instituto como contribuirá valiosamente para o desenvolvimento deste ramo do ensino especial no país. Só por meio dessa medida abandonaremos o empirismo da escolha dos auxiliares mediante a simples frequência das aulas, e passaremos a adotar o processo racional utilizado em outros países do nosso próprio continente, como os Estados Unidos, a Argentina e o Uruguai, onde funcionam há muitos anos cursos de formação de professores de surdos mudos.

O projeto conduz-nos exatamente a estes objetivos, isto é, a estabelecer em bases sólidas a habilitação, por meio da preparação teórico-prática, de instrutores de surdos mudos que poderão exercer a sua profissão tanto no próprio Instituto como no magistério particular, ou em escolas oficiais que venham a ser criadas, principalmente no interior do Brasil, onde seja mais densa a população de crianças surdas mudas. Os professores diplomados pelo Curso poderão ainda incumbir-se da regência de classes especiais de surdos mudos, anexas às escolas primárias dos

estados, onde possam assim receber educação adequada. A idéia da criação dessas classes é particularmente interessante, pois representa economia para o Estado e evidente vantagem para os educandos, de vez que o sistema de educação dos surdos mudos em contacto com as crianças normais é bastante proveitoso para os primeiros, sobretudo quando se tem por escopo o ensino da linguagem falada, sendo tanto mais útil para a educação dos semi-mudos e dos semi-surdos ou duros de ouvido.

O D.A.S.P. já teve oportunidade de se manifestar a respeito do nosso Curso Normal, considerando útil a sua criação, quando aprovou a primitiva proposta desta repartição, recomendando que fosse elaborada a legislação própria, que teve de aguardar, entretanto, o preparo do projeto de reforma do regulamento, já encaminhado e que está sendo estudado.

Entretanto, parece haver mais conveniência em se ampliar a providência proposta para os surdos mudos, criando-se um curso comum destinado a preparação de professores de crianças portadoras das várias modalidades de deficiência ou anormalidade, facultando no seu último ano a especialização num dos seus ramos.

Com isso os benefícios da educação seriam estendidos aos demais menores, utilizando-se processos adequados à sua deficiência e fornecendo-lhes os elementos de que carecem para uma vida melhor e mais compatível com as condições do ambiente social.

INTERNATO FEMININO E JARDIM DE INFÂNCIA

— Propondo a criação do internato feminino e do jardim de infância o projeto de reforma procura dar solução a dois importantes problemas da educação especial ministrada neste estabelecimento. O primeiro deles refere-se à admissão de alunas internas, medida pleiteada desde 1911 e que não foi possível por em prática até hoje, por falta de edifício apropriado. No entanto, como já fiz ver, há alguns anos que admitimos alunas externas ou semi-internas, mas seria imperdoável se o novo estatuto deixasse de favorecer as meninas surdas com as vantagens e benefícios do ensino até aqui concedidos aos meninos portadores da mesma deficiência. Ademais, já existe projeto de construção do edifício destinado ao internato feminino e jardim de infância nos terrenos adjacentes ao Instituto, que lhe pertencem, onde presentemente funciona, em caráter provisório, a Escola Nacional de Educação Física e Desportos.

Finalmente, o jardim de infância se destinará a receber as crianças de 3 a 6 anos de idade, o que equivale a baixar a atual idade da matrícula, providência que influirá consideravelmente no desenvolvimento do ensino oral, aumentando as possibilidades da sua aplicação aos alunos. A criação do jardim de infância constituirá assim providência de grande valor na educação dos surdos mudos, pois quanto mais cedo iniciada mais possibilidades oferece de alcançar resultados vantajosos.

No caso de serem criados o internato feminino e o jardim de infância, a atual capacidade escolar ficará elevada para 350 alunos internos, de ambos os sexos.

SECÇÃO DE PESQUISAS PEDAGÓGICAS

— Dentre as secções que serão criadas, de acordo com o projeto do regulamento, figura a de pesquisas pedagógicas.

O projeto original do Instituto propunha a ampliação das atuais atribuições do serviço médico, que seria assim transformado no serviço clínico e de pesquisas pedagógicas; mas o substitutivo apresentado pela Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. desdobrou essas atividades que deverão fazer parte de serviços diferentes. Viu nisto a vantagem de cada atividade receber o seu tratamento adequado. De forma que será criada uma secção de pesquisas pedagógicas, cujo funcionamento permitirá dar maior amplitude e perfeição aos ensaios até aqui realizados nesse sentido.

Ficará a cargo dessa secção a orientação dos pais dos candidatos em idade pre-escolar, a seleção dos alunos para a sua racional distribuição pelas classes e oficinas, bem como a apuração das qualidades vocacionais dos educandos. Serão ainda da sua competência os estudos e as pesquisas do campo da psico-pedagogia, da acústica e da fônica relacionadas com as atividades do Instituto.

AMPLIAÇÃO DO ENSINO PROFISSIONAL

— O aumento da capacidade escolar trouxe como uma de suas consequências a necessidade de se ampliar o ensino profissional, providência que permitirá fornecer aos alunos novos meios de habilitação à vida econômica, mediante a criação de mais duas secções profissionais: a de alfaiataria, no departamento masculino, e a de chapéus, flores e ornatos no feminino.

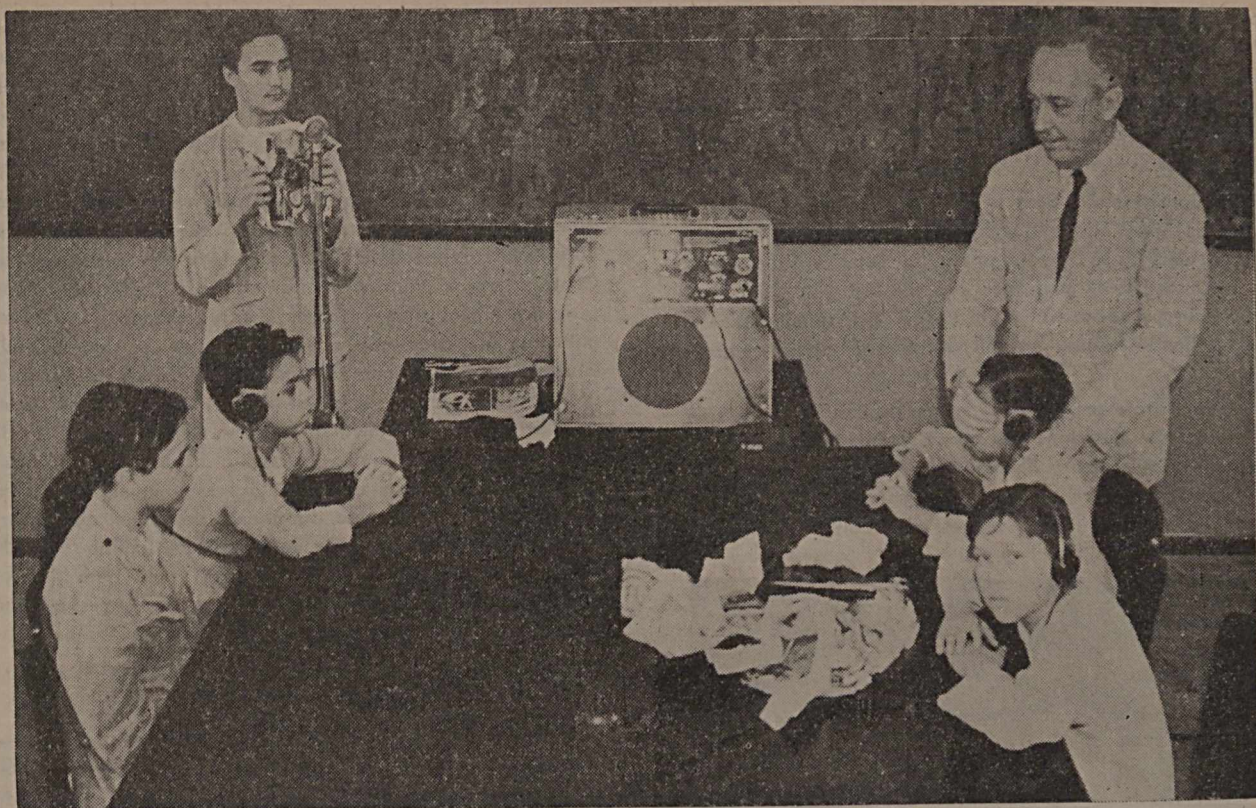
O curso profissional terá também maior duração, passando a ser feito em 8 anos, compreendidos o período destinado à observação das qualidades vocacionais dos alunos, e o correspondente à sua fixação em cada uma das secções e oficinas. O curso poderá ser prorrogado por mais um ou dois anos, a título de aperfeiçoamento.

OUVINDO O PROFESSOR JOÃO BRASIL SILVADO JUNIOR

Depois de ouvirmos o diretor Paiva de Lacerda, falamos com o Dr. João Brasil Silvado Junior que, como professor do Instituto, esteve em 1938 nos Estados Unidos desempenhando comissão do Governo para estudar os novos métodos de ensino a surdos-mudos.

O Dr. Brasil Silvado tratou primeiro das classes auditivas ou auriculares, dizendo-nos:

— Com o aperfeiçoamento do cinema sonoro, teve o método auricular o seu surto atual de importância, por motivo da melhoria dos aparelhos que reproduzem mais fielmente a voz humana e também porque, estudando as causas dos defeitos das primeiras máquinas do filme sonoro, foram sendo mais conhecidas as falhas da máquina auditiva do homem. O aproveitamento da audição no ensino da fala aos surdos-mudos não é coisa de agora. Foi justamente nas escolas para surdos-mudos que ele principiou, sendo então os chamados surdos "impróprios" inscritos nas classes já naquela época, de mil novecentos e tantos, denominadas "auditivas". O problema não fora bem perce-



CLASSE AURICULAR — O prof. Brasil Silvado servindo-se da aparelhagem amplificadora do som numa de suas aulas diárias

bido. O ouvido era apenas um auxiliar no ensino da articulação fônica.

Eu me achava em Berlim, cursando o Instituto Imperial de Surdos-Mudos em 1913, quando justamente nesse ano o diretor Schorsch, da Escola Municipal para Surdos-Mudos, e um professor universitário fizeram amplas pesquisas para saber quais e quantos seriam naquela capital os alunos que se deveriam destinar às escolas para duros de ouvido. Na Alemanha, sempre se preferiu dar aos semi-surdos, ou duros de ouvido, escolas separadas ao em vez de remetê-los para as escolas de surdos-mudos, como se pratica nos Estados Unidos, ou de conservá-los nas escolas comuns, mas em classes separadas, como se faz na Inglaterra. O critério para a escolha e matrícula nas escolas dos duros de ouvido era poderem os alunos entender a língua usual falada bem perto do ouvido, mas não a mais de dois metros e meio de distância.

Quando, pois, nos referimos ao método auricular e às classes auditivas, já não mais tratamos de surdos, como os entendemos nas escolas de surdos-mudos; são crianças que ouvem mal, tanto na intensidade como na qualidade do som e, por isso, reproduzem muito mal a voz que ouvem e, não ligando as idéias aos sons, são impedidas de aprender a língua materna e são consideradas ou atrasadas mentais, ou defeituosas dos órgãos fonatórios. Com o correr dos anos emudecem. Se não forem sujeitas ao ensino pelo ouvido, mas ao contrário, se forem exclusivamente ensinadas pelos processos visuais, algumas se tornam exímias leitoras labiais e depois refugam o esforço de aten-

ção para aprender a linguagem ouvida que lhes viria transformar as condições mentais.

O menino que ouve tão pouco que não pode aprender a falar a língua materna em casa, ou que a aprendeu por isso em fragmentos falhos, vai, pelo método auricular, aprendê-la pelo ouvido, auxiliando-se com a escrita e com a leitura labial; o seu ouvido pode não melhorar, mas ele aprenderá uma linguagem ouvida e vista que o habilitará a suprir as falhas do ouvido.

Como entendemos um orador à longa distância, na praça pública? Será que ouvimos todas as vogais e consoantes que ele emite? Não; o nosso ouvido, por mais perfeito que seja, não distingue tudo isso. E' porque conhecemos o idioma que ele fala. Já se tem feito demonstrações muito curiosas a esse respeito. Consoantes e vogais foram trocadas e até omitidas num discurso de que — embora repetido individualmente de ouvinte a ouvinte — todos os fonemas foram *ouvidos*, até mesmo os que não haviam sido enunciados: quer dizer, as trocas e as falhas foram supridas mentalmente. Pois o fim do método auricular pode ser definido com essa ilustração prática:

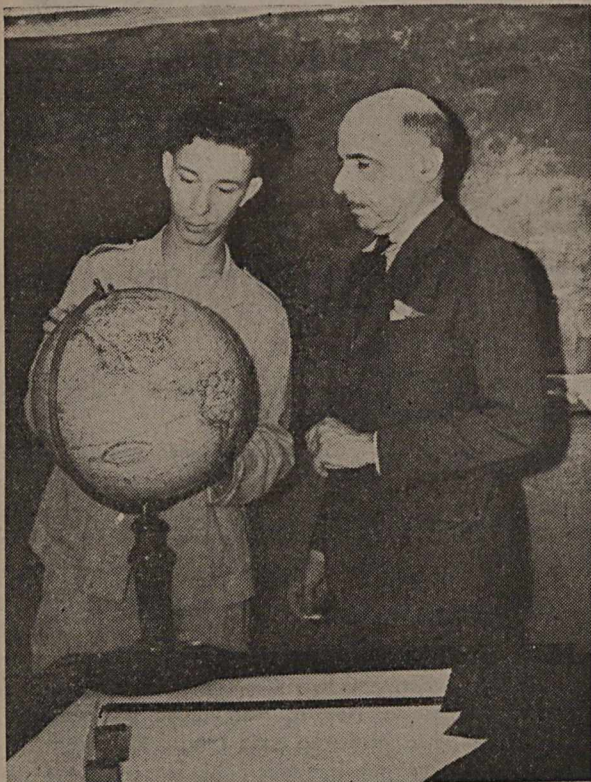
E' fazer o semi-surdo entender pelo ouvido uma língua que ele ouve mal, suprimindo mentalmente aquilo que o seu ouvido não pega, suprimindo que antigamente ele não podia fazer porque não possuía o vocabulário nem o fraseado dessa língua.

O resultado do método auricular ainda é mais valioso do lado mental. Por ele é que o semi-surdo se tor-

nará verdadeiramente "falante"; sem ele, o semi-surdo aprenderá bem a tocar o seu aparelho fonatório, como o pianista toca o piano, mas a sua feição mental é a do surdo-mudo-mímico, com uma psicologia *sui-generis*, que mais o distingue e separa do meio social do que a própria surdez.

Compreendendo bem o valor do ensino auditivo da língua materna, ou da linguagem, foi que o Dr. Armando Lacerda decidiu-se imediatamente a fazer uso dos novos aparelhos acústicos para uso nas classes. A equipagem antiga não permitia senão um ensino individual extenuante e aplicação quase proibitiva, mesmo numa reduzida classe.

Como professor, conheço os resultados, os mais aperfeiçoados, do método oral, nos Estados Unidos, França, Alemanha, Inglaterra e Escócia, por ter visitado e frequentado as escolas para surdos desses países por vários anos e, porisso, foi com muito prazer que aceitei a minha es-



AULA DE LINGUAGEM ARTICULADA — Uma lição de geografia, dada pelo prof. Saul Carneiro

colha, que muito honrou, feita por indicação do Dr. Armando Lacerda, para ir mais uma vez, a terceira vez, aos Estados Unidos, verificar *in loco* o que se estava realizando no ensino auditivo. Nesse país, com a gentileza e bondade de servir dos norte-americanos, sob a guia dos mais competentes técnicos dali, visitei as melhores escolas no assunto e inspecionei estabelecimentos hospitalares e universitários dos mais notáveis na matéria. Acompanhei o ensino do começo ao fim. Os resultados eram e são magníficos. Conversei francamente ao microfone com turmas e turmas de alunos dos melhores estabelecimentos

norte-americanos que haviam ali ingressado como surdos-mudos. Notei a naturalidade da sua voz e o gosto com que usam e falam fora das classes. Li de um outro que pode se entender pelo telefone, mas não pude verificar esse fato. Após o curso escolar, muitos deles se ajuntam aos inúmeros Centros de Semi-Surdos que também visitei. Nesses Centros há instalações acústicas apropriadas com ampliadores individuais para assistentes que ali vão ouvir oradores em conferências de vários gêneros. Notei que nesses Centros nem a mímica nem o alfabeto digital eram empregados em absoluto. Esses Centros acham-se muito espalhados por inúmeras cidades dos Estados Unidos e da Europa. Aqui mesmo no nosso Instituto já fui procurado por uma senhora suíça e duas norte-americanas, todas três semi-surdas, indagando desses Centros no Rio de Janeiro. Notei que não buscavam os meios dos surdos mímicos, mas apenas os meios dos seus iguais para convívio social, porque como duramente sabem os que ensurdecaram na idade adulta, a semi-surdez é apesar de tudo um suplício na sociedade. Façamos votos para que os atuais alunos das classes auditivas venham a ser os fundadores dos primeiros Centros para Semi-Surdos no Rio.

— E quanto aos resultados obtidos nessas classes até agora?

Em 1939, após o meu regresso dos Estados Unidos, foram iniciadas as classes auditivas no nosso Instituto, depois de instalados os novos aparelhos. Embora durante aquele ano o Instituto funcionasse parcialmente lotado, as aulas apresentaram resultados animadores. As fichas trouxeram da Secção Médica as indicações audiométricas necessárias, além de outras indicações de acúmetria fônica, e instrumental. Neste ano de 1942, começou a ser usada a câmara acústica nos exercícios práticos das aulas auriculares. Começamos agora a conjugar os esforços da Secção Médica com as aulas na matrícula e conservação dos alunos no ensino. Assim, os testes e provas da adaptação ao ensino auditivo ficarão mais eficientes. Os alunos aos poucos se vão adaptando ao ensino e é de esperar que sua influência no meio escolar concorra para aperfeiçoar esse meio. Sendo novo o curso, as tentativas são mais numerosas do que conviria. Mas não queremos programas copiados de fora dos livros. A prática até agora é animadora. Ela nos dará o programa, a organização e os processos mais eficazes às nossas condições.

CURSO DE LINGUAGEM ESCRITA E LEITURA SILENCIOSA

(Notas do professor Geraldo Cavalcanti de Albuquerque)

Este curso, como o próprio nome indica, tem por finalidade substituir a linguagem mímica digital da criança surda-muda pela linguagem escrita usual. O surdo-mudo conhecedor da linguagem escrita tem possibilidade de exteriorizar o seu pensamento e compreender as outras pessoas, o que não acontece com os surdos-mudos conhecedores da mímica, só compreensível aos iniciados em sua complicada interpretação. A linguagem escrita abre aos surdos-mudos novos horizontes em suas relações sociais.

Para a organização homogênea de nossas classes nós nos valem das indicações preciosas fornecidas pela ficha

médico-pedagógica de cada aluno, quanto ao seu nível físico e mental. Posteriormente, os desajustados são readaptados em outras classes. O nosso programa de estudo foi organizado pelo Prof. João Brasil Silvado, quando na regência de nosso curso, e é baseado na observação psicológica da criança surda-muda. Ele obedece a um critério de íntima relação entre a vida na escola e a de fora da escola. E' um ensino essencialmente prático, levando em consideração a futura profissão do aluno e o meio em que ele vai viver.

Usando o método global, levando sempre em consideração a personalidade de cada criança e por processos especiais de ensino, procuramos na execução de nosso plano fazer com que os alunos vivam as lições, objetivando assim o ensino o mais possível. Outros meios ainda são usados com o mesmo fim: excursões, cinema, projeções luminosas, quadros murais, trabalhos manuais, execução de projetos, trabalhos experimentais de laboratório, organização de museus, biblioteca, dramatizações, etc.

Nos primeiros graus os jogos educativos são muito apreciados por nossos alunos.

O ensino ocasional também tem o seu papel importante na formação mental de nossos educandos.

As máquinas de escrever nos prestam valioso auxílio na verificação da exatidão das lições e exercícios e, em muitos casos, podem constituir uma futura profissão que libertará o surdo-mudo de uma dependência financeira humilhante.

Na verificação do grau de aproveitamento dos alunos, usamos diversos testes que nos permitem não só concretizar os nossos exames, como também aquilatar dos resultados bons ou maus dos processos didáticos empregados.

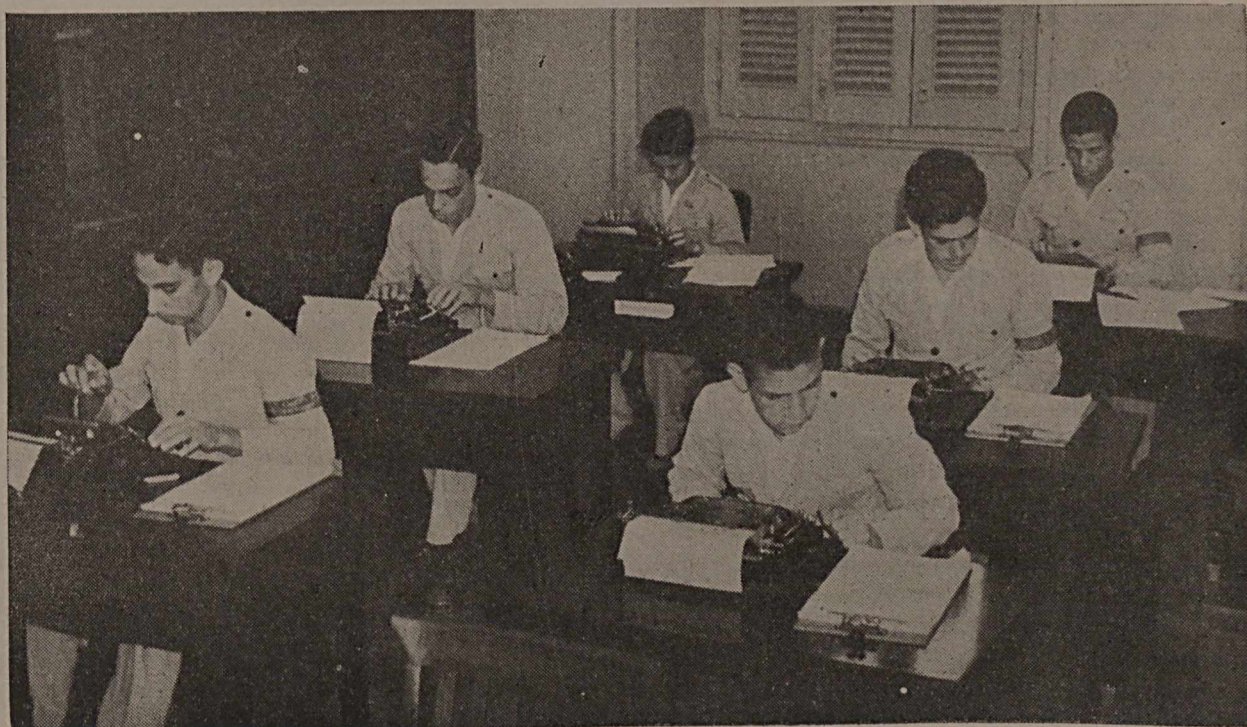
O ENSINO ORAL

(Notas do professor Saul Borges Carneiro)

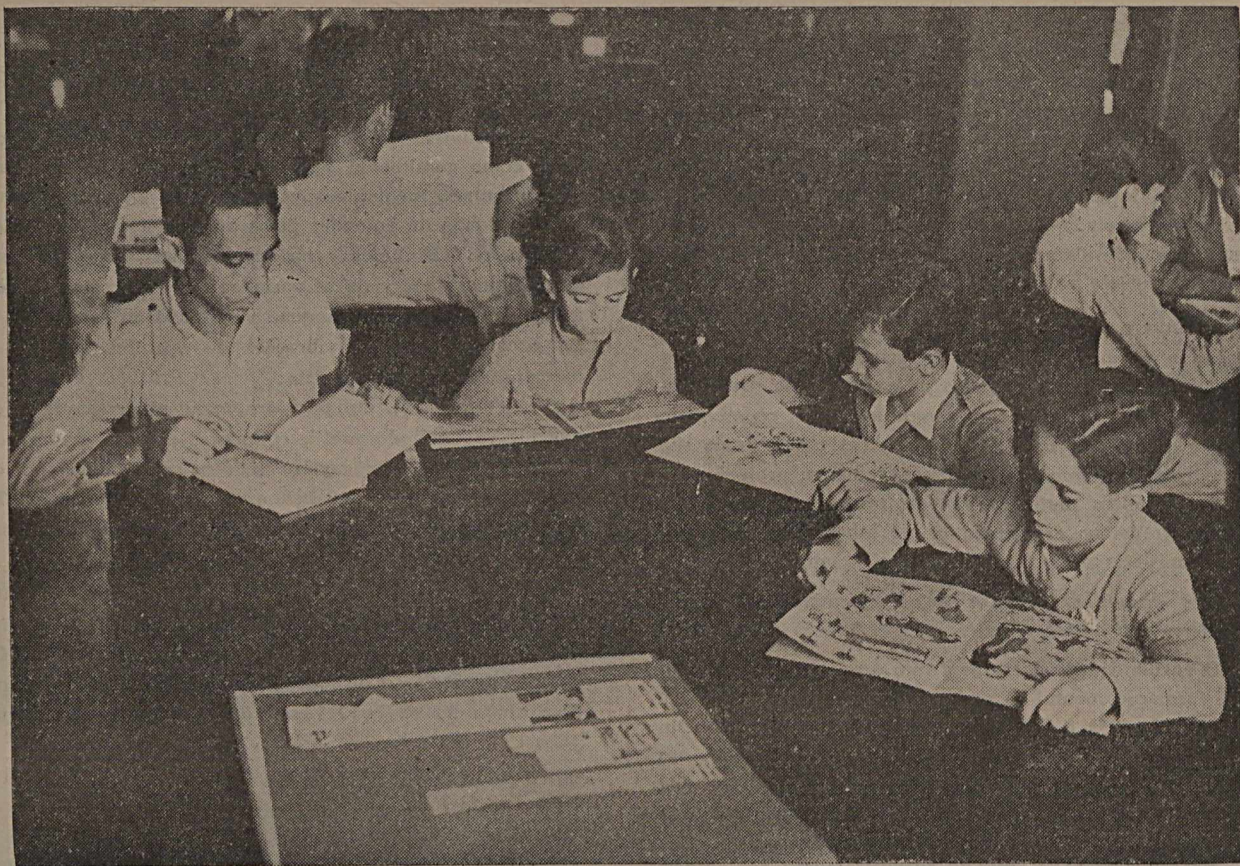
O ensino da linguagem falada aos surdos-mudos consiste, como geralmente se sabe, em dotá-los da faculdade de exprimir-se mediante sons articulados e, paralelamente, da capacidade de entender pelos movimentos labiais a fala de outrem. E' baseado na aptidão que temos todos nós de distinguir pela vista os variados movimentos dos órgãos articulatórios (lábios, língua, véu palatino, etc.) e de perceber pelo tato as vibrações do aparelho fonador no momento de produzir a fala.

O ensino oral, ou, para empregar expressão mais conhecida, o "método oral", completa, pois, o quadro das modalidades da linguagem: palavra articulada, palavra escrita, palavra lida nos lábios e palavra lida no papel. Tal método é ainda bastante desconhecido entre nós, apesar de antiquíssimo. Com efeito, já em 1620 publicava na Espanha Juan Pablo Bonet a sua *Reduccion de las letras y arte para enseñar a hablar a los mudos*, livro em que expunha os princípios básicos e os preceitos fundamentais do método oral. Entretanto, esse método de ensino, que teve ainda no século XVIII cultores do mérito do suíço João Conrado Amman, autor de dois livrinhos sobre o assunto, e do pastor alemão Samuel Heinicke (1729-1790), fundador do Instituto de Leipzig, só mui lentamente se foi tornando conhecido.

Heinicke sustentou contra o abade francês Charles Michel de l'Epée larga discussão epistolar acerca das vantagens do método oral e do *método dos sinais*, ou *mímico*, inventado e recomendado por aquele abade.



CLASSE DE MÉTODO ESCRITO — Alunos executando trabalhos em máquinas de escrever



SALA DE LEITURA — Alunos entregues ao prazer da leitura

Propagandista notável do ensino pela fala e dos exercícios auditivos foi ainda na França, no século XVIII, o israelita português Jacob Rodrigues Pereira, que aplicou com sucesso seu método à educação de vários surdos. Não obstante o valor de seus propagandistas e o aplauso despertado pelos êxitos alcançados, só um século mais tarde, isto é, em 1880, é que o congresso de educadores de surdos-mudos reunido em Milão proclamou que “o método oral puro deve ser o preferido”. Dessa época para cá o método oral tem-se vindo introduzindo nas escolas de surdos do mundo inteiro, apesar de algumas críticas sérias que tem sofrido, como a que lhe fizeram, em 1909, os psicólogos franceses Alfredo Binet e T. Simon.

Sapientia aperuit os mutorum, sentença bíblica adotada pelos congressistas de Milão como lema de propaganda e de combate, veio a exprimir na realidade, e na maioria dos casos, uma verdade incontestável e consoladora. Os progressos que a técnica da demutização realizou nestes últimos tempos, devidos em parte a novas aquisições das ciências em que se baseia, como a fonética experimental e patologia da linguagem, e em parte também ao mais cuidadoso preparo profissional dos professores de surdos-mudos, tem firmado por toda a Europa e na América os créditos do método oral. E presentemente, com o advento da acústica moderna e suas consequentes aplicações ao aproveitamento de resíduos auditivos dos pacientes, novos e mais amplos horizontes se lhe abriram.

O primeiro ensaio de aplicação do método oral foi realizado no nosso Instituto a partir de 1883 e prolongou-se até 1889.

Logo depois do Congresso de Milão, a que há pouco me referi, o nosso antigo e inolvidável diretor, Dr. Tobias Rabelo Leite, lembrou ao Governo Imperial a conveniência de se mandar à Europa um professor do estabelecimento, afim de estudar o novo método de ensino. Diga-se de passagem que no plano didático do Instituto, prescrito pelo regulamento de 1873, figurava uma cadeira de linguagem articulada que nunca fora provida por falta de candidato habilitado.

O Governo Imperial, solícito como sempre em atender a tudo o que se relacionava com o Instituto, aceitou logo o alvitre do diretor e enviou à Europa o Dr. Joaquim José de Meneses Vieira, médico e professor de linguagem escrita. Após um ano de estudos na França, na Bélgica e na Itália, onde frequentou institutos e escolas e aprendeu a técnica do ensino de articulação, regressou o Dr. Meneses Vieira ao Brasil, começando imediatamente o ensaio. Os resultados foram animadores, mas só em relação a alguns alunos, naturalmente mais aptos para receber tão difícil ensino.

Em face do que se apurou dessa primeira experiência, determinou o Governo em aviso de 26 de dezembro de 1889 que “só se matriculassem na aula de linguagem articulada os surdos-mudos que, a juízo do diretor e do respectivo professor, estivessem em condições de receber com

proveito o ensino da leitura labial e da articulação". A doutrina desse aviso refletia o realismo pedagógico do Dr. Tobias Leite. Para ele, não se deveria procurar adaptar o aluno ao método, mas o método ao aluno. O Dr. Menezes Vieira, porém, já se tornara oralista fervoroso, queria o ensino oral para todos os alunos indistintamente, e, desgostoso com a resolução do Governo contida naquele aviso, pediu e obteve sua jubilação em começo de 1890.

Essa atitude da direção do nosso Instituto em face da questão do método oral, questão que aliás apaixonava naqueles tempos os educadores de surdos-mudos, nada tinha contudo de intransigente nem de definitiva. Tanto assim que, aproveitando a ida a Paris, em 1895, do professor do Instituto A. J. de Moura e Silva, o Dr. Tobias Leite o incumbiu de estudar, no Instituto daquela cidade, o debatido problema do ensino oral e sua eficiência em relação à totalidade dos surdos-mudos.

Desempenhando-se de tal missão, apresentou o citado professor no ano seguinte, o seu relatório — *Surdos-mudos capazes de articular* (Imprensa Nacional, 1896). Era a seguinte a conclusão a que chegara a respeito das possibilidades do método oral:

"Há surdos capazes de articular; há-os, porém, incapazes de tamanho benefício. Aqueles, convenientemente guiados, poderão falar mais ou menos satisfatoriamente; estes, quando a tal sacrifício coagidos, nunca farão mais

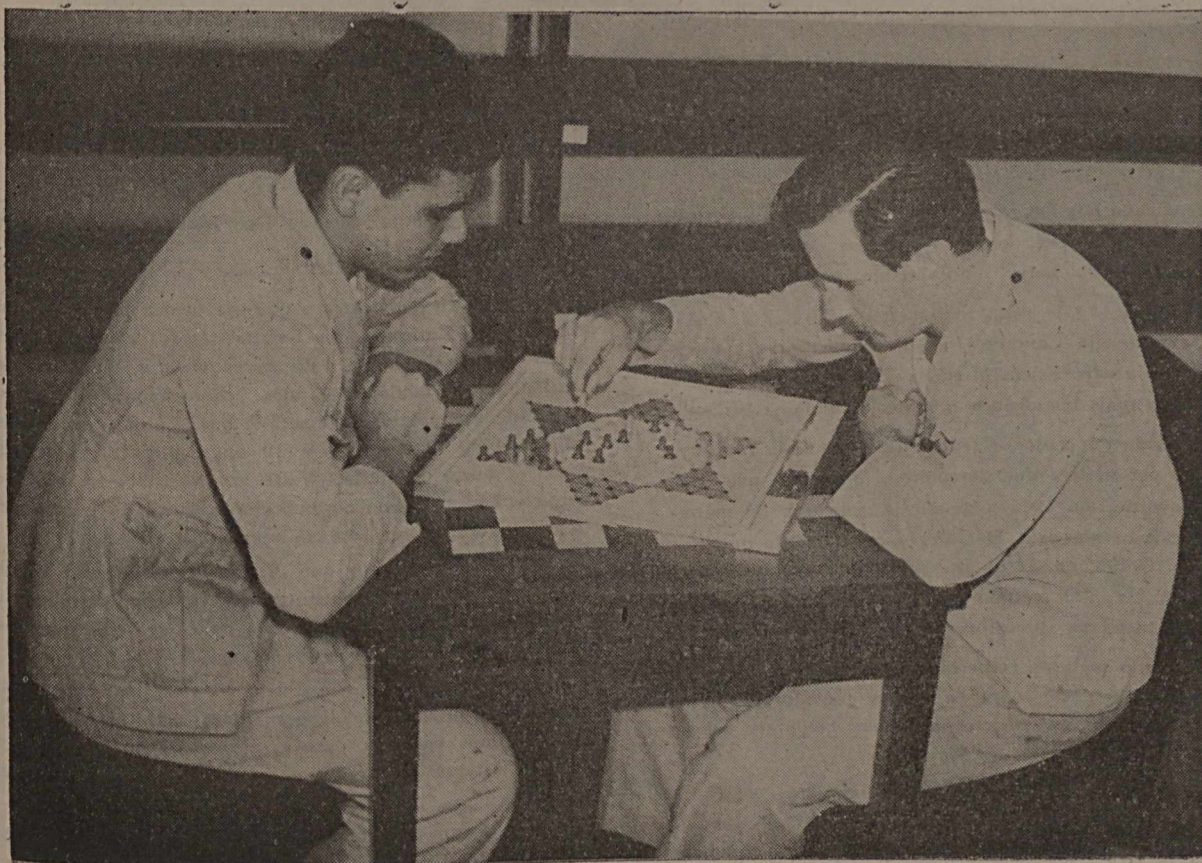
do que arremedar os sons da voz humana mais ou menos ridiculamente".

Essa opinião do professor Moura e Silva representava não só o fruto de suas próprias observações, durante um ano, em classes regidas por mestres de reconhecida competência e extremado zelo, mas ainda o reflexo das opiniões de notáveis especialistas daquela época, dentre os quais se destacava o eminente professor norte-americano E. Gallaudet.

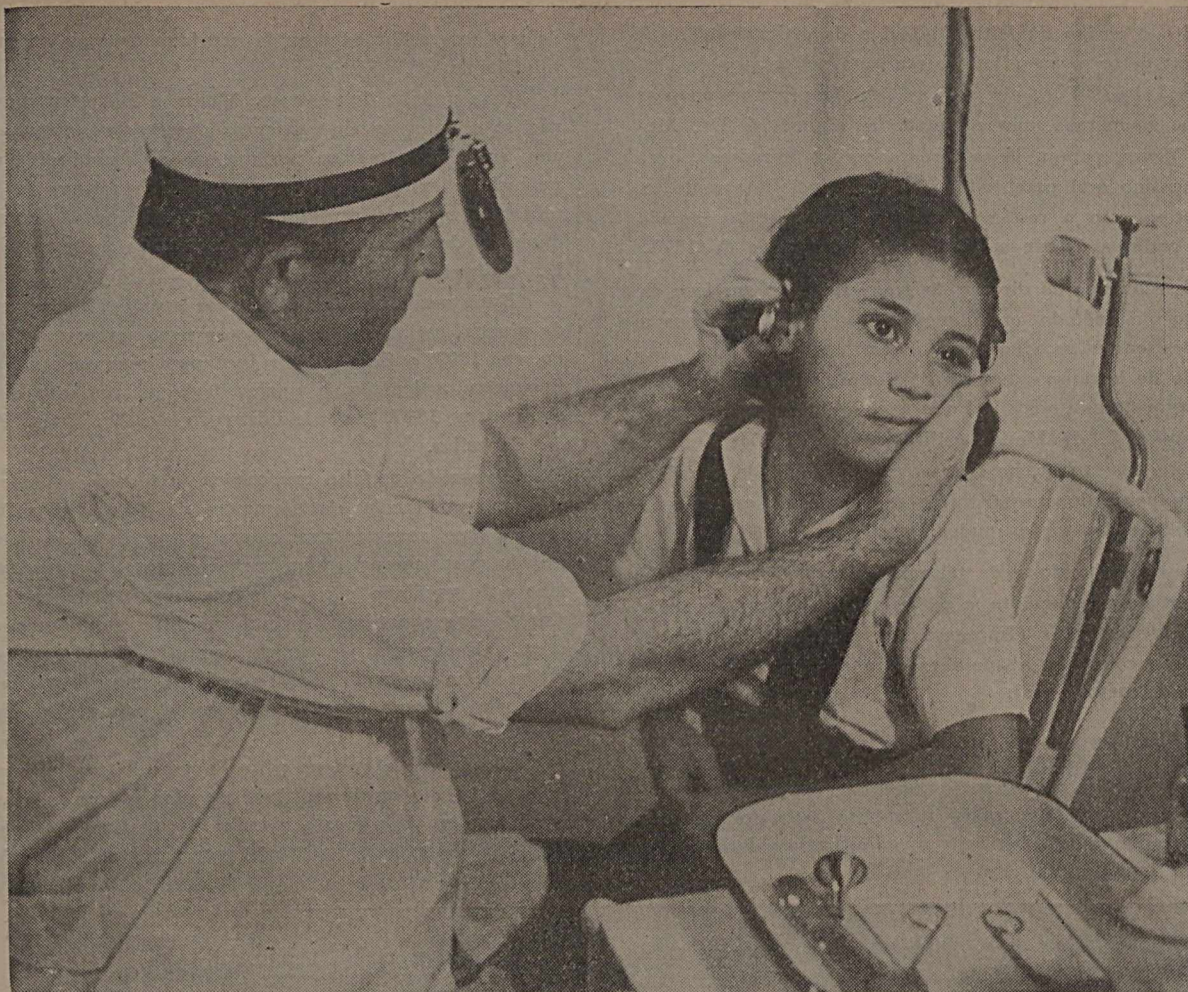
Entretanto para aproveitar as aptidões articulatórias de alunos que porventura aparecessem, nomeou o Governo, em 1895, o Sr. Cândido Jucá para reger a cadeira de linguagem articulada, a qual todavia só começou a funcionar em 1897, na administração do Dr. João Paulo de Carvalho.

Apesar de perfeito conhecedor da técnica então usada nas melhores escolas da Alemanha, da França e da Itália, técnica que recomendava o ensino partindo do fonema isolado para chegar gradualmente à frase, através da sílaba e do vocábulo, o novo professor preferia basear o ensino da língua na frase, embora na frase simplesmente escrita. Realmente, já naquele tempo a linguística psicológica tinha assentado que "a unidade natural da linguagem não é, como se julgava antes, a palavra, e, sim, a frase".

Começando a ensinar a língua pela leitura e pela escrita global, o professor Jucá revelou-se um precursor, como também já o fora o alemão Constantino Malisch, de Ratisbon, do método que trinta anos mais tarde haveria de



Sala de estar dos alunos



SERVIÇO OTO-RINO-LARINGOLÓGICO — O Dr. Henrique Mercaldo examinando uma aluna

ser preconizado por Decroly e Herlin como o mais perfeito da didática da língua aos surdos-mudos. Refiro-me ao chamado "Método belga", atualmente em grande moda na Europa.

A experiência Cândido Jucá deu resultados mais felizes do que a experiência Meneses Vieira, em parte talvez por ter sido mais homogêneo o material humano utilizado.

Ou tendo em vista os frutos dessa segunda feliz tentativa, ou por motivo que desconheço, o certo é que resolveu o Governo, em 1911, estender a aplicação do método oral a todos os alunos. De fato, o regulamento anexo ao decreto n. 9.198, de 12 de dezembro de 1911, prescrevia no seu art. 9: "O método oral puro será o adotado no ensino de todas as disciplinas".

Já no ano seguinte começou-se a cumprir a disposição do novo regulamento; todos os alunos entrados nesse ano foram submetidos ao ensino oral, sem nenhuma seleção prévia.

Durou essa experiência três anos completos. Em fins de 1914 os professores e o então diretor, Dr. Custódio Martins, convencidos do fracasso da tentativa, pediram ao Governo o retorno ao plano pedagógico anterior. Tra-

tando desse assunto, dizia o Dr. Martins no seu relatório de 1914:

"A prática demonstra o que era já em outros estabelecimentos da Europa e dos Estados-Unidos conhecido. Os surdos-mudos são aptos para aprenderem a linguagem articulada até a idade de 7 anos. Esta capacidade vai diminuindo gradualmente à medida que o aluno vai crescendo, de modo que aos 9 e 10 anos, a percentagem dos aptos é muito diminuta. Neste ano verificou-se uma percentagem muito pequena nos alunos aptos a tirarem proveito do ensino oral, talvez menos de 10%.

E' pois necessário que V. Excia. reforme o regulamento deste Instituto, permitindo a entrada dos alunos de 6 a 10 anos no máximo, entrada esta que só é permitida no regulamento em vigor aos alunos de 9 a 14 anos.

Parece de toda conveniência ao ensino que as quatro cadeiras de língua portuguesa sejam divididas, de modo a ficar duas cadeiras para o ensino de linguagem articulada, sistema oral puro, e duas cadeiras de linguagem escrita".

Não foram ouvidas pelo Governo as acertadas ponderações do Dr. Custódio Martins acerca da inadiável conveniência de baixar para seis anos a idade mínima de

matrícula, nem tão pouco sobre a outra medida pleiteada...

O caso, porém, é que, não sei se mediante ordem verbal do então ministro, voltou tudo à situação anterior. O ensino oral continuou apenas destinado a um pequeno número de alunos aptos.

*
* *

Um dos primeiros atos do atual diretor do Instituto, procurando justamente atender ao maior desenvolvimento do ensino da palavra articulada, foi pleitear o que o seu antecessor havia solicitado em 1914. Teve mais sorte, pois o decreto n. 19.606, de 19 de janeiro de 1931, baixou para sete anos o limite mínimo da matrícula. Todavia, os candidatos dessa idade não se apresentariam facilmente. E nem o número de docentes, então bastante reduzido em comparação sobretudo com a matrícula, que ia crescendo muito, permitiria a aplicação imediata do ensino oral a um mais considerável número de educandos. Isso se faria, entretanto, com o correr do tempo. Atualmente, após as longas interrupções ocasionadas pela ampla remodelação de todas instalações do estabelecimento, estão funcionando cinco classes de ensino oral, além da classe destinada ao ensino auricular. Em uma dessas classes, justamente naquela composta de alunos entrados em 1942, e todos entre sete e dez anos de idade, estamos empre-

gando, com a melhor técnica possível, o método belga a que atrás me referi.

As possibilidades do ensino oral no nosso Instituto dependem, em grande parte, do progresso geral da cultura intelectual e material do país. Os surdos-mudos brasileiros, cujo número atual e cuja distribuição pelo nosso território ainda não conhecemos com precisão, vivem na sua maioria espalhados pelo interior e pertencem a famílias econômica e culturalmente mal aquinhoadas. Frequentemente os pais de uma criança surda só veem a saber que é possível dar-lhe educação adequada quando a mesma já tem 10,12, ou 14 anos. E' ainda possível enviá-la ao Instituto, onde fará o aprendizado de uma profissão manual, que a tornará um cidadão útil, e ser-lhe-á ainda possível adquirir algum conhecimento da nossa língua, mas só pelos métodos silenciosos, só no seu aspecto gráfico. O ensino oral seria infrutífero em tais casos. E a idade predominante dos candidatos à matrícula provenientes do interior é entre 10 e 12 anos. Vê-se, pois, que é um problema que só a propagação da instrução e de certo bem estar econômico entre as nossas populações camponesas, o que é uma função também do tempo, poderá resolver satisfatoriamente.

Entretanto, as famílias de surdos residentes no Rio ou nas cidades mais próximas, já vão tendo conhecimento das possibilidades educacionais relativas a seus filhos na-



Oficina de corte, costura e bordado



OFICINA DE SAPATARIA — Aprendizés trabalhando na montagem de calçado

quelas condições, já conhecem mesmo as vantagens da sua educação, já sabem procurar o Instituto em tempo oportuno. Para estes, desde que as suas condições psíquicas sejam normais, o método oral está naturalmente indicado.

Com a diminuição da idade de matrícula para sete anos já se removeu um dos mais sérios obstáculos ao bom êxito do ensino oral no nosso Instituto, e essa medida será mais tarde completada com a criação de um jardim de infância, onde os pequeninos surdos poderão ingressar aos três anos. Aí se lhes dará uma educação preparatória intelectual, sensorial e motora.

A admissão de alunos depois dos dez anos de idade, inconveniente que tão cedo o Instituto não poderá evitar, acarreta ainda grave prejuízo para a perfeita aplicação do método oral.

E' que os surdos-mudos ainda não iniciados no conhecimento da nossa língua comum antes dos dez anos, já possuem um esboço de linguagem mímica mais ou menos organizado. Essa mímica rudimentar tende naturalmente a desenvolver-se e até a sistematizar-se quando o surdo que a possui ingressa em um ambiente mímico como o do Instituto, de cujo meio escolar não foi possível até agora banir inteiramente a linguagem dos gestos. E esta linguagem, criando esquemas expressivos bastante diferentes dos empregados na nossa língua, perturba extraordinariamente a aquisição desta última. Dois pequenos exemplos ilustrarão estes assertos. Para exprimir voo e asa existe apenas um "sinal", que consiste em agitar as mãos abertas imitando o movimento de voar. Daí o escrever um surdo bilingue (mímica-português): "a borboleta tem voou" em vez de a "borboleta tem asas". O sinal de pronome

é o mesmo de substituir, substituição, etc., isto é: — colocar verticalmente em cima de uma mão fechada a outra mão também fechada e com o polegar para cima. Pois tenho no meu arquivo este espécime verdadeiramente bizarro: "Eu peço ao senhor para pronome trabalhar na encadernação para ganhar dinheiro". Ele desejava dizer, aliás com certa confusão entre ativo e passivo, que queria ser substituído, ou melhor transferido da oficina onde trabalhava para a de encadernação... A mímica é e foi sempre o inimigo universal das línguas vernáculas. Na luta contra ela o nosso Instituto terá de terçar armas ainda por algum tempo.

*
* *
*

Referi-me há pouco a críticas desfechadas contra o método oral. Essas críticas são de vários gêneros e a algumas não é possível negar certo fundamento. A mais séria delas consiste em afirmar que os resultados obtidos com o método oral não correspondem ao tempo nem ao dinheiro gastos na sua aplicação. O vocabulário do surdo-falante, dizem, é sempre restrito, a sua sintaxe claudicante, a pronúncia pouco compreensível, a sua capacidade de ler nos lábios, limitada a determinadas pessoas.

Na verdade, porém, todos esses defeitos podem ser sanados e já tem sido removidos pelas novas condições do ensino, pelas técnicas mais aperfeiçoadas, pelos novos recursos que algumas ciências nos oferecem. O aumento do tempo destinado ao aprendizado da língua proporciona certamente oportunidade para o aumento do vocabulário e para um trabalho mais lento e mais eficiente de cultivo

da sintaxe. A leitura labial global iniciada em tenra idade, como recomendam os teóricos do método belga, dá ao surdo normalmente inteligente extraordinária capacidade de interpretação do falar alheio. Os processos da fonética experimental asseguram, em casos às vezes complicados, a correção de defeitos de pronúncia.

Os resultados colhidos com a aplicação criteriosa do método oral desmentem, em grande parte, o pessimismo e a má vontade daquelas críticas. Aqui vai uma pequena amostra do grau de desenvolvimento linguístico atingido por um surdo de nascença, que conseguiu até aprender a metrificar:

Dim! Dem! Dom! cantam os sinos,
No alto das torres soberbas,
Anunciando aos povos fieis
O nascimento de Cristo.

"Nasceu o Menino Jesus!"
Anunciam mães cristãs
Aos seus amados filhinhos
Que, ligeiros, vão beijá-lo.

"Oh! Que guerra malfadada,
Que tira os mimos do lar!"
Nas trincheiras encharcadas
Exclama a tropa infeliz.

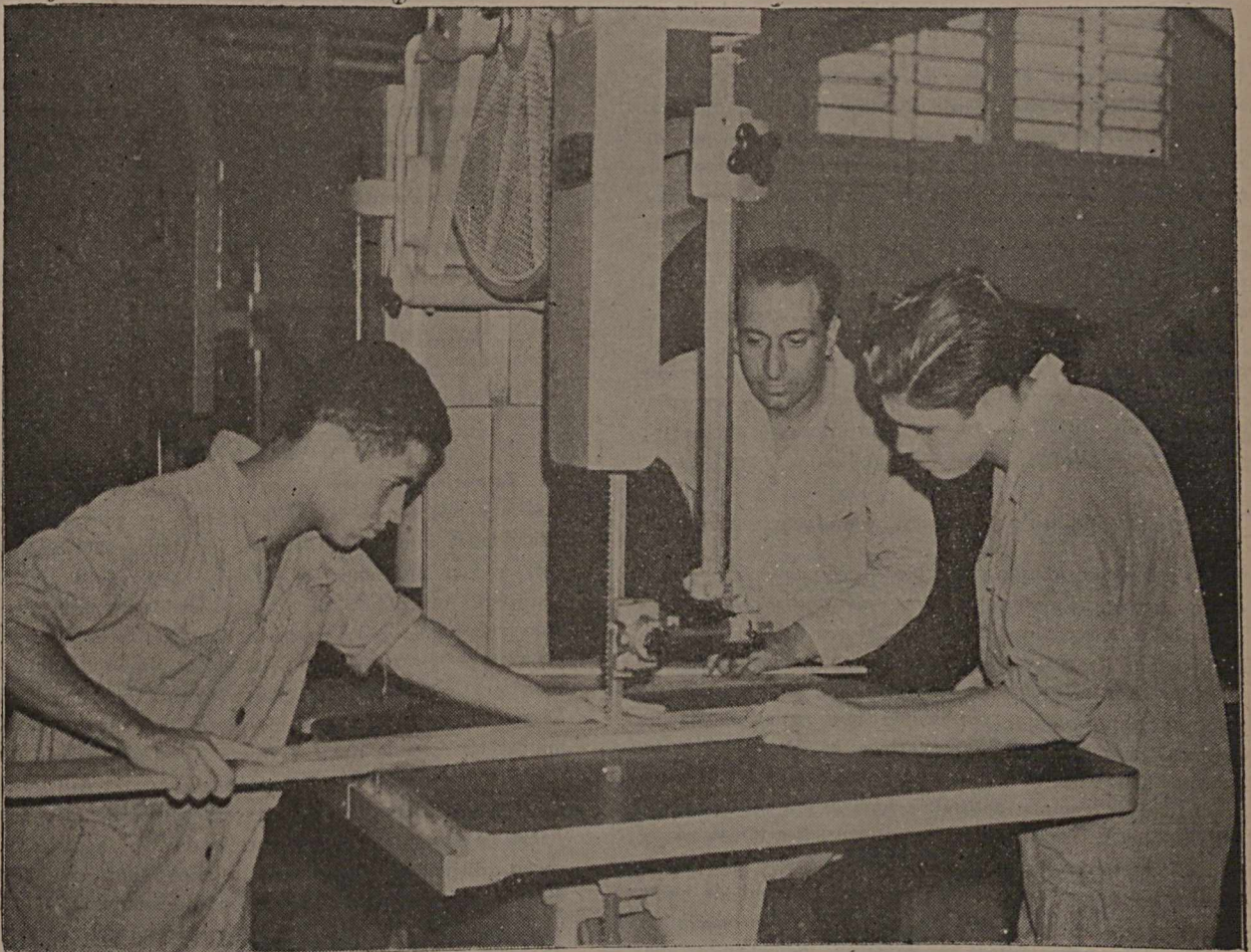
Lembre-mo-nos destes bravos
Que ainda lutam pela Pátria,
Durante as nossas frequentes
E piedosas orações...

Esses versinhos ingênuos e simples, corretos na gramática e na métrica, são do jovem surdo-falante Vicente de Paulo Penido Burnier, quando aluno do curso secundário do Seminário de Juiz de Fora. Trata-se, é verdade, de um surdo de *elite*, excepcionalmente bem dotado e que começou a estudar aos quatro anos de idade. Mas o exemplo serve para indicar quão extensas são as possibilidades do método oral. Preferi citar um caso brasileiro e é claro que na Europa e e nos Estados Unidos não faltariam exemplos semelhantes...

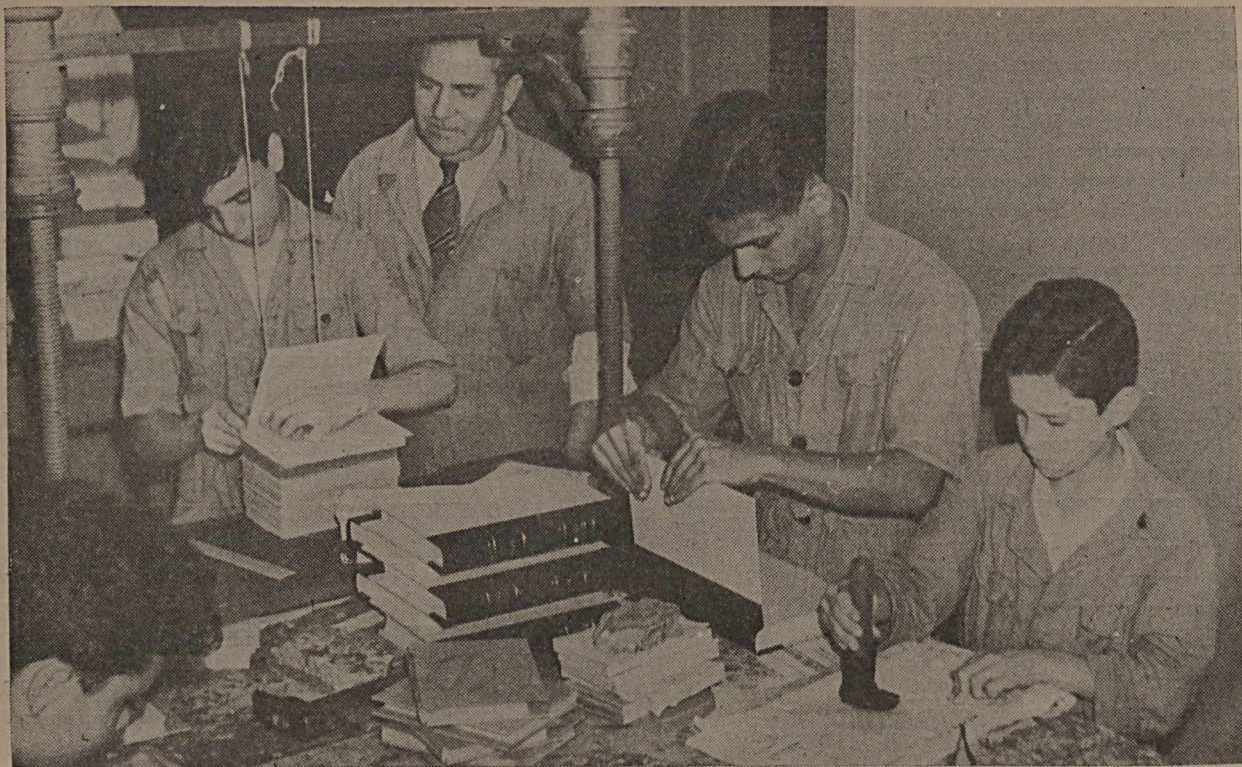
O SERVIÇO CLÍNICO DO INSTITUTO

A propósito do Serviço Clínico do Instituto, ouvimos o Dr. Henrique Mercaldo, chefe da Clínica Oto-rino-laríngeológica, que nos disse o seguinte:

— Até 1931 não existia no Instituto o Serviço Oto-rino-laringológico, o que constituía, sem dúvida, uma falta realmente aberrante, falta semelhante, digamos, a de uma maternidade onde não houvesse serviço obstétrico... As-



OFICINA DE MARCENARIA — Aprendizes trabalhando numa serra de fita



OFICINA DE ENCADERNAÇÃO E DOURAÇÃO — Aprendizes em trabalhos de encadernação

sim pensando, com segurança e conhecimento de causa, o seu atual diretor cogitou desde sua fase inicial, reorganização dos serviços e de modernização do estabelecimento, da sua instalação indispensável. Fundado naquele ano, iniciamos desde logo as atividades que lhe eram inerentes, procurando — é óbvio dizê-lo — uma orientação que fosse realmente útil. Era evidente, para tanto, que deveríamos partir da idéia fundamental do estudo de quanto se relacionasse com o ouvido anormal, incluindo, igualmente, aí, os órgãos correlatos — garganta e nariz. Assim, inicialmente, deveríamos, para ser metódicos, proceder ao exame objetivo desses órgãos. Infelizmente surgia logo um grande obstáculo, difícil de transpor no primeiro momento.

— Obstáculo? — dissemos admirados. Como?

E o Dr. Mercaldo, continuou, quase sem interrupção:

— Sim, um grande obstáculo — não possuíamos nem mesmo o mínimo indispensável a essas necessidades! Depois, aos poucos, graças ao grande esforço do diretor Paiva de Lacerda, fomos instalando um modesto gabinete da especialidade. Embora muito deficiente em sua primeira fase, ia, ainda assim, permitindo que realizássemos no país os primeiros estudos, relativos às alterações patológicas do ouvido, na surdo-mudez. Certo, eles estavam condicionados, como é natural, a uma esfera muito sóbria, pois sofriam as contingências inevitáveis, das idéias novas, no período básico da evolução. Mais tarde, entretanto, prosseguindo, sem amortecimento, nessa ordem de preocupações e à medida que o gabinete se enriquecia de aparelhagem mais vultosa e moderna, percebemos che-

gado o momento de elaborar um programa de estudos mais amplo, que a oportunidade já ia comportando.

— E esse programa?

Vou esquematizá-lo:

- Exame objetivo do ouvido e anexos.
- Pesquisa pormenorizada das alterações patológicas do ouvido e da etiologia da surdo-mudez.
- Busca, dos resíduos auditivos.
- Registo, na ficha, dos resultados obtidos e da etiologia individual e, no gráfico apropriado, da curva dos resíduos encontrados.

Estabelecida deste modo a diretriz, procuramos executá-la e não temos razão de censura na consciência. As dificuldades iam sendo vencidas gradativamente e à medida que se apresentavam. Assim, na busca dos resíduos auditivos, utilizamos de início, exclusivamente, o método clássico. Mas esse método, que prestara outrora bons serviços como degrau incipiente de uma grande escada em construção, já não satisfazia, por antiquado. Visando sempre idéias mais novas, pudemos, em 1939, marcar um grande passo à frente, com a aquisição do esplêndido audiômetro que hoje possuímos. Era bastante já, mas não se parou aí. Graças às providências do Dr. Armando Lacerda, e aos recursos que lhe facultou o Governo, dispúnhamos também, tempos após, da “câmara à prova de ruído”, complemento indispensável para pesquisa perfeita de resíduos auditivos, principalmente quando se possam considerá-los como importantes.

— Por que é mais valiosa neste caso?

— E' que possuindo "resíduos importantes" o ouvido percebe também a multidão de rumores que o circundam, numa sala comum, e isto — é evidente — vem perturbar a pesquisa dos sons básicos, que se procura saber se o paciente está ouvindo.

— De modo que dentro dessa "câmara" nada se ouve do que vai por fora?

— Absolutamente nada, afirmou-nos o Dr. Mercaldo, e deste modo o resultado obtido nela merece a mais completa confiança. Agora, senhor redator, devo dizer-lhe que a preocupação terapêutica — verdadeira finalidade da medicina — não foi relegada a um plano desvalioso, secundário. Acompanhou-nos sempre e, guiados pela experiência que íamos adquirindo, julgamos de bom alvitre dar-lhe a seguinte constituição:

Cirúrgica — correção das anomalias que pudessem prejudicar, ou que se tornassem ameaçadoras para o ouvido.

Medicamentosa — frequente nos casos específicos, mas não circunscritos a eles.

Fisioterápica — que tem sua maior projeção nos exercícios acústicos. Certo, o conjunto desse programa que nos traçamos não foi, nem poderia ser realizado ao clarear de um dia. Demandou o tempo indispensável; mas foi, e continua sendo, executado com o melhor esforço de que somos capazes.

Indagamos então se chegara a alguma conclusão sobre a causa em que incidia a maior responsabilidade causadora da surdo-mudez.

— Sim, respondeu-nos prontamente. Tenho mesmo nesse sentido duas estatísticas organizadas, uma já publicada em 1936, e outra, atual. Verifica-se em ambas que a etiologia mais frequente é a da heredo-sífilis. Ela só nos apresenta, sobre 324 exames, a percentagem de 38,5%, à qual se pode, provavelmente, adicionar 9,2%, encontrados na consanguinidade, e 4,9% na surdez familiar. Resulta daí a elevação para 52,6%, atribuível ao perigoso parasita. Merece também uma citação especial a meningite. Concorre, em suas várias formas, com 10,4%, taxa bastante elevada, sem dúvida, mas ainda assim muito longe da porcentagem específica. Os casos restantes — 37% — dividem-se por causas múltiplas mas, todas elas, com repercussão de intensidade maior ou menor sobre os órgãos acústicos, cujas fibras lesam quase invariavelmente.

— De modo que também na surdo-mudez é a sífilis o inimigo mais constante?

— Sim. Diz bem, o mais constante e o que, de certo modo, se pode prevenir, com uma profilaxia intensiva dos genitores, de acordo com os mais recentes conhecimentos da lues.

E, concluindo suas observações, disse-nos o Dr. Mercaldo:

— Levantamos a primeira estatística da etiologia da surdo-mudez no Brasil e, deste modo, vamos, já agora concretamente, conhecendo as verdadeiras causas desse grande mal, maneira única, sem dúvida, de poder diminuí-lo no futuro.

ETIOLOGIA DA SURDO-MUDEZ

Resultado de 324 exames, com a percentagem de cada fator mórbido responsável:

Heredo-lues.	125	38,5%
Etiologia obscura	46	14,1%
Consanguinidade.	30	9,2%
Meningite de várias formas	24	7,4%
Surdez familiar	16	4,9%
Distrofia alcoólica	16	4,9%
Surdez traumática.	16	4,9%
Sarampo.	13	4%
Meningite cérebro-espinhal	10	3%
Tifo.	5	1,5%
Otite média purulenta . . .	4	1,2%
Nevrite toxi-infecciosa dos acústicos.	3	0,9%
Paratifo.	3	0,9%
Pneumonia.	2	0,6%
Difteria.	2	0,6%
Heine-Medin.	2	0,6%
Gripe.	2	0,6%
Parotidite.	1	0,3%
Impaludismo.	1	0,3%
Intoxicação medicamentosa	1	0,3%
Lesão operatória	1	0,3%
Hemorragia cerebral	1	0,3%

ENSINO PROFISSIONAL

Em 1930, dispunha o Instituto apenas da oficina de encadernação e douração, porque a oficina de sapataria também existente naquela época era muito rudimentar.

Em 1932, pelo decreto n. 21.069, de 20 de fevereiro, o ensino profissional foi ampliado, mediante a criação de duas novas secções profissionais: a de trabalhos em madeira e a de costura e bordado (externato feminino), sendo ainda ampliada a oficina de sapataria que passou a constituir a secção de trabalhos em couro. Efetivamente, a partir de 1932, melhoraram consideravelmente as condições do ensino profissional mediante a ampliação das antigas oficinas e as novas instalações destinadas às oficinas de marcenaria e entalhação, e de costura e bordado. A secção de encadernação e douração também foi melhorada com a instalação das máquinas que recebeu da extinta oficina da Biblioteca Nacional.

O ensino profissional que, em 1933, adotou o sistema do rodízio para melhor estudo das aptidões dos alunos, foi definitivamente reorganizado em 1935, com a instituição do curso pre-vocacional, permitindo mais demorada e perfeita observação das qualidades vocacionais dos alunos.

A experiência demonstrou a necessidade da dilatação do prazo estabelecido para o rodízio, o qual passou assim a preencher um período de três anos ao invés de um apenas. Rodízio e observação cuidadosa dos alunos nas secções profissionais, constituindo o curso pre-vocacional, isto é, o estudo das aptidões reveladas na execução dos trabalhos das oficinas, indicando posterior e racional fixação em uma delas. Esta fixação passou a ser feita a partir do quarto ano, consoante o aproveitamento demonstrado, percorrendo o aluno neste novo estágio as diferentes oficinas subordinadas a cada secção. Há, assim, como que

uma fixação prévia na secção para a qual foi designado o aluno, uma vez esboçada a sua vocação. Somente ao atingir o sexto ano é, então, definitivamente mantido numa das oficinas que frequenta, penetrando desse modo no curso de especialização. Por sua vez, este curso poderá ser prorrogado por mais dois anos, como prêmio destinado aos alunos que revelarem condições excepcionais de aproveitamento, constituindo o período de aperfeiçoamento. O plano de reorganização ora descrito torna-se sobremaneira vantajoso, não só porque permite mais demorada e perfeita observação das qualidades vocacionais, como ainda pela circunstância de favorecer uma fixação que forneça ao aluno os conhecimentos gerais do ofício a abraçar e os daquele ramo em que se queira especializar.

O plano continuou em vigor, com ótimos resultados, nos anos de 1936 e 1937. Em 1938, o Instituto não funcionou, devido às obras. Em 1939, o rodízio passou a ser feito semanalmente para melhor observação do aluno. Ainda nesse ano, foram introduzidas diversas modificações nos cursos de desenho e de trabalhos manuais do ensino aplicado, após os estudos de coordenação realizados pelo professor Angelo Wanderley com a finalidade de se obter melhor articulação desse ensino com o profissional.

Em 1940 e 1941, o Instituto deixou novamente de funcionar afim de permitir que fossem concluídas as obras anteriormente iniciadas.

No corrente ano, foi adotado novo critério, de conformidade com a legislação em vigor, não permitindo a admissão no curso profissional dos alunos menores de 10 anos, aos quais foram destinadas as aulas de trabalhos manuais, que já tiveram início.

Aliás, essa medida foi incluída num dos dispositivos do projeto de regimento que só permite a matrícula nos cursos profissionais dos alunos que tiverem completado dez anos de idade.

Em 1933, foi restabelecida a concessão de percentagens aos alunos, extraídas da renda das oficinas, medida essa que o antigo regulamento previa. A partir dessa data, tem o Instituto recolhido à Caixa Econômica, em cadernetas nominiais, as importâncias correspondentes às percentagens sobre o valor dos trabalhos executados pelos alunos nas diversas secções profissionais.

A BIBLIOTECA DO INSTITUTO

A biblioteca do Instituto consta presentemente de duas secções:

- I — Biblioteca escolar;
- II — Biblioteca especial.

A biblioteca escolar, inaugurada há poucos dias, já possui 179 volumes de literatura infantil e livros didáticos, para recreação espiritual e estudo dos alunos.

A biblioteca especial, iniciada ainda na administração Tobias Leite, consta atualmente de 1.001 volumes, avaliados em cerca de dezoito contos de réis, e compreendendo livros e revistas sobre pedagogia e didática especializada de surdos-mudos. Dentre esses volumes figuram algumas obras raras, tais como a famosa *Institution des sourdes et muets par la voie des signes Méthodiques*, da lavra do abade de L'Epée, publicado em Paris em 1776; *Cours d'Éducation des sourds et muets*, do abade Des-

champs, vindo a lume em 1779; a *Escuela Española de Sordomudos*, do jesuita Hervas y Panduro, publicada em Madrid em 1795. Possui também a biblioteca do Instituto uma valiosa coleção dos *American Annals of the Deaf*, desde o primeiro número saído em 1847.

AS OBRAS DE REMODELAÇÃO DO INSTITUTO

Em fins de 1937, entrou o Instituto numa fase de obras e reforma das suas instalações, com ampliação e remodelação do edifício, construção de pavilhões e transformação de várias dependências.

Em virtude dessas obras, teve o Instituto necessidade de interromper os trabalhos escolares, conservando, porém, o Serviço Médico e algumas Oficinas em funcionamento, com reduzido número de alunos.

Em maio deste ano, tendo as obras entrado na sua fase final, o estabelecimento voltou ao pleno funcionamento, dispondo de novas instalações e dotado do mais moderno equipamento exigido pela técnica moderna.

A capacidade escolar foi consideravelmente elevada, permitindo atualmente a matrícula de 200 alunos internos, afóra a possibilidade de admissão de alunos semi-internos e externos, neste número compreendidos os do sexo feminino.

As obras, que introduziram notáveis melhoramentos no educandário, compreenderam a construção de novos edifícios e a reforma das dependências da antiga sede.

NOVOS EDIFÍCIOS

Foi construído um amplo pavilhão para as secções profissionais de trabalho em madeira e em couro, as quais receberam também maquinária nova e de primeira ordem. A secção de madeira foi enriquecida da oficina de entalhamento, e a secção de couro, da oficina de fabrico de calçado.

Construiu-se um edifício especial para o ginásio, que pode ser considerado um dos melhores da cidade, estando dotado de completo aparelhamento para a educação física dos alunos.

Outro pavilhão destina-se a recreios cobertos para a prática de jogos em dias de chuva, permitindo ainda a separação de alunos maiores e menores e limitando dois pátios para as atividades de caráter recreativo, com *rinks* de patinação, etc.

Além disso, estão sendo concluídos um campo de esportes e um outro de tennis.

Também foi construído um edifício para o almoxarifado, depósito de madeira e exposição permanente dos trabalhos profissionais.

Foram igualmente construídas casas residenciais para os servidores obrigados pelo regulamento a moradia na sede do Instituto, devendo ser iniciada em pouco a construção de mais duas.

REFORMA DO EDIFÍCIO PRINCIPAL

Além das construções já referidas, as dependências do antigo edifício foram transformadas e ampliadas.

Novas e modernas salas de aula foram construídas nas duas alas do edifício e acrescidas às já existentes da secção escolar.

Construiu-se uma sala de espetáculos e projeções com capacidade para 400 espectadores, dispondo de aparelhagem cinematográfica e onde podem ser realizadas representações teatrais.

No programa de melhoramentos por que passou o edifício não foi esquecida a oficina de corte, costura e bordado da secção feminina, cujo equipamento foi igualmente aumentado e modernizado.

No terceiro pavimento as obras de ampliação dos dormitórios permitiram duplicar a sua antiga capacidade e separar os alunos maiores dos menores, mediante a construção de um passadiço ligando as duas alas dos fundos do edifício.

No mesmo pavimento foram construídos banheiros e foi reformada a rouparia. Aí também foi confortavelmente instalada a sala de leitura e biblioteca dos alunos.

No segundo pavimento, as dependências da ala esquerda constituem hoje o departamento clínico. Foram aparelhadas salas para cirurgia especializada e exames otorino-laringológicos, dispondo ainda o serviço de sala de curativos, de enfermaria, gabinete de fisioterapia, consultório médico, dum pequeno laboratório de análises clínicas e dum novo gabinete dentário.

Acha-se também concluída uma "câmara à prova de som", munida da aparelhagem técnica para a realização das pesquisas acústicas e principalmente audiométricas.

Cogitando-se da instalação de um verdadeiro departamento de pesquisas médicas e pedagógicas relacionadas com as finalidades do Instituto, já dispõe este de parte do equipamento técnico, como o que se destina à instalação do gabinete de fonética experimental, para a realização de uma série de experiências de caráter científico para o aperfeiçoamento dos processos educativos vigentes.

Destacam-se, nessa série de melhoramentos, os custosos aparelhos adquiridos para o tratamento e a educação dos surdos mudos.

O equipamento escolar foi muito melhorado com a aquisição de aparelhos de projeção, máquinas de escrever, mimeógrafos, baterias para testes psicológicos e demais material de aplicação ao ensino do surdo mudo, adquirido aqui e no estrangeiro.

Nas salas de aulas destinadas ao ensino auricular foram instalados os mais aperfeiçoados aparelhos de amplificação e gravação do som, por meio dos quais se ensina aos alunos portadores de resíduos auditivos aproveitáveis.

Além disso, procedeu-se à reforma das instalações de todas as dependências do estabelecimento, como o refeitório, que foi ampliado, e a dispensa, copa e cozinha, completamente remodeladas.

Uma rede de telefone interno, ligando as principais dependências do Instituto, foi igualmente instalada.

Em todas essas obras e melhoramentos foram gastos cerca de três mil contos, obtidos em parte dos recursos advindos do antigo patrimônio do estabelecimento.

LEGISLAÇÃO RELATIVA AO INSTITUTO NACIONAL DE SURDOS-MUDOS

Lei n. 939, de 26 de setembro de 1857, que, no parágrafo 10 do artigo 16, consigna a quantia de 5:000\$0 para cada um dos dez alunos que o Governo Imperial podia mandar admitir no Instituto de Surdos-Mudos.

Decreto n. 4.046, de 19 de dezembro de 1867, que dá regulamento provisório ao Instituto dos Surdos-Mudos.

Portaria de 26 de maio de 1868, que aprova o regimento interno do Instituto.

Aviso de 4 de novembro de 1868, que autoriza a criação do patrimônio do Instituto.

Decreto n. 5.435, de 15 de outubro de 1.873, que dá regulamento ao Instituto de Surdos-Mudos.

Aviso de 31 de janeiro de 1877, que autoriza ao diretor do Instituto a nomear interinamente os repetidores.

Aviso de 1.º de fevereiro de 1877, que aprova o regimento interno do Instituto.

Decreto n. 2.771, de 29 de setembro de 1877, que cria os patrimônios dos Institutos Benjamin Constant e de Surdos-Mudos.

Decreto n. 6.760, de 1.º de dezembro de 1877, que cria o Conselho Administrativo do Patrimônio dos Institutos dos Surdos-Mudos e Imperial dos Meninos Cegos (Benjamin Constant).

Aviso de 5 de fevereiro de 1881, que aprova as alterações feitas no regimento interno do Instituto.

Aviso de 15 de fevereiro de 1882, que manda vender as obras feitas nas oficinas do Instituto que não foram pagas dentro de um ano.

Aviso de 9 de fevereiro de 1883, que encarrega o professor do Instituto, Dr. Joaquim José de Menezes Vieira, de ensaiar o ensino da linguagem articulada, bem como de reger um curso normal destinado a formar professores de surdos mudos.

Portaria de 4 de janeiro de 1884, que dá instruções para realização do concurso para professor de linguagem escrita do 1.º e 2.º anos.

Aviso de 26 de dezembro de 1889, que determina que só sejam matriculados na aula de linguagem articulada os surdos mudos que estiverem em condições de receber com proveito o ensino.

Aviso de 29 de janeiro de 1890, que fixa o ano letivo do Instituto de 1.º de março a 30 de novembro.

Decreto n. 1.863, de 30 de outubro de 1894, que torna extensivo aos professores e adjuntos do Instituto Nacional de Música e aos professores e repetidores do Instituto de Surdos Mudos o direito concedido aos lentes e professores dos Institutos de Ensino Superior pelo art. 27 do decreto n. 1.159, de 3 de dezembro de 1892.

Decreto n. 1.210, de 13 de janeiro de 1893, que torna extensivos aos professores dos Institutos Benjamin Constant e dos Surdos Mudos as vantagens concedidas ao pessoal docente do Ginásio Nacional.

Decreto n. 3.964, de 23 de março de 1901, que dá novo regulamento ao Instituto.

Decreto n. 1.299, de 19 de dezembro de 1904, que fixa os vencimentos dos professores e repetidores dos Institutos Benjamin Constant e Nacional de Surdos Mudos.

Decreto n. 6.892, de 19 de março de 1908, que dá novo regulamento ao Instituto.

Decreto n. 7.271, de 31 de dezembro de 1908, que organiza um Conselho Administrativo especial para a ad-

ministração dos patrimônios dos Institutos Benjamin Constant, Surdos Mudos, Ginásio Nacional (Pedro II) e Hospício Nacional de Alienados. Tal decreto eleva a 3.000:000\$0 os patrimônios dos dois primeiros Institutos.

Portaria de 18 de fevereiro de 1909, que aprova o regimento interno do Instituto.

Decreto n. 9.918, de 12 de dezembro de 1911, que dá novo regulamento ao Instituto.

Decreto n. 9.235, de dezembro de 1911, que regula a administração dos patrimônios dos estabelecimentos a cargo do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e eleva os patrimônios de cada estabelecimento a 5.000:000\$0.

Decreto n. 10.210, de 7 de maio de 1913, que suspende a cláusula de inalienabilidade de 1.380 apólices pertencentes ao patrimônio do Instituto, afim de com o produto da sua venda construir um prédio para o mesmo Instituto.

Lei n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915, (Lei orçamentária), que suprime o lugar de Agente-Tesoureiro e um lugar de repetidor.

Decreto n. 14.288, de 4 de agosto de 1920, que reforma o decreto n. 9.235, de dezembro de 1911.

Decreto n. 15.044, de 20 de setembro de 1921, que suprime uma cadeira de linguagem Articulada.

Decreto n. 15.054, de 19 de dezembro de 1921, que suprime um lugar de repetidor.

Decreto n. 16.782, de 13 de janeiro de 1925, que no seu artigo 28 coloca o Instituto de Surdos Mudos e o Instituto Benjamin Constant na classe Estabelecimentos de Ensino Profissional.

O *Diário Oficial* de 5 de maio de 1931, que transcreve o of. n. 568, de 4 de maio do mesmo ano, em virtude do qual foram designados o otologista e o tesoureiro, conforme proposta constante do ofício de n. 34 de 20 de fevereiro de 1931, do diretor do Instituto.

Decreto n. 19.516, de 22 de dezembro de 1931, que extingue o Conselho Administrativo de administração dos Patrimônios a cargo do Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Decreto n. 19.606, de 19 de janeiro de 1931, que altera o parágrafo 1.º do art. 63, do decreto n. 9.198, de

12 de outubro de 1911. Modifica a entrada de alunos com a idade de mais de 7 e inferior a 13 anos.

Decreto n. 19.716, de 19 de fevereiro de 1931, que regula a aplicação da renda do Departamento Nacional de Ensino, dos Estabelecimentos que lhe estão subordinados.

Aviso n. 852, de 30 de abril de 1931, autorizando o diretor do Instituto a movimentar a Conta Patrimonial.

Decreto n. 20.995, de 25 de janeiro de 1932, que dispõe sobre a alienação das apólices pertencentes aos Patrimônios dos estabelecimentos a cargo do Ministério da Educação e Saúde.

Decreto n. 21.040, de 12 de fevereiro de 1932, que suprime o lugar de médico do Instituto Nacional de Surdos Mudos.

Decreto n. 21.069, de 20 de fevereiro de 1932, que autoriza o Ministro da Educação e Saúde a reorganizar os Institutos Benjamin Constant e Nacional de Surdos Mudos, fixa o quadro do pessoal desses estabelecimentos e dá outras providências.

Decreto n. 23.475, de 20 de novembro de 1933, que dispõe sobre as condições para a promoção, ao termo do corrente ano letivo, nos Institutos de Ensino sob a jurisdição do Ministério da Educação.

Decreto n. 24.560, de 3 de julho de 1934, que extingue o Cargo de Tesoureiro do Instituto em virtude da criação da Tesouraria Geral do Ministério da Educação e Saúde.

Decreto n. 24.794, de 14 de julho de 1934, que cria a Inspeção Geral do Ensino Emendativo no Ministério da Educação e Saúde.

Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, art. 108, que determina a alienação dos títulos disponíveis pertencentes aos Institutos Benjamin Constant (Cegos) e Nacional de Surdos Mudos para remodelação dos seus edifícios.

Art. 38 da lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, que atribue ao Instituto, além do ensino que lhe é afeto, a função de centro de pesquisas pedagógicas, como órgão colaborador do Instituto Nacional de Pedagogia.

Decreto n. 1.542, de 1 de abril de 1938, que dispõe sobre a alienação dos títulos disponíveis do Instituto Nacional de Surdos Mudos e Benjamin Constant e remodelação de seus edifícios.

DOUTRINA

A imunidade fiscal das autarquias

C. A. LUCIO BITTENCOURT

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Teve o D.A.S.P. oportunidade de, há poucos dias, em longa Exposição de Motivos dirigida ao Chefe do Governo, externar-se sobre a imunidade das autarquias da União no tocante ao poder tributário dos Estados e Municípios. E' que a Prefeitura do Distrito Federal levantara, a propósito do I.P.A.S.E, a tese de que o art. 32 da Constituição Federal não inclui os órgãos autárquicos entre "as rendas, bens e serviços" cuja tributação é vedada.

O assunto é, sem dúvida, de suma importância, bem merecendo que, apesar de amplamente discutido naquela Exposição, volte a ser posto em foco, para permitir novo exame de alguns de seus aspectos.

A imunidade das diversas esferas de governo no Estado Federal, umas em relação ao poder tributário das outras, é, na verdade, um princípio que dimana da própria natureza da federação. Está implícito nas próprias relações que se formam entre as unidades federadas, — *is an implied limitation arising out of the very nature of the federal union*. (1)

Se, por acaso, os Estados pudessem impor qualquer onus aos bens e rendas federais — salienta ARISTIDES MILTON — "aconteceria que uma luta infinda, motivada por interesses rivais, tinha de perturbar, por força, a vida e a paz da República, afrouxando e rompendo mesmo os laços, que vinculam, por nossa fortuna, as diversas porções da pátria". (2)

"Nem se poderia compreender — adverte o nosso BARBALHO — uma "União" com essa fonte

de discórdia e separação. Tão pouco se poderia justificar esse poder como uma prerrogativa própria e necessária aos Estados enquanto unidades da federação, pois lhe fora ela antinômica e antípoda". (3)

Já em 1819, o grande Presidente da Corte Suprema dos Estados Unidos da América, *Chief Justice* MARSHALL, salientou o acerto da tese, baseado no princípio de que o poder de taxar envolve o poder de destruir e se se concedesse aos Estados autoridade para tributar a máquina governamental da União, eles teriam a faculdade de fazer parar, inteiramente, todas as suas engrenagens. Todas as medidas que a União pretendesse tomar poderiam ser anuladas pelos Estados e "aos pés destes se prostraria o governo nacional". A supremacia da União cederia lugar à supremacia dos Estados:

"That the power to tax involves the power to destroy; that the power to destroy may defeat and render useless the power to create; that there is a plain repugnance on conferring on one government a power to control the constitutional measures of another which other, with respect to those very measures, is declared to be supreme over that which exerts the control, are propositions not to be denied".

"If we apply the principle"... "we shall find it capable of arresting all the measures of the government and of prostrating it at the foot of the states" (4).

Realmente, como esclarece MATHEWS, que aliás não concorda inteiramente com a argumentação de MARSHALL, o poder de tributar, quando existente, não tem qualquer limite explícito ou implícito e, assim, o imposto lançado sobre a "instrumentalidade" governamental poderá atingir

(1) WILLIAM BENNETT MUNRO, *The Government of The U.S.*, McMillan 1933, pg. 358.

(2) ARISTIDES MILTON, *A Constituição do Brasil*, pg. 51.

(3) JOÃO BARBALHO, *Constituição Federal Brasileira*, Briguiet, Rio, 1924, pg. 59.

(4) *Mc CULLOCH versus MARYLAND*, 4 wheat 316, 4 L. Ed. 579 (1819).

até cem por cento, importando verdadeiro confisco:

"If the taxing authority has the power to levy a tax of 1 percent, there is no definite limit implied upon the rate of taxation, which might conceivably reach 100 per cent. This however would be suicidal. It would be "killing the goose that lays the golden eggs" (5).

A preservação das unidades de governo instituídas pela Constituição é incompatível, pois, com a sua vulnerabilidade ao poder tributário, umas ao das outras. Permitir que se destruíssem mutuamente seria facultar o dismantelo da organização federal fixada pelo Estatuto Político.

Mais ainda, uma vez que a Constituição especifica os deveres e os direitos de cada ordem de unidades federadas, permitir que se taxassem — e, assim, se destruíssem — os instrumentos ou serviços criados para exercê-los, seria facultar o descumprimento da própria Constituição, com o converterem-se em letra morta os seus dispositivos. É o argumento a que alude a Corte Suprema Americana, no célebre caso *Collector versus Day*:

"the means and instrumentalities employed by that (the National) Government to carry into operation the powers granted to it are, necessarily and for the sake of self-preservation exempt from taxation by the states" (6).

Por isso mesmo, é irrecusável a procedência da observação de RUY BARBOSA, quando esclarece que a proibição de nossa carta política não seria menos obrigatória, de parte a parte, entre a União e os Estados, se a lei constitucional, em vez de se declarar como entre nós se declara, emudecesse a respeito do assunto, como noutros países emudece. Nos Estados Unidos — acrescenta o Mestre — "a Constituição não se pronuncia de maneira alguma, negando à União o direito de tributar serviços ou instituições estaduais e aos Estados o de tributar serviços ou instituições federais. Não há, contudo, princípio ali mais solidamente assentado que o da reciprocidade nessa isenção tributária, entre a União e os Estados". (7)

(5) JOHN MABRY MATHEWS, *The American Constitutional System*, McGraw Hill Co., New York, 1932, pg. 240.

(6) *Collector versus Day*, 11 Wall. 113 (1870).

(7) RUY BARBOSA, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por Homero Pires, Saraiva & Cia., S. Paulo, 1932, vol. 1, pg. 146.

Em verdade, ainda recentemente, o último Presidente da Corte Suprema Americana — Chief Justice CHARLES EVANS HUGHES — aponta o caso *McCulloch v. Maryland*, decidido por MARSHALL, como representativo do ponto de vista daquela Corte no tocante à questão (8). E o Relatório da Comissão Estadual de Taxas, do Estado de Nova York, publicado em 1939, assim se externa: Exceção feita aos salários dos servidores públicos e aos juros em casos especiais, a recíproca imunidade fiscal dos órgãos de Governo tem sofrido somente limitações muito ligeiras. As rendas e as propriedades das repartições estaduais e municipais tem gozado de grande proteção contra os impostos. A Corte tem repetidamente afirmado que as instrumentalidades governamentais, em si mesmas, estão além dos limites da tributação, trate-se de imposto sobre propriedade, renda ou operações.

O mesmo se encontra repetido no acordão da aludida Corte Suprema, de 1939, proferido no caso *Graves Vs. O'Keefe* (9), onde mais uma vez se sustenta que todas as atividades governamentais, legalmente autorizadas pelo Congresso, gozam de imunidade contra o fisco:

"all activities of government constitutionally authorized by Congress must stand on a parity with respect to their constitutional immunity from taxation".

Isto ocorre em país onde a Constituição não se declara, tendo preferido não dispor expressamente sobre o assunto. Entre nós, a situação é oposta. A Constituição foi imperativa e categórica, irradiando de seu texto — art. 32 — a evidência do princípio. O espírito da norma ganhou forma e corpo em nossos Estatutos Políticos, vindo, íntegro em sua essência, desde a Constituição de 1891 à Carta de 1937, de mão em mão, de legislador a legislador, como o facho dos palmários.

É, pois, a imunidade fiscal da União em relação aos Estados e Municípios, e destes em relação àquela, um imperativo da própria Constituição. Independe de quaisquer declarações de leis estaduais ou municipais: dispensa-as, supre-as e a elas se sobrepõe, para invalidá-las, quando lhe forem contrárias.

Argumenta-se, porem, que essa imunidade, restringindo-se aos "bens, rendas e serviços", não

(8) CHARLES EVANS HUGHES, *The Supreme Court of the United States*, New York, 1936, pg. 100.

(9) *Graves versus O'Keefe*, 306 U.S. 466.

alcança em seu raio os órgãos que teem “personalidade própria”, como as autarquias, devendo o dispositivo constitucional ser interpretado como se referindo tão só aos órgãos de administração direta.

Nada, porem, na letra do preceito constitucional, abona semelhante entendimento, nem o espírito que a vivifica e anima — e que tão claro ficou à luz das lições transcritas — conduz, ou sequer tolera, semelhante interpretação. Muito ao contrário, uma e outra, a forma e a idéia, perfeitamente integradas, levam a conclusão diversa.

E’ certo que as autarquias teem personalidade própria. E’ princípio que se não pode contestar porque constitui, mesmo, o elemento primário caracterizador desses órgãos, admitindo, até, alguns autores, que essa personalidade incluye o direito subjetivo público de fazer valer contra a autoridade governamental, que ilegalmente nelas intervenha, o poder de império que a lei lhes outorgou.

A exatidão do asserto não aproveita, todavia, à tese advogada, porque o fato de possuírem os entes autárquicos personalidade jurídica não lhes retira a imunidade fiscal própria do Estado. Ao instituir as autarquias, o Estado não desveste estes órgãos do seu carater estatal, para equipará-los às entidades privadas. Não lhes extirpa as vantagens e prerrogativas que cercam e garantem os serviços públicos. Não anula, extingue ou afasta os privilégios comuns ao exercício da atividade pública. A função dos órgãos assim instituídos continua sendo de natureza pública, pública é a competência administrativa que lhes cabe, públicos são os serviços que exercem.

A desconcentração administrativa é, apenas, uma forma que a atividade estatal reveste, sem, todavia, desnaturar-se, representando, tão só, um recurso técnico organizacional contra o que os autores denominam o *congestionamento administrativo*, imposto pelas atividades tentaculares que a “idade da energia”, na expressão do filósofo STUART CHASE, ou a “revolução econômica”, de que fala JOHN M. CLARK, impuseram ao Estado Moderno.

O Estado, porem, continua sendo uma *unidade*, não se fracionando, nem se desfazendo em múltiplos corpúsculos, igualmente *soberanos*. Se os entes autárquicos estivessem fora e além do poder estatal, constituiriam verdadeiros Estados dentro do Estado e este deixaria de ser um poder supremo — *suprema potestas* — porque existiriam

ao seu lado outros poderes igualmente fortes, dispondo das mesmas faculdades e utilizando, em pé de igualdade, o mesmo *imperium*. Seja qual for a escola a que nos filiemos para conceituar o Estado, e aceitemos, ou não, o princípio da “soberania”, não é possível deixar de reconhecer que o referido poder, na esfera interna é um atributo essencial do Estado e por ser “supremo”, não pode tolerar qualquer outro superior ou igual a si. E’ a observação lapidar de ICILIO VANNI:

“Il potere dello Stato non risulta ancora, da quello che se ne è detto, completamente caratterizzato. Esso ha anche un altro carattere differenziale, quello cioè di non comportare nessun altro potere sopra di sè e nemmeno accanto a sè, di essere un potere essenzialmente supremo, *suprema potestas*” (10).

Por isso mesmo, não parece que OSCAR SARAIVA tenha sido feliz, quando, recorrendo à biologia para explicar o fenômeno criador dos entes autárquicos, o assemelha à “reprodução da célula por cissiparidade, em que da célula matriz se destacam células menores que passam a ter vida independente” (11). E’ que essas células menores, assim formadas, destacam-se *inteiramente* da célula mater, passando a constituir organismos *idênticos* a esta, libertos de qualquer vínculo e fora de qualquer ação tutelar.

Não é isso o que ocorre quando o Estado institue os entes autárquicos. Estes continuam perfeitamente integrados no sistema administrativo, sujeitos à tutela do Estado. Vale reproduzir, a respeito, pela precisão de seu enunciado, o ponto de vista de DEMICHELI que, como SARAIVA, recorre também a uma imagem — o sistema planetário — para explicar o fenômeno. Diz ele:

“Ahora bien, estas entidades autonomas, creadas por el Estado para funcionar dentro del Estado, apesar de ese grado de independencia que es inherente a la autonomia del instituto, *no rompen ni la estructura orgánica ni la unidad originaria del Estado*” (12).

Outro não é o sentir do nosso FRANCISCO CAMPOS, quando, citando MERKL, ensina:

“A outorga de personalidade jurídica a um serviço público, ou a institucionalização desse serviço é apenas um processo técnico pelo qual o Estado des-

(10) ICILIO VANNI, *Lezioni di Filosofia del Diritto*, Bologna, 1904, pgs. 170.

(11) OSCAR SARAIVA, *As Autarquias no Direito Brasileiro*, in “Revista Forense”, vol. LXXXIV, pg. 771.

(12) ALBERTO DEMICHELI, *Los Entes Autonomos*, Montevideo, 1924, pg. 31.

centraliza o serviço, dotando-o de órgãos e patrimônio próprios. E' uma simples técnica de organização do serviço público" (13).

Não menos preciso é GABRIEL DE REZENDE PASSOS, ao sustentar que a autarquia é

"mera descentralização administrativa, simples providência de organização, sem afetar a unidade jurídica existente entre os seus e os interesses do Estado" (14).

Também, OSCAR SARAIVA:

"as autarquias não sendo administração pública no sentido estrito, por constituírem entidades autônomas, integram-se no seu sistema geral, pois que dela são delegadas, agindo na consecução de fins que lhe são próprios e usando de poderes e prerrogativas semelhantes aos do Estado no qual se enquadram, como um todo harmônico" (15).

Ora, se se integram no próprio Estado e fazem parte do sistema de que este se utiliza para desempenhar suas funções, é bem de ver que estão cobertas e protegidas pelas mesmas imunidades que cobrem e protegem aquele. E' esta uma decorrência natural e lógica, assinalada por FRANCISCO CAMPOS, segundo o qual se verifica

"a delegação ou transferência ao ente autônomo de poderes, prerrogativas ou privilégios que constituem atributos exclusivos do Estado" (16).

E' por isso mesmo que CINO VITTA adverte que, do ponto de vista jurídico, os entes paraestatais não possuem nota característica que os diferencie dos outros entes públicos, aos quais se equiparam:

"Ma si avverta che dal punto di vista giuridico questi enti parastatali non hanno alcuna nota caratteristica che li distingua degli altri enti pubblici, e possono esser considerati alla pari con tutti gli altri" (17).

A imunidade fiscal dos entes autárquicos é, pois, uma consequência da própria imunidade de que gozam os serviços diretamente executados pelo Estado. No caso *McCulloch vs. Maryland*,

(13) *Pareceres*, II Série, José Olimpio Editora, 1936, pg. 210.

(14) *Parecer*, in "Arquivo Judiciário", vol. 49, pg. 207.

(15) *As Autarquias no Direito Público Brasileiro*, in "Revista Forense", vol. LXXXIV, pg. 772.

(16) *Op. cit.*, pg. 208.

(17) CINO VITTA, *Diritto Amministrativo*, vol. I, pg. 131.

referido inicialmente, "a taxa que o Estado de Maryland queria cobrar não recaia diretamente sobre o Governo Federal Americano, mas sobre um ente autônomo — *corporation* — por ele criado, o *Bank of the United States*. Um dos argumentos de *Chief Justice* MARSHALL, para julgar inconstitucional o tributo, foi o de que o poder de criar o ente autônomo importa, obviamente, o poder de preservá-lo — *the power to create implies the power to preserve* — e como o poder de taxar envolve o poder de destruir, a destruição do ente criado pelo Governo Federal ficaria ao arbítrio dos Estados e Municípios, o que seria absurdo.

Ainda recentemente, a Corte Suprema dos Estados Unidos, voltando a se manifestar sobre o assunto, em 27 de março de 1939, em caso de interesse de órgão autárquico, a *Home Owner's Loan Corporation*, reafirmou a imunidade desta contra a tributação dos Estados e Municípios. Disse, então, o atual *Chief Justice*, HARLAN FISKE STONE, que quando o governo age legalmente, por intermédio de um ente autônomo — *corporation* — que dirige e controla, a sua atividade é atividade governamental e goza, portanto, de todos os privilégios fiscais que se lhe atribuem quando as suas funções se exercem, diretamente, através dos diversos ministérios:

"When the national government lawfully acts through a corporation which it owns and controls, those activities are governmental functions entitled to whatever tax immunity attaches to those functions when carried on by the government itself through its departments" (18).

Em face de tudo quanto foi dito, parece realmente irrecusável que na expressão "bens, rendas e serviços" devem ser incluídos os órgãos autárquicos, nada influndo sobre a imunidade tributária o fato de se tratar de um ente com personalidade própria. Ao Estado é livre *eleger* os meios ou instrumentos — *means and instrumentalities* — de que se utilizará para desempenho de suas funções, não cabendo aos outros poderes fiscais qualquer possibilidade de ação, uma vez que a atividade exercida esteja incluída, pelo Estatuto Político, na competência do órgão instituidor.

O que não é possível, nem lógico, nem jurídico, é permitir que as "instrumentalidades" governamentais, seja qual for a forma que revistam,

(18) *Graves v. New York*, 306 U.S. 460, reproduzido no livro de H.F. STONE, *Public Control of Business*, Howell, Soskin & Co., New York, 1940.

fiquem sujeitas à *generosidade* dos órgãos concorrentes da federação. E' na própria Constituição — como salienta o *Justice BREWER* — que devemos achar a proteção necessária contra esse perigo, não sendo admissível que a suficiência do governo nacional fique dependente da boa vontade ou da negligência dos Estados e Municípios". (19)

Aliás, a Constituição só exclue da imunidade genérica assegurada indistintamente às "rendas, bens e serviços", os serviços públicos concedidos, a favor dos quais, todavia, facultou a atribuição daquele privilégio, *mediante lei ordinária*.

Não é concebível que as empresas de utilidades públicas possam gozar de tal benefício, e

este não se possa atribuir aos entes governamentais autônomos. Aquelas empresas são, pelo menos, sob vários aspectos, entidades de caráter *privado*, visando ao fim de *lucro patrimonial*, enquanto que as últimas são parcelas do governo, destinadas à especulação de outro caráter — o *lucro social*. A prevalecer a objeção, nem mesmo lei ordinária poderia facultar aos entes autárquicos a imunidade que pode ser concedida às empresas concessionárias. O absurdo é tão grande que parece desnecessário prosseguir. Basta lembrar, apenas, o velho brocardo: "*interpretatio illa sumenda quae absurdum evitetur*".

(19) *South Caroline v. United States*, 199 U.S. 437.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

MAGISTRADO — INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 177 E 182 DA CONSTITUIÇÃO — LEI CONSTITUCIONAL N. 8.

— O magistrado aposentado ou posto em disponibilidade, na forma dos arts. 177 e 182 da Constituição, terá o seu provento calculado proporcionalmente ao tempo de serviço.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

Em 12 de outubro de 1942

Senhor Presidente:

Os recentes debates que se tem travado no Supremo Tribunal Federal, sobre a inteligência dos arts. 177 e 182 da Constituição de 1937, ou, melhor, sobre as vantagens de que gozam os magistrados atingidos pela aposentadoria ou disponibilidade em qualquer dos casos previstos nos mencionados artigos, em consequência das garantias conferidas pelo art. 91 da mesma Constituição, demonstram, de modo iniludível, que os citados dispositivos constitucionais não se revestem da necessária clareza e que estão a exigir, do poder competente, uma elucidação definitiva, que ponha termo às oscilações de jurisprudência e que permita ao Governo e aos Magistrados saber onde termina o poder daquele e onde começam as intangíveis garantias destes.

Na verdade, o que se tem visto é que, da cuidadosa análise dos mencionados textos constitucionais, feita com a elevação de sempre pelos conspícuos membros de nossa Corte Suprema, não se chegou, até hoje, a um resultado que possa ser considerado definitivo, nem se pode dizer que tenha sido firmada uma jurisprudência sobre o as-

sunto. Não se pode, também, afirmar que haja doutrina assente sobre a matéria, auxiliando a interpretação do texto constitucional, pois as opiniões são divididas e mesmo os que votam em sentido igual, fazem-no por fundamentos diversos. A matéria, realmente, oferece tais dificuldades, que alguns dos ilustres membros do Supremo Tribunal Federal tem modificado opiniões anteriormente expostas e outros votam de modo diferente quando se trata de aplicação do artigo 177 ou do 182.

Como exemplos dessa insegurança, decorrente da pouca clareza do texto constitucional, poderemos citar os casos do recurso extraordinário n. 4.940 e da apelação civil n. 7.749. No primeiro, a primeira turma do Supremo Tribunal Federal, por três votos contra dois, decidiu que o magistrado aposentado tinha direito aos vencimentos integrais do cargo; o Tribunal Pleno, entretanto, por cinco votos contra quatro, reformou aquele julgado, decidindo que os vencimentos deveriam ser proporcionais ao tempo de serviço. No segundo caso, a segunda turma, por três votos contra dois, decidiu que os vencimentos deveriam ser proporcionais e o Tribunal Pleno reformou a decisão, por seis votos contra cinco, entendendo que eles deveriam ser integrais. São esses os únicos dois casos sobre os quais se manifestou, até hoje, o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, e, como se verifica do exposto, as decisões proferidas não foram uniformes. E' certo que, no primeiro caso, questionava-se sobre a aplicação do art. 177, ao passo que no segundo a disponibilidade decorria do artigo 182. Mas, a semelhança das hipóteses é tão grande que, pela diversidade das soluções, bem se podem avaliar as dificuldades com que lutaram os eminentes julgadores. Deve, também, ser ressaltado que, no primeiro caso, só votaram nove Ministros, e que a opinião dos outros dois não pode ser deduzida pelo voto proferido no segundo porque juizes que votaram de modo diferente em um e em outro caso.

fiquem sujeitas à *generosidade* dos órgãos concorrentes da federação. E' na própria Constituição — como salienta o *Justice BREWER* — que devemos achar a proteção necessária contra esse perigo, não sendo admissível que a suficiência do governo nacional fique dependente da boa vontade ou da negligência dos Estados e Municípios". (19)

Aliás, a Constituição só exclue da imunidade genérica assegurada indistintamente às "rendas, bens e serviços", os serviços públicos concedidos, a favor dos quais, todavia, facultou a atribuição daquele privilégio, *mediante lei ordinária*.

Não é concebível que as empresas de utilidades públicas possam gozar de tal benefício, e

este não se possa atribuir aos entes governamentais autônomos. Aquelas empresas são, pelo menos, sob vários aspectos, entidades de caráter *privado*, visando ao fim de *lucro patrimonial*, enquanto que as últimas são parcelas do governo, destinadas à especulação de outro caráter — o *lucro social*. A prevalecer a objeção, nem mesmo lei ordinária poderia facultar aos entes autárquicos a imunidade que pode ser concedida às empresas concessionárias. O absurdo é tão grande que parece desnecessário prosseguir. Basta lembrar, apenas, o velho brocardo: "*interpretatio illa sumenda quae absurdum evitetur*".

(19) *South Caroline v. United States*, 199 U.S. 437.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

MAGISTRADO — INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 177 E 182 DA CONSTITUIÇÃO — LEI CONSTITUCIONAL N. 8.

— O magistrado aposentado ou posto em disponibilidade, na forma dos arts. 177 e 182 da Constituição, terá o seu provento calculado proporcionalmente ao tempo de serviço.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

Em 12 de outubro de 1942

Senhor Presidente:

Os recentes debates que se tem travado no Supremo Tribunal Federal, sobre a inteligência dos arts. 177 e 182 da Constituição de 1937, ou, melhor, sobre as vantagens de que gozam os magistrados atingidos pela aposentadoria ou disponibilidade em qualquer dos casos previstos nos mencionados artigos, em consequência das garantias conferidas pelo art. 91 da mesma Constituição, demonstram, de modo iniludível, que os citados dispositivos constitucionais não se revestem da necessária clareza e que estão a exigir, do poder competente, uma elucidação definitiva, que ponha termo às oscilações de jurisprudência e que permita ao Governo e aos Magistrados saber onde termina o poder daquele e onde começam as intangíveis garantias destes.

Na verdade, o que se tem visto é que, da cuidadosa análise dos mencionados textos constitucionais, feita com a elevação de sempre pelos conspícuos membros de nossa Corte Suprema, não se chegou, até hoje, a um resultado que possa ser considerado definitivo, nem se pode dizer que tenha sido firmada uma jurisprudência sobre o as-

sunto. Não se pode, também, afirmar que haja doutrina assente sobre a matéria, auxiliando a interpretação do texto constitucional, pois as opiniões são divididas e mesmo os que votam em sentido igual, fazem-no por fundamentos diversos. A matéria, realmente, oferece tais dificuldades, que alguns dos ilustres membros do Supremo Tribunal Federal tem modificado opiniões anteriormente expostas e outros votam de modo diferente quando se trata de aplicação do artigo 177 ou do 182.

Como exemplos dessa insegurança, decorrente da pouca clareza do texto constitucional, poderemos citar os casos do recurso extraordinário n. 4.940 e da apelação civil n. 7.749. No primeiro, a primeira turma do Supremo Tribunal Federal, por três votos contra dois, decidiu que o magistrado aposentado tinha direito aos vencimentos integrais do cargo; o Tribunal Pleno, entretanto, por cinco votos contra quatro, reformou aquele julgado, decidindo que os vencimentos deveriam ser proporcionais ao tempo de serviço. No segundo caso, a segunda turma, por três votos contra dois, decidiu que os vencimentos deveriam ser proporcionais e o Tribunal Pleno reformou a decisão, por seis votos contra cinco, entendendo que eles deveriam ser integrais. São esses os únicos dois casos sobre os quais se manifestou, até hoje, o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, e, como se verifica do exposto, as decisões proferidas não foram uniformes. E' certo que, no primeiro caso, questionava-se sobre a aplicação do art. 177, ao passo que no segundo a disponibilidade decorria do artigo 182. Mas, a semelhança das hipóteses é tão grande que, pela diversidade das soluções, bem se podem avaliar as dificuldades com que lutaram os eminentes julgadores. Deve, também, ser ressaltado que, no primeiro caso, só votaram nove Ministros, e que a opinião dos outros dois não pode ser deduzida pelo voto proferido no segundo porque juizes que votaram de modo diferente em um e em outro caso.

Ainda agora, ao ser presente ao mesmo Tribunal, em sua última sessão plena, um terceiro caso; em que a aposentadoria decorreu da aplicação do art. 177, manifestou-se nova divergência de opiniões, tendo cinco Ministros entendido que ao magistrado aposentado deviam ser pagos vencimentos proporcionais e outros cinco que tinha direito aos vencimentos integrais. E o eminente Presidente daquela alta Corte, não obstante a notável cultura e invulgar inteligência que todos lhe reconhecem, teria sentido tais dificuldades para proferir o seu voto de desempate, que resolveu adiar o julgamento para a próxima sessão plena.

Qualquer que seja, porém, o resultado desse julgamento, a questão não poderá ser considerada como definitivamente resolvida. Mesmo que se admita que a opinião agora manifestada pelos ilustres membros do Supremo Tribunal Federal seja a opinião definitiva de cada um deles sobre o assunto, é inegável, todavia, que a decisão das causas dessa natureza dependerá sempre dos que estiverem presentes na ocasião do julgamento, e que a jurisprudência irá variando ao sabor das maiorias ocasionais do Tribunal. E, ainda mesmo quando esteja presente a totalidade de seus membros, a decisão variará sempre que houver a substituição de algum deles.

Essa flutuação de jurisprudência, porém, que sempre foi prejudicial à segurança das relações jurídicas, mesmo no campo de direito privado, não pode ser tolerada no terreno do direito público, sobretudo quando se trata de definir e delimitar os poderes do Governo e as garantias do Magistrado. Não se compreende que o Poder Legislativo assista impassível ao debate que se trava em torno de tão importantes problemas, sem procurar dar-lhes a solução que mais convenha aos superiores interesses do Estado, fixando os precisos limites da ação do Executivo e da intangibilidade do Judiciário.

Por esse motivo, Senhor Presidente, é que tenho a honra de me dirigir a Vossa Excelência para lhe sugerir que, no uso das atribuições que lhe confere o art. 180 da Constituição Federal, se digne baixar a lei constitucional que se faz necessária para esclarecer as dúvidas assinaladas.

No projeto que esta acompanha, e que tenho a honra de submeter à esclarecida apreciação de Vossa Excelência, foi adotada a solução que me parece mais conveniente aos altos interesses do Estado e, ao mesmo tempo, mais de acordo com o pensamento que teria orientado a inclusão dos citados preceitos nas disposições transitórias da Constituição de 10 de novembro de 1937. E', além disso, a solução que se ampara no único acórdão até hoje proferido pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão plena (recurso extraordinário n. 4.940), pois o outro até hoje não foi regularmente publicado (apelação cível n. 7.749).

A Vossa Excelência, entretanto, como intérprete máximo da Constituição, caberá decidir como lhe parecer mais acertado.

Aproveito a oportunidade, Senhor Presidente, para renovar a Vossa Excelência os protestos do mais profundo respeito. — *Alexandre Marcondes Filho*.

(Assinada lei constitucional n. 8 — Em 12-10-942).

PENSÕES — ACUMULAÇÃO — INTELIGÊNCIA DO ART. 80 DO ESTATUTO DOS MILITARES.

— O art. 80 do Estatuto dos Militares, segundo o qual a percepção da herança militar não constitui acumulação, não revogou a exigência de desconto e o limite de 600\$0, estabelecidos pelo art. 1.º do decreto n. 20.199, de 1931, e pelo decreto-lei n. 196, de 22 de janeiro, de 1938.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Excelentíssimo Sr. Presidente da República:

1. D. Luiza Mauriti dos Santos Bellart, viuva do vice-almirante Luiz Emilio Bellart, pede reconsideração do despacho de Vossa Excelência, que indeferiu sua reclamação contra o desconto que vem sofrendo em suas pensões pelo fato de perceber, além destas, os proventos de professora municipal, jubilada.

2. Formulando o atual recurso, volta a interessada a argumentar com o art. 80 do Estatuto dos Militares (decreto-lei n. 3.084, de 1 de março de 1941), que, segundo afirma, ampara a sua pretensão de receber a totalidade das pensões e proventos mencionados independentemente do desconto que se lhe está exigindo.

3. A improcedência do argumento ficou demonstrada na instrução do recurso anterior, em que, estudando detidamente a matéria, o Sr. procurador geral da Fazenda Pública, salientou o equívoco da recorrente ao atribuir à referida disposição estatutária um sentido que a mesma não comporta.

4. A circunstância de arrimar-se o presente pedido de reconsideração nas mesmas razões já anteriormente examinadas, dispensa este Ministério de aduzir outras considerações além das que ficaram consignadas nos pareceres de fls. 64 a 72, de acordo com os quais Vossa Excelência houve por bem exarar o despacho ora recorrido.

5. Não é demais, entretanto, lembrar-se que embora tivesse o dispositivo a que se apegava a recorrente o efeito revocatório por esta pretendido, — o que somente para argumentar se admite, — mesmo assim, não beneficiaria à interessada, de vez que, referindo-se esse dispositivo apenas à "herança militar" ou seja às pensões, não poderia regular o caso presente, em que se cogita da percepção simultânea daquela "herança" e de proventos de outra natureza.

6. Ante o exposto, e reportando-me, com a devida vênia, ao parecer anterior deste Ministério, afigura-se-me que o pedido de reconsideração em apreço deve ser indeferido, para o fim de prevalecer a decisão recorrida.

7. Vossa Excelência, no entanto, melhor apreciando o assunto, dignar-se-á de resolver como julgar acertado.

Rio de Janeiro, 29 de julho de 1942. — A. de Souza Costa. — Arquite-se. — Em 29-7-942. — G. VARGAS.

DECISÃO RECORRIDA

Exposição de Motivos n. 1.139, de 12 de junho de 1942, do Gabinete do Sr. ministro da Fazenda.

Excelentíssimo Sr. Presidente da República.

1. D. Luiza Mauriti dos Santos Bellart, viuva do vice-almirante Luiz Emilio Bellart, recorre para Vossa Excelência da decisão deste Ministério que sujeitou sua pensão ao desconto de um terço por ser a interessada professora jubilada com o provento mensal de 550\$0, pela Prefeitura do Distrito Federal.

2. As pensões concedidas à recorrente importam na quantia mensal de 1:900\$0, sendo: 1:500\$0 de montepio e 400\$0 de meio-soldo, incidindo, portanto, no disposto nos arts. 1.º do decreto n. 20.199, de 10 de julho de 1931, e 11 do decreto-lei n. 196, de 22 de janeiro de 1938, dos quais o primeiro estabelece que as pensões de montepio, meio soldo e outros,

“poderão, com a redução correspondente a um terço da importância respectiva, ser percebidas cumulativamente com os proventos de função ou cargos públicos”,

declarando o segundo que esse preceito

“só poderá ser aplicado aos herdeiros de pensões militares quando tais pensões somadas aos proventos de função ou cargo público exercido por esses herdeiros excedam de 600\$0, não devendo, entretanto, a redução fazer as vantagens descerem desse limite”.

3. Nesses dispositivos, cuja clareza dispensa interpretação, apoiou-se este Ministério para determinar o desconto a que ficou sujeita a pensionista de quem se trata, de vez que a essa qualidade reúne a de professora municipal jubilada.

4. Razões tão concludentes não bastaram para dissuadir a interessada que formula o incluso recurso, na instrução do qual foi lembrada como possível amparo à pretensão da recorrente a última parte do art. 80 do Estatuto dos Militares (decreto-lei n. 3.084, de 1-3-941).

5. E' que esse estatuto, depois de declarar que as pensões de montepio e meio soldo deixadas pelos militares aos seus herdeiros constitue herança militar (art. 75 e §§), estabelece no mencionado dispositivo:

“Art. 80 — A herança militar é isenta de qualquer taxa ou imposto; não é penhorável, nem responde por dívidas do seu instituidor e sua percepção não constitue acumulação”.

6. A improcedência do argumento ficou, entretanto, demonstrada no processo.

7. Conforme esclarece o Dr. procurador geral da Fazenda Pública, o citado dispositivo do Estatuto não revoga disposição alguma da legislação especial anterior reguladora das pensões de montepio e meio soldo, reafirmando, apenas, a mesma legislação na parte em que se refere à acumulação de pensões, para permiti-la.

8. Ora, no caso presente não se nega o direito, que certamente assiste à interessada de perceber cumulativamente suas pensões com o provento de inatividade que lhe paga a Prefeitura. Sustenta-se, apenas, com evidente apoio legal, que aquelas pensões estão sujeitas ao desconto de um terço da respectiva importância, nos precisos termos do disposto no art. 1.º do decreto n. 20.199, de 1931, combinado com o art. 11 do decreto-lei número 196, de 1938.

Não há nesta exigência inobservância do art. 80 do Estatuto dos Militares, que confirma o direito à acumulação consagrado na lei de 1931.

9. Exigir o desconto não equivale a proibir a acumulação.

10. Como judiciosamente pondera o Dr. procurador geral da Fazenda Pública (fls. 68) o desconto é, apenas,

“uma condição, criada pela lei especial, ao abono cumulativo dos questionados proventos. Não a revogou a lei geral. Nem há nenhuma incompatibilidade entre ambas, que podem e devem ser aplicadas harmonicamente”.

Ante o exposto, afigura-se destituído de fundamento o recurso que ora tenho a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência, opinando pelo seu indeferimento.

11. Vossa Excelência, todavia, dignar-se-á, de resolver como julgar mais acertado.

Rio de Janeiro, 12 de junho de 1942. — A. de Souza Costa.

Indeferido de acordo com o parecer. Em 12 de junho de 1942. — G. VARGAS.

RECURSO — A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO ESTÁ SUJEITA AOS TERMOS DO PEDIDO

— No processo judicial, o juiz não pode decidir ultra-petita; no administrativo, a autoridade não encontra peias nos termos de que lhe pedem. Ao Estado não interessa, propriamente, saber “o que é pedido”, mas, precisamente, saber “o que é devido”.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

2.369 — 14-9-42 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Omissis...

5. A reclamante solicita um ato de graça no sentido de lhe ser perdoado o débito referente ao pagamento a mais que foi feito ao marido. E' bem de ver, no entanto, que o Poder Público, no julgamento de recursos e na decisão de questões que lhe são submetidas, não está sujeito ao sapatinho chinês dos termos do pedido, nem à bitola dos argumentos apresentados. Deve, antes, estudar os

assuntos do ponto de vista geral, analisando, em todos os seus aspectos, a legitimidade e a justiça do ato contra o qual se recorre, e suprimindo, se necessário, a deficiência dos argumentos expendidos. E' a lição de Fritz Fleiner:

"La interposición del recurso lleva todo el asunto ante la instancia a quien si apela (efeto devolutivo). Esta sustituye en todos aspectos la autoridad inferior. Ella ha de averiguar también de oficio las circunstancias de hecho... Si la disposición impugnada ha infringido el Derecho, debe ser anulada por la autoridad competente" (Instituciones de Derecho Administrativo, trad. espanhola de S.A. Gendin, Ed. Labor S. A. Barcelona, 1933, pg. 187).

6. E' este, justamente, um dos traços distintivos entre o processo judicial e o processo administrativo. Nauele, o juiz não pode decidir *ultra petita*; neste, a autoridade não encontra peias nos termos do que lhe pedem. Ao Estado não interessa, propriamente, saber o que é pedido, mas, precipuamente, saber o que é devido.

7. Nesta conformidade, cumpre analisar, antes de tudo, a situação jurídica da reclamante, a relação de direito a respeito da qual se invoca o ato de graça, a decisão mesma contra a qual se recorre, em face dos princípios legais reguladores do assunto.

Omissis...

PARECERES

TERRAS DEVOLUTAS — TÍTULOS DE TRANSMISSÃO EXPEDIDOS PELO PODER PÚBLICO — SEU VALOR.

— *Os títulos de transmissão de terras devolutas, expedidos pelas repartições administrativas do Estado, teem força de escritura pública.*

— *Tais títulos, embora independam de transcrição para transferir a propriedade, podem, quando assim o queira o seu portador, ser transcritos no registo de imoveis.*

COMISSÃO DE ESTUDOS DOS NEGÓCIOS ESTADUAIS

(PROCESSO N. 887-42)

Discute-se no presente processo a eficiência dos títulos do domínio, mediante os quais os Estados costumam alienar terras devolutas e a possibilidade de transcrição dos mesmos no Registo de Imoveis.

A questão se reveste de grande importância, de vez que de sua decisão depende a validade de inúmeros títulos já expedidos pelos Estados que, na verdade, teem realizado contratos constitutivos e translativos de direitos e onus reais sobre imoveis — mesmo de valor superior a um conto de réis — por meio de simples atos administrativos, geralmente constantes de termo lavrado em livro das repartições competentes.

Surgiu o problema da aparente contradição entre tal prática e o disposto no artigo 134 do nosso Código Civil, que declara ser a escritura pública da substância do ato, nos contratos sobre imoveis, de valor superior a um conto de réis e ainda do disposto no artigo 530:

"adquire-se a propriedade imovel:

I — Pela transcrição do título de transferência no registo de imoveis".

Daí, portanto, dois problemas correlativos se levantam:

- a) — São válidos os títulos assim expedidos?
- b) — Podem tais títulos ser objeto de registo?

A dúvida não é nova, vinha sendo suscitada muito antes do Código Civil; parece, entretanto, que os novos impugnadores dessa prática teem raciocinado mais ou menos pelo seguinte silogismo:

a) — *tais títulos não podem ser transcritos*, pois não estão incluídos na especificação da lei;

b) — *se a transcrição não for feita, a transmissão não se realiza*, uma vez que só por meio dela se adquire o imovel;

c) — *se a transmissão não se realiza, nulo é o ato e ineficaz o documento.*

O silogismo é aparentemente perfeito, mas a premissa não é verdadeira. Não se diga que os títulos não podem ser transcritos, mas apenas que *tal transcrição não é necessária*, o que é muito diferente.

Analisemos, entretanto, o problema na ordem proposta.

- a) ... *Podem tais títulos ser objeto de registo?*

Estudando a origem da transcrição obrigatória, verificamos que ela assenta, evidentemente, na necessidade de garantir o comprador quanto às condições reais do bem alienado, partindo do princípio de que,

"quando a propriedade está gravada por um onus, este não se resolve, passando ao adquirente"

(LACERDA DE ALMEIDA, Direitos das Coisas, § (14), o que está de acordo com o velho brocardo de que "*Nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*").

A transcrição não é mais do que a publicação do ato para acautelamento dos interessados, tanto assim que não existia, nem precisaria existir, no Direito Romano, dada a publicidade de que se revestia a transmissão, quer pela

"mancipatio", quer pela "in jure cessio". Esta formalidade só foi instituída quando se estabeleceu a escritura como meio de transmissão de imóveis e, como diz Planiol, não passa de um meio de publicidade (PLANIOL, vol. I, pág. 835):

"O registro de imóveis é o meio de publicidade adotado pelo Código Civil para as mutações de propriedade e instituição de ônus reais sobre imóveis" (CARVALHO SANTOS, Cod. Civ. Coment., Vol. VII, pág. 535).

Ora, os títulos translativos de propriedade fornecidos pelo Estado teem, em si mesmo, esse caráter, de publicidade requerido, uma vez que dele fica registro em livro público de que se poderá, em qualquer tempo, extrair certidão.

Tanto é assim que o decreto n. 370, de 2 de maio de 1870, — de que se origina a atual regulamentação de registro — estabeleceu no seu artigo 233 que a transmissão não opera seus efeitos a respeito de terceiros senão pela transcrição, mas, no artigo 243, logo em seguida, estabelecendo as exceções, nelas incluiu — como dispensando transcrição — as concessões diretamente feitas pelo Estado, mediante lei ou decreto.

Aliás, nesse sentido, já há jurisprudência dos nossos tribunais:

"A transcrição é necessária para transferência de bens resultantes de atos privados e não decorrentes de lei de ordem pública" (Ac. in Rev. dos Tribunais, Vol. 118, pág. 638).

Esse critério era o mesmo adotado anteriormente ao Código Civil e que, portanto, não sofreu qualquer alteração, já tendo dado lugar a vasta jurisprudência (Rev. dos Tribunais, Vol. 103, pág. 251).

A conclusão que se impõe, portanto, é de que tal transcrição não está prevista na lei, não porque seja proibida, como querem entender, mas porque não é necessária.

Tanto assim que o artigo 237 do decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939, que dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil, permite a transcrição de instrumentos públicos de países estrangeiros, legalizados e traduzidos. Ora, ilógico e inadmissível será a interpretação que se advoga de que os títulos em questão não podem ser transcritos, pois isso importaria admitir que os instrumentos públicos estrangeiros podem ser registrados e os instrumentos públicos nacionais não o podem.

A interpretação é clara: os instrumentos públicos nacionais não precisam ser transcritos nem para fins de publicidade, nem para fim de autenticidade ou de direito.

Vejamos agora a segunda tese:

b) ...São válidos os títulos assim expedidos?

O decreto n. 19.924, de 27 de abril de 1931, que dispõe sobre as terras devolutas, estabeleceu no seu artigo 1.º:

"Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas, que lhes pertencem, excluídas sempre a aquisição por usucapião, e na conformidade do presente decreto e leis federais aplicáveis".

Ora, se compete ao Estado regular a transmissão das terras devolutas que lhe pertencem, nada se pode objetar contra a legitimidade da prática que adotaram nessa transmissão.

O parecer da sub-comissão foi de que os Estados podem regular a transmissão, mas não quanto à forma, porquanto "se o legislador houvesse querido abrir, para as terras devolutas, uma exceção à regra do art. 134 do Código, teria dito, de um modo especial ou geral, mas teria dito, qual o instrumento ou o gênero de instrumento por meio do qual os Estados poderiam transferir a propriedade dessas terras".

Data vênia, não é esse o nosso parecer. Se o legislador queria deixar, como deixou, à competência do Estado a regulamentação da transmissão de terras devolutas, não poderia ter especificado o instrumento ou a forma pela qual se deveria fazer. Se o decreto houvesse estabelecido, de modo especial ou geral, a maneira pela qual a transmissão se faria, aí, sim, lícito seria afirmar que não deixara ao Estado o direito de regular.

Aliás, não há aí, por qualquer forma, alteração do disposto no art. 134 do Código Civil, uma vez que a emenda do Senado que transformou o documento público em escritura pública não poderia ter tido força para revogar o direito anterior a que expressamente não se referiu, como preceitua o art. 4.º da Introdução.

A lei em que tem origem a concessão de terras devolutas, n. 601, de 18 de setembro de 1.850, foi regulamentada pelo decreto n. 1.318, de 18 de setembro de 1.850, que, ao dispor sobre a venda das terras públicas, previa um processo especial, diferente do ordinário, ao estabelecer no seu artigo 67 que "o Governo Imperial prescreverá as autoridades perante quem serão feitas as vendas e as formalidades que devem ser guardadas". Se o Estado ao alienar as terras devolutas estivesse sujeito às mesmas formalidades a que estão sujeitos os particulares, não haveria justificativa para esse artigo. Não houve regulamentação escrita, mas o uso, uso imemorial, consagrou essa prática do Estado alienar bens imóveis sem obediências às formas sacramentais previstas para o direito privado. Haja vista para o fato de que, no Império, até os escrivães da Santa Casa da Misericórdia podiam passar escritura pública nos livros dessas instituições (Rev. dos Tribunais, vol. 74, pág. 538). Não é possível admitir que a Santa Casa pudesse fazer o que ao próprio Governo fosse proibido.

Assim se faz e assim sempre se fez. As velhas sesmarias não eram concedidas por outra forma. A de Martin Afonso de Sousa, primeira de que se tem memória no Brasil, foi concedida por carta régia, na Vila de Crato, em 20 de novembro de 1.530, mas a de Braz Cubas, em Piratininga, já foi concedida por simples título, em 10 de outubro de 1532. Idêntica é a situação, na Argentina, das chamadas "mercedes" a que se refere D. JUAN GARAY (Projeto do Código Civil Argentino, vol. VII, pág. 115). Esses títulos, concedidos pelo Poder Público, embora não sejam "escritura pública", no sentido lato do termo, teem força de escritura pública, quanto à alienação de bens. Esta é também a doutrina italiana, em cujo direito o nosso tem ido bastas vezes abeberar-se:

"Quanto invece la vendita abbia luogo per trattativa privata, si procede alla stipulazione contrattuale,

che di regola ha luogo per *atto público* (o notariale o in forma publica amministrativa) (ORLANDO, Diritto Amministrativo, Vol. IX, pág. 298).

Essa a boa doutrina que encontrou eco nos nossos tribunais.

Em acordão do Tribunal de São Paulo, de 28 de janeiro de 1930, reproduzido na Revista dos Tribunais, vol. 74, pág. 539, ficou estabelecido que é válida, embora exceda a um conto de réis, a escritura feita pela Câmara Municipal e mediante ato lavrado pelo secretário, em livro especial e com a assinatura do termo por todos os interessados.

Nessas condições, o nosso parecer é que são legítimos os títulos expedidos pelos Estados, para a transmissão de terras devolutas, os quais dispensam qualquer transcrição.

Aliás, o interesse superior do Estado é facilitar por toda a forma essas transmissões, que influem decisivamente na economia das regiões, tal como se deu no Estado de São Paulo, onde a facilidade com que o "Estado tolerou a legitimação de posses tituladas e até das descoloradas" muito contribuiu para a sua grandeza, tanto mais que o "destino das terras públicas, como diz FILADELFO AZEVEDO (Registo de Imóveis, pág. 37), é passar ao domínio do particular, mesmo a título gratuito, para serem exploradas, a menos que o Estado pretenda um suicídio lento".

Não é possível, portanto, deixar de reconhecer a legitimidade dos títulos expedidos, juridicamente perfeitos, e cuja anulação daria vaso a transformações econômicas profundamente perturbadoras, afetando situações pacificamente constituídas, algumas vezes através de transações sucessivas.

O que seria talvez aconselhável, para evitar sobretudo que a dúvida se perpetue, é determinar a obrigatoriedade da transcrição desses títulos.

Nessa conformidade, o nosso parecer é que, embora perfeitamente válidos os títulos em apreço e desnecessária a sua transcrição, será útil submeter à apreciação do Senhor Presidente da República, o projeto de decreto-lei que em anexo oferecemos.

Em 31-10-42 — Luis Simões Lopes.

ISENÇÃO FISCAL — REVOGABILIDADE

— *O poder de tributar é atributo da soberania do Estado, indispensável à sua existência e não pode ser objeto de comércio. Admite-se a concessão de isenções, mas por ato unilateral, revogável ad nutum.*

— *A circunstância de se haver fixado prazo para a manutenção do favor não impede a sua supressão.*

COMISSÃO DE ESTUDOS DOS NEGÓCIOS ESTADUAIS

(PROCESSO N. 690-42)

Ao aprovar em princípio o art. 4 do projeto de lei paraense, que suprimiu a isenção do imposto de vendas

concedidas às usinas de beneficiamento da borracha, sugerimos, todavia, fosse melhor estudada a situação contratual, em que os beneficiários estivessem, em face do Estado.

Requisitados os contratos, verifica-se de seu texto, que impondo condições gerais de interesse da própria indústria, o Governo do Estado de 1935 a 1939 vem concedendo a Bebiano & Cia., à Companhia Paraense de Artefatos de Borracha S.A., à Companhia Industrial do Brasil, a Bitar, Irmãos e S.A. Bitar Irmãos, pelo prazo de 20 anos, isenção do imposto de indústrias e profissões ou de quaisquer outros impostos ou taxas estaduais ou municipais, em vigor ou por criar, inclusive o de vendas e consignações, para a fábrica, seus produtos, meios de transporte, materiais, substâncias químicas, caixas de papelão, papel de embrulho, etc.

Não se contrata isenção de impostos, muito menos de taxas, de tributos de competência alheia, de contribuições presentes e futuras.

Nas concessões de serviço público, em que a Administração delega a particular o exercício de parte de suas funções admite-se a outorga de franquias, que se tornem necessárias ao cumprimento dessa delegação.

Os contratos examinados, porém, não revestem a natureza de concessões e consistem, substancialmente, na negociação de isenções fiscais.

O poder de tributar, porém, é atributo da soberania do Estado, indispensável à sua existência e não pode ser objeto de comércio.

Admite-se a concessão de isenções, mas por ato unilateral, revogável *ad nutum*.

O imposto é coisa *extra-commercium*, com que se não transaciona. É ato de autorização *ex-jure imperii* e não de concessão *ad instar contractus*, segundo a técnica de direito administrativo, desde as lições de G. GIORGI.

Não há, porém, arguir que a abolição das isenções atinja qualquer situação de direito subjetivo (GABBA, Teoria delle retrattività delle legge, vol. I pág. 217, vol. III pags. 201 a 206; JÈZE, Cours des finances publiques, pags. 56 e 57).

A circunstância de se haver fixado prazo para a manutenção do favor não impede, tão pouco, a sua supressão.

A administração pública tem o direito de organizar livremente seu regime tributário, de acordo com as suas conveniências e o seu ideal de justiça social. Não é admissível que os governantes de um dia possam prender as gerações futuras às imunidades e aos privilégios, que tenham entendido de conceder, muitas vezes em favor de pessoas ou de classes (v. JÈZE, op. cit. ibidem).

Confirma-se, pois, o parecer favorável a essa parte do projeto e julga-se oportuno recomendar ao Governo do Pará, além do que já foi resolvido, promover a revisão ou rescisão dos contratos aludidos, à vista das observações aqui formuladas.

Sala da Comissão, 7-10-42. — Sá Filho.

INJÚRIA AOS PODERES CONSTITUIDOS — COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DO PROCESSO

— *Compete ao Tribunal de Segurança Nacional o julgamento dos crimes de injúria praticados contra os poderes públicos e seus agentes, uma vez que os conceitos injuriosos hajam sido emitidos em público.*

PROCURADORIA DO TRIBUNAL DE SEGURANÇA NACIONAL DENÚNCIA

Exmo. Sr. Ministro Presidente do Tribunal de Segurança Nacional:

Procede de São Paulo o presente inquérito a que responde o Dr. Decio Queiroz Teles, diretor da Secção de Tuberculose do Departamento de Saude, de São Paulo, acusado de injuriar os poderes públicos e notadamente o Exmo. Sr. Presidente da República.

Preliminarmente — Sustento a competência deste Egrégio Tribunal para apreciar e julgar o feito. E o faço atendendo a que ultimamente algumas decisões teem-se afastado da jurisprudência até então seguida no sentido de considerar crime da alçada desta colenda Corte de Justiça os conceitos injuriosos assacados contra os poderes públicos e seus agentes desde que emitidos em público. Em alguns julgados últimos, entretanto, este Egrégio Tribunal, por maioria de votos, decidiu que essa competência, só se caracteriza quando a injúria é divulgada pela imprensa. A controvérsia justificar-se-ia dada a redação do dispositivo do decreto-lei n. 431, de 18 de maio de 1938 (art. 3.º inciso 45), que suscitava dúvidas quanto ao conceito da expressão — “palavras” — empregada pelo legislador: se referente a palavra em qualquer modalidade de sua manifestação ou se apenas restrito à palavra impressa. *Data venia*, parece-me, coerente, aliás com a interpretação que sempre sustentei em processos anteriores,

que, prevalecendo de maneira definitiva a restrição, desde logo se afastariam do dispositivo legal em foco os conceitos injuriosos que fossem proferidos perante reuniões e até os que o fossem por meio de radio-difusão. Argumentar-se-ia talvez que as estações emissoras estão sujeitas ao regime da censura e que esse controle impossibilitaria a realização do fato delituoso. O mesmo sistema, entretanto, é aplicável aos jornais, o que de primeiro golpe faz repelir o argumento. Assim, parece-me que a expressão — palavras — contida no inciso citado abrange toda sua forma de manifestação. Aliás, com o advento do decreto-lei n. 4.766, de 1 de outubro corrente já não podem subsistir as divergências a respeito do assunto, de vez que o art. 28 dá a exata inteligência daquela figura delituosa, indicando com precisão os processos que podem ser utilizados para praticá-la.

De meritis — O Sr. Decio Queiroz Teles, diretor de uma repartição pública do Estado de São Paulo, é acusado de provocar frequentemente discussões político-partidárias com os funcionários seus subordinados no recinto da própria repartição, em horas de expediente. Nessas discussões, como ocorreu em fins do ano passado, o acusado injuriou gravemente os poderes públicos, envolvendo nas suas diatribes até o Exmo. Senhor Presidente da República. Realmente, pelo exame dos autos, se verifica que o ato delituoso foi praticado, de vez que as oito testemunhas de fls. 9 a 14 v. e 24, todas pessoas qualificadas, médicos, funcionários da mesma repartição de Saude, assim o afirmam. Seis dessas testemunhas declararam conhecer os fatos de ciência própria, tendo presenciado o acusado injuriar o chefe da Nação e demais componentes do Governo, o que vem, certamente, neutralizar as declarações de fls. 26 v., nas quais o acusado nega a autoria do delito.

Do exposto e das provas dos autos conclue-se que Decio de Queiroz Teles, qualificado a fls. 26, está incurso no art. 3.º inciso 25 do decreto-lei n. 431, de 18 de maio de 1938, sujeito à pena de seis meses a dois anos de prisão, ocorrendo a agravante do art. 18 do mesmo decreto, dada a sua qualidade de funcionário civil.

Gilberto Goulart de Andrade

JULGADOS

SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO — ES- TRADA DE FERRO — ALEGAÇÃO DE IMU- NIDADE FISCAL — INTELIGÊNCIA DO ART. 32, LETRA C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

— *Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhe for outorgada por lei especial.*

— *O parágrafo único do art. 32 da Constituição não se restringe à hipótese de tributabilidade de serviços pelo próprio poder concedente.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso extraordinário n. 4.792

Relator: O Sr. ministro José Linhares.

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário, de S. Paulo, n. 4.792, recorrente S. Paulo Railway Comp. Limitada, recorrida a Fazenda do Estado.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos juizes de sua segunda turma e na conformidade das notas taquigráficas precedentes que se incorporam neste, conhecer do recurso com fundamento na letra c), n. III do art. 101, da Constituição Federal e negar-lhe provimento, ficando,

assim, confirmada a decisão recorrida. Custas pela recorrente.

Rio, 2 de junho de 1942. — *José Linhares*, presidente. — *Orosimbo Nonato*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro *José Linhares* — A Fazenda do Estado de São Paulo intentou contra a S. Paulo Railway C.^o Limitada, um executivo fiscal para cobrança de dois mil e duzentos contos de réis (2.200:000\$0) consoante as certidões que juntou, proveniente do imposto de indústria e profissão, relativo ao exercício de 1939.

Depois da penhora, defendeu-se a executada, alegando, em resumo, ser indevido o imposto de vez que exerce a sua atividade por concessão do Governo Federal e, deste modo, está imune de impostos e contribuições fiscais de qualquer natureza, sobre os seus bens, rendas e serviços, porventura decretados pelos Estados e municípios, desde que recaiam e incidam na execução de serviços concedidos, ou os afete e embarace. O juiz, pela sentença de fls. 113, julgou procedente o executivo, rejeitando os embargos. Em agravo, foi mantida a sentença pelo acórdão de fls. 143. Daí ter a parte vencida manifestado recurso extraordinário, na base do art. 101, III, letras a e c, da Constituição Federal. As partes arrasaram na instância inferior e, nesta, a d. Procuradoria Geral da República opinou a fls. 190 pelo cabimento do recurso com fundamento na letra c, e, no mérito, pelo seu não provimento. E' o relatório, que sujeito à revisão.

Rio, 15 de abril de 1942. — *José Linhares*.

VOTO

O Sr. ministro *José Linhares* (relator) — A questão federal versada no presente recurso é a de saber se a empresa, que exerce a sua atividade em vista de concessão federal para exploração de uma estrada de ferro, está isenta de pagamento de imposto de indústria e profissão lançado pela Fazenda Estadual. Arguiu-se a inconstitucionalidade do imposto em face do art. 32, letra c da Constituição Federal, e a justiça paulista o achou legal. Assim se apresenta, desde logo, a figura de recurso extraordinário com fundamento na letra c do art. 101, III, da Constituição Federal. É, pois, caso de recurso com tal fundamento e dele conheço.

Conhecendo, dou-lhe provimento para reformar a decisão e julgar insubsistente o executivo, como tenho sempre entendido em casos idênticos, precisamente no Recurso Extraordinário n. 2.569, de São Paulo, entre as mesmas partes. Em face do art. 32 letra c da Constituição Federal, de 1937, é vedado ao Estado tributar bens, renda e serviços da União. A Constituição reproduzindo disposições semelhantes de suas congêneres ambas prescrevem a proibição que não é limitado pelo parágrafo único do citado artigo como se argue, de vez que no artigo se estabeleceu a regra, e no parágrafo se define que a isenção do imposto só pode ser concedida, por lei especial. É da própria índole do regime a proibição da tributação, porquanto, em caso contrário, havia introdução de

um poder em outro de modo a tornar sem efeito o direito de criar imposto. Ora, o imposto cobrado pela Fazenda do Estado recai no próprio serviço objeto da concessão; não há, pois, como excluí-lo da isenção por isto que esta deflue da própria lei (Constituição Federal art. 32 letra c).

Diante do exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento para julgar improcedente o executivo, e insubsistente a penhora.

VOTO

O Sr. ministro *Orosimbo Nonato* — Contra a "São Paulo Railway C.^o Ltd." propôs a Fazenda do Estado executivo fiscal para cobrança de 2.200:000\$0 proveniente do imposto de indústrias e profissões do exercício de 1939. Nos embargos de fls. defendeu-se a São Paulo Railway com alegar que executando, por delegação do Governo Federal serviços públicos está imune de impostos e contribuições fiscais de qualquer natureza, decretados pelos Estados e municípios sobre seus bens, rendas e serviços e que incidem na execução desses serviços ou os atinja ou embarace.

Posteriormente acrescentou outro motivo de defesa: — o imposto, (ainda que fosse devido) ofende na proporção em que é exigido, o princípio de igualdade estabelecido no art. 122, n. 1 da Constituição Federal.

É que ele se acha em descompasso evidente com o que, no mesmo exercício, se exige à Mogiana, que tem quilometragem 15 vezes maior do que a da executada, e à Comp. Paulista de Estrada de Ferro, com o capital de 450:000\$0, maior quilometragem e renda líquida, superior à da embargante. A sentença repeliu a defesa: — o seu primeiro fundamento cede ao disposto no parágrafo único do art. 32 da Carta Constitucional de 1937, o segundo não encontra sucedâneo no art. 23, n. I da Constituição que se refere à igualdade individual (de resto relativa) e, demais disso, a igualdade de impostos depende de variados fatores. Confirmando o Tribunal esta sentença, contra o respectivo acórdão interpôs a São Paulo Railway, em tempo útil e forma regular, recurso extraordinário de que conheço com fundamento na letra c) do n. III do art. 101 da Carta Constitucional.

A tese da embargante de que as empresas concessionárias de serviços públicos federais se acham sobranceiras à imposição de fintas locais encontraria apoio no regime da Constituição de 1891, cujo artigo 10 foi interpretado como compreensivo também das empresas concessionárias de serviços públicos.

Defendia a Constituição de 1891 ao Estado tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Não se encontrava referência expressa aos serviços públicos concedidos. Eles, porém se encontraram ao abrigo das tributações pela exegese mais generalizada do citado art. 10. E essa exegese encontrava respondência em numerosas afirmações jurisprudenciais, destacando-se vários julgados do Supremo Tribunal a propósito, entre outros, de concessões de loterias.

O asserto de Carlos Maximiliano de que a "ressalva expressa no art. 10 aproveita às empresas particulares que contratam serviços com a União, o Estado ou o Município" constituía, pode-se dizer, a "*communis opinio*".

O princípio da imunidade dos serviços públicos se impunha de maneira tão veemente que, ainda na ausência de textos que o expressamente consagrasse teria de ser aceito, como aconteceu nos Estados Unidos da América do Norte. É o que observa Rui Barbosa:

"A proibição instituída no art. 10.^o da nossa carta republicana deriva da essência mesma do regime federativo, e não seria menos obrigatória, de parte a parte, entre a União e os Estados, se a lei constitucional, em vez de se declarar, como entre nós se declara, emudecesse neste ponto, como noutros países emudece".

A luta que se estabeleceria entre as entidades de direito público na tributação de serviços uns dos outros, dizia Aristides Milton, tinha de perturbar, por força, a vida e a paz da República, "afrouxando e até rompendo os laços que circulam as diversas porções da pátria brasileira". E era, ao propósito, constantemente invocado o prospérissimo argumento de Marshall, no caso *Maryland v. Mac Culloch*:

That the power to tax involves the power to destroy may defeat and render, useless the power to create.

Entretanto, no que tange aos serviços concedidos o que se notava era a pretensão de lhes atribuir proteção excessiva.

O Supremo Tribunal conheceu da pretensão de uma empresa concessionária de serviços federais de não pagar impostos estaduais sobre operações destinadas a levantamento de fundos para custeio de suas despesas. E repeliu a pretensão, sob fundamento de que se tratava de operações estranhas à concessão (*in* Mendonça de Azevedo, A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal, pág. 44, n. 112).

Encontrando o problema colocado nesses termos, o constituinte de 1934 tornou expresso o princípio recebido pela jurisprudência e pela doutrina de abranger a imunidade as empresas concessionárias de serviços públicos. Do mesmo passo, entretanto, cerceou demasias no traçar os limites da imunidade.

"É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. . .

Tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, entendendo-se a mesma proibição às concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento industrial e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão".

Já na discussão do dispositivo, os Srs. Tomás Lobo e Osório Borba arguíam a isenção da excessiva, equiparando-se a ramos do poder empresas particulares que exploram serviços públicos.

A isenção de tributos de que podem gozar essas empresas, pelo seu caráter comercial, diziam, deve ser unicamente da parte do Poder concedente, e isso mesmo, tendo-se em vista, em cada caso, o interesse geral... defendido nos respectivos contratos, e não... medida de ordem constitucional".

E na interpretação do dispositivo, o Sr. Pontes de Miranda dizia:

"Os serviços que não podem ser tributados são os serviços públicos, como o policiamento, a administração, o calçamento das ruas, a higienização de rios e terras, etc."

"...um serviço público é inconfundível com um serviço particular prestado ao público..."

"Sociedades particulares e, em geral, empresas particulares, não são serviços públicos. São imunes de impostos as entidades que são manifestações do poder público, as corporações de direito público, como as caixas de pensões estabelecidas pela legislação social..."

"...as concessões de serviços ao público monopolizados... tem uma lei, que é a lei que os concedeu, e tais serviços particulares só são isentos de impostos de acordo com a lei que os autorizou".

(Comentários à Constituição de 1934, págs. 416-418).

Já havia, pois, antes da Carta Constitucional de 1937 um "clima" contrário à imunidade fiscal das empresas particulares concessionárias de serviços públicos ou ao público, chegando um erudito intérprete da Constituição de 1934 a excluir dessa isenção as empresas particulares que se achassem nas condições da recorrente.

E, em face desses antecedentes, não se pode dizer que o art. 32 da Carta de 1937, que é o assento legal da matéria, viesse traduzir idéia exótica. Dispõe esse art. 32:

"É vedado à União, aos Estados, e aos Municípios...

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

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

O argumento de que o direito do concessionário tem o limite traçado na concessão e apenas esse limite, é pontualmente verdadeiro, em face do concedente no regime anterior ao da Carta Constitucional de 1937.

Mas, a isenção em face dos poderes locais provinha de ser o concessionário delegado do poder concedente, cuja outorga não podia ser atingida nem através da ação fiscal dos outros poderes.

O cotejo entre o art. 32, c, parágrafo único, da Constituição de 1937 e o disposto, a propósito, nas constituições anteriores, acusa, ao primeiro súbito de vista, diferenças, que os extremam. Não continham aquelas Constituições dispositivos que respondessem ao do parágrafo único citado.

Trata-se de *ius novum*.

Alega-se que ele não guarda relação com o problema da tributabilidade por um poder dos serviços concedidos por outro, que ele traduz, apenas, o princípio de que, em face do concedente, tem o concessionário apenas de direitos outorgados na concessão.

Discordo.

O princípio a que se alude não precisava de expressão legal. O direito do concessionário nasce, deveras, da

concessão. Não seria necessária a formulação legal desse princípio.

E quando o fosse, ela não apareceria, como apareceu, a propósito do caso de tributação, por parte das entidades de direito público, de serviços uns dos outros.

Trata-se de um parágrafo ao artigo que em linha de princípio, veda aquela tributação. Seria ilógico desenquadrá-lo do problema que o artigo versa para inseri-lo em outro assunto; a extensão dos poderes do concessionário em face do concedente.

Para justificar essa interpretação alega-se que só ela evita a antinomia entre o parágrafo e o artigo e com o art. 15, n. VII da Constituição, por força do qual compete privativamente à União explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias férreas...

Esse dispositivo, entretanto, não versa o problema de que trata o art. 23. As antinomias não se presumem, na melhor censura de direito e somente podem aparecer quando os textos se destinem a regular o mesmo assunto.

Quanto ao art. 32, letra c, que contém a proibição, em princípio, também não apresenta contradição com o seu parágrafo único.

Este, apenas, limita a extensão do artigo ou melhor, afasta de seu império o caso especial dos serviços públicos concedidos. A norma contida na letra c constitui o princípio, a regra; a contida no parágrafo único, a exceção. Não há, pois, *discrepantia legum*. (V. Stolfi, Dir. Civ., vol. I, pág. 823).

Ainda argumenta a recorrente com a natureza dos serviços, que executa, e certo é que ensinam os autores que o serviço público, com ser concedido, não perde o caráter de serviço público.

Esse, porém, e outros argumentos, somente poderiam ser considerados para o direito *in fieri*.

Quanto à desigualdade que se nota entre a importância do imposto exigido à recorrente e às empresas congêneres, ela, realmente, impressiona.

Mas, há fatores que podem explicar essa desigualdade, sendo que a recorrente só depois dos embargos trouxe à baila esse argumento de defesa.

Nego provimento, nestes termos.

VOTO

O Sr. ministro Goulart de Oliveira — A recorrente em sua defesa, pleiteando a isenção do pagamento do imposto, por que é executada, arguiu a inconstitucionalidade dele diante do art. 32, letra c da Constituição.

A decisão recorrida recusou aprovação a tal afirmativa. Caso é de recurso extraordinário, do que conheço.

A sentença confirmada pelo acórdão recorrido desprezou a dupla fundamentação da defesa. A imunidade de impostos e contribuições fiscais de qualquer espécie, decorrente da situação de concessionária de serviços públicos, é matéria amplamente discutida e assentada em julgamentos deste tribunal.

Agora, o ilustre ministro Orosimbo Nonato, no seu voto, leva a termo a cuidada exegese da legislação em torno do princípio consagrado, com o reexame das opiniões de Rui Barbosa, Milton, Carlos Maximiliano, Pontes de Miranda, e até da lição norte americana.

Prescindível, neste passo, a sua reconstituição. Basta se assinalar o assento do princípio da relatividade dessa imunidade, como "clima" anterior à Carta de 1937, acentuando assim que no artigo 32 dessa Carta, se não pode atribuir feição exótica.

A limitação do parágrafo único desse art. 32, como se mostra no voto aludido, constitui um direito novo e não contradita, como bem acentua o princípio que veda a tributabilidade de um Poder, dos serviços concedidos por outro Poder, mas unicamente a restrição expressa nos seus termos.

Nem só não há essa antinomia alegada, como se escuda essa interpretação na regra universalizada de boa lógica, no sentido da estrita interpretação das exceções. Assim, aliás, tenho entendido nos meus votos anteriores, a propósito do relevante problema.

A questão da desigualdade de taxaço, não oferece elementos que autorizem uma observação rigorosa e uma conclusão definitiva, uma vez que, como foi ponderado, em reiteração, neste feito esse problema se oferece em função de uma série de fatores, que diversificam os cálculos de caso para caso. O representante da Fazenda bem desenvolveu a matéria a ponto de convencer e a decisão recorrida o acentuou com vantagem.

Bastaria considerar contra a eficiência do argumento comparativo, que, pode ser que a outra empresa é que esteja taxada abaixo do que deva contribuir.

Por essas rápidas razões, acompanho o voto do eminente revisor, negando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. ministro Waldemar Falcão — Sr. presidente, também estou de acordo com o Sr. ministro revisor.

VOTO

Sr. ministro Bento de Faria — Sr. presidente, igualmente nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Conheceram do recurso, por unanimidade de votos, e negaram provimento, contra o voto do Sr. ministro relator.

I. P. A. S. E. — PECÚLIO OBRIGATÓRIO — DECLARAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

— Sendo solteiro ou viúvo o contribuinte, e não tendo herdeiros necessários, só os beneficiários instituídos podem se habilitar ao pecúlio.

JUIZO DE DIREITO DA 2.^a VARA DOS FEITOS DA FAZENDA PÚBLICA

Sentença

Vistos, etc.

Francisca Maria da Silva, tia de Amelia Ernestina Durant, falecida em 30 de abril de 1939, no estado de sol-

teira, sem ascendentes nem descendentes, propôs a presente ação para receber o pecúlio de 10:000\$0 que referida sobrinha, como contribuinte do I.P. e A. dos Servidores do Estado deixou, uma vez que não conseguiu o pagamento no processo de habilitação B-5.213.

Alegou a autora:

que, de acordo com a disposição do art. 47 do decreto n. 23.563, de julho de 1934, o Instituto P. e A. dos Servidores do Estado reconhecendo o direito da requerente de preferência às supostas beneficiárias Luzia Isabel da Costa, solteira, e Alzira da Costa Moraes, casada, ambas primas da contribuinte exigiu fosse feita a prova documental ou subsidiária de ser a autora a consanguínea mais próxima da ex-contribuinte;

que, sendo herdeira e titular de um direito que o I.P.A.S.E. não lhe quer reconhecer, deseja pleiteá-lo judicialmente, fazendo a prova de consaguinidade;

que, não se aplica à espécie o decreto-lei n. 3.347, de 12 de junho de 1941, por não ter efeito retroativo e por prejudicar o direito adquirido, que lhe é garantido pelo decreto n. 24.563, de 3 de julho de 1934;

que, as supostas beneficiárias carecem do direito ao pecúlio porque o documento apresentado não se reveste de forma legal expressamente exigida pelo art. 47 do decreto acima citado;

Juntou procuração e os documentos de fls. 5 a 7.

Feitas as citações requeridas o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado apresentou a contestação de fls 15 a 17, alegando:

que a pretensão da autora não encontra apoio legal, em face do art 1.º do decreto-lei n. 1.907, de 26 de dezembro de 1939, que revogou, nos termos do seu art. 7.º as disposições do item IV, do art. 46 do decreto n. 24.563, de 3 de julho de 1934 em que se funda a pretensão da autora como tia da falecida contribuinte do Instituto réu, Amelia Ernestina Durand;

que, não colhe a alegação de inaplicável à espécie dos autos o citado decreto-lei n. 1.907, por ter sido promulgado posteriormente à verificação do óbito da aludida contribuinte, sobrinha da autora, pois o seu art. 6.º dá ao mesmo efeito retroativo, determinando a sua aplicação aos processos em curso;

que, segundo a jurisprudência firmada pelo Ministro do Trabalho, "os beneficiários declarados no censo da Comissão Organizadora do I.P.A.S.E., por segurado solteiro e sem herdeiros forçados, preterem os colaterais;

que, segundo o critério definitivamente adotado pelas decisões do Ministro do Trabalho, as declarações constantes das respostas do questionário do aludido censo da C.O. do Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado, dado o caráter oficial que revestem, são consideradas habéis para os efeitos da instituição de beneficiários referida no art. 47, do decreto n. 24.563.

Juntou os documentos de fls. 21 a 35.

Devidamente citadas, as primas da ex-contribuinte não contestaram a ação, no prazo legal, conforme a certidão de fls. 19.

A fls. 36 o ilustre Dr. Procurador da República subcreveu em todos os seus termos a contestação apresentada

pelo ilustre e brilhante defensor do I.P.A.S.E. pelos seus jurídicos fundamentos.

Observadas as formalidades legais foi proferido o despacho saneador de fls. 52 v. e 53.

Designada a audiência de instrução e julgamento compareceram o ilustre advogado da autora e o procurador do I.P.A.S.E. e o Dr. Procurador da República — (fls. 56 e 58).

Encontram-se apensados a estes o processo administrativo e junta por linha uma certidão.

Isto posto:

A autora, tia da ex-contribuinte Amelia Ernestina Durand, que faleceu no estado de solteira, pretende receber o pecúlio de sua sobrinha, por ser a sua consanguínea mais próxima, uma vez que a referida contribuinte não deixou ascendentes nem descendentes.

A ex-contribuinte, na forma da lei, instituiu como beneficiárias duas primas, mas, mesmo assim, a autora entende que o pecúlio deve lhe ser pago, porque o seu direito como tia pretere aos das beneficiárias que são primas.

No caso, entretanto, como sustentou com brilho e invulgar conhecimento do assunto o ilustre Procurador do I.P.A.S.E., antes de ser examinada a questão da procedência ou não da habilitação pleiteada pelas primas da contribuinte, deve ser esclarecida a situação isolada do direito da autora, como tia, ao pecúlio da sobrinha falecida.

Na contestação apresentada pelo DR. AUGUSTO NEIVA DE SÁ PEREIRA, — subscrita integralmente pelo Dr. Procurador da República por seus jurídicos fundamentos, — e na defesa feita por ele na audiência de instrução e julgamento ficou bem clara a situação.

Realmente, ninguém melhor que o Procurador do I.P.A.S.E. que funcionou neste processo poderia expor a este Juízo a evolução daquela Instituição, na qual tomou parte ativa e de grande responsabilidade, esclarecendo todos os pontos e invocando com grande propriedade a legislação e a doutrina relativas ao assunto.

Realmente, é razoável a jurisprudência firmada pelo Ministro do Trabalho, segundo a qual "os beneficiários declarados no censo da Comissão Organizadora do I.P.A.S.E., por segurado solteiro, e sem herdeiros forçados, preterem os colaterais.

Todavia, antes de ser decidido esse aspecto da questão deve ser examinado isoladamente o direito da autora ao pecúlio, em face da lei.

Dona Francisca Maria da Silva era tia da ex-contribuinte Amelia Ernestina Durand que faleceu no estado de solteira.

Pleiteara ela o recebimento do pecúlio de 10:000\$0 deixado pela sobrinha, quando foi publicado o decreto-lei n. 1.907, de 26 de dezembro de 1939, que estabeleceu:

Art. 1.º: "Além dos casos previstos no Código Civil, considera-se jacente a herança se o falecido, nacional ou estrangeiro, tiver sido solteiro ou viúvo e não houver deixado testamento, nem ascendente, descendente, ou irmãos herdeiros e sobreviventes, notoriamente conhecidos".

Art. 6.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e aplica-se aos processos em curso".

Como se vê, estava em curso o processo instaurado perante o I.P.A.S.E. pela autora quando foi promulgado o citado decreto, de modo que, a mesma, como tia, não

podia mais receber o pecúlio em face dos arts. 1.º e 6.º acima citados, uma vez que não foi instituída beneficiária.

Nem se diga que o decreto-lei acima referido não se aplica aos parentes que, antes da sua vigência, recebiam o pecúlio e tanto assim é que o art. 18 do decreto-lei n. 3.347, de 12 de junho de 1941 se referiu ao caso da herança jacente estabelecendo expressamente.

“Prescrito o direito dos beneficiários ao pecúlio, ou constituindo este herança jacente, sua importância será considerada receita eventual do I.P.A.S.E., prevista na alínea e do art. 40 do decreto-lei n. 2.865, de 12 de dezembro de 1940”.

Assim, se o decreto n. 1.907 não tivesse aplicação ao pecúlio do I.P.A.S.E. o decreto-lei n. 3.347 não teria previsto a hipótese da herança jacente.

Nessas condições, em face do decreto n. 1.907, de 26 de dezembro de 1939, que foi aplicado aos processos em curso, a autora como tia da contribuinte, que faleceu no estado de solteira, não poderia mais receber o pecúlio em face do art. 1.º do citado decreto-lei, uma vez que não foi instituída beneficiária.

Considerando, assim, e o mais que dos autos consta:

Julgo improcedente a ação, condeno a autora ao pagamento das custas e determino sejam observadas as formalidades legais.

Publique-se e registre-se.

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 1942. — *Aloysio Maria Teixeira*.

APOSENTADORIA — MOLÉSTIA CONTAGIOSA OU INCURÁVEL — REGIME ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1937

— *A Constituição de 1934, sumetia a um só e mesmo regime o funcionário que se invalidasse em consequência de acidente no serviço e o que contraísse moléstia contagiosa ou incurável que o inhabilitasse para o exercício do cargo.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 7.689

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n. 7.689 do Distrito Federal, em que são apelantes o Juízo e a União Federal e apelado Adamastor Pinto, acorda o Supremo Tribunal Federal em negar provimento às apelações, para confirmar a sentença apelada, nos termos dos votos proferidos e constantes das notas taquigráficas juntas, pagas na forma legal as custas.

Rio de Janeiro, 15 de junho de 1942. — *Laudo de Camargo*, presidente e relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro *Laudo de Camargo* — Adamastor Pinto, funcionário público aposentado, residente nesta

Capital, propôs uma ação ordinária contra a União Federal, afim de serem pagos os vencimentos anuais de 8:400\$0, que era quanto percebia e não a de 4:168\$1, quanto presentemente recebe em consequência da aposentadoria, motivada por moléstia contagiosa.

A Constituição Federal de 34, pelo inciso 6.º do art. 170 equiparou os acidentados aos atacados de moléstia contagiosa e incurável, como também o Estatuto do Funcionário Público.

Contestando, disse a União que aos vencimentos integrais só tinham direito os acidentados, não podendo o Estatuto reger hipóteses ocorridas antes do seu aparecimento.

O juiz, aceitando a tese defendida pelo autor, julgou procedente a ação, recorrendo, *ex-officio*.

Não se conformando, apelou a Fazenda, opinando a Procuradoria Geral nestes termos:

“Somos pelo provimento da apelação, de acordo com as razões do Dr. 2.º procurador regional. Acrescentamos, apenas, que ao parecer ali citado deu autoridade o egrégio Supremo Tribunal, admitindo a exegese pugnada (mandado de segurança n. 220).”

Rio, 30-10-41. — *Gabriel de R. Passos*, procurador geral da República”.

Com este relatório, passo os autos à revisão.
Rio, 6-11-41.

VOTO

O Sr. ministro *Laudo de Camargo* (relator) — A aposentadoria do autor, motivada por moléstia contagiosa, teve lugar no regime da Constituição de 34.

E por essa Constituição, segundo se vê do inciso 6.º do art. 170, o funcionário que se invalidasse em consequência de acidente ocorrido no serviço seria equiparado ao que fosse atacado de doença contagiosa ou incurável.

Após estabelecer os vencimentos integrais para o primeiro, qualquer que fosse o tempo de serviço, acrescentou que também seria aposentado o segundo, como que a dizer que, um e outro, teriam trato idêntico.

E nesta conformidade tem decidido o Supremo Tribunal.

Deste modo, nego provimento ao recurso *ex-officio* e à apelação.

VOTO

O Sr. ministro *Octavio Kelly* — O inciso 6.º do art. 170 da Constituição Federal de 1934, sob cuja vigência foi o autor aposentado, submete a um só e mesmo regime o funcionário que se invalida em consequência de acidente ocorrido em serviço e o que contrai moléstia contagiosa ou incurável que o inhabilita para o exercício do cargo. Quis o legislador assimilar um a outro, dada a incapacidade que a ambos surpreendeu no desempenho de encargos públicos. Distinguiu o legislador ditas formas de invalidez das que resultassem de outras enfermidades não contagiosas ou de cura possível, no inciso 4.º, para atribuir aos servidores em tais casos a totalidade dos vencimentos somente na hipótese de contarem mais de 30 anos de serviço efetivo. O intuito do constituinte ressalta da espe-

cificação que fez nos incisos 4.º e 6.º do citado art. 170, que encontraram melhor regulamentação no Estatuto dos Funcionários de 1939. E como a sentença assim o tivesse, com acerto, entendido, meu voto é para confirmá-la.

VOTO

O Sr. ministro Castro Nunes — O apelado era telegrafista com exercício na estação telegráfica de Natal, tendo sido aposentado, por estar tuberculoso, com base no art. 170, n. VI, da Constituição de 1934, então vigente.

O Tesouro concedeu-lhe vencimentos proporcionais ao seu tempo de serviço (14 anos, 16 meses e 19 dias).

Ele propôs ação, reclamando os vencimentos integrais do seu cargo e a sentença de primeira instância lhos concedeu.

A interpretação daquele preceito constitucional a ser aplicado ao caso destes autos, suscitou grandes dúvidas.

Dispondo que “o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doenças contagiosas ou incuráveis que os inhabilite para o serviço do cargo”, o que aí se prescreve é a equiparação das duas hipóteses mesmo quanto aos vencimentos da inatividade.

O ilustrado Dr. procurador geral da República, no seu brilhante parecer invocado e transcrito nas razões da defesa da União, contesta essa equiparação, entendendo, pelas razões que esplan, que o que se quis foi apenas estabelecer *também*, na hipótese de haver o funcionário adquirido moléstia contagiosa ou incurável seria aposentado.

Mas para isso não seria necessário o preceito. Porque estaria abrangida tal hipótese na regra geral da aposentação por invalidez. Se o funcionário que, por qualquer enfermidade que o inhabilite para a função, passa à inatividade, não haveria razão para excluir aquele cuja doença fosse contagiosa ou incurável. Donde a conclusão de que seria supérfluo mencionar tal hipótese, se o fim do preceito não fosse o de assegurar aos atingidos por tais infortúnios um tratamento de exceção.

Compreende-se, aliás, a razão humanitária da disposição. O funcionário que é obrigado a retirar-se da função, nem sempre está impedido de dedicar-se a outras atividades, podendo até obter com o repouso melhoras para a sua saúde comprometida. Mas o incurável e o que sofre de doença contagiosa são muito mais infortunados. O contágio de que são portadores lhes dificultará a obtenção de um emprego particular, além de despesas maiores que terão de fazer com o tratamento.

O preceito constitucional terá atendido a essa diversidade de situações.

E' certo que se tem entendido, entre os dois extremos, que somente a doença profissional, isto é, adquirida no serviço, poderia autorizar a concessão dos vencimentos totais.

Mas “doença profissional” é acidente, por equiparação doutrinária e legal. Desnecessário seria cogitar da hipótese mencionada na alínea segunda daquele dispositivo se fosse para dizer que a “doença contagiosa ou incurável” será somente a que provadamente sobrevier à investidura ou por efeito do desempenho do serviço, isto é, “doença profissional”.

Já existia em nossa legislação aquela equiparação. Não seria possível admitir que o legislador constituinte, na locução “em consequência de acidente ocorrido no serviço” quisesse referir-se apenas ao *acidentado-tipo*, com exclusão da doença adquirida no serviço, e em razão deste.

A hipótese é, portanto, outra. Não é a mesma. E' diversa. E' a daquele que não deve continuar na função pelo só fato de haver sido atacado de doença incurável ou contagiosa, hipótese, esta última, em que o interesse público de obstar a propagação da moléstia determina o afastamento.

Tanto é exato que a doença profissional é modalidade de acidente, que o Estatuto dos Funcionários Públicos, já na vigência da atual Constituição, que não reproduz a alínea segunda do dispositivo de 34, dispõe, equiparando ao acidente a moléstia profissional, *in verbis*: “O funcionário invalidado em consequência de *acidente* ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de *doença profissional* será aposentado com vencimentos ou remuneração, seja qual for o seu tempo de serviço” (art. 200).

A seguir, no art. 201, enumera certas doenças que, pela incurabilidade ou contágio (entre as quais a tuberculose ativa) determinam por igual o afastamento com vencimentos integrais.

Em tais casos, não é necessário o *nexo causal* só exível em se tratando de *doença profissional*. Basta o fato de ser portador de tais enfermidades o funcionário, sem necessidade de indagar se foi adquirida no serviço ou em razão deste.

O princípio é o mesmo já existente no texto constitucional de 34. Apenas se expressam no texto legal as entidades mórbidas mais expressivas da incurabilidade ou do contágio.

Quanto à tuberculose, se exige que seja aberta ou ativa, condição que se não mostra provada no caso dos autos e que não me parece necessária, porque o preceito a aplicar não é esse, apenas invocado como subsídio hermenêutico.

Ora, não se contesta que o apelado tenha sido aposentado por estar tuberculoso. Por isso mesmo, a sua aposentação se fez com base no art. 170, VI, da Carta então vigente.

Para mim basta isso.

Entretanto, há razões para supor que a moléstia tenha sido adquirida no serviço. E' certo que a prova teria de ser pericial, em termos que levassem a concluir pela correlação entre causa e efeito. Mas está certificado pelo chefe da repartição que o apelado trabalhava com dois colegas tuberculosos, nos pernoites a que era obrigado, servindo-se dos utensílios de que os mesmos se serviam. Ainda que desnecessária essa prova, nos termos já expostos, pois que não é necessário, nas aplicações da alínea segunda do antigo preceito constitucional, que a doença seja oriunda do serviço, serve a prova oficial feita para mostrar a procedência e justiça da causa do apelado.

Meu voto, acompanhando o do eminente Sr. ministro relator, é para negar provimento à apelação, confirmando a decisão proferida pelo Dr. Elmano Cruz, que bem examinou a espécie.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unanimemente.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Resultado de um inquérito

Um dos pontos de maior interesse da Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal foi a distribuição ao público de um questionário destinado a apurar sua opinião sobre vários aspectos da administração pública.

Pela primeira vez no país solicitou-se a manifestação do povo sobre as atividades administrativas do Governo.

A apresentação e explicação das finalidades do inquérito foram feitas na capa de cada questionário nos termos seguintes:

"Pela Constituição de 1937, o Governo Federal deve reorganizar os serviços públicos com o propósito de torná-los mais econômicos e eficientes.

E' uma visão de várias realizações do Estado Nacional neste particular que esta Exposição oferece ao povo brasileiro, para, informando-o, contar com sua colaboração.

O senhor pode colaborar também dando-nos a sua opinião sincera, baseada no que acaba de observar e noutros informes que porventura tenha.

Aproveite a oportunidade dizendo-nos o que pensa da orientação do Governo em outros importantes setores administrativos.

Para isso, basta responder aos quesitos que se seguem, certo de que as suas opiniões serão devidamente consideradas e poderão influir nos estudos de organização que estão sendo realizados a cada momento".

Durante o período de funcionamento da Exposição, foram distribuídos perto de 20.000 questionários e as respostas não demoraram a chegar, em quantidade suficiente para se ter uma boa amostra da opinião geral.

O trabalho de apuração e crítica das respostas dadas, que ficou a cargo da Divisão de Organização e Coordenação, prolongou-se por todo o mês de setembro e terminou em meados de outubro passado.

A tabela anexa, reproduzindo cada item do inquérito, dá, em percentagem, o resultado geral apurado. A simples vista desta tabela mostra quão satisfatório foi esse resultado. Afim de permitir uma interpretação mais rápida dos resultados, acham-se escritos em *itálico* as percentagens de respostas concordantes com a orientação geral seguida pelo D.A.S.P.

Os itens do inquérito foram feitos em forma afirmativa, podendo a pessoa escolher, dentre 5 tipos de resposta, aquela que melhor exprimisse sua opinião sobre as afirmações feitas. Estes tipos de respostas eram: "*Positivamente não*", "*Parece-me que não*", "*Não sei*", "*Parece-me que sim*" e "*Sim, sem dúvida*".

As respostas "*Positivamente não*" e "*Sim, sem dúvida*" seriam usadas apenas quando a pessoa tivesse perfeito conhecimento do assunto sobre que se manifestasse, devendo as demais corresponder a juízos ou opiniões não confirmados, ou ainda a desconhecimento absoluto do assunto.

Infelizmente, patenteou-se, na crítica feita, que não houvera, da parte das pessoas que responderam ao inquérito, uniformidade na escolha dos tipos de respostas. Assim, questionários havia que, apresentando a determinado item uma resposta do tipo "*Positivamente não*", continham, na parte reservada às observações, considerações de ordem puramente subjetiva sobre o assunto, demonstrando que a manifestação da pessoa baseara-se, exclusivamente, em juízos não confirmados.

Nestas condições, abandonou-se a idéia de fazer-se a apuração com base nos 5 tipos de resposta. Pareceu mais lógico reunir-se as respostas dos tipos 1 (*Positivamente não*) e 2 (*Parece-me que não*) num único tipo, o mesmo fazendo-se em relação às respostas do tipo 4 (*Parece-me que sim*) e 5 (*Sim, sem dúvida*), ficando-se, assim, com três tipos apenas que foram:

tipo A — reunindo as respostas que não concordavam com a afirmação do item;

tipo B — reunindo as respostas que concordavam com a afirmação do item; e

tipo C — correspondendo às abstenções de manifestação.

O público respondente foi dividido em duas categorias distintas: os servidores do Estado e os estranhos ao serviço público. Cada uma destas categorias foi, por sua vez, sub-dividida em dois grupos: o primeiro correspondente aos que já tivessem feito concurso para o serviço público e o segundo aos que não tivessem ainda feito concurso para o serviço público.

Obtiveram-se, desta forma, quatro tabelas, correspondentes:

1 — aos servidores do Estado que já tivessem feito concurso;

2 — aos servidores do Estado que não tivessem ainda feito concurso;

3 — aos estranhos ao serviço público que já tivessem feito concurso; e

4 — aos estranhos ao serviço público que não tivessem ainda feito concurso.

Somadas as tabelas 1 e 2, 3 e 4, 1 e 3, e 2 e 4, obtiveram-se 4 outras tabelas correspondentes:

5 — ao total dos servidores do Estado;

6 — ao total dos estranhos ao serviço público;

7 — ao total dos que já tivessem feito concurso;

8 — ao total dos que não tivessem ainda feito concurso.

Finalmente a soma das tabelas 5 e 6, forneceu a tabela 9, correspondente ao total das pessoas que responderam ao inquérito.

A divisão do público respondente, de acordo com as qualificações acima citadas é facilmente compreensível, uma vez que os servidores do Estado e as pessoas que já prestaram concurso para o serviço público teem ou tiveram um contacto mais íntimo com os vários problemas de administração e, de maneira geral, acham-se capacitadas para opinar, com maior conhecimento e valendo-se por vezes da própria experiência, sobre os assuntos tratados nos itens do inquérito.

A clareza da tabela anexa dispensa comentários elucidativos; limitar-nos-emos, assim, a tecer algumas considerações que valerão como comple-

mento da mesma. Essas considerações serão feitas na ordem dos itens do inquérito.

ITENS 1, 2, 3, 4 E 5

Dentre as funções exercidas pelos órgãos de administração, as relativas à organização de serviços eram, talvez, as menos conhecidas e compreendidas pelo público; isto porque, não agindo o órgão encarregado destas funções de maneira direta, nem sendo diretas as suas relações com o público em geral, como órgão de "staff" que é, as suas atividades eram acompanhadas apenas por pequenos grupos, interessados diretos nos resultados destas atividades, e pelos poucos estudiosos do assunto.

Se o inquérito de que tratamos tivesse sido realizado há alguns anos passados, é certo que não teriam sido tão satisfatórias as respostas aos itens 1, 2, 3, 4 e 5. O público geralmente desconfia do que desconhece e há uns três anos passados, salvo poucas exceções, era quase completo o desconhecimento, entre nós, dos assuntos relativos à organização. Os concursos e provas e os cursos de administração contribuíram de maneira eficaz para que estes conhecimentos fossem difundidos. Além disto, a quase totalidade das pessoas que responderam ao inquérito compareceram à Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal, exposição esta cujo valor informativo, no parecer de 91, 7% dos respondentes, foi negável.

Finalmente os ótimos resultados que veem sendo colhidos pelo Governo Federal, com a aplicação aos seus serviços dos princípios científicos da organização, destroem os argumentos dos mais aferrados aos "velhos métodos". Aliás, a ação do Governo Federal, em matéria de organização, não se tem feito sentir apenas em seus serviços; o D.A.S.P., por solicitação dos Governos Estaduais, tem colaborado efetivamente nas reformas administrativas levadas a termo em vários estados da União. Daí a razão do item 5 do inquérito.

As altas percentagens obtidas nos 5 primeiros itens do inquérito são uma prova insofismável de que não existe mais, da parte do público, incompreensão dos processos científicos que o Governo vem adotando na organização e reorganização de seus serviços.

ITENS, 6, 7 E 13

A desmoralização de muitos dos concursos realizados no passado fizeram com que a própria

DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS DADAS AOS ITENS

(9/

ITENS	SERVI		
	Fizeram concurso (1)		
	A	B	C
1. As recentes organizações e reorganizações de serviços e repartições públicas no Brasil tem produzido economia e eficiência.....	12,3	81,6	6,1
2. E' conveniente a existência de órgãos permanentes, especializados em trabalhos de organização e reorganização de repartições e serviços públicos.....	2,3	97,7	—
3. Cada repartição ou serviço deve ter autoridade para, sem consulta a órgãos especializados, decidir sobre a organização e os métodos de trabalho que mais lhe convem.....	79,1	18,5	2,4
4. A interferência, noutra repartição, de órgãos especializados em organização deveria dar-se somente quando houvesse solicitação da repartição interessada.....	71,1	26,5	2,4
5. A ação dos órgãos a que se refere o item 2 deve estender-se às autarquias, aos Estados, Territórios, e Municípios, desde que haja solicitação, nesse sentido, afim de que se consiga uniformidade e harmonia de princípios de administração, em todo o território nacional.....	3,3	95,8	0,9
6. Os funcionários públicos devem ser selecionados por concurso.....	2,3	96,8	0,9
7. Há moralidade nos concursos atualmente realizados para preenchimento de vagas no serviço público.....	8,1	78,2	13,7
8. As promoções de funcionários devem obedecer somente ao critério de antiguidade.....	88,1	10,0	1,9
9. As promoções de funcionários devem obedecer somente ao critério de merecimento.....	81,0	17,6	1,4
10. As promoções de funcionários devem obedecer, parte ao critério do merecimento, parte ao da antiguidade.....	19,5	77,2	3,3
11. E' conveniente fazer despesas para aperfeiçoar os servidores do Estado.....	2,9	95,2	1,9
12. Os cursos de administração mantidos pelo Governo devem ser franqueados a qualquer pessoa.....	17,0	77,2	5,8
13. Há suficiente publicidade dos concursos e provas para preenchimento de vagas no serviço público.....	30,5	68,1	1,4
14. O serviço público brasileiro oferece aos jovens de inteligência e carater boas oportunidades para fazer carreira, atingir posições de destaque e bem servir a nação.....	17,0	77,3	5,7
15. Cada repartição deve ser encarregada de efetuar as compras do material destinado a seu uso.....	75,8	21,3	2,9
16. As compras de material para as repartições do Governo devem ser efetuadas por intermédio de um único órgão, especializado em operações comerciais.....	16,6	80,1	3,3
17. Cada repartição deve ter a faculdade de escolher o modelo e a qualidade do material de seu uso....	67,8	29,4	2,8
18. Se várias repartições utilizam determinado material, este deverá ser do mesmo modelo e qualidade para todas essas repartições.....	12,3	84,9	2,8
19. E' acertada a orientação de empregar dinheiros públicos na construção de edifícios adequados a instalação de serviços do Estado.....	1,8	94,9	3,3
20. Deve haver, para elaborar o orçamento, um órgão especializado, encarregado de estudar permanentemente o melhor emprego dos dinheiros públicos.....	1,8	97,7	0,5
21. Esse órgão deve ter poderes para, também permanentemente, verificar se as repartições e serviços públicos bem executam o orçamento.....	3,3	95,8	0,9
22. O órgão, a que se referem os dois itens anteriores deve ficar diretamente subordinado ao Presidente da República.....	7,1	89,1	3,8
23. Esta exposição proporciona ao público informações interessantes sobre as atividades de organização do Governo Federal.....	3,3	94,8	1,9

CONVENÇÕES

A — Respostas não concordantes com as afirmações contidas nos itens

B — Respostas concordantes com as afirmações contidas nos itens

C — Abstenções de manifestação.

DO INQUÉRITO REALIZADO PELO D. A. S. P.

DORES DO ESTADO						ESTRANHOS AO SERVIÇO PÚBLICO									Total dos que fizeram concurso			Total dos que não fizeram concurso			TOTAL GERAL		
Não fizeram concurso			Total dos Servidores do Estado			Fizeram concurso			Não fizeram concurso			Total dos estranhos ao Serviço Público			(7)			(8)			(9)		
(2)			(5)			(3)			(4)			(6)											
A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
16,6	66,8	16,6	13,2	78,5	8,3	7,0	81,5	11,5	10,7	73,4	15,9	9,5	75,9	14,6	10,7	81,6	7,7	12,0	71,9	16,1	11,3	77,2	11,5
3,8	88,8	7,4	2,6	95,9	1,5	—	97,7	2,3	3,7	92,6	3,7	2,6	94,1	3,3	1,7	97,6	0,7	3,7	91,8	4,5	2,6	95,0	2,4
70,4	24,1	5,5	77,4	19,6	3,0	83,8	13,8	2,4	68,1	26,6	5,3	73,1	22,6	4,3	80,5	17,1	2,4	68,6	26,1	5,3	75,2	21,1	3,7
50,0	46,3	3,7	66,7	30,6	2,7	67,9	26,4	5,7	58,5	35,1	6,4	61,5	32,3	6,2	70,2	26,5	3,3	56,6	37,6	5,8	64,1	31,5	4,4
5,6	88,8	5,6	3,8	94,3	1,9	3,4	92,0	4,6	4,2	93,1	2,7	4,0	92,7	3,3	3,3	94,7	2,0	4,6	92,2	3,2	3,9	93,5	2,6
1,9	90,7	7,4	2,2	95,5	2,3	3,5	93,0	3,5	7,0	92,5	0,5	5,9	92,7	1,4	2,7	95,6	1,7	5,8	92,2	2,0	4,1	94,1	1,8
11,0	55,7	33,3	8,7	73,6	17,7	8,0	69,0	23,0	17,0	53,7	29,3	14,2	58,5	27,3	8,1	75,5	16,4	15,7	54,1	30,2	11,5	65,9	22,6
88,8	9,3	1,9	88,3	9,8	1,9	89,6	5,8	4,6	88,8	3,7	7,5	89,1	4,3	6,6	88,6	8,7	2,7	88,8	5,0	6,2	88,8	7,0	4,2
72,2	24,1	3,7	79,3	18,9	1,8	72,4	20,7	6,9	53,7	40,4	5,9	59,7	34,1	6,2	78,6	18,4	3,0	57,8	36,9	5,3	69,3	26,6	4,1
11,1	74,1	14,8	17,8	76,6	5,6	14,9	83,9	1,2	16,5	76,1	7,4	16,0	78,6	5,4	18,1	79,2	2,7	15,3	75,6	9,1	16,8	77,7	5,5
1,9	92,6	5,5	2,7	94,7	2,6	2,3	94,2	3,5	5,9	90,9	3,2	4,7	92,1	3,2	2,7	95,0	2,3	4,9	91,4	3,7	3,7	93,3	3,0
14,8	79,7	5,5	16,6	77,7	5,7	11,5	86,2	2,3	12,3	85,6	2,1	12,0	85,8	2,2	15,4	79,9	4,7	12,8	84,3	2,9	14,3	81,8	3,9
27,8	51,8	20,4	29,8	64,9	5,3	33,3	57,4	9,3	42,6	42,5	14,9	39,7	47,2	13,1	31,2	65,1	3,7	39,3	44,6	16,1	34,8	56,0	9,2
14,8	79,6	5,6	16,6	77,7	5,7	11,5	81,6	6,9	20,7	68,1	11,2	17,8	72,4	9,8	15,5	78,5	6,0	19,4	70,7	9,9	17,2	75,0	7,8
55,6	27,8	16,6	71,7	22,6	5,7	67,8	27,5	4,7	62,2	32,0	5,8	64,1	30,5	5,4	73,6	23,1	3,3	60,7	31,0	8,3	67,7	26,7	5,6
11,1	75,9	13,0	15,4	79,3	5,3	13,8	82,7	3,5	13,3	79,8	6,9	13,5	80,7	5,8	15,8	80,8	3,4	12,9	78,9	8,2	14,5	80,0	5,5
42,5	50,1	7,4	62,6	33,6	3,8	55,1	41,4	3,5	48,4	45,2	6,4	50,6	44,0	5,4	64,1	32,9	3,0	47,1	46,3	6,6	56,5	38,9	4,6
14,7	74,2	11,1	12,9	82,6	4,5	14,9	79,4	5,7	17,0	75,0	8,0	16,4	76,4	7,2	13,1	83,2	3,7	16,5	74,8	8,7	14,6	79,5	5,9
—	96,3	3,7	1,6	95,0	3,4	5,7	89,7	4,6	6,4	86,7	6,9	6,1	87,7	6,2	3,0	93,3	3,7	5,0	88,8	6,2	3,9	91,3	4,8
1,9	98,1	—	1,8	97,8	0,4	1,2	96,5	2,3	3,2	94,7	2,1	2,5	95,3	2,2	1,7	97,3	1,0	2,8	95,6	1,6	2,2	96,5	1,3
1,9	94,3	3,8	3,0	95,5	1,5	4,6	91,9	3,5	3,7	93,6	2,7	4,0	93,1	2,9	3,7	94,7	1,6	3,2	93,9	2,9	3,5	94,3	2,2
5,6	88,9	5,5	6,8	89,0	4,2	12,6	79,3	8,1	7,4	86,2	6,4	9,0	84,1	6,9	8,6	86,4	5,0	7,0	86,8	6,2	7,9	86,5	5,6
5,6	85,2	9,2	3,8	92,8	3,4	3,5	93,0	3,5	4,8	89,4	5,8	4,4	90,5	5,1	3,4	94,2	2,4	5,0	88,4	6,6	4,1	91,7	4,2

As porcentagens correspondentes às respostas concordantes com a orientação geral seguida pelo D. A. S. P. acham-se escritas em *itálico*.

instituição do concurso caísse em completo desprestígio no Brasil. Os interesses eleitorais, sobrepujando os próprios interesses da administração, não permitiam que uma atitude definitiva de moralização fosse tomada em relação aos concursos para o serviço público.

Em tal ambiente não seria possível ao povo, em geral, distinguir se o erro era do processo de seleção ou se este erro existia apenas na aplicação do processo. E assim, eram poucos os simpatizantes dos concursos para o funcionalismo.

A realização dos grandes concursos para vários cargos do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e para dactilógrafos do Serviço Público Federal encontrou ainda um ambiente de desconfianças e dúvidas. Não faltou quem assegurasse que, "como sempre, os lugares já estavam reservados para os protegidos". Desde o início porém, desde a abertura das inscrições, verificou-se que estes concursos obedeciam a novos métodos e que a condição essencial para o êxito desse empreendimento estava assegurada: havia da parte de seus organizadores a vontade de acertar. Realizaram-se estes concursos e foi completo o sucesso alcançado. Houve críticas é verdade, mas, na maioria, críticas construtivas, bem diferentes das fundamentadas razões que anteriormente eram apresentadas contra os concursos.

O primeiro passo, o mais difícil, fora dado: tinham sido realizados dois concursos que estavam acima de qualquer tentativa de desmoralização.

De 1937 até 1941, em 5 anos apenas, realizaram-se, para o serviço público federal, 225 concursos e provas de habilitação; inscreveram-se nestes concursos e provas 57.349 candidatos e o recrutamento, que dantes era feito apenas no Distrito Federal, estendeu-se aos Estados e, hoje, funcionam 20 postos de inscrição distribuídos por todo o país.

O número sempre crescente de candidatos que se inscrevem nos concursos para o serviço público (média diária de 99,53, alcançada em 1941) já era uma prova de que o concurso se acha definitivamente consagrado como meio de seleção de pessoal para os serviços do Governo.

Consagrado que se acha o concurso, resta saber se há, na sua realização, moralidade. Foi esta a questão que o item 7 propôs ao público.

Comparando respostas dadas aos itens 6 e 7, verificaremos que há, entre elas, um desnivelamento chocante, quase acusatório. Realmente, se ao todo, 94,1% dos respondentes afirmam

ser o concurso o meio ideal para selecionar os servidores do Estado e apenas 65,9% asseguram haver moralidade nesses concursos, os mais apressados poderiam deduzir que 28,2% das pessoas que responderam ao inquérito fazem uma acusação direta aos concursos ora realizados para o serviço público.

Se, porém, examinarmos com mais atenção a tabela, verificaremos que as abstenções de manifestação atingiram, no item 7, a 22,6%. Estas abstenções constituem a principal razão de as percentagens de respostas favoráveis a este item não terem nunca alcançado 80 %.

Considerando agora o item 7 do ponto de vista das respostas não concordantes, veremos que estas variam de 8,0 a 17,0%.

Ainda assim não parecerá muito satisfatório este resultado, mas lembremo-nos de que as respostas do tipo "A" (discordantes) compreendem não só a negação total do que diz o item (*positivamente não*), como as dúvidas com tendências para a negativa (*parece-me que não*).

Apurando, em separado para o item 7, as respostas desses 2 tipos (*positivamente não* e *parece-me que não*) obtivemos o seguinte resultado para o total de respondentes:

Positivamente não: 4,8%

Parece-me que não: 6,7%

Finalmente, poucos, dentre os que declararam não haver moralidade nos concursos, apresentavam justificativa de sua afirmação e os que o fizeram não conseguiram argumentos convincentes.

Transcrevemos abaixo três dessas justificativas, pelas quais se poderá ver quais as "razões" que levaram as pessoas que preencheram esses questionários a declarar não haver moralidade nos concursos para o Serviço Público.

1.^a

"Apesar do rigor do D.A.S.P., ainda não há moralidade nos concursos; quanto à classificação ainda impera o pistolão, as mulheres sempre ganham".

2.^a

"Quanto à afirmativa 7, lamento não ter ainda certeza absoluta para crer na moralidade completa dos concursos. Aplaudo, entretanto, o D.A.S.P. por tê-los moralizado em 90 %. Essa incerteza é motivada, por "certas" ocorrências que me são contadas juntinho ao ouvido..."

3.^a

"Nos concursos e provas de habilitação acontece às vezes que um ou mais examinadores conhecem os candidatos e até mesmo as suas caligrafias, dando margem a favorecer, quando amigos, ou externar os seus requintes de vingança, quando inimigos".

Esta mesma pessoa conclue seus comentários propondo uma solução:

"Como evitar? Criando uma secção de recepção de queixas e reclamações. Examinar os examinadores e seus antecedentes".

Como se pode ver as "razões" apresentadas são falhas, são meras suposições e podem ser facilmente destruídas.

À afirmativa de que "as mulheres sempre ganham" na classificação, poderemos contrapor uma série de classificações em concurso.

A pessoa que fez tal afirmação veria, talvez espantada, que, salvo em concursos para determinadas carreiras correspondentes a profissões universalmente reconhecidas como mais apropriadas ao sexo feminino, as mulheres raramente ocupam os primeiros lugares na classificação.

Quanto às "certas ocorrências contadas juntinho ao ouvido", dispensamos o comentário, apenas assinalaremos que a maioria das "razões" contra os concursos se baseiam em "provas" desta natureza.

Finalmente passemos à última razão que, se não é mais verdadeira do que as primeiras, é, ao menos, mais lógica.

Realmente, em casos especiais, é possível a um examinador reconhecer a letra de um determinado candidato.

Ignora, porem, a pessoa que fez esta afirmação, que as medidas que propôs para evitar o perigo do protecionismo, nestes casos especiais, já foram adotadas há longo tempo e que já se encontram mesmo aperfeiçoadas.

Qualquer candidato tem o direito de, após a correção e o julgamento feitos pela Banca Examinadora, ver a sua prova. Pode o candidato verificar a aplicação do critério de julgamento, estabelecido pela Banca, à sua prova e caso note falhas nesta aplicação, recorrer ao Diretor da D.S. A banca examinadora, chamada a se manifestar sobre as razões aduzidas pelo candidato, apresenta ao Diretor o seu parecer. Finalmente, o Diretor da D.S., à vista da prova e tendo em

consideração as razões do candidato e o parecer da banca examinadora, faz o julgamento definitivo da prova do candidato, alterando ou mantendo o grau a ela atribuído.

Poucos sabem que a Divisão de Seleção possui um cadastro completo de todos os professores de escolas do Distrito Federal e de alguns Estados; neste cadastro constam ainda os nomes de outras pessoas especializadas em assuntos não lecionados em nossas escolas. Junto ao nome de cada um desses professores e especialistas, veem-se acumulando, há alguns anos, as informações que a D.S. tem obtido relativamente à capacidade moral e profissional desses possíveis examinadores.

Se apesar de todo o cuidado que é tomada na escolha dos membros de uma banca examinadora, algum dos examinadores não corresponde à confiança nele depositada, o D.A.S.P. age, como há pouco tempo agiu em caso desta natureza: destitue o examinador de suas funções, anula a prova em que se verificou ter havido irregularidades e procede à abertura de um inquérito para apurar as responsabilidades.

Felizmente tais casos são raríssimos, o que vem provar ser boa a orientação adotada pela Divisão de Seleção para a escolha dos examinadores.

A publicidade dos concursos e provas realizados pelo D.A.S.P. tem sido feita, na medida do possível. Publicações são feitas no *Diário Oficial*, em vários jornais da Capital e dos Estados e, finalmente, notícias diárias são dadas pela "Hora do Brasil".

A baixa percentagem de respostas favoráveis obtidas no item 13 vem demonstrar porem, a necessidade de se intensificar essa publicidade.

Recentemente foi organizada, na Divisão de Seleção, a Secção de Recrutamento; a esta Secção caberá pôr em prática novos e mais eficientes processos de publicidade.

ITENS 8, 9 E 10

O problema da promoção do pessoal no Serviço Público é dos que maiores dificuldades de resolução apresentam.

Sem dúvida, o ideal seria que, para efeito de promoção do pessoal, se considerassem exclusivamente a eficiência e a capacidade demonstradas pelos funcionários no serviço. Contudo até o presente, não se encontrou uma forma de apuração da

eficiência que não se baseasse preponderantemente em critérios subjetivos.

Um estudo dos processos de apuração da eficiência adotados em alguns países estrangeiros e dos aconselhados pelas maiores autoridades em administração, mostra-nos que nenhum deles consegue fugir à influência do critério pessoal do apurador. Para algumas profissões, as que compreendem somente trabalhos de natureza mecânica, é possível avaliar-se a eficiência do trabalhador, tomando-se em conta apenas a quantidade de trabalho produzido e o tempo. Quando, porém, o trabalho é de natureza intelectual e das mais diversas espécies, a avaliação da eficiência não poderá mais ser feita nas bases citadas.

Um treinamento intensivo das pessoas encarregadas de apurar a eficiência dos trabalhadores, contribuirá em muito para reduzir as falhas de tais processos.

No Brasil, onde só agora se tem cogitado da questão do treinamento do servidor do Estado, e onde ainda, por vezes se fazem sentir algumas influências do longo período de desorganização em que esteve o serviço público a aplicação total do sistema do mérito às promoções teria de ficar dependendo da resolução de outros problemas correlatos.

Um grande passo, contudo, foi dado neste sentido ao adotar-se o sistema mixto de promoções (parte por merecimento parte por antiguidade), sistema este que, na situação atual do serviço público civil é sem dúvida o mais aconselhável.

Os itens 8, 9 e 10 do inquérito, que se referem às promoções foram talvez os mais comentados, sendo que a maioria desses comentários situaram o problema nas condições acima expostas.

Verifica-se, tendo em vista a tabela, que a grande maioria, 77,7%, opina pelo sistema misto.

ITENS 11 E 12

A seleção baseada no sistema do mérito tem contribuído sensivelmente para melhorar o elemento humano no serviço público; contudo a percentagem de servidores selecionados nesta base é ainda pequena em relação ao total dos indivíduos que servem ao Estado.

A necessidade de uma medida de valorização que se estendesse a todos os funcionários e extra-numerários fez com que o problema do aperfeiço-

amento do pessoal fosse incluído no plano de realizações imediatas do Governo.

Até 1941, coube à antiga Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento cuidar desse problema; contudo a ininterrupta e crescente intensidade dos trabalhos relativos à seleção fazia com que a parte referente ao aperfeiçoamento fosse sacrificada. Em setembro de 1941, foi a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento desdobrada em duas divisões: a Divisão de Seleção e a Divisão de Aperfeiçoamento.

As vantagens deste desdobramento logo se fizeram sentir; as medidas relativas ao aperfeiçoamento, que em sua maioria estavam ainda por se realizar, foram imediatamente transformadas em realidade.

Até o presente momento, tem-se dedicado mais ativamente a D.A. ao treinamento extra-funcional dos servidores do Estado, treinamento que é feito em cursos gratuitos. Constituindo estes cursos uma iniciativa de interesse geral no campo da educação, tem sido permitida, na medida do possível, a matrícula de pessoas estranhas ao serviço público.

No primeiro semestre de 1942, as matrículas nos cursos de administração atingiram a 1.117, número este superior ao atingido pelas matrículas nos diversos institutos de ensino superior do Distrito Federal.

Outras medidas relativas ao treinamento, em geral, do servidor do Estado serão proximamente postas em prática pela Divisão de Aperfeiçoamento.

As percentagens de respostas favoráveis aos itens 11 e 12 dispensam qualquer comentário sobre a opinião do povo em relação às medidas que veem sendo adotadas pelo Governo para aperfeiçoamento dos servidores públicos.

ITEM 14

Com a instituição, em 1936, das carreiras profissionais no serviço público, novas perspectivas abriram-se aos servidores do Estado. A função pública, desde essa época, deixou de ser "o último recurso" do indivíduo desempregado.

A situação de desprestígio em que se encontrava a função pública pode ser atestada pelos que a observaram de perto há uns dez anos passados e acha-se fartamente documentada em obras de vários autores nacionais.

O funcionário displacente, mal pago, ou, então, o protegido político eram dos temas favoritos dos contistas brasileiros.

A situação porem, mudou e mudou muito; hoje, no mercado de trabalho, o Estado comparece como um dos maiores e melhores empregadores; nas funções ditas de escritório não há praticamente concorrência ao Estado, e se, em relação às funções técnicas e especializadas, nem sempre a maior oferta é a do Estado, este oferece condições de estabilidade e garantia que nenhum outro empregador oferece.

As carreiras do serviço público entram, hoje, nas cogitações dos jovens, como uma profissão a seguir, em plano equivalente ao das carreiras liberais e militares.

Por outro lado, a posição social de qualquer servidor do Estado é sensivelmente superior à de ocupantes de cargos do mesmo nível em outros setores de atividade.

Estas são as razões por que a concorrência aos concursos cresce de ano para ano e os cursos de divulgação de conhecimentos relativos à administração, mantidos pelo Governo e por particulares, são cada vez mais procurados.

De acordo com as considerações acima estão 75,0% dos respondentes ao inquérito, conforme se pode verificar pelas respostas dadas ao item 14.

ITENS 15, 16, 17 E 18

As compras de material para uso das repartições públicas constituíram, por muito tempo, um meio pelo qual pessoas menos escrupulosas auferiam lucros em detrimento da economia do Estado. Além disto, sendo permitido a cada repartição realizar as compras do material de que necessitava, acontecia que os preços unitários de mesmas espécies de artigos variavam de maneira alarmante, não sendo raro que uma repartição pagasse duas, três ou mais vezes o valor pelo qual o artigo era vendido a particulares.

As primeiras medidas para racionalização do processo de compras para o Governo foram tomadas depois de 1930.

Em 1931, era criado um órgão que deveria centralizar as compras para todos os serviços públicos — a Comissão Central de Compras. Em 1940, tendo-se verificado certas deficiências na C.C.C., foi esta extinta e criado, para substituí-la, o Departamento Federal de Compras com atribui-

ções mais amplas do que as atribuídas ao órgão extinto.

Paralelamente à centralização das compras, cuidava-se da padronização do material.

A centralização das compras, além de permitir a maior fiscalização desta operação, fez com que o Governo passasse a ser um dos maiores compradores e que, portanto, houvesse na praça, em geral, o interesse de bem servi-lo.

A padronização do material é um problema que se entrosa e se completa com o da centralização das compras. Realmente, se as compras são centralizadas mas cada repartição exige, em relação a cada espécie de material, um determinado tipo, o órgão central de compras passa a ser um mero intermediário, acarretando o que todo intermediário acarreta em operações comerciais: maior dispêndio. Se, porem, os tipos são uniformes, o órgão central de compras, reunindo todos os pedidos das repartições, poderá obter, dado o vulto do negócio que se propõe realizar, grande redução nos preços.

A padronização, aliás, não se limita apenas a unificar os tipos de material, mas, sobretudo, cuida de idealizá-los na base de sua aplicação aos serviços.

As particularidades relativas ao problema do abastecimento de material às repartições públicas são em geral, desconhecidas do público; assim sendo, podem-se considerar como altamente satisfatórias as respostas dadas aos itens 15, 16, 17 e 18, que tratam do assunto, tanto mais quanto as porcentagens mais elevadas correspondem àqueles que mais devem conhecer o problema: os servidores do Estado e as pessoas que já prestaram concursos para o serviço público.

ITEM 19

A instalação conveniente das repartições é um dos problemas compreendidos pela racionalização dos serviços públicos.

E' inegável que num ambiente apropriado à natureza do trabalho a ser executado poder-se-á conseguir maior índice de eficiência, quer pela ordem que se poderá dar aos trabalhos, quer ainda pelo conforto que terá o servidor no desempenho de suas atribuições.

Contudo, não basta dotar os órgãos da administração pública de instalações adequadas; necessário se torna, também, considerar a localização desses órgãos, uns em relação aos outros.

Estes aspectos da questão teem sido devidamente considerados pelo Governo e a construção dos grandes edifícios ministeriais é uma prova de que caminhamos rapidamente para a solução desse problema.

Centralizadas em um único edifício as várias repartições de um mesmo ministério, maior eficiência e maior controle poderão ser obtidos nos serviços de pessoal, material, comunicações, etc.

Por outro lado a localização dos edifícios ministeriais em áreas próximas uma das outras facilitará a intercomunicação entre repartições de ministérios diversos bem como o trabalho de pessoas que teem de tratar de interesses cuja solução depende de várias repartições ou de vários ministérios.

A alta porcentagem de respostas favoráveis obtidas no item 19 mostra que esse problema é perfeitamente compreendido pelo povo, em geral.

ITENS 20, 21 E 22

A elaboração do orçamento constitue um verdadeiro programa de Governo; o orçamento determina, em dinheiro, o que o Governo pretende fazer pelo povo e a importância com que este deverá contribuir para o Governo. Daí a relevância que este problema representa para a administração pública.

Essa relevância, contudo, não era reconhecida entre nós e, geralmente, as comissões encarregadas

da elaboração da proposta orçamentária eram improvisadas às pressas e, quase sempre, limitavam-se a aprovar as propostas ministeriais.

A necessidade da existência de um órgão, permanente e especializado, encarregado da elaboração da proposta orçamentária, foi reconhecida pela Constituição de 1937.

Em face do disposto no art. 67 da Constituição, o decreto-lei n. 579, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público, referindo-se à Divisão do Orçamento, que viria a integrar este Departamento, dispôs;

“Até que seja organizada 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.”

O problema, contudo não se resume em elaborar o orçamento; necessário se torna que sua execução seja feita nas condições previstas. Para fiscalizar a execução do orçamento é evidente que o órgão mais indicado será o que elaborou a proposta orçamentária.

O sistema do orçamento previsto pela Constituição de 1937 não foi ainda posto inteiramente em prática; contudo, pode-se adiantar, pelas respostas dadas nos itens 20, 21, 22, que as vantagens obtidas até aqui já conseguiram a adesão do povo que, em porcentagem raramente inferior a 90%, manifestou-se favoravelmente a este sistema.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Uma decisão humana

Recente decisão do Chefe do Governo, aprovando exposição de motivos do D.A.S.P., constituiu ato de lúdima justiça e equidade, que de maior expressão se revestiu pelos sentimentos humanos que o ditaram.

Mais se realça a benemerência quando se reconhece espontaneamente adotada pela autoridade, no silêncio do trabalho construtivo em defesa dos interesses nacionais e coletivos, mas sem esquecer os problemas individuais, agravados

muitas vezes por situações difíceis e merecedoras de soluções equânimes.

Ao caso aludiu a exposição de motivos número 2.639, de 14-9-42, do D.A.S.P., publicada no Diário Oficial de 30-9-42.

O fato, em suma, é que determinado escrivão foi aposentado, por invalidez, em 1934, nos termos do item 6.º do art. 170 da Constituição daquele ano. À vista da interpretação dada pelo Tesouro Nacional e aceita pelo Tribunal de

Estes aspectos da questão teem sido devidamente considerados pelo Governo e a construção dos grandes edifícios ministeriais é uma prova de que caminhamos rapidamente para a solução desse problema.

Centralizadas em um único edifício as várias repartições de um mesmo ministério, maior eficiência e maior controle poderão ser obtidos nos serviços de pessoal, material, comunicações, etc.

Por outro lado a localização dos edifícios ministeriais em áreas próximas uma das outras facilitará a intercomunicação entre repartições de ministérios diversos bem como o trabalho de pessoas que teem de tratar de interesses cuja solução depende de várias repartições ou de vários ministérios.

A alta porcentagem de respostas favoráveis obtidas no item 19 mostra que esse problema é perfeitamente compreendido pelo povo, em geral.

ITENS 20, 21 E 22

A elaboração do orçamento constitue um verdadeiro programa de Governo; o orçamento determina, em dinheiro, o que o Governo pretende fazer pelo povo e a importância com que este deverá contribuir para o Governo. Daí a relevância que este problema representa para a administração pública.

Essa relevância, contudo, não era reconhecida entre nós e, geralmente, as comissões encarregadas

da elaboração da proposta orçamentária eram improvisadas às pressas e, quase sempre, limitavam-se a aprovar as propostas ministeriais.

A necessidade da existência de um órgão, permanente e especializado, encarregado da elaboração da proposta orçamentária, foi reconhecida pela Constituição de 1937.

Em face do disposto no art. 67 da Constituição, o decreto-lei n. 579, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público, referindo-se à Divisão do Orçamento, que viria a integrar este Departamento, dispôs;

“Até que seja organizada 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.”

O problema, contudo não se resume em elaborar o orçamento; necessário se torna que sua execução seja feita nas condições previstas. Para fiscalizar a execução do orçamento é evidente que o órgão mais indicado será o que elaborou a proposta orçamentária.

O sistema do orçamento previsto pela Constituição de 1937 não foi ainda posto inteiramente em prática; contudo, pode-se adiantar, pelas respostas dadas nos itens 20, 21, 22, que as vantagens obtidas até aqui já conseguiram a adesão do povo que, em porcentagem raramente inferior a 90%, manifestou-se favoravelmente a este sistema.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Uma decisão humana

Recente decisão do Chefe do Governo, aprovando exposição de motivos do D.A.S.P., constituiu ato de lúdima justiça e equidade, que de maior expressão se revestiu pelos sentimentos humanos que o ditaram.

Mais se realça a benemerência quando se reconhece espontaneamente adotada pela autoridade, no silêncio do trabalho construtivo em defesa dos interesses nacionais e coletivos, mas sem esquecer os problemas individuais, agravados

muitas vezes por situações difíceis e merecedoras de soluções equânimes.

Ao caso aludiu a exposição de motivos número 2.639, de 14-9-42, do D.A.S.P., publicada no Diário Oficial de 30-9-42.

O fato, em suma, é que determinado escrivão foi aposentado, por invalidez, em 1934, nos termos do item 6.º do art. 170 da Constituição daquele ano. À vista da interpretação dada pelo Tesouro Nacional e aceita pelo Tribunal de

Contas, foi-lhe atribuído provento integral. Mais tarde, diante do disposto na Circular n. 9.701, de 2-1-36, da Secretaria da Presidência da República, foi revisto seu processo de aposentadoria, fixando-se o provento proporcionalmente ao tempo de serviço. Dessa forma, o aposentado, que percebia 920\$0 mensais, passou a perceber 404\$7, ou sejam 11:040\$0 e 4:856\$6 anuais, respectivamente. Com essa redução, ficou com um débito de 35:022\$0, correspondente à diferença recebida a mais no período de 1934 a 1941. Falecendo o aposentado em outubro do ano anterior, a situação da viúva se agravou, responsabilizada que ficou pelo débito em apreço, motivo por que pediu o cancelamento da dívida de 35:022\$0.

O Ministério competente esclareceu não ter havido culpa por parte do aposentado, que recebeu, de boa fé, o provento que lhe foi fixado pelo Tesouro. Mas, reconhecendo embora a situação difícil em que se encontra a interessada, informou que o pedido não tem amparo legal.

Como vimos, solicitou aquela viúva um ato de graça no sentido de lhe ser perdoado o débito referente ao pagamento a mais, feito ao marido. E' bem de ver, no entanto, que o Poder Público, no julgamento de recursos e na decisão de questões que lhe são submetidas, não se obriga ao limite, muitas vezes acanhado, dos termos do pedido, nem à bitola dos argumentos apresentados. Deve, antes, estudar os assuntos do ponto de vista geral, analisando, em todos seus aspectos, a legitimidade e a justiça do ato contra o qual se recorre, e suprimindo, se necessário, a deficiência dos argumentos expendidos. E' a lição de Fritz Fleiner (*Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. espanhola de S. A. Gendin, Ed. Labor S.A., Barcelona, 1933, pág. 187).

E' este, justamente, um dos traços distintivos entre o processo judicial e o processo administrativo. Naquele, o juiz não pode decidir ultra petita; neste, a autoridade não encontra peias nos termos do que lhe pedem. Ao Estado não interessa, propriamente, saber o que é pedido, mas precipuamente, saber o que é devido.

Nesta conformidade, cumpre analisar, antes de tudo, a situação jurídica da reclamante, a relação de direito a respeito da qual se invoca o ato de graça, a decisão mesma contra a qual se recorre, em face dos princípios legais reguladores do assunto.

A tese que se apresenta, desse ponto de vista geral, é da maior importância e gravidade: Pode o Governo, mediante desconto compulsório em folha de pagamento, cobrar ao aposentado a importância que lhe foi paga a maior, suspendendo o provento da aposentadoria até a satisfação integral do débito?

O exame do assunto, à luz dos postulados jurídicos, das normas legais e dos princípios da justiça social, não abona a resposta afirmativa.

De feito, uma das características do Estado moderno é que, sendo ele a fonte de todo o direito, sujeita-se às normas por si próprio estabelecidas. Ele cria a lei e subordina-se a ela. Revoga-a, naturalmente, quando a considera inconveniente e injusta, mas respeita-a enquanto vigente. E' a posição definida por D'Alessio (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Unione Tipografica Torinese, Turim, 1932, pág. 418, n. 274).

Assim posta a questão, urge verificar se o ato contra o qual se reclama está autorizado ou é permitido pela lei, pois, na hipótese inversa, não poderá ele prevalecer. O que se deduz da verificação feita é que não só não existe autorização legal para o ato impugnado, como também ele se choca com dispositivos expressos da lei e se divorcia flagrantemente do espírito que a anima.

Realmente, o Estatuto dos Funcionários, em seu art. 189, dispõe terminantemente, que:

“O vencimento ou a remuneração do funcionário e o provento atribuído ao que estiver em disponibilidade ou aposentado não sofrerão outros descontos que não sejam os obrigatórios e os autorizados previstos em lei”.

A lei a que o Estatuto se refere é o decreto-lei n. 312, de 3-3-38, que não contém qualquer referência expressa à restituição de quantias pagas a maior, mas que, em seu art. 3.º, inclui entre os “descontos obrigatórios” as “quantias devidas à Fazenda Nacional”.

Ora, é evidente que a importância que se pretende cobrar do aposentado em apreço constitui, tipicamente, uma dívida deste à União, em consequência do direito que a esta cabe à repetição do indébito e da correlata obrigação daquele de restituir o indevido.

Neste caso, no entanto, o desconto tem, necessariamente, que se sujeitar ao limite estabelecido

no art. 4.º do referido decreto-lei n. 312, de 1938, in verbis:

"A soma dos descontos autorizados, previstos no art. 2.º, com as dos descontos obrigatórios previstos no art. 3.º não poderá exceder de 30% dos vencimentos, salário ou pensão do consignante."

Segundo, porem, alegou a reclamante, esse limite não foi obedecido, tendo sido retido integralmente o provento da aposentadoria, com a declaração de que só voltará a ser pago depois da liquidação total do débito.

E' evidente, por consequência, a ilegalidade de tal decisão.

Por outro lado, tendo o provento da aposentadoria caráter alimentar (Bielsa, Derecho Administrativo, 2.^a Edição, Buenos Aires, 1938, página 146; D'Alessio, Istituzioni di Diritto Amministrativo, Turim, 1932, vol. I, pág. n. 467) e visando ao fim social de assistência e amparo, não se compreende como possa a Administração suspendê-lo, integralmente, de um momento para outro, a pretexto de cobrar quantia paga em excesso, em consequência de decisão proferida pelo órgão fiscalizador competente, que é o Tribunal do Contas.

Na hipótese, como em outros casos semelhantes, esas cobrança assume caráter de iniquidade, por isso que, tendo sido reduzido o provento a 404\$7, e atingindo a dívida a 35:022\$0, o funcionário aposentado terá seu provento suspenso por

tempo superior a 7 anos. Por culpa alheia, em virtude de o Estado, por erro, lhe ter pago mais do que devia, fica o aposentado ao léu da sorte, forçado a estender a mão à caridade pública, porque o Governo, que lhe deve proteção e amparo, resolve cassar-lhe, por quase um decênio, o provento da aposentadoria.

Nesta conformidade, embora a hipótese esteja prevista no referido art. 4.º do decreto-lei n. 312, de 1938, que limita a 30 % o desconto em apreço, o D.A.S.P. considerou ainda excessiva essa percentagem, mormente porque o provento já foi, via de regra, bastante reduzido pela revisão efetuada.

Sugeriu, assim, e o Senhor Presidente da República aprovou, que, em casos como o de que se trata, o desconto mensal para a satisfação do débito à Fazenda não exceda à quinta parte do provento aplicando-se, por analogia, o art. 228, § 1.º do Estatuto dos Funcionários.

Depois de feita a redução em apreço, deverá ainda, no caso de existirem outros descontos, ser respeitado o limite estabelecido pelo art. 4.º do decreto-lei n. 312, de 3-3-38.

Quanto, finalmente, à situação particular da peticionária, dever-lhe-á ser pago o provento devido, até a data da morte de seu marido, feito o desconto na forma indicada.

Notas para o funcionário

ISENÇÃO DE SELO PARA OS SERVIDORES DO ESTADO

CCXCVII

O art. 275 do Estatuto, dispondo que

"nenhum imposto ou taxa gravará vencimento, remuneração ou gratificação do funcionário e o salário do extranumerário, bem como os atos ou títulos referentes à sua vida funcional",

excetuado, apenas, o imposto de renda, visou tornar efetiva, para os servidores do Estado, a orientação de há muito seguida pelo atual Governo, no

sentido de considerar a recompensa pecuniária do trabalho como direito de subsistência do trabalhador.

Tão relevante é a importância dessa medida de proteção social reconhecida pelo Estado, que lhe pareceu incompleta, levando-o, ainda, a proibir gravames aos atos ou títulos referentes à vida funcional do seu servidor.

Esse dispositivo tão humano, cujo objetivo precípua visa a mais completa concessão nesse sentido, passou porem a ter restrição que deveria ser, como foi, evitada.

Assim é que o § 3.º do aludido dispositivo estatutário prescrevia que

no art. 4.º do referido decreto-lei n. 312, de 1938, in verbis:

"A soma dos descontos autorizados, previstos no art. 2.º, com as dos descontos obrigatórios previstos no art. 3.º não poderá exceder de 30% dos vencimentos, salário ou pensão do consignante."

Segundo, porem, alegou a reclamante, esse limite não foi obedecido, tendo sido retido integralmente o provento da aposentadoria, com a declaração de que só voltará a ser pago depois da liquidação total do débito.

E' evidente, por consequência, a ilegalidade de tal decisão.

Por outro lado, tendo o provento da aposentadoria caráter alimentar (Bielsa, Derecho Administrativo, 2.^a Edição, Buenos Aires, 1938, página 146; D'Alessio, Istituzioni di Diritto Amministrativo, Turim, 1932, vol. I, pág. n. 467) e visando ao fim social de assistência e amparo, não se compreende como possa a Administração suspendê-lo, integralmente, de um momento para outro, a pretexto de cobrar quantia paga em excesso, em consequência de decisão proferida pelo órgão fiscalizador competente, que é o Tribunal do Contas.

Na hipótese, como em outros casos semelhantes, essa cobrança assume caráter de iniquidade, por isso que, tendo sido reduzido o provento a 404\$7, e atingindo a dívida a 35:022\$0, o funcionário aposentado terá seu provento suspenso por

tempo superior a 7 anos. Por culpa alheia, em virtude de o Estado, por erro, lhe ter pago mais do que devia, fica o aposentado ao léu da sorte, forçado a estender a mão à caridade pública, porque o Governo, que lhe deve proteção e amparo, resolve cassar-lhe, por quase um decênio, o provento da aposentadoria.

Nesta conformidade, embora a hipótese esteja prevista no referido art. 4.º do decreto-lei n. 312, de 1938, que limita a 30 % o desconto em apreço, o D.A.S.P. considerou ainda excessiva essa percentagem, mormente porque o provento já foi, via de regra, bastante reduzido pela revisão efetuada.

Sugeriu, assim, e o Senhor Presidente da República aprovou, que, em casos como o de que se trata, o desconto mensal para a satisfação do débito à Fazenda não exceda à quinta parte do provento aplicando-se, por analogia, o art. 228, § 1.º do Estatuto dos Funcionários.

Depois de feita a redução em apreço, deverá ainda, no caso de existirem outros descontos, ser respeitado o limite estabelecido pelo art. 4.º do decreto-lei n. 312, de 3-3-38.

Quanto, finalmente, à situação particular da peticionária, dever-lhe-á ser pago o provento devido, até a data da morte de seu marido, feito o desconto na forma indicada.

Notas para o funcionário

ISENÇÃO DE SELO PARA OS SERVIDORES DO ESTADO

CCXCVII

O art. 275 do Estatuto, dispondo que

"nenhum imposto ou taxa gravará vencimento, remuneração ou gratificação do funcionário e o salário do extranumerário, bem como os atos ou títulos referentes à sua vida funcional",

excetuado, apenas, o imposto de renda, visou tornar efetiva, para os servidores do Estado, a orientação de há muito seguida pelo atual Governo, no

sentido de considerar a recompensa pecuniária do trabalho como direito de subsistência do trabalhador.

Tão relevante é a importância dessa medida de proteção social reconhecida pelo Estado, que lhe pareceu incompleta, levando-o, ainda, a proibir gravames aos atos ou títulos referentes à vida funcional do seu servidor.

Esse dispositivo tão humano, cujo objetivo precípua visa a mais completa concessão nesse sentido, passou porem a ter restrição que deveria ser, como foi, evitada.

Assim é que o § 3.º do aludido dispositivo estatutário prescrevia que

“a isenção não compreende os requerimentos ou recursos, nem as certidões fornecidas para qualquer fim”,

o que não se harmonizava com o pensamento e a letra do artigo, derogando-o, portanto.

Acrescia, demais, a circunstância de que, conforme o parecer da Diretoria de Rendas Internas do Tesouro Nacional, previamente ouvida pelo D.A.S.P., a renda que produzissem os selos de requerimentos, recursos e certidões, do interesse dos servidores do Estado, seria insignificante, inexpressiva para o fisco.

Em tais condições o D.A.S.P., submetendo o assunto à decisão do Senhor Presidente da República, pela exposição de motivos 1.136, de 11-6-42, sugeriu fosse revogado o mencionado § 3.º do art. 275 do Estatuto, mediante expedição de decreto-lei, cujo projeto elaborou.

Mandado ouvir a respeito o M.F., em uniformização do D.R.I., de 23-9-42, esclareceu que o recente dec.-lei n. 4.655, de 3-9-42, que revoga o de n. 4.274 de 17-4-42, já inclui, no art. 52, o dispositivo, pelo qual

“3.º — o imposto do selo não incide sobre vencimento remuneração ou gratificação do funcionário público e o salário do extranumerário, bem como sobre os atos ou títulos referentes à sua vida funcional, inclusive requerimentos, ou recursos, recibos e certidões”.

(Proc. n. 9.803-42).

CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO, EM VIRTUDE DE DÉBITO DE SERVIDOR POR IMPOSTO EM ATRASO

CCXCVIII

Foi solicitado parecer do D.A.S.P. sobre descontos em folhas de pagamento de funcionários em débito com a Fazenda Pública, por imposto de renda e multa do exercício de 1939.

Manifestando-se a respeito, em face do decreto-lei n. 312, de 3-3-38, relativo a consignações, entendeu a Divisão de Pessoal do Ministério interessado que, tendo característica de penalidade, o desconto em apreço não pode ser capitulado entre os previstos no art. 3.º, combinado com o art. 4.º, ambos daquele diploma legal, visto que, considerado embora obrigatório, não está esse des-

conto subordinado ao limite, nem às restrições aí estabelecidas.

Concluiu, assim, que deverão ser deduzidas do vencimento ou remuneração quotas mensais e multas, na forma pedida.

E' bem de ver que o Estatuto dos Funcionários, considerando livre de imposto ou taxa o vencimento, a remuneração, a gratificação e o salário do servidor do Estado (art. 275), sujeitou-o, entretanto e ao mesmo tempo, ao imposto de renda (§ 2.º do cit. art. 275).

Em tais condições, ficou o servidor público equiparado, neste particular, aos demais contribuintes e obrigado ao respectivo pagamento, na forma determinada no decreto-lei n. 4.178, de 13-3-42.

Igualmente, isentando o vencimento ou a remuneração de arresto, sequestro ou penhora (artigo 118), o Estatuto citado ressaltou a hipótese de dívidas por impostos e taxas para com a Fazenda Nacional, em face de cobrança judicial (n. II do art. 118 ref.).

De tudo isso, ressalta à evidência o sentido estatutário de exclusão de débitos dessa ordem das restrições estabelecidas no diploma legal sobre consignações, não havendo, portanto, como subordinar os respectivos descontos aos limites ali previstos, de 30 % ou de 50%.

Acentuou, assim, o D.A.S.P. que, a seu ver, são inaplicáveis à espécie em exame não só o mencionado decreto-lei n. 312 de 1938, mas também o disposto no art. 189 do Estatuto dos Funcionários que, calcado nos moldes daquele decreto-lei, não admite outros descontos além dos obrigatórios, ou autorizados previstos em lei, classificação adotada pela lei sobre consignações.

À vista disso, foi o D.A.S.P. de parecer que os referidos descontos devem ser feitos nas respectivas folhas de pagamento, na forma solicitada, qualquer que seja a percentagem já consignada a outros títulos pelos servidores do Estado em débito com a Fazenda Nacional, por imposto de renda em atraso.

(Parecer-processo n. 8.071-42, D. O. de 24-9-42, págs. 14.348-9).

EXERCÍCIO E CONTAGEM DE TEMPO

CCXCIX

O D.A.S.P. examinou processo referente a exercício e contagem de tempo, para efeito de antiguidade e estágio probatório.

Em seu estudo, salientando que o assunto não comporta mais dúvidas e a orientação firmada tem sido entendida e aplicada uniformemente, abrangendo as situações que poderão surgir, aquele Departamento ratificou o critério vigente, a seguir resumido:

1) O tempo de classe será o correspondente ao efetivo exercício do funcionário no cargo de determinada classe da carreira a que pertence, e não da que haja integrado.

2) O tempo de classe, decorrente do exercício do cargo, como ocupante interino, somente será considerado, para efeito de antiguidade e estágio, se o funcionário for no mesmo efetivado, mediante a prestação de concurso.

3) O funcionário que adquirir estabilidade não estará sujeito a estágio probatório, se for nomeado para outro cargo.

4) Será considerado na contagem de tempo, para efeito de estágio, apenas, o tempo de estágio noutro cargo, para que tenha sido nomeado o candidato, em caráter efetivo.

(Despacho-processo n. 7.441-42, D. O. de 25-9-42, págs. 14.400).

ADMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIOS

CCC

Diante de recente entendimento, pelo qual extranumerários poderão ser admitidos condicionalmente, inúmeras tem sido as informações solicitadas, a respeito, ao D.A.S.P. e não poucos, sobre o assunto também, os processos submetidos à sua apreciação concernentes a requerimentos de candidatos.

No tocante ao assunto, acabou de esclarecer a D. F. que somente compete ao D. A. S. P. o exame de propostas de admissão, e não de petições de candidatos antes da verificação das vagas. Acentuou, ademais, que a referida admissão condicional será feita excepcionalmente, e depois de propostos os candidatos com prova, já indicados.

(Despacho-processo, n. 9.345-42, D. O. de 3-10-42, págs. 14.765).

REAJUSTAMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO E TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A INSTITUIÇÃO PRIVADA

CCCC

Somente com a expedição do decreto-lei número 1.975, de 23-12-40, que estabeleceu o regime administrativo do Serviço Nacional de Febre Amarela, passou o mesmo a integrar o M.E.S.

O próprio decreto-lei citado determinou que aquele Serviço continuasse sob o sistema por que se vinha regulando, até que seja enquadrado no adequado regime da administração pública (artigo 4.º).

Assim sendo, somente depois de admitidos como extranumerários da União, poderão os interessados ser beneficiados pela legislação aplicável a essa modalidade de servidor e contar tempo para efeito de aposentadoria.

Assim é também que, diante de solicitação submetida a seu exame, salientou o D.A.S.P. não permitir a legislação vigente o atendimento do pedido, nem se justificar a expedição de lei especial, para que se considere, no cálculo do provento do extranumerário, o tempo de serviço prestado à fundação de que se originou aquele Serviço, desde que o Estado não teve interferência na admissão do pessoal, nem à conta dos cofres públicos, diretamente, corria o seu pagamento.

Manifestando-se, pois, contrariamente ao pedido, sugeriu o D.A.S.P. que os órgãos competentes do M.E.S., atendendo ao que determinou o dispositivo legal citado, promovam o reajustamento do S.N.F.A. ao regime adequado de administração pública federal.

(Despacho-processos n. 7.806-42, D. O. de 30-9-42, págs. 14.606).

NORMAS PARA INSTRUÇÃO DE PROCESSOS DE REQUISIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS

CCCCII

Segundo dispõe o Estatuto dos Funcionários, ressalvados os casos nele previstos, nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, sem prévia autorização do Presidente da República (art. 35).

Afim de permitir fiscalização mais eficiente das disposições legais relativas ao assunto, a Circular 9-42, da Secretaria da Presidência da República, determinou que todos os processos relativos àquela autorização fossem submetidos, exclusivamente por intermédio do D.A.S.P., ao despacho presidencial.

Cumprindo a aludida Circular, verificou o D.A.S.P. que os mencionados processos se viam ressentindo da falta de elementos essenciais ao respectivo estudo, o que dificultava grandemente seu rápido encaminhamento, com evidente prejuízo para o serviço público.

Salientado-o em exposição de motivos, afim de evitar tais inconvenientes, surgiu o D.A.S.P. ao Senhor Presidente da República que, na instrução dos processos em apreço, sejam doravante observadas as seguintes normas :

a) o órgão que quiser solicitar ou manter o funcionário à sua disposição deverá dirigir-se ao Ministério a que pertence o mesmo, indicando o motivo da requisição, o qual deverá ser claramente determinado e justificado, evitando-se a fórmula inexpressiva de "necessidade do serviço" e outras equivalentes;

b) o órgão onde estiver lotado o funcionário deverá informar, obrigatoriamente, se o seu afastamento trará ou não prejuízo ao serviço; e

c) o ministro de Estado, mediante simples despacho, encaminhará o processo ao D.A.S.P. que o submeterá à decisão do Senhor Presidente da República, com parecer, podendo, para isso, promover os esclarecimentos e diligências julgados necessários.

Aprovada a sugestão do D.A.S.P. foi, pela Secretaria da Presidência da República, expedida nesse sentido a Circular n. 13-42, de 29-9-42.

(Exp. de mot. 2.368, D. O. de 3-10-42, págs. 14.762).

(Circular 13-42, D. O. de 1-10-42, página 14.645).

ADMISSÃO CONDICIONAL DE AUXILIAR E PRATICANTE DE ESCRITÓRIO

CCCI

Consultado, firmou o D.A.S.P. entendimento de que somente poderá ser proposta admis-

são condicional para a série funcional de auxiliar e praticante de escritório quando houver candidato julgado habilitado pelo D.A.S.P., o qual terá preferência absoluta.

Convém salientar, ainda, que o aproveitamento de extranumerário da referência final, em função de referência inicial da série funcional em que é permitida essa modalidade de preenchimento, somente poderá ser feito quando, para a citada referência inicial, não houver candidato habilitado e assim considerado pelo D.A.S.P.

(Despacho-processo n. 8.883-42, D. O. de 8-10-42, págs. 15.019).

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONVENIÊNCIA E NECESSIDADE DE SUA INSTAURAÇÃO

CCCIV

A exame do D.A.S.P. foi submetido memorial em que diversos servidores, dirigindo-se diretamente, contra expressa determinação estatutária, ao respectivo Ministro, solicitaram a designação de uma ou mais comissões de inquérito, para o fim de apurar a presença de elementos nocivos aos interesses nacionais nos órgãos do ministério em que servem os peticionários e, principalmente, no exercício das funções de chefia.

O art. n. 246 do Estatuto dos Funcionários determina:

"A autoridade que tiver ciência ou notícia de irregularidades no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, por meios sumários ou mediante processo administrativo".

Nos termos da citada disposição legal, a instauração de processo administrativo deve, portanto, ter base em fatos concretos, em irregularidades chegadas ao conhecimento da autoridade competente, ou, pelo menos, em indícios veementes de sua existência.

Não é conveniente aos interesses, da Administração a abertura de inquérito, para apuração de fatos de que não se tem qualquer notícia precisa, somente porque se presume que possam existir.

O memorial em apreço não forneceu qualquer elemento positivo que permitisse ajuizar, em primeira análise, da necessidade da medida solicitada.

Não obstante, como seus signatários, todos servidores do mesmo ministério, referiram-se expressamente a "maus elementos que abraçaram e continuaram a cultivar idéias exóticas, perniciosas à comunhão brasileira", não era de admitir que tivessem feito tal afirmativa, sem qualquer fundamento, e tomassem a iniciativa de se dirigir ao Ministro de Estado, coletivamente, para requerer providência sem justificação.

Diante disso, concluiu o D.A.S.P. tornar-se necessário que fossem convidados os signatários

do memorial a positivar, cada um de per si, sob responsabilidade definida, os fatos de que tivessem conhecimento e que pudessem servir de base ao inquérito pedido.

Em face do que se esclarecer nessa sindicância preliminar, autorizada pelo mencionado art. 246 do Estatuto, que se refere a apurações por meios sumários, a autoridade competente resolverá sobre a instauração de processo administrativo, providenciando, outrossim, se for o caso, a do inquérito policial, de acordo com o disposto no art. 258, também do Estatuto dos Funcionários.

(Parecer-processo n. 8.558-42, D. O. de 30-9-42, págs. 14.607).

APERFEIÇOAMENTO

Reuniões mensais

"BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO"

Em 30 de setembro p. f., na nona reunião de estudos da série que Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. inaugurou em janeiro do corrente ano, falou-se a respeito de "Burocracia e Administração".

O Sr. Abgar Renault, diretor do Departamento Nacional de Educação, pronunciou a conferência-tema da reunião, a seguir integralmente transcrita:

A palavra *burocracia* é mal nascida: sofre de malformação. É o resultado híbrido de um conúbio condenado pelos gramáticos, isto é, compõe-se de um vocábulo francês e, pois, de origem latina, e de um vocábulo grego, o verbo *Kratein*, que quer dizer *governar, dominar, ser senhor*, na primeira pessoa do presente do indicativo — *Krateô* — e teve por modelo *democracia, aristocracia*, etc. A palavra *bureau*, que aparece no provençal *bureus*, em catalão *burel*, em espanhol *burel*, em italiano *burello*, em português *burel*, tem origem interessante e vale a pena examinar a sua evolução semântica. A sua etimologia está no velho francês *buré*, do baixo latim *bura*, de que nasceu o diminutivo *burellum*, em francês *burel*. *Buré* era uma espécie de estofo ou tecido, que talvez deva o nome à sua cor. De feito, há em italiano o adjetivo *burro* e em espanhol *bujo*, que significam escuro, de cor carregada, e em latim existe *burrus* e em grego *purhus*, mais ou menos com o mesmo sentido. Começa aí a evolução: da cor de um tecido, *bureau* passa a significar o próprio tecido, transposição muito comum na vida das palavras. Este exemplo, colhido em François Villon (sé-

culo XV), testemunha o uso do vocábulo com esse sentido:

"Mieux vaut vivre sous gros bureaux
Pauvre, qu'avoir esté seigneur
Et pourrir sous riches tombeaux"

Veio depois a significar o pano, feito de grosso tecido de lã, que se colocava sobre uma mesa e, a seguir — eis o ponto culminante da evolução da palavra para o seu malsinado sentimento moderno — a própria mesa. De mesa, especialmente mesa onde se conta dinheiro (donde a expressão de finanças "*payer à bureau ouvert*", isto é, pagar de pronto), passou *bureau* a ser mesa grande, de gavetas (daí a expressão "*cette affaire est sur le bureau*", isto é, começa-se a tratar deste negócio ou deste assunto). De mesa grande evoluiu-lhe o significado para "lugar em que trabalham empregados", donde expressões como "*les bureaux du ministère*", isto é, "os escritórios do ministério". A expressão *nobles de bureau* merece também ser anotada neste ponto. Significa "nôbres cujos títulos de nobreza eram comprados". A degradação já se inicia... O passo seguinte nessa evolução foi que *bureau* veio a significar também o empregado que trabalha num escritório: "*le travail du bureau*". Dessa acepção se originaram expressões como estas: "*l'air du bureau*" ou as disposições das pessoas encarregadas de um negócio; "*prendre l'air du bureau*" ou *informar-se do estado em que está um negócio ou assunto*. Daí para o sentido atual é meio passo apenas, convindo, a título de curiosidade, assinalar esta acepção que envolve uma sátira aos homens de letras: "*bureau d'esprit*" ou *sociedade cuja ocupação é a literatura*, utilizada por Boileau:

O memorial em apreço não forneceu qualquer elemento positivo que permitisse ajuizar, em primeira análise, da necessidade da medida solicitada.

Não obstante, como seus signatários, todos servidores do mesmo ministério, referiram-se expressamente a "maus elementos que abraçaram e continuaram a cultivar idéias exóticas, perniciosas à comunhão brasileira", não era de admitir que tivessem feito tal afirmativa, sem qualquer fundamento, e tomassem a iniciativa de se dirigir ao Ministro de Estado, coletivamente, para requerer providência sem justificação.

Diante disso, concluiu o D.A.S.P. tornar-se necessário que fossem convidados os signatários

do memorial a positivar, cada um de per si, sob responsabilidade definida, os fatos de que tivessem conhecimento e que pudessem servir de base ao inquérito pedido.

Em face do que se esclarecer nessa sindicância preliminar, autorizada pelo mencionado art. 246 do Estatuto, que se refere a apurações por meios sumários, a autoridade competente resolverá sobre a instauração de processo administrativo, providenciando, outrossim, se for o caso, a do inquérito policial, de acordo com o disposto no art. 258, também do Estatuto dos Funcionários.

(Parecer-processo n. 8.558-42, D. O. de 30-9-42, págs. 14.607).

APERFEIÇOAMENTO

Reuniões mensais

"BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO"

Em 30 de setembro p. f., na nona reunião de estudos da série que Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. inaugurou em janeiro do corrente ano, falou-se a respeito de "Burocracia e Administração".

O Sr. Abgar Renault, diretor do Departamento Nacional de Educação, pronunciou a conferência-tema da reunião, a seguir integralmente transcrita:

A palavra *burocracia* é mal nascida: sofre de malformação. É o resultado híbrido de um conúbio condenado pelos gramáticos, isto é, compõe-se de um vocábulo francês e, pois, de origem latina, e de um vocábulo grego, o verbo *Kratein*, que quer dizer *governar, dominar, ser senhor*, na primeira pessoa do presente do indicativo — *Krateô* — e teve por modelo *democracia, aristocracia*, etc. A palavra *bureau*, que aparece no provençal *bureus*, em catalão *burel*, em espanhol *burel*, em italiano *burello*, em português *burel*, tem origem interessante e vale a pena examinar a sua evolução semântica. A sua etimologia está no velho francês *buré*, do baixo latim *bura*, de que nasceu o diminutivo *burellum*, em francês *burel*. *Buré* era uma espécie de estofo ou tecido, que talvez deva o nome à sua cor. De feito, há em italiano o adjetivo *burro* e em espanhol *bujo*, que significam escuro, de cor caregada, e em latim existe *burrus* e em grego *purhus*, mais ou menos com o mesmo sentido. Começa aí a evolução: da cor de um tecido, *bureau* passa a significar o próprio tecido, transposição muito comum na vida das palavras. Este exemplo, colhido em François Villon (sé-

culo XV), testemunha o uso do vocábulo com esse sentido:

"Mieux vaut vivre sous gros bureaux
Pauvre, qu'avoir esté seigneur
Et pourrir sous riches tombeaux"

Veio depois a significar o pano, feito de grosso tecido de lã, que se colocava sobre uma mesa e, a seguir — eis o ponto culminante da evolução da palavra para o seu malsinado sentimento moderno — a própria mesa. De mesa, especialmente mesa onde se conta dinheiro (donde a expressão de finanças "*payer à bureau ouvert*", isto é, pagar de pronto), passou *bureau* a ser mesa grande, de gavetas (daí a expressão "*cette affaire est sur le bureau*", isto é, começa-se a tratar deste negócio ou deste assunto). De mesa grande evoluiu-lhe o significado para "lugar em que trabalham empregados", donde expressões como "*les bureaux du ministère*", isto é, "os escritórios do ministério". A expressão *nobles de bureau* merece também ser anotada neste ponto. Significa "nôbres cujos títulos de nobreza eram comprados". A degradação já se inicia... O passo seguinte nessa evolução foi que *bureau* veio a significar também o empregado que trabalha num escritório: "*le travail du bureau*". Dessa acepção se originaram expressões como estas: "*l'air du bureau*" ou as disposições das pessoas encarregadas de um negócio; "*prendre l'air du bureau*" ou *informar-se do estado em que está um negócio ou assunto*. Daí para o sentido atual é meio passo apenas, convindo, a título de curiosidade, assinalar esta acepção que envolve uma sátira aos homens de letras: "*bureau d'esprit*" ou *sociedade cuja ocupação é a literatura*, utilizada por Boileau:

"Là du faux bel esprit se tiennent les bureaux
Là tous les vers sont bons, pourvu qu'ils soient nouveaux"

(Sátira X, 1.693).

Burocracia, na língua do povo que a inventou, não parece ter tido nunca sentido bom, senão efemeramente. O que ela quer dizer hoje, além de "influência excessiva dos funcionários na administração", é o regime do papelório (*manie de paperasseries*). Assim é que dela se escreve: "Notre bureaucratie est un chef d'oeuvre bien admirable, puisque tout ce qui se fait n'y est pas seulement contrôlé une fois, mais que l'on y voit le contrôle du contrôle, puis le contrôle du contrôle du contrôle, presque à l'infini". Mme. de Sevigné dava esta imagem da burocracia francesa: "Ma fille, va dire à la fille de ta fille que la fille de sa fille crie", que figura com perfeição o processo indireto por excelência de fazer uma coisa, ou melhor, de não a fazer... A Balzac não escapou também a natureza do regime burocrático, que se espalhava por tudo e tudo atingia tentacularmente: "Je ne savais pas que la bureaucratie peut allonger ses ongles jusque dans nos cercuils".

Por sua vez, o derivado *bureaucrate* não logrou melhor destino. Eis a sua definição: "Homme puissant dans les bureaux ou même simple employé dans les bureaux. Il ne se dit guère que par ironie et en mauvaise partie". Do francês, a palavra irradiou-se para todas as línguas modernas: *burocracia* (português, com os derivados burocracial, burocrata, burocrático, burocraticamente, burocratizar), *burocrazia* (italiano), *burocrácia* (espanhol), *bureaucracy* (inglês), *die Bürokratie* (alemão, língua que, aliás, possui também *die Beamtenherrschaft*, de *Beamte* (funcionário) + *herrschaft* (domínio), que nada mais é que uma tradução literal por meio de elementos puramente germânicos, como convem aos arianos e ao *Herrenvolk*...). E esse fato é significativo: indica que a burocracia é apenas mundial, e não brasileira somente, o que não deixa de ser consolador...

Aliás, em Portugal a palavra parece que não tem tão frequentemente o sentido que no Brasil lhe atribuímos e significa, mais geralmente, *funcionalismo* e a sua *influência na administração*, acepções únicas com que aparece também no "Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa". Foi proposto para substituí-la, em razão de ser híbrida o vocábulo *sinedriocracia* (de *sinédrio*, reunião, assembléia), fato que não deixa de ser bastante burocrático, com a agravante de que esse neologismo é ainda pior que o outro.

Na Alemanha, para significar *burocracia* no mau sentido, usa-se a palavra *Amtsschimmel*, de *Amt*, emprego, posto + *schimmel*, cavalo branco.

Também nos Estados Unidos e na Inglaterra, *bureaucracy* é raramente usado com a significação de "regime de papelório" e, em geral, quer dizer: 1) government by bureaus; the undue extension of bureaus in the departments of a government, or the use by them of undue influence or authority; 2) government officials collectively.

Nos Estados Unidos, o termo também se usa para designar certas subdivisões da administração: Federal Bureau of Investigation, Bureau of Statistics, que é uma divisão do Departamento do Tesouro, etc.

O que em geral se usa, tanto na Inglaterra como

nos Estados Unidos, para significar *burocracia* como sinônimo de rotina, inércia, trabalho inútil, excesso de papel, etc., é *red tape*, expressão originada do hábito de atar documentos com uma fita vermelha que, a seu turno, se multiplicou em *to red tape*, *red tapedom* (que poderia ser traduzido como "reino da burocracia", uma vez que o sufixo *dom*, do inglês antigo *doom*, quer dizer jurisdição, julgamento), *red taper*, *red tapery*, *red tapish*, *red tapism*, *red tapist*. Note-se que no *slang* americano *red tape* quer dizer: 1) *língua* (talvez, quem sabe, porque é da burocracia também o falar muito e não fazer nada...); 2) *período de treinamento* (provavelmente porque durante ele tudo é simulado, não é ação propriamente dita, isto é, é burocracia...). *Red taper*, *red tapist* ou simplesmente *tapist* passaram ao *slang* e querem dizer qualquer pessoa (não apenas funcionário) muito presa a formalidade, isto é, rotineira. *Red tapeworm* é já criação do próprio *slang* e significa a mesma coisa. Esses depoimentos de linguagem da gíria me parecem significativos: provam que o povo tem consciência dos defeitos da máquina administrativa. Entre nós já se fala, em referência a uma coisa ou esforço inútil, que é *burocracia*...

II — Histórico

O conceito *burocracia* é mais antigo do que outros pertencentes à categoria *administração*. Bagehot já clamava contra ele em 1877, no seu "English Constitution". Precede de muito, por exemplo, o de *civil service*, que foi tirado por Sir Charles Trevelyan da administração britânica da Índia, em 1854, e se usava, e ainda hoje se usa, para indicar o funcionalismo público, excluídos os professores, os juizes e os militares, e, não fora o fato de burocracia não ser privilégio das administrações públicas, pudera dizer-se que data da Idade Média, época em que se delineiam as características da administração pública moderna, isto é, praticamente uma e outra nascem juntas.

Modernamente, segundo Harold J. Laski, a burocracia surgiu como uma espécie de subproduto da aristocracia, cuja aversão às atividades do governo a levou a passar o exercício do poder administrativo a funcionários efetivos, ao passo que em outros casos suas origens residem no fato de os reis desejarem dispor de um grupo de servidores que pudessem ser opostos como escudo às ambições de poder da aristocracia, caso em que os burocratas acabavam, como ocorreu na França no século XVIII, sendo uma verdadeira aristocracia, que se constituiu em casta e só veio a ser derrubada pelas conquistas liberais do século XIX. Mas era impossível abrir mão, de todo em todo, da burocracia: os burocratas eram os detentores do repertório dos precedentes e da tradição, sem cujo auxílio nenhum ato administrativo podia ser justificado perante os representantes do povo. Em consequência, por um lado, nada de experiência, nada de tentativa, nada de novidades, e sim a regra fixada há cem ou duzentos anos, o precedente, a tradição e, por outro lado, o aumento de prestígio e poder daqueles que guardavam os preciosos segredos dessa tradição e desse precedente e o desejo natural dos detentores de tais segredos de que nenhuma coisa nova aparecesse e lhes roubasse a invejável situação. Eis aí, em dois traços, as origens e a evolução da burocracia, que foi, de início, um habil esforço para assegurar o poder de mando. Mas,

como disse, a burocracia não é privilégio do Estado. "In all large scale enterprise" observa Laski, "men who are desirous of avoiding great responsibility (and the majority of men is so desirous) are necessarily tempted to avoid great experiments. Trade unions, churches, institutions for social work, great industrial corporations, all these are compelled by the very size of the interests they represent and by their complexity, to take the same habits of bureaucracy".

E' portanto natural que a burocracia chame a atenção de homens de letras como Dickens (em "Bleak House" e "Little Dorrit"), de Trollope "The three clerks"), de Balzac ("Les Employés"), de Edward Shanks ("The Old Indispensable") e seja objeto de sátira como esta de Anatole France, que, ao saber do incêndio, em 1918, no Ministério da Guerra (segundo ele e toda gente, um monte de papel) exclamou: "Alors, je commence à croire à la victoire!".

A burocracia está em toda parte e reina assim em tempo de paz como em tempo de guerra, Conta Jean de Pierrefeu, no seu famoso G.Q.G. (Grand Quartier Général), que em 1917 se registravam por mês num dos *bureaux* do quartel general 60.000 processos à entrada e 70.000 à saída, e que as minúcias chegavam ao ponto de serem dadas ordens para que num determinado ponto os soldados avançassem 50 metros e depois tomassem a direita!

Na guerra atual, a França foi derrotada, em primeiro lugar pela 5.^a coluna e, depois, pela burocracia reinante no comando do exército e na direção do Ministério da Guerra.

Em 1933, o então coronel Charles de Gaulle propunha a criação de divisões blindadas; a rotina, que é sinônimo de burocracia, não concordou e o general Hans Guderian, dois anos após, realizava esse plano na Alemanha. Dizia de Gaulle, no seu livro "Vers une armée de métier", combatendo a burocracia: "Para todos os efeitos ainda empregamos o sistema de manobras inventado por Napoleão e Carnot num tempo em que os mosquetões disparavam dois tiros por minuto com um alcance de 200 metros e os canhões 60 tiros por hora com um alcance de meia milha". E mais: "Amanhã o exército deverá mover-se inteiramente sobre rodas. Cada elemento das tropas e de seus serviços auxiliares caminhará por vales e montanhas em veículos apropriados. Nenhum homem, nenhum canhão, nenhuma bala, nem sequer um pedaço de pão, nada será transportado de outra forma".

A burocracia abafou essa voz corajosa e profética, e de Gaulle foi preterido nas listas de promoção. O resultado é bem conhecido...

Os exemplos desta natureza devem interessar-nos vivamente, neste momento erçado de tantos perigos para o Brasil. Vou multiplicá-los. Publicistas franceses consideram que a burocracia desempenhou papel tão importante na derrota da França, que pode ser havida como uma forma de traição. Não se conseguiu explicar até hoje satisfatoriamente senão por meio de uma burocracia aliada à Alemanha, porque a França dispunha ainda, intactos, no momento do armistício, de 4.200 aviões, 1.700 dos quais de primeira linha. Mas a burocracia específica e inocente, isto é, sem ligações com o inimigo permanente dos povos que não tem vocação para a escravidão, desempenhou também um papel tremendo na catástrofe francesa. "Le

phénomène — leio num estudo publicado em "La France Libre" — qui semble avoir exercé l'influence la plus funeste et avoir occasionné les retards les plus prolongés est l'inefficacité de la bureaucratie: inefficacité de la bureaucratie spécialisée que réclame l'exploitation systématique des ressources nationales, inefficacité de la bureaucratie militaire. D'autre part, l'organisation du ministère de la guerre était surannée, pesante, inorganique. Le ministère était divisé en douze directions, qui ne cessaient de se livrer une petite guerre. La paralysie bureaucratique rendait difficile l'adoption de toute nouveauté technique. La maison Somua proposa en 1936 un type de tank armé d'un canon 75. Les plans d'un canon automoteur furent examinés par services techniques du ministère de la guerre pendant une année entière, sans qu'on parvint à prendre une décision. (Em 1940 viu-se que somente o canhão 75 era capaz de paralisar os tanks pesados alemães). "On fabriquait des armes modernes, mais on les insérait dans les cadres de l'armée ancienne. De plus, certaines armes manquaient totalement, non parce que l'on n'avait pas assez travaillé, mais simplement parce que les techniciens n'y avaient pas cru ou y avaient cru trop tard. Par exemple, on n'avait pas cru au bombardement en piqué, bien que les Allemands eussent trouvé dans un théoricien français, Rougeron, la démonstration de la supériorité de cette méthode. L'armée française souffrait d'une conception trop rigide de la hiérarchie militaire. La plus grande partie de l'aviation ne recevait d'ordres que des généraux de l'armée de l'air". Assim é que, graças ao sistema de compartimentos estanques na administração do exército, o coronel de um regimento, por exemplo, gastava, na melhor das hipóteses, 5 horas para conseguir o bombardeio de um centro de resistência, ao passo que, do lado alemão, meia hora bastaria. "Il est difficile — conclue o estudo citado — d'expliquer en quelques mots les phénomènes de sclérose bureaucratique qui semblent menacer tous les régimes qui laissent à leurs administrations le double bénéfice d'une autorité presque sans limites et de l'irresponsabilité. La réforme administrative sera la tâche la plus indispensable, la plus urgente de la reconstruction française".

III — Formas de burocracia

O fundamento da burocracia, que historicamente foi o desejo de mando, é hoje a lei do menor esforço, o espírito de inércia, a falta de imaginação. A burocracia, já o vimos, é ubíqua. Veremos agora que é também proteica. Lí numa revista americana este caso: um servente que carrega uma pilha enorme de cartas, recebe de um chefe de serviço esta ordem: "Queime todas estas cartas, mas antes tire uma cópia de cada". Talvez seja anedota. Mas neste outro caso é tão grave como o outro e não é anedota. Contou-me uma vez o meu ilustre mestre e amigo Francisco Campos que, quando consultor geral da República, deu parecer em um processo de concessão de carta patente a pequena casa bancária. O Ministério da Fazenda não se dispunha a expedir-la enquanto não fossem arquivados certos documentos no Ministério do Trabalho, que, por sua vez, não processaria o arquivamento enquanto não concedida a carta patente. Nessa peleja foram consumidos onze meses com graves prejuízos e mais graves desesperos para a parte. Ora, qualquer ato era, por lei, essencial e

qualquer podia ter precedência. Mas a burocracia estava bem vigilante...

Vejamos alguns aspectos e formas de burocracia. Eis alguns colhidos da minha própria experiência na administração federal:

- a) um dos aspectos mais importantes que assume a burocracia é a linguagem. Não quero referir-me a esse mínimo de correção gramatical que deve constituir um mínimo de decoro para quem quer que tenha de escrever com um mínimo de respeito à sua língua, a si próprio e aos outros. Refiro-me à falta de medida, ao dilúvio de palavras, ao hábito que teem muitos de falar demais por escrito, como outros teem o de falar demais oralmente, de escrever em 40 palavras, como já tive ocasião de observar uma vez, o que podia e devia ser dito em 14. O que isso representa de esforço inútil e de perda de tempo, tanto para quem escreve como para quem lê, é realmente digno de atenção e de corretivo. Evidentemente, não é possível informar papeis, ou dar sobre eles parecer em estilo telegráfico, com prejuizo da clareza, mas por outro lado, deveria ser inadmissível escrever novelas minudentes e arrastadas em papeis públicos... Neste capítulo poderia entrar certa mania de não concluir, de não opinar, de "deixar à consideração superior", de não assumir responsabilidades, de, em suma, burocratizar... O D.A.S.P. tem, com razão, mandado economizar penas, papel tinta, etc. Agora deve mandar economizar palavras.
- b) outra forma desse Proteu que é a burocracia é o *precedente* — rotina fixada em norma perpétua de ação. Tomar como padrão de decisão um precedente é imortalizar pela lei do menor esforço um ato que muitas vezes merece ser revisito, porque é errado. A invocação do precedente já é um mau sintoma. Significa, via de regra, que a lei não foi cumprida, pois, se houvera sido, citar-se-ia a lei, e não o precedente.
- c) infelizmente, a própria lei é, às vezes, a maior criadora de burocracia, criada ela própria, como é, pela burocracia. Haveria um mundo de coisas com que exemplificar esta asserção, se houvesse tempo para tanto. Recorrerei apenas a uma lei de ensino, aliás excelente, embora já revogada. Dois exemplos: a fixação do mês de dezembro para os pedidos de inspeção de estabelecimentos de ensino secundário, o regime de quatro provas parciais, o regime de registo de professores.
- d) o hábito de não fazer desde logo e de uma só vez todas as exigências necessárias à decisão de um processo e, ao contrário enumerá-las a prestações. Esse regime vigora entre os próprios serviços públicos nas suas relações uns com os outros.
- e) o hábito de fazer exigências sabendo que a parte não será atendida, quer as cumpra, quer não. E' evidente que não entra em linha de conta a exigência de selo, sem o cumprimento da qual nenhum processo pode ter andamento.
- f) o hábito de propor um expediente — um ofício, por exemplo — e esperar um "de acordo" para

fazê-lo, ao invés de mandá-lo já pronto para ser assinado.

- g) não ordenar os pareceres ou informações, tornando-os, em consequência, tumultuários. Por que não estabelecer uma norma? Por exemplo: histórico — lei — solução ou possíveis soluções.
- h) outro aspecto relevante é este: a mania de decidir os processos pela ordem de entrada. Ora, há papéis que, por sua natureza, não podem esperar, papéis cuja decisão deve ser imediata. Parece que uma regra de administração é discernir entre o que pode e o que não pode esperar. Nestes casos, observar a ordem de entrada é "fazer burocracia".
- i) o encaminhamento de processos à autoridade a quem o requerente se tenha dirigido no caso da decisão ser da competência de autoridade inferior.
- j) o hábito das exigências para andamento dos processos (selagem, juntada de documentos, etc.) serem feitas mediante despacho do diretor.
- l) a fixação de prazos fatais para a utilização de créditos por adiantamento, especialmente os que se destinam a pagamentos de armazenagens, carretos, etc. E' impossível, saber quando um arquivo de estabelecimento de ensino, por exemplo, deve ser recolhido. Como, pois, fixar prazo para utilizar nesse serviço um crédito por adiantamento?
- m) o excesso de centralização é, a meu ver, uma forma de burocracia. Do *slogan*, aplicável tanto às administrações particulares como às administrações públicas — "organize, deputize, supervise" — parece que só adotamos o estágio inicial e o estágio final, tendo saltado o central, que é igualmente relevante.

Iniciadas de forma notável sob a superior direção do Sr. Luis Simões Lopes, esse duro caráter a serviço de um duro espírito público, as fases de organização e fiscalização, que vão sendo levadas a termo de maneira também notável, cumpre abrir um crédito de confiança, ainda que pequeno de início, aos chefes da administração pública no Brasil, sem embargo de fiscalizá-los severamente.

A tendência do centro de gravidade da administração é sem dúvida para fugir da periferia, e parece que a explicação de Laski é ainda a mais profunda: "Strong centralized administration is often in part the outcome of international fear". Essa tendência é, pois, em última análise, perfeitamente legítima, visto que é um movimento de defesa. Mas, por outro lado, segundo a mesma autoridade, "the centralized type of administration is related to the bureaucratic". E, assim, é inevitável a conclusão de que o sistema de centralização somente se justifica pelas condições medievais do mundo em que vivemos e deve pertencer à categoria do efêmero e do circunstancial.

Qualquer sistema de administração é, antes de tudo, uma criação das teorias da função do Estado, e sabemos que a função do Estado, de qualquer Estado, nesta hora de escuridade, somente pode ser a que é.

A administração alargou assim a sua zona de influência, a ponto de invadir os deveres tradicionais do poder legislativo e até dos tribunais, o que tudo poderá vir a

dar como resultado o renascimento da burocracia no sentido de domínio do poder.

Mas, é tempo de concluir. Poderíamos, para muitos casos, resumir nesta fórmula um remédio para o mal burocrático, que é sem dúvida outro Weltschmerz: reduzir ao mínimo "os contactos verticais" entre os vários órgãos da administração e multiplicar ao máximo "os contatos transversais". A fórmula é, porém, simplista, superficial e insuficiente. O D.A.S.P. compreendeu o problema, que é, neste capítulo, como em todos os outros, um problema de educação ou de reeducação. A burocracia é um hábito. E' preciso substituí-lo. E a educação, despojada do que não é essencial, reduz-se à aquisição de bons hábitos ou à substituição de hábitos maus por hábitos bons.

Abrindo a discussão do assunto, falou, em seguida, o Sr. Josué Montello, técnico de educação, em exercício na Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.:

A palavra *burocracia*, tão malsinada pelos gramáticos e pelos homens de governo, prestou-nos hoje um excelente serviço: a conferência de Abgar Renault. O tema, que permitia um desdobramento técnico muito solene, com análise do fenómeno em suas últimas consequências, foi habilmente tangido, por um milagre da palavra fácil e da cultura literária do conferencista, para um terreno mais ameno, onde os étimos revelam as certidões de idade e nos falam de suas biografias acidentadas através do tempo e do espaço. Vimos, com a exposição de Abgar Renault, a palavra *burocracia* despontar nas suas raízes grega e latina, depois pairar sobre o ombro dos monjes na forma do burel franciscano ou cobrir as mesas de jogo nas casas de tavolagem. Em seguida a encontramos, já constituída na sua forma moderna, com a significação de um movimento político atirado como uma força neutralizadora dos desmandos da aristocracia europeia. E o nosso derradeiro encontro é com a palavra em pleno declínio, envelhecida, como um termo pejorativo e significando, em última análise, a rotina insequente e o regime do papelório. A exposição de Abgar Renault, revelando-nos todas essas cambiantes da burocracia, pode ser recuada no tempo e situada como tendo suas origens na pena clássica do velho Rabelais: porque é no livro terceiro de "Pantagruel" que vamos encontrar, na boca alegre de Panúrgio, o primeiro jogo de sentidos da palavra "bureau". Já naqueles velhos tempos, quando a burocracia ainda não era uma instituição de nome definido, já uma das suas raízes se prestava para o alacre jogo de palavras do mais sadio dos humoristas. Com o tempo essas variações de sentido se definiram melhor — e a derradeira manifestação de seu assunto literário foi a bela palestra que acabamos de escutar e de aplaudir.

Todos aqui conhecem certamente muito bem aquele diálogo de Mr. Jourdain com o seu professor de filosofia, no ato segundo de "Le Bourgeois Gentilhomme", de Molière. A certa altura Jourdain diz ao filósofo que deseja escrever um bilhete à namorada, com a condição de não o fazer nem em verso nem em prosa. O mestre lhe explica, então, que o verso e a prosa são os únicos meios de expressão — e que o que não é verso é prosa e o que não é prosa é verso. Mr. Jourdain, com essa lição sumária, fica bastante impressionado e descobre, espan-

tado e surpreso, que durante quarenta anos fizera prosa sem saber... O que se deu em relação à prosa com o personagem de Molière se verifica com todos os funcionários em relação à burocracia: porque, quotidianamente, em pequenos atos da vida funcional, desde o servente ao diretor, desde o contínuo ao ministro, todos fazem burocracia sem dar por isso.

Alberto Torres, em "A Organização Nacional", ao lamentar que nunca se tivesse solicitado de Machado de Assis a interferência direta no governo e na política do Brasil, concluiu que o criador do *Dom Casmurro* "era uma finíssima natureza de diplomata e possuía a mais lúcida visão da coisa pública". Alberto Torres o conhecera na intimidade e deixou bem claro o seu depoimento autorizado. E as qualidades que o nosso mais ilustre pensador político reconhecia no mais alto dos nossos romancistas — coexistiam com as mais típica demonstrações do espírito burocrático. Ninguém foi mais burocrata que Machado de Assis no desempenho da função pública. E' conhecido o episódio daqueles republicanos que, logo depois do 15 de novembro, entraram no gabinete de Machado de Assis para retirar-lhe de uma das paredes o retrato do monarca deposto. E o romancista, que nunca definiu as suas idéias políticas, reagiu logo, com toda a força de seu argumento de burocrata:

— "Aquele retrato", declarou ele, "entrou aqui com portaria e só sai agora com outra portaria!"

Citei de propósito a opinião de Alberto Torres e o depoimento da anedota. A opinião e o depoimento, assim reunidos, demonstram que, apesar de ter uma nítida visão da coisa pública, Machado de Assis era um burocrata impenitente. Depois do exemplo ilustre, penso que posso afirmar, sem receio de ferir melindres ou suscetibilidades, que a burocracia não é um mal que nasce espontaneamente das atitudes dos funcionários subalternos, mas que, muito ao contrário, deriva da maneira de agir dos chefes de serviço e dos diretores de repartição. A anedota, que é a caricatura verbal, quase não atinge os funcionários subalternos, mas fere em cheio, com o seu lado epigramático, os funcionários mais graduados. Aproveito o instante para fazer aqui uma observação: e é que, se a anedota é uma forma de história e através dela os diretores se eternizam, os funcionários menores só encontram no romance, como personagens literários, a sua forma de caricatura. E' a anedota que nos fala daquele chefe que, num despacho a uma funcionária gestante, mandou que a interessada *aguardasse oportunidade*, mas é o romance que nos fala daquele Policarpo Quaresma, admiravelmente retratado na novela de Lima Barreto, e que quase morreu de tristeza quando soube que a sua proposta para o uso do tupi como língua nacional tinha sido motivo de galhofa e zombaria. Mas não é apenas entre nós que se confirma a observação. Em Balzac, em Anatole France, em Dickens, em Eça de Queiroz — encontramos o mesmo fenómeno, nessa preferência dos romancistas para a caricatura dos funcionários subalternos. Os funcionários mais graduados, como compete ao critério das promoções, vão diretamente à História, sem a colaboração dos novelistas. E são promovidos pela anedota.

Noto, a esta altura, que estou sendo excessivamente

literário, numa assembléia onde só se deveria discutir em linguagem técnica e sobre assuntos de ordem nitidamente técnica. Mas, por mais que me possam acoiar de burocrata, devo esclarecer que vou seguindo nesse caminho graças ao precedente aberto com a palavra de Abgar Renault. Minhas considerações estão sendo desenvolvidas à margem de seu estudo — mas é tempo de passar para outro tema, ferindo o problema no seu aspecto administrativo.

Uma das lutas mais porfiadas que o D.A.S.P. tem travado desde as suas origens é contra o espírito burocrático, que existe em toda parte, com um formidável dom de onipresença. A tradição é um dos alicerces da burocracia. Os funcionários novos, atirados ao serviço federal, são logo tentacularizados pelas praxes descabidas, que veem atravessando gerações sucessivas com a força de uma norma consuetudinária. As batalhas do D.A.S.P., contra essa tradição, se tem desenrolado sem tréguas, até onde pode ir o seu raio de ação. E a mais recente providência nesse sentido são os Cursos de Administração, abertos em caráter de gratuidade a funcionários de todas as categorias. E' nesse setor que se está processando o mais decisivo dos combates contra a rotina inoperante e prejudicial: o ensino das novas técnicas de administração, a transmissão de novos comportamentos em face do trabalho e da vida, o alargamento de uma consciência de deveres e responsabilidades — tudo isso, num trabalho constante e porfiado, está sendo feito com o alto propósito de derruir as operações inócuas que resultam em prejuízos sistemáticos ao Estado. Muitos dos burocratas, que estão sendo transformados nesse laboratório da nova administração brasileira, são transfigurados pouco a pouco e muitas vezes se acham na situação daquele Fabricio de "La Chartheuse de Parme", o qual, tendo assistido sem o saber à luta de Waterloo, perguntava a si mesmo, montado no seu cavalo, ainda nos arredores do grande combate, se, por acaso, já tinha assistido a alguma batalha...

Eu disse, linhas atrás, que são os chefes de serviço os responsáveis mais diretos pelo perpetuamento das atitudes burocráticas. Minha experiência no caso é um argumento — e eu estou pesando toda a sinceridade nestas palavras. Parece-me, realmente, que muitas praxes sem cabimento poderiam ser evitadas apenas por providências diretas do chefe a seus subordinados. E a circunstância de não serem tomadas essas providências, que muitas vezes se resolvem em termos da mais absoluta simplicidade em suas soluções — é, no comum dos casos, a força responsável pela continuidade de certos atos, que apenas se explicam com a ingenuidade daquela sentinela de São Petersburgo, que passava o dia perfilado em certo local meio escondido, só porque, havia muitos anos, Catarina da Rússia plantara ali uma roseira...

Para alguns dos problemas da burocracia brasileira Abgar Renault apresenta sugestões muito oportunas. Uma há, no entanto, que me parece ser uma petição de princípio. Refiro-me àquela em que sugere que o D.A.S.P., que já recomenda a economia de papel, recomende também a economia de palavras. Sobre essa sugestão tenho dois pontos a considerar. O primeiro é que, paradoxalmente, na maioria dos casos, o esforço literário para a economia verbal representa um dispêndio de tempo maior do que

aquele que seria gasto em exposição mais derramada. A síntese é uma concentração de idéias que se não obtém com o que o comum das criaturas imagina. Pode-se dizer que é um local que só se atinge depois de bater por diferentes caminhos. E eu quero lembrar aqui aquele final de uma carta do padre Antonio Vieira, na qual o grande pregador, dirigindo-se ao rei, solicitava perdão por ter sido muito longo. E desculpava-se: é que não tivera tempo de ser breve. Evidentemente, quando faço estas considerações, não me estou referindo a trabalhos de rotina, que podem ser simplificados por fórmulas, mas a trabalhos que demandam considerações que fogem das praxes cotidianas. O segundo aspecto que desejo considerar é que eu penso que, se o D.A.S.P. recomendou a economia de papel, está contida, evidentemente, nessa recomendação, a economia de palavras. Uma se acha condicionada à outra, em virtude do princípio matemático que assevera que o todo é maior do que qualquer de suas partes. Estamos em que Abgar Renault, desdobrando esta linha de raciocínio, concordará finalmente conosco. E eu aproveito a oportunidade para revelar-lhe: a ele que é uma das nossas maiores autoridades em literatura inglesa e especialmente em Shakespeare, que a sua sugestão sobre a poupança nas palavras é uma reminiscência que lhe ficou da leslumbadora leitura do segundo ato da tragédia de Hamlet. Porque é lá que se encontra aquela indagação de Polônio: "What do you read, my Lord?" e Hamlet responde: "Words, words, words...". Palavras, palavras, palavras. Numa hora de desespero em face do papelório burocrático, todos nós, com Polônio ou sem ele, somos arrastados à conclusão que Abgar Renault sugeriu na sua conferência. E devo acrescentar, numa conclusão muito necessária, que nem todos os homens podem ter, por detrás de suas sugestões, um argumento de Shakespeare...

Como segundo debatedor da tarde tomou a palavra, logo após, o Sr. Thiers Martins Moreira, professor da Faculdade Nacional de Filosofia:

"Trade unions, Igrejas, instituições de trabalho social, as grandes corporações industriais, todas são compelidas por força da alta soma de interesses que representam e da sua complexidade, a tomar os mesmos hábitos da burocracia": estas palavras de Harold Laski, o mestre inglês do direito público e da ciência política, pertencem à própria citação que dele fizestes. E nelas, mais do que em outras, vejo a defesa da burocracia que nesta justa, em que sois o cavaleiro, timidamente faço.

Burocracia, cujo étimo e história semântica vossa encantadora erudição acaba de nos dar, é uma palavra infeliz. Parece-me, no destino amargo, irmã daquela outra igualmente malsinada: *burguês*. Sobre elas pesam juízos comandados por profundos e densos complexos mergulhados na alma popular. São dois estereótipos do mundo presente. Nelas está a condenação. São palavras temíveis e pestilentas. Ninguém é *burocrata* ou *burguês*, ainda que sua vida não seja mais do que a documentação do estilo de vida burguês e burocrata. São palavras que trazem consigo a negação. Não conhecem a vitória, por mais que vençam, nem, muito menos, o repouso da consideração humana.

Será justo esse destino da palavra *burguês*. Ela simboliza uma civilização desumana. O destino que a perseguiu, mesmo quando a história da sua cultura parecia ser o momento supremo da inteligência e da humanidade, era a misteriosa e grave advertência do futuro que via virem rolando para o seu seio todas as terríveis tragédias que no fastígio burguês se formavam. O ridículo que sobre ela pesava e que lhe dava, na grandeza, a máscara de um poema heroi-cômico, era a vingança inconsciente do homem caindo sobre o símbolo da cultura que mais pode, e menos fez, mais usou do seu nome e mais o negou.

Quanto à burocracia, é preciso rever o seu julgamento. Estamos em um desses momentos da inteligência em que só pode sobreviver o valor puro. A condenação da burocracia vem como as impurezas do falso julgamento popular. O instituto de serviço público que nela se corporifica possui o seu direito àquele repouso da consideração humana. Pois burocracia é forma de organização do serviço público. É ela que garante a hierarquia no comando da coisa pública e a continuidade administrativa diante das fáceis modificações dos agentes do poder político.

Não conheço outros modos de realização da vontade do Estado: a elaboração da norma jurídica, quando cria o direito, a ação de caráter burocrático, quando cria ou modifica o ato administrativo. Os vícios da burocracia são semelhantes aos do processo no mundo da justiça. A lei substantiva deveria viver, livre e fecunda. Até hoje, porém, não se conseguiu sem os infortúnios dos prazos, das razões, das sentenças e dos cartórios, a segurança ou a custódia dos direitos. Contingência das coisas humanas que, para permanecerem, arrastam as negações dos próprios objetivos a que se destinam. Não se trata, pois, de negar o instituto, fundando a condenação nos vícios que apresenta. Ninguém condena o homem porque nele, apagando as virtudes, dominam os vícios que o perdem. Na burocracia o problema é o da adaptação às novas técnicas do trabalho de grandes massas dentro de complicados sistemas de execução. As atividades, fora da máquina do Estado, evoluíram rapidamente para a disciplina técnica do trabalho. Nas fábricas, nas indústrias, nas imensas organizações da economia, nas instituições destinadas à criação das riquezas econômicas, o trabalho, como nas técnicas mecânicas, ganhou precisão e disciplina criadoras da eficiência. Nessas instituições não se negou a burocracia, pois nelas existe uma hierarquia de funções a que corresponde uma hierarquia de "ofícios". Também para a burocracia, no Estado, o que se há de fazer é aproveitar essa precisão e disciplina, pois sem a burocracia o Estado não sobreviverá.

Foi a burocracia que deu as bases materiais com que administrativamente, se realizou a mensagem política do povo romano. Sobre ela, aquelas grandes monarquias barrocas do século XVII e do século XVIII fundaram sua existência estatal. Sobre sua impessoal e oficial estrutura, o moderno Estado vem trabalhando uma das mais gigantescas experiências do homem: a socialização através dos serviços públicos. Esta sentença é do famoso Kautsky, pensador político da linha marxista e renegado da ortodoxia leninista: "A mais democrática

organização da massa, se pretende resolver os problemas sociais modernos, não pode atuar sem a burocracia".

Desde que o que temos em frente para resolver, são problemas de sistemas e de massas, de extensão e de comando permanente, de execução através de uma pluralidade de agentes, a burocracia surge, fatalmente, no Estado, nas instituições sociais, nas corporações industriais, nas Igrejas. Tal como através de Laski, vós o afirmastes.

A seguir, o Sr. Oscar Saraiva, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, especialmente convidado para debater o assunto explanado, disse:

Como estamos reunidos para o julgamento — e sem dúvida para a condenação — da burocracia e afirmo de que esse julgamento não possa depois ser acimado de nulo, por falta de defesa da ré, direi, para esse efeito e como seu improvisado e mal convencido advogado, algumas palavras, à margem do espirituoso, elegante e penetrante libelo acusatório do meu prezado amigo Prof. Abgar Renault.

Para tanto, valer-me-ei, de início, do sábio conselho dos escolásticos, *distingue frequenter*, salientando que há necessidade de distinguir entre *burocracia*, regime de processo, de procedimento se quiserem, administrativo, necessário à eficácia dos atos praticados e à configuração das responsabilidades dos que deles participaram, e o regime do papelório inútil, do primado da forma sobre a substância, da irresponsabilidade e da ineficiência, o primeiro necessário e o segundo *condenável*.

Os romanos, que foram mestres na administração da coisa pública, diziam, e com razão, que "*verba volant, scripta manent*". Na verdade, administração pressupõe organização e esta, por sua vez, exige um mínimo, pelo menos, de documentação escrita que, num determinado caso, assinala o motivo da ação, a autoridade que a ordenou, o conhecimento dessa ordem pelos interessados e o seu cumprimento. Surgem pois, como corolários inelutáveis de toda administração organizada, a forma escrita, o processo, o arquivo. Todavia, entre a formalidade indispensável e o seu mau uso ou abuso, há um abismo.

A fórmula de um justo meio termos seria esta, quase acacia em sua simplicidade: um mínimo de formalidades necessário para assegurar o máximo de eficiência e de garantia. Dentro dela é que, a nosso ver, se devem orientar as reformas racionalizadoras do Departamento Administrativo do Serviço Público, suprimindo-se tudo quanto é inútil, supérfluo, demasiado, e conservando-se o que é substancialmente necessário ao fim visado e à segurança do ato praticado.

A análise da forma nociva da burocracia deverá ser precedida, também de uma distinção, entre o que poderemos chamar burocracia *objetiva*, a resultante da má rotina administrativa, de uma legislação inçada de exigências inúteis e de formalidades excessivas, ou, enfim, da exagerada centralização, posta em relevo pelo ilustre conferencista, e a burocracia *subjetiva*, mal próprio do funcionário, atitude pessoal negativa.

Quanto ao primeiro aspecto, incumbe ao próprio legislador depurar os textos vigentes, suprimindo tudo

quanto, em matéria de formalidades, aumente desnecessariamente o serviço público ou os encargos dos particulares em face do Estado. Sabe também, como salientou espiritualmente o conferencista, abrir-se um crédito de confiança às repartições encarregadas da execução direta dos negócios fugindo-se do excesso de centralização, que se pode substituir vantajosamente por uma padronização das normas de ação. É preciso evitar casos como aquele de que nos fala André Maurois, no delicioso trabalho de humor e boa amizade que escreveu sobre os ingleses, "Les silences du Colonel Bramble", em que a queixa de uma certa senhora guarda-cancela sobre soldados que costumavam banhar-se, pouco vestidos, ao longo da linha férrea, percorreu todas as secções e serviços, alcançou o Grande Quartel General, onde chegou pejada de sugestões, entre as quais havia até a de se construir elevado tapume entre a cancela e a bica d'água, e que, indo afinal ao regimento cujos soldados motivaram a queixa, foi encontrá-lo deslocado para a frente de batalha, longe portanto do olhar suscetível da matrona.

Também, como norma administrativa necessária, deve-se evitar a intervenção, no processo, de funcionários que não tragam contribuição útil, suprimindo-se as informações tipo "resumo da ópera em português" em que o informante se limita a reproduzir ou a resumir a matéria exposta pela própria parte. Só devem falar aqueles que, pelos conhecimentos técnicos que possuam, possam desde logo esclarecer o assunto, sugerir medidas uteis e propor a solução adequada, convindo, por isso, que prevaleça o critério da especialização das funções em substituição a certas carreiras de atribuições vagas, como a de oficial administrativo por exemplo, cujos funcionários são obrigados a entender *de omne re scibili* e que, por isso mesmo, agem na maioria das vezes, e sem culpa, como um simples *freio* no andamento do processo.

Quanto à burocracia subjetiva, à atitude de "desapertar para a esquerda" ou de lavar as mãos nessa imensa bacia de Pilatos que é o *faço subir*, o problema é puramente espiritual e deve ser atacado através da educação e, sobretudo, do exemplo dos chefes e superiores. É necessário que cada funcionário se convença da importância das próprias funções, e de que há necessidade, para a perfeição do serviço, do seu bom desempenho. É preciso também que não haja apenas a preocupação de passar adiante o processo, mas antes a de contribuir para a sua solução eficaz. Para tanto, a ação direta do chefe e o seu bom exemplo são armas indispensáveis. A tal propósito é de se observar, no tocante ao cômputo do merecimento, que se deve valorizar antes a *qualidade* da produção do que a sua quantidade ou mesmo a própria rapidez. Por certo que os prazos devem ser observados; mas o receio de um excesso, às vezes necessário ou o "estakanovismo" de querer brilhar pela massa do serviço oferecido, constituem fatores importantes de uma atuação vasia de substância. Também o medo à responsabilidade é outro fator negativo que deve ser combatido, e dele resultam talvez em maioria as protelações habituais e as diligências desnecessárias tão bem assinaladas pelo conferencista: se se pode adiar o dever desagradável de emitir opinião que vá ferir alguém ou que contrarie um poderoso interesse, adia-se a solução a pretexto da falta

de preenchimento da mais banal das formalidades ou, melhor ainda, sugere-se a audiência de outrem, mais à esquerda.

Como se pode ver, a burocracia, em si, é uma necessidade dos negócios e da administração pública. Haverá sempre funcionários e haverá sempre a forma escrita para perpetuar os fatos, desde os assentamentos tuneiformes dos tijolos chaldeus até os nossos processos. O que é preciso, repitamos, é evitar-lhe os exageros, as corruptelas, e as degenerescências, de modo a que os servidores do Estado se possam considerar com justiça, como a seiva de seu organismo e não como um elemento de atrofia.

No momento angustioso que o mundo atravessa, em que a batalha a vencer depende da produção e da eficiência de cada povo empenhado na luta que se trava em todos os recantos da Terra, é mais do que oportuna uma revisão dos métodos e das normas do nosso trabalho administrativo. Não estamos em condições de permitir o desperdício de tempo, de material e de capacidade. Mais do que nunca, o Brasil precisa que cada um cumpra o seu dever e o dever dos funcionários se traduz na execução pronta, eficaz e conscienciosa dos próprios encargos, contribuindo cada qual, na medida das próprias forças, para a boa marcha administrativa, indispensável ao sucesso final.

Finalmente, tornou a usar da palavra o Sr. Abgar Renault, para esclarecer algumas dúvidas e responder a objeções feitas a seu trabalho, dizendo, em resumo, o seguinte:

— Julgava desnecessário utilizar-se dos 15 minutos facultados à tréplica, porque as defesas pronunciadas pelos Srs. Thiers Moreira e Oscar Saraiva vinham em socorro não da burocracia no sentido de regime de papelório, mas da burocracia no sentido de máquina administrativa, sem a qual — não há dúvida possível — os negócios públicos dirigidos pelo Estado não funcionariam nem adequada, nem inadequadamente.

Uma prova é que o Dr. Oscar Saraiva começou por dizer que ia produzir a defesa apenas porque não há réu sem defesa...

O Dr. Thiers Moreira trouxe da Roma antiga elementos de convicção em favor da ré, mas não convenceu o corpo de jurados de que ela merecia absolvição...

Ambos os advogados contribuíram de maneira segura e brilhante para o exame do problema da burocracia sob pontos de vista diversos.

Quanto ao Sr. Josué Montello, assegurou que, mandando o D.A.S.P. economizar papel, estava implicitamente mandando economizar palavras e que, em consequência, não teria fundamento a alegação do Sr. Abgar Renault de ser conveniente recomendar economia de palavras.

O argumento é sutil e perturbador — declara o Sr. Abgar Renault — mas é sofisticado. Economia de papel não implica necessariamente economia de palavras.

Ainda sem levar em consideração a diversidade de tamanhos e do tipo da letra dos funcionários, basta

ateptar em que uma folha de papel de ofício, por exemplo, tanto se utiliza (ou se inutiliza) com dez palavras como com cinquenta, continuando válida, portanto, a afirmação de que excesso de palavras é burocracia e de que economia de papel não é economia de palavras.

Concluindo declarou o Sr. Abgar Renault que lhe parecia estarem todos de acordo em que o excesso de papel,

o excesso de palavras, o excesso de fórmulas, o excesso de providências, de exigências, os círculos viciosos (muito comuns em nossas leis, que exigem frequentemente o cumprimento de exigências mútuas e simultaneamente dependentes), a tardança, o emperramento, a falta de flexibilidade, etc., eram os males da máquina administrativa, conhecidos por *burocracia*.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO

Em sessão realizada a 30 de outubro findo, o Sr. Luiz Simões Lopes, membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, leu o seguinte parecer, relativo a impostos de exportação:

CONCEITUAÇÃO

Qualquer estudo sobre os impostos de exportação no Brasil (e quicã sobre qualquer assunto, em qualquer lugar), traz, como preliminar obrigatória, a conceituação da matéria a ser estudada.

No nosso caso, porem, essa necessidade de conceituar se torna extremamente aguda porque todas as nossas dificuldades nesse setor — e não são poucas, pois se arrastam há mais de século — originaram-se da confusão existente entre as duas modalidades de que se reveste o imposto sobre a exportação: a exportação para o exterior e a para outros Estados do Brasil

Façamos uma ligeira incursão pelos dicionários, em busca da origem da palavra *exportar*. Verificamos que o verbo é de etimologia pacífica, não só em português como também em outras línguas latinas. Formou-se, no próprio latim, de dois elementos: *ex* + *portare*; o prefixo dá idéia de movimento para fora, e o verbo equivale ao nosso *levar*. Vejam-se o *exporter* (fr.), o *exportare* (it.), etc. Os dicionários portugueses, que se copiam uns aos outros, invariavelmente registram: remeter ou transportar para fora do país (as produções naturais do solo, dos produtos das artes ou das indústrias nacionais). AULETE. Mandar ou transportar para outro país (produtos da indústria ou artes nacionais); man-

dar ou fazer passar para fora de uma região (idéias, pessoas, etc.) — Laudelino FREIRE. — Cândido de FIGUEIREDO não se afasta dessa aceção nem recolhe nova. Os dicionários estrangeiros pouco acrescentam, salvo WEBSTER. LAROUSSE define: "Transporter à l'étranger les produits du sol et de l'industrie". WEBSTER: "To carry away; to remove; to carry or send abroad, especially to foreign countries, as merchandise or commodities in the way of commerce", WEBSTER não restringe autoritariamente o sentido a "mandar para país estrangeiro".

O substantivo *exportação* encontra as seguintes definições: "Action d'exporter; marchandises exportées". (LAROUSSE) — "Act of exporting; also, commodity exported; an export" (WEBSTER) — Ação de exportar (AULETE).

A palavra *export* é ainda conceituada por WEBSTER da seguinte maneira: 1. "Act of exporting; exportation. 2. That which is exported; a commodity conveyed in way of trafic. 3. Any visible or invisible export". A Enciclopédia Britânica define-a: "A term used to describe goods sent out of a country by its traders".

A expressão — *Port* — que é considerada por Webster como cognata de *porte* (fr.) e *porta* (lat.) e que se relaciona também ao *Portus* latino, talvez permita, no entanto, uma conceituação de *exportar* mais ampla e inteligente. De fato, *Port* tem os seguintes sentidos, entre outros: "1. A gate; a portal (Now chiefly Scot). 2. A market for hiring of laborers, usually near the port, or gate, of a town". (WEBSTER). Ademais, *Portus*, na Idade Média, era todo e qual-

ateptar em que uma folha de papel de ofício, por exemplo, tanto se utiliza (ou se inutiliza) com dez palavras como com cinquenta, continuando válida, portanto, a afirmação de que excesso de palavras é burocracia e de que economia de papel não é economia de palavras.

Concluindo declarou o Sr. Abgar Renault que lhe parecia estarem todos de acordo em que o excesso de papel,

o excesso de palavras, o excesso de fórmulas, o excesso de providências, de exigências, os círculos viciosos (muito comuns em nossas leis, que exigem frequentemente o cumprimento de exigências mútuas e simultaneamente dependentes), a tardança, o emperramento, a falta de flexibilidade, etc., eram os males da máquina administrativa, conhecidos por *burocracia*.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO

Em sessão realizada a 30 de outubro findo, o Sr. Luiz Simões Lopes, membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, leu o seguinte parecer, relativo a impostos de exportação:

CONCEITUAÇÃO

Qualquer estudo sobre os impostos de exportação no Brasil (e quicã sobre qualquer assunto, em qualquer lugar), traz, como preliminar obrigatória, a conceituação da matéria a ser estudada.

No nosso caso, porem, essa necessidade de conceituar se torna extremamente aguda porque todas as nossas dificuldades nesse setor — e não são poucas, pois se arrastam há mais de século — originaram-se da confusão existente entre as duas modalidades de que se reveste o imposto sobre a exportação: a exportação para o exterior e a para outros Estados do Brasil

Façamos uma ligeira incursão pelos dicionários, em busca da origem da palavra *exportar*. Verificamos que o verbo é de etimologia pacífica, não só em português como também em outras línguas latinas. Formou-se, no próprio latim, de dois elementos: *ex* + *portare*; o prefixo dá idéia de movimento para fora, e o verbo equivale ao nosso *levar*. Vejam-se o *exporter* (fr.), o *exportare* (it.), etc. Os dicionários portugueses, que se copiam uns aos outros, invariavelmente registram: remeter ou transportar para fora do país (as produções naturais do solo, dos produtos das artes ou das indústrias nacionais). AULETE. Mandar ou transportar para outro país (produtos da indústria ou artes nacionais); man-

dar ou fazer passar para fora de uma região (idéias, pessoas, etc.) — Laudelino FREIRE. — Cândido de FIGUEIREDO não se afasta dessa aceção nem recolhe nova. Os dicionários estrangeiros pouco acrescentam, salvo WEBSTER. LAROUSSE define: "Transporter à l'étranger les produits du sol et de l'industrie". WEBSTER: "To carry away; to remove; to carry or send abroad, especially to foreign countries, as merchandise or commodities in the way of commerce", WEBSTER não restringe autoritariamente o sentido a "mandar para país estrangeiro".

O substantivo *exportação* encontra as seguintes definições: "Action d'exporter; marchandises exportées". (LAROUSSE) — "Act of exporting; also, commodity exported; an export" (WEBSTER) — Ação de exportar (AULETE).

A palavra *export* é ainda conceituada por WEBSTER da seguinte maneira: 1. "Act of exporting; exportation. 2. That which is exported; a commodity conveyed in way of trafic. 3. Any visible or invisible export". A Enciclopédia Britânica define-a: "A term used to describe goods sent out of a country by its traders".

A expressão — *Port* — que é considerada por Webster como cognata de *porte* (fr.) e *porta* (lat.) e que se relaciona também ao *Portus* latino, talvez permita, no entanto, uma conceituação de *exportar* mais ampla e inteligente. De fato, *Port* tem os seguintes sentidos, entre outros: "1. A gate; a portal (Now chiefly Scot). 2. A market for hiring of laborers, usually near the port, or gate, of a town". (WEBSTER). Ademais, *Portus*, na Idade Média, era todo e qual-

quer entreposto de atividade mercantil que se constituía em lugar propício à navegação, quer marítima, quer fluvial, ou em cruzamentos de estradas que conduzissem às grandes feiras da época (Champagne ou Leipzig); cobria a palavra, conseqüentemente, núcleos de população marítima e interior, porque o *Portus* era apenas a porta através da qual se processavam as relações comerciais. O *exportar*, por analogia, terá sofrido possivelmente influência semântica de *Port*, no sentido restrito, corrente na Idade Média, e de que ainda há lembrança na Escócia. Eis porque adquiriu o significado subsidiário de “remeter gêneros ou produtos das artes e indústrias de um país, não somente para o estrangeiro, senão também para outras regiões do mesmo país”. E’ de presumir que *exportar*, no sentido em que habitualmente o empregamos hoje, tenha adquirido tal significação a partir da constituição das grandes nacionalidades, no correr da Idade Moderna, e sob a proteção das monarquias absolutas. Entretanto, para que se tenha idéia da subsistência do significado já obsoleto, veja-se o art. 51 da lei de 15 de novembro de 1831, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832/33. Essa lei refere-se aos “portos secos”, que não poderiam cobrar impostos de “exportação” ou “importação” de mercadorias “transportadas” de uma para outra província.

A palavra exportação, empregada na discriminação das rendas brasileiras, vem desafiando os nossos hermenêutas, juristas, políticos, legisladores, publicistas, etc.

E’ possível que a origem de tudo isto tenha sido o medo de conceituar, de definir, tão frequente nas legislações de antanho. Havia dificuldades quanto à conceituação de um determinado instituto, de um certo termo? Pois bem: a lei, em vez de tomar partido, aderiu à ambiguidade, contornava com circunlóquios; não manifestava ostensivamente sua preferência. A palavra funcionário disto nos dá um ótimo exemplo. Até 1939, discutia-se freneticamente o que era funcionário. Até que o Estatuto dos Funcionários se expressou claramente, encerrando a polêmica.

E’ evidente que esses deslises da legislação traziam implícita a possibilidade de torcer o sentido da palavra um pouco mais para a direita, um pouco mais para a esquerda, conforme o desejo, ou melhor, a conveniência do interpretador. Mui-

tas vezes traduziam o espírito de chicana, de politicagem, ou a falta de coragem cívica.

Mesmo quando, em certas instâncias, a lei distinguia meridianamente, e esgotava, na conceituação, os recursos verbais, os nossos exegetas encontravam alimento para interpretações contraditórias e arrazoados intermináveis.

A Constituição de 1891, ao tratar dos impostos de exportação, nos oferece um exemplo impressionante de clareza meridiana, tornada ambígua pelos comentadores. No art. 9 declara:

“Art. 9 — E’ da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

I — sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção”.

Exatamente para tornar patente que só considerava exportação a saída de mercadorias nacionais *para o estrangeiro*, ao referir-se à circulação de produtos entre os Estados, *dentro do país*, empregava, e com toda a propriedade, o termo *trânsito*, a saber:

“Art. 11. — E’ vedado aos Estados, como à União:

I — Criar imposto de *trânsito* pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República, ou estrangeiros, e bem assim sobre veículos, de terra e água, que os transportarem”.

Apesar dessa distinção insofismável, que se pode considerar *catapútica*, no sentido de que pulveriza de ante-mão toda e qualquer possível semente de dúvida, dúvida não tardou a surgir. Dar-se-ia o fato de que o *trânsito* do art. 11 restringia o sentido do termo *exportação* do art. 9.º? Trata-se unicamente de exportação para o estrangeiro? Podem os Estados cobrar imposto sobre a saída das mercadorias que vendem a outros Estados?

As discussões suscitadas por semelhantes dúvidas até hoje ainda reboam nos comentários e debates sobre o assunto, pois que o assunto até hoje pede solução. As transcrições seguintes representam simples amostra do que os hermenêutas de melhor polpa escreveram a respeito, empenhados em dar à palavra *exportação* o verdadeiro sentido, aquele que expressasse, *de fato*, a intenção do legislador, inicialmente clara e mais não poder.

• Ninguém melhor que RUI BARBOSA saberia expressá-la, uma vez que foi autor do projeto do Governo Provisório. Estas, as suas palavras: (1)

“O Art. 9.º, n. 1, da Constituição, onde se estipula a competência exclusiva dos Estados para “decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção” é simples reprodução do art. 8.º, n. 1, do projeto do Governo Provisório, com a diferença, apenas, meramente verbal, de que as últimas cinco palavras do primeiro tinham, no segundo, este equivalente: “mercadorias que não sejam de outros Estados”.

Alem dessa troca, a única alteração feita no trabalho do Governo Provisório, consistiu em suprimir, no art. 8.º, o § 2.º, que dispunha: “Em 1896, ou antes, se o Congresso deliberar, cessarão de todo os direitos de exportação”. O Governo Provisório, era, portanto, como se vê, infenso aos impostos de exportação. Dava-lhes, para transição, um prazo de tolerância. Findo ele, ou antes, se o Congresso se inspirasse no bem do país, desapareceriam para sempre esses tributos. Não admitindo, logo, esse gênero de taxas sobre o comércio internacional, muito menos poderia consentir em relação ao comércio interestadual. A rubrica “impostos de exportação”, na mente de um governo radicalmente oposto a eles, não se pode entender no sentido ampliativo, a que a estendem os seus entusiastas, empenhados a assegurar a esse gênero de tributos perpetuidade constitucional. A pena que escreve estes artigos, o espírito que os dita, são o mesmo espírito que concebeu, e a mesma pena que redigiu os dois parágrafos do art. 8.º no projeto submetido à Constituinte. E este espírito e esta pena seriam incapazes de aludir a impostos de exportação em tal sentido.

.....

Exportação pura e simplesmente reza o texto. Ora, desde que, como levamos demonstrado, de acordo com o Sr. Amaro Cavalcanti, o conceito de exportação envolve unicamente a saída para um país estrangeiro, necessariamente se há de convir que na competência dada aos Estados para “decretar impostos de exportação” não se compreende a permuta comercial no interior do país.

Na outorga de uma faculdade, na atribuição de uma prerrogativa, a palavra, por onde se opera a colação do poder, leva consigo toda a idéia significada, mas essa idéia só, e *nada mais do que essa idéia*. A área de exportação, delimitada pelo assenso unânime das autoridades que acabam de desfilar em nossa presença, começa na fronteira exterior da República. Estendê-la para quem dela é invadir o território vedado pela definição da linguagem, por cujo meio se confere a investidura da competência discutida”.

(1) — Rui Barbosa — *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, (coligidos por Homero Pires) — Vol. I — págs. 323-325 — Livraria Saraiva, 1932 — São Paulo.

Assim também pensavam JOÃO BARBALHO (2):

“Art. 9.º, I — *Sobre a exportação*.”

Esta expressão, quer pelo seu valor técnico, quer pelas razões que expusemos ao tratar da cabotagem (art. 7.º, § 2.º), deve aqui ser entendida na acepção de saída, do país para o estrangeiro, de produto de efeitos mercantis. De outra sorte, violar-se-ia a regra de hermenêutica segundo a qual as palavras técnicas usadas nas leis hão de entender-se em seu sentido técnico, a menos que texto legal o repila (Story, *Comment*, 435) e ao mesmo passo infringir-se-ia a disposição constitucional que estatuiu a liberdade, isto é, a isenção de impostos, da cabotagem, disposição que consulta altos interesses de ordem econômica e política, sendo ao mesmo tempo um dos grandes elementos da riqueza nacional e um dos mais firmes esteios da federação, como acima deixamos demonstrado.

A interpretação permissiva de imposição sobre o tráfego interestadual (alem de repugnante ao espírito e propósitos da Constituição, armando os Estados de uma prerrogativa contrária ao nexo federal) tem ainda contra si a jurisprudência norte-americana, luz e guia para nós nestas matérias e que considera o poder de taxar incluído no de “regular o comércio”: e é certo que o comércio interestadual escapa à competência dos Estados (art. 34, n. 5). Nem contra isto pode ter valor argumento deduzido da ausência do termo “estrangeira” no art. 9.º, § 1, unido à “importação”. Essa ausência, por mais que a queiram tornar significativa, não poderá possuir a virtude mirífica de, por si só, derruir toda a base financeira do sistema constitucional e explica-se pelos trabalhos preliminares da Constituinte”.

e AURELINO LEAL (3):

“*Exportação* — O comentário ao art. 7.º esclarece suficientemente o que se deve entender por imposto de exportação: é o que grava a produção do Estado ou do Distrito Federal destinada ao estrangeiro. A exportação interestadual é livre de taxa e os gêneros locais a ela destinados só podem ser gravados antes de começar o processo da exportação, isto é, enquanto o imposto atingir somente a produção local, antes de atraindo a outro lugar.

Começada a embalagem dos produtos, o imposto que neles recaísse seria de exportação interestadual ou intermunicipal, e, portanto, proibido.

Se jamais houve dúvida sobre a faculdade dos Estados tributarem a sua exportação para o estrangeiro, o mesmo não ocorreu relativamente à exporta-

(2) — João Barbalho — *Constituição Federal Brasileira — Comentários*. — F. Brigueit, Rio de Janeiro, 1924, — Págs. 52-53.

(3) — *Teoria e prática da Constituição Federal Brasileira* — Aurelino Leal — Parte I (Da organização federal do poder legislativo — Arts. 1 a 40) — Brigueit & Cia. — Rio, 1925.

ção interna. O nosso Supremo Tribunal, por acc. de 23 de maio de 1896, recorreu à liberdade do comércio de cabotagem para sustentar “que não pode ser tributada por um Estado a saída de mercadorias de um porto seu para o de qualquer outro Estado da União”. O ministro Figueiredo Júnior, porem, assinou-se vencido. Este magistrado apoiava-se no fato do constituinte não ter definido “a palavra — exportação — nem lhe haver apostado qualquer cláusula modificativa de sua significação usual. Portanto, era esta a que havia de prevalecer na inteligência do texto, com a latitude que tinha ao tempo de sua elaboração, compreendendo tanto o tráfego para os países estrangeiros, como o de cada Estado para qualquer dos outros da União federativa nacional, como se entendia no extinto regime imperial com relação às taxas provinciais de exportação... A plenitude da competência dos Estados na decretação dos impostos de exportação de que reza o art. 9.º, n. 1, confirma-se ainda com os textos dos arts. 11 n. 1 e 65 n. 2...” Foi também vencido o ministro Hermínio do Espírito Santo, para quem “o art. 9.º, § 1, não podia suportar a interpretação tão forçada que acabava de receber e que redundava em revogação de lei”. O ministro Américo Lobo, também vencido, proferiu um voto em separado veementíssimo, sustentando que a Constituição “nem no art. 9.º, n. 1, nem aliunde, restringe o direito que teem os Estados de tributar a exportação de seus produtos tão somente àqueles que direta e originariamente se destinem ao estrangeiro”. No ano seguinte, porem, nos accs. de 13 e 17 de fevereiro, o Supremo Tribunal repudiou a doutrina que antes adotara. Basta consultar e comparar as assinaturas desses accs. com o anterior para verificar as razões da mudança. Releva, porem, notar que o ministro Macedo Soares, que no acc. anterior condenara a exportação interestadual, por ser livre a cabotagem, mudou de pensar no último caso. Os ministros Pereira Franco e Bernardino, ao contrário, sustentaram a liberdade de cabotagem e só por isso deram provimento ao recurso de que se tratava. Ambos sustentaram que a Constituição proibia os impostos de exportação interestadual, em consequência de ser livre o comércio de costeagem. No tempo decorrido entre os dois accs., o Congresso Nacional votou a lei n. 410, de 2 de novembro de 1896. O art. 1.º dizia que os Estados legislavam “livremente” sobre os direitos de exportação. O art. 2.º interpretava a cláusula da liberdade fiscal da cabotagem, tornando-a livre dos impostos de entrada, saída e estada de navios às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tivessem pago o imposto de importação. Nos accs. de 13 e 17 de fevereiro de 1897, os ministros Pereira Franco, Bernardino Ferreira e José Hygino que não admitiam a tributação interestadual ex-vi da cláusula que atribuía liberdade ao comércio de costeagem, acharam essa lei “manifestamente inconstitucional”. Só mais tarde, em 1904, a lei n. 1.185, de 11 de junho, regulamentada pelo decreto n. 5.402, de 23 de dezembro de 1904, dirimiu a contenda. Assim, “a circulação ou intercurso por via marítima, terrestre ou fluvial, de mer-

cadorias, estrangeiras ou nacionais, que constituírem objeto de comércio dos Estados entre si e com o Distrito Federal, será livre de quaisquer impostos da União, dos Estados e dos municípios”. Taxas, porem, pagas como simples retribuição de serviços não contravêm à Constituição. Assim, nos cais, etc. Quem quer que se utilize de tais obras, remunerando o serviço de tal modo recebido, não pode dizer que paga imposto de exportação. Nos orçamentos locais essas taxas devem ter nome especial, e a sua escripturação deve ser igualmente especial. Elas podem ser destinadas à construção e à conservação, e devem ser módicas, como, aliás, todas as taxas.

— O Projeto de Constituição elaborado pelo Governo Provisório pretendeu limitar o poder tributário dos Estados sobre a exportação até 1898, “ou antes, se o Congresso deliberar”. Era o reconhecimento da verdade de que são anti-econômicos tais impostos. Tal doutrina, rejeitada na Constituinte, foi, mais tarde, igualmente desprezada pela União, que no território do Acre taxa a exportação”.

Entretanto, a opinião que prevaleceu na prática foi a de CARLOS MAXIMILIANO (4):

“Comentários ao art. 9.º.

N. 179 — Recai o imposto, indistintamente, sobre as mercadorias exportadas, tanto para o estrangeiro, como para outros Estados do Brasil. Onde a lei não distingue, ao intérprete não é lícito distinguir.

Referiu-se o texto constitucional à importação de procedência estrangeira, tratando da competência da União; afrontou a pecha de redundante, em proveito da clareza. Sobrariam motivos mais poderosos para explicar que a exportação estadual seria tributada somente quando não se destinasse a outros pontos do país, se fora esse o intuito da Constituinte. Seria, nesse caso, fácil iludir a vigilância do fisco: despachar-se-iam os gêneros para outro Estado, onde é vedado tributá-los (art. 7.º e 11); dali iriam para o estrangeiro.

Tanto o Estado como os Municípios cobram o imposto à saída do seu território apesar da opinião contrária e infundada de João Barbalho.

O exemplo norte-americano, porem, invocado, não lhe aproveita; porque nos Estados Unidos o imposto de exportação é federal, e a União, isto é, o país em seu conjunto não pode exportar senão para o estrangeiro.

N. 180 — Tentou-se debalde, na Constituinte brasileira, o que se conseguiu na Argentina: limitar o prazo para desaparecer o retrógrado imposto de exportação que seria substituído, como em toda parte, pelo territorial.

Sob o Império unitário já o imposto predial ou de décima urbana, criado pelo Alvará de 27 de junho

(4) — Carlos Maximiliano — *Comentários — Constituição Brasileira*. — Jacyntho Ribeiro dos Santos — Rio, 1918 — Págs. 212 a 214.

de 1808, era cobrado pelos poderes locais em virtude da lei 38, de 10 de outubro de 1834.

.....

N. 182 — O objeto do parágrafo 2.º do artigo 9.º é mais ou menos o mesmo do art. 1.º n. 1. Já se demonstrou poder o Estado tributar mercadorias nacionais, desde que se achem incorporadas no acervo das suas próprias riquezas e também incidam taxas com absoluta igualdade, nos gêneros por ele produzidos.

Por unanimidade, resolveu a Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo poder o café introduzido naquele Estado acompanhado de guias comprobatórias de que fora exportado de Minas Gerais, ser onerado com a sobre-taxa que no porto de Santos pesava também sobre a produção local. Não considerava o imposto de trânsito que gravava a mercadoria, qualquer que fosse a sua procedência. (Acordeão de 26 de outubro de 1814").

Embora admitindo-se que, etimologicamente, a palavra *exportação* tanto se aplica à exportação para o estrangeiro como à para territórios de uma mesma nação, somos levados a concordar em que, no sentido em que é empregada em nossa Constituição — dado o seu espírito, o seu conjunto, e a própria doutrina informadora de um estado de regime federativo — se refere exclusivamente à exportação para o estrangeiro.

Na falta, porém, de uma palavra que designe a remessa de mercadorias de um Estado para outro, teremos cuidado, em nosso trabalho, de acrescentar sempre a espécie de exportação a que aludirmos. Uma vez que a Constituição, ou melhor, as Constituições brasileiras estabelecem regime diferente para cada modalidade de exportação, dividiremos nosso estudo em duas partes distintas: Impostos Interestaduais e Impostos de Exportação.

OS IMPOSTOS INTERESTADUAIS NO IMPÉRIO

Data do Império nossa primeira lei proibindo os impostos interestaduais. A lei de 15 de novembro de 1831, que orçou a receita e fixou a despesa para o ano financeiro de 1832-33, dispunha, em seu art. 41:

"Ficam abolidas todas as imposições de qualquer denominação sobre a importação e exportação de gêneros e mercadorias transportadas de umas para outras Províncias do Império, tanto nos portos de mar, como nos portos secos, e registros".

O primeiro ato do Parlamento, quanto à proibição de impostos que gravam e perturbam a livre circulação de bens, foi o constante da lei de 15 de dezembro de 1830 (art. 46):

"Ficam abolidos os direitos de 15% que pagam em algumas Alfândegas do Império as produções brasileiras quando transportadas de uns para outros portos da mesma Província".

Embora o nosso estudo se prenda apenas aos impostos interestaduais, quisemos frisar que a guerra tarifária entre os municípios foi a primeira questão a preocupar os nossos legisladores, neste capítulo.

O Ato Adicional de 1834, que, sob a Regência, deu um formidável impulso ao movimento de descentralização, infelizmente não contribuiu para resolver o problema, pois encontrou na prática forte oposição dos conservadores, que se serviam de sua redação propositadamente insegura e obscura para defender os interesses do governo central, em detrimento das províncias.

Como o art. 12 declarasse que "as Assembléias Provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação, entendeu-se que podiam elas fazê-lo quanto à exportação. E o que se deu foi uma série de bi-tributações, havendo mesmo produtos, como a goma elástica do Pará, que pagavam direitos municipais, provinciais e gerais, num total de 25%.

E' de TAVARES BASTOS (5) o seguinte trecho:

"Custa, entretanto, conceber que ainda se repute duvidosa a competência das assembléias para cobrar essa taxa e que o próprio autor citado (Visconde de Uruguai) julgue preciso o parlamento resolver se podem elas impor, não somente sobre a exportação para fora do império, mas de umas para outras províncias ou de um município para outro da mesma. Quanto a nós, onde o ato adicional não distingue, não podemos nós introduzir distinções arbitrárias; o que ele não proíbe, não se poderia com justiça proibir às províncias.

Não contestamos que os vexadores impostos de exportação retardem a prosperidade da indústria, inconveniente de notória paridade; mas o direito das províncias a essa renda é tão claro, como é certo que para a maior parte delas não há atualmente outra mais abundante. Demais, e não se deve esquecê-lo no imposto de que se trata nada há de novo senão a forma indireta de percepção. Ele substituiu, em todo ou em parte, o antigo dízimo dos produtos da lavoura e da criação".

(5) — Tavares Bastos — "A Província" — 2.ª edição feita sobre a edição de 1870, pág. 324.

E mais adiante:

"Todas, sem exceção, tributam a exportação por meio de taxas proporcionais ou fixas, sobre todos os mais importantes dos produtos. E' um fato consumado".

E foi o que se verificou sempre no Brasil, até 1937. O fato consumado em oposição às leis vigentes, à jurisprudência, à boa doutrina e ao reconhecimento, por parte de quase todos, de que a exportação — quer a interestadual, quer a para o exterior — não podia continuar a ser tão fortemente taxada pelos Estados, pois que isso impedia a livre circulação das mercadorias, restringindo, assim, as trocas.

A CONSTITUIÇÃO DE 1891

A Constituição Republicana de 1891 outorgou aos Estados competência exclusiva "sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção" (art. 9.º, n. 1). Ficava, assim, resolvido definitiva e inquestionavelmente o aspecto legal e político, quanto ao imposto de exportação para o estrangeiro. Mas o art. 11 — que veda "aos Estados como à União criar imposto de trânsito pelo território de um Estado, ou, na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República, ou estrangeiros, e bem assim sobre os veículos, de terra e água, que os transportam" — deixando transparecer o desejo de não tributar o intercâmbio estadual, permitia que se discutisse a legalidade do imposto de exportação interestadual e municipal. Além disso, o legislador acrescentara, à palavra importação, "para o estrangeiro", não o fazendo, no caso da exportação.

E' preciso que nos transportemos ao ambiente psicológico criado pela Proclamação da República, com todo o movimento liberal que a precedeu, para compreendermos que, das interpretações dadas aos dois incisos em causa, prevalecesse na prática justamente a que contrariava o bem do país. O espírito de descentralização, então exacerbado pelos acontecimentos, criou clima favorável a uma interpretação capaz de beneficiar os Estados com as parcelas provenientes dos impostos interestaduais. E os Estados se sentiram livres para agir segundo essa interpretação.

Em 1900 abre-se novamente no Congresso a tormentosa questão dos impostos interestaduais, considerada pelo deputado Fausto Cardoso como a matéria mais grave debatida naqueles últimos três anos. Durante onze anos revezaram-se na

tribuna parlamentar dois grupos — os que defendiam os impostos interestaduais e os que o condenavam. E' interessante notar que a discussão se iniciara por causa do imposto de importação cobrado pelos Estados, (a esse absurdo tínhamos chegado!) ampliando-se posteriormente aos impostos de exportação e aos interestaduais, de modo geral.

O projeto apresentado em 1900 converteu-se, afinal, no decreto legislativo n. 1.185, de 11 de junho de 1904, em cuja redação se empregou a palavra *intercurso*, para abranger importação e exportação:

"Art. 1.º E' livre de quaisquer impostos da União ou dos Estados e Municípios, a contar da data da execução desta lei, o *intercurso* das mercadorias nacionais ou estrangeiras, quando objeto do comércio dos Estados entre si e com o Distrito Federal, quer por via marítima ou fluvial.

Parágrafo único. Excetua-se desta disposição o imposto autorizado pelo art. 9.º n. 1, da Constituição Federal".

Art. 2.º. Salvo o disposto no n. 4 e no § 3.º do art. 9.º da Constituição Federal, só é lícito aos Estados estabelecer taxas ou tributos que, sob qualquer denominação, incidam sobre as mercadorias estrangeiras ou sobre as nacionais de produção de outros Estados, quando concorrerem as seguintes condições:

1.ª, que uma ou outras mercadorias já constituam objeto do comércio interno do Estado e se achem assim incorporadas ao acervo de suas próprias riquezas;

2.ª, que as taxas ou tributos estabelecidos incidam, também, com a mais completa igualdade, sobre as mercadorias similares de produção do Estado".

A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, em seu parecer sobre esse projeto, endossou as razões das emendas propostas pelo senhor Arnolfo Azevedo, que assim se expressa:

"Por ocasião de fazer a modesta e despretenhosa exposição justificativa do seu substitutivo, deixou bem claro que pretendia sustentar a tese da completa liberdade para o comércio interestadual em relação a impostos sobre mercadorias estrangeiras ou sobre produtos de outros Estados da Federação, afirmando que era privativa da União a faculdade de regulamentar o comércio interestadual que a Constituição Federal, nos arts. 7.º n. 2, e 11, n. 1, declarou isento de qualquer taxa, sustentando ao mesmo tempo que essa faculdade de regulamentar sofria, para o fim tributário, uma única exceção, que está contida no art. 9.º, n. 1, da mesma Constituição.

Com a emenda n. 1, que vai apresentar, tem em vista firmar a liberdade de comércio interestadual para as mercadorias estrangeiras e nacionais.

Ela determina que fica livre de qualquer imposto da União ou dos Estados o intercuro das mercadorias nacionais e estrangeiras, quando objeto de comércio dos Estados entre si, ou com o Distrito Federal, quer por via marítima, quer por via terrestre ou fluvial.

O termo *intercurso* abrange o conjunto de relações que os americanos denominam também *intercourse*, isto é, o comércio interestadual: o tráfego, o transporte, a comunicação entre dois pontos situados em Estados diferentes.

Essa liberdade, garantida pela Constituição nos arts. 7.º, n. 2, e 11, n. 1, fica bem clara na emenda, pois ela estabelece que tal liberdade existe, quer o intercuro se faça por via marítima, quer por via terrestre”.

Como esse decreto, nos artigos seguintes, contivesse uma parte processual, regulando os recursos contras suas infrações, os quais na prática não deram os resultados esperados, em 1907 reabriu-se a questão. Os dois grupos serviram-se da oportunidade para discutir não apenas a parte processual mas toda a matéria.

Todas as fações, porem, encaravam mais o aspecto constitucional e político da questão, embora fossem movidas pelos interesses econômicos e financeiros de seus respectivos Estados. Isto é: o interesse econômico da Nação, como um todo, não compareceu perante a Assembléia para reclamar a sua atenção.

Que a questão continuou em aberto dizem-no as parcelas vultosas com que os impostos de exportação (interestadual) concorriam e ainda concorrem para as receitas estaduais, muito embora algumas vozes esclarecidas se tivessem levantado para denunciar as vicissitudes a que os mesmos expunham a economia estadual e a nacional, conjuntamente.

Constam do programa de governo do saudoso RAUL SOARES, ex-presidente de Minas, as seguintes palavras cheias de sabedoria e lucidez:

“Infelizmente a estrutura orçamentária do Estado tem o defeito de assentar o seu pilar mestre na base oscilante dos impostos de exportação. As alternativas naturais das safras, os fenômenos meteorológicos, as variações dos preços dão à receita dessa origem uma instabilidade incompatível com uma boa questão financeira, que, para encargos fixos, exige recursos certos.

Encarada sob o seu aspecto econômico, essa modalidade tributária apresenta o vício ainda mais grave de descorçoar a produção. E’ uma tributação antiquada, usada na idade média, para obstar a saída de gêneros alimentícios e prevenir a fome, e, posteriormente, como medida protecionista, com o fim de

abater o preço interno de produtos e estimular a sua transformação industrial.

Hoje, os países civilizados já abandonaram essa tributação, só admissível sobre artigos que representam um monopólio natural, como o guano do Perú, os nitratos do Chile, o enxofre da Itália, porquanto nesses casos vem incidir sobre o consumidor estrangeiro, sem dano do produtor.

Compreende-se que, além desses artigos, se tribute por necessidade fiscal, e moderadamente, a exportação daqueles que possam ser produzidos por um custo sensivelmente inferior ao dos similares externos.

Mas, fora desses casos especiais, onerar a exportação com impostos que representam 20, 30 e mais por cento do lucro líquido dos produtores é *positivamente embaraçar a produção*, pois, ao passo que tira àqueles o resultado do seu esforço, deixando-lhes um resto às vezes inferior aos juros normais do capital, envia o produto para o mercado externo em condições desfavoráveis para enfrentar a concorrência.

O imposto de exportação realiza o absurdo de ser tomado, não só aos ganhos, mas até aos prejuizos do lavrador, na época das más colheitas, que não chegam a cobrir os gastos da produção.

Foi essa taxação medieval que protegeu a formação dos seringais do Oriente, fazendo sucumbir a indústria da borracha da Amazônia ou, pelo menos, antecipando de algumas décadas a sua ruína, e é ela que está contribuindo para deprimir a nossa indústria açucareira e ameaçando os nossos cafés com a concorrência, que não devemos menosprezar, da América Central, do Oriente e das Filipinas.

O que disarça os malefícios dessa espécie tributária é o fato de estar generalizada a todos os Estados, que empolgam, na repartição dos frutos do trabalho nacional, a parte do leão, pois orçam por cerca de 150.000:000\$0 os impostos de exportação cobrados por eles.

Mas, não só no que diz respeito à posição do Brasil nos mercados estrangeiros, como na nossa economia interna, os impostos de exportação ameaçaram a própria comunhão brasileira.

E’ por amor do Brasil que todas as nossas mercadorias de produção nacional devem circular livres das alfândegas estaduais. A extinção, gradual, mas ininterrupta e perseverante, dos impostos de exportação, em todos os Estados, é uma campanha que devia apaixonar e congregar todos os homnes públicos do Brasil.

Quanto ao nosso Estado, é visto que, achando-se em uma contingência inelutável, em situação de inferioridade a outras regiões do país, contíguas ou próximas dos pontos de embarque, cumpre-lhe compensar, com a eliminação desse imposto, os encargos maiores do transporte que gravam a sua produção. Enquanto não se realizar esse objetivo, a lavoura de quatro quintos do Estado estará forçada a descontar nos salários a sobrecarga dos transportes, vendo afastar-se sem remédio, aliciados para regiões que melhor os possam remunerar, os braços de que tanto necessita.

Prosseguirei com empenho na transformação do nosso regime tributário, dando, sem desfalecimento, os passos que as circunstâncias permitirem, em direção dessa meta.

Abre-nos o caminho para ela o imposto territorial, instituído no Estado desde 1899 e remodelado pela lei 746, de 1919, que ainda não está em plena execução.

A lei 746, de 1919, que adotou o mesmo mecanismo da lei de 1899, tendente a operar por triênios a redução do imposto de exportação, passado o primeiro triênio de sua vigência, teria de ser modificada para permitir tal redução em mais breve prazo.

A extinção do imposto de exportação justifica mesmo o recurso aos impostos diretos, se o territorial se mostrar insuficiente...

Continuemos a lançar mão do exemplo de Minas Gerais, Estado de que dispomos de maiores informações e que ilustra bem a matéria, por ser daqueles que, praticamente, viviam do imposto de exportação, pois este chegou a representar 50, 60 e até 70% de sua receita geral.

Com a queda do preço do café verificou-se um grande abalo nas finanças daquele Estado, tornando-se premente a necessidade de descobrir um sucedâneo para essa fonte de renda, já então periclitante. Reuniram-se em 1929, na Secretaria das Finanças, as Comissões de Finanças do Congresso Mineiro e, pela exposição do Sr. Gudesteu Pires, titular daquela pasta, verifica-se que o assunto fora objeto de meditação de quase todos os dirigentes do Estado, constando dos relatórios do Secretário das Finanças Antônio Carlos, nos anos de 1904, 1905, 1906, da mensagem do Presidente Arthur Bernardes, em 1920, e de muitos outros documentos oficiais.

Todos esses esforços, no entanto, não foram suficientes para vencer a tradição. O imposto de exportação interestadual continuou a ser cobrado.

ALBERTO TORRES foi também dos que se bateram pela supressão dos impostos interestaduais.

Como vemos do seguinte trecho da "A Organização Nacional" (6), chega até a ser redundante a emenda que propôs à Constituição:

VIII. O art. 11 deve ser alterado da seguinte forma:

"E' vedado às Províncias, como à União:

1.º. Tributar a produção de uma Província, exportada por outra Província, ou pelo Distrito Federal;

(6) — Alberto Torres — *A Organização Nacional* — Edição Brasileira, Série 5.ª — Vol. 17 — Págs. 337 e 338.

2.º. Tributar a entrada no território de uma Província, de mercadorias de outras Províncias ou estrangeiras, que já tenham pago impostos de importação, o percurso das mesmas mercadorias, desde o porto, estação ou qualquer ponto de desembarque ou de descarga, até a entrega ao importador, e o trânsito pelo território de uma Província, de mercadorias de outra, com destino a uma terceira, bem como os veículos de terra e água que as transportarem;

3.º. Tributar o comércio de importação de mercadorias de outras Províncias e estrangeiras, seu capital, suas operações, seus estabelecimentos, sua renda, e as próprias mercadorias importadas, seja em gênero, em depósito atual, ou no conjunto dos negócios de certo período.

4.º. Tributar os negócios sobre as mercadorias importadas, antes de passarem das mãos do importador para as do retalhista, ou para as do comprador a retalho;

5.º. Criar impostos que, embora recaindo também sobre mercadorias de produção da Província, embarcem, dificultem ou tornem desvantajoso o comércio de mercadorias de outra Província ou estrangeiras".

As modificações feitas no texto do art. 11 esclarecem as dúvidas até hoje suscitadas na jurisprudência sobre as múltiplas questões relativas a este intrincado assunto, que não perde por ser exposto em termos antes desenvolvidos que sucintos".

A CONSTITUIÇÃO DE 1934

Nem mesmo a Constituição de 1934 (artigo 17, n. IX), muito mais precisa e rigorosa que sua antecessora, teve forças para romper com a tradição de que os Estados tinham competência para cobrar impostos de exportação interestadual, e acabar com o preconceito de que, sem eles, não lhes seria possível não só manter o mesmo ritmo de progresso como ainda acelerá-lo, como lhes cabia fazer. Pois apesar das precauções do legislador, apesar dos comentários que provocou, foi a Constituição vencida pela prática. No entanto, a infração desse inciso estava até sujeita a sanções, como se vê do seguinte comentário de PONTES DE MIRANDA (7):

"A Constituição de 1934 possui, em termos perentórios, preceito da mais rigorosa solução (art. 17, IX): "E' vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IX, cobrar, sob *qualquer denominação*, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação e de transporte, ou quaisquer outros tri-

(7) — Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. (Constituição de 1934). Tomo I, págs. 327 e 328 — Editora Guanabara — Rio.

butos que, no território nacional, gravem ou perturbem a livre circulação dos bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem". Já não é só o imposto de trânsito ou de transporte que se veda (Constituição de 1891, art. 11, I): E' todo e qualquer imposto interestadual e intermunicipal. A constituição estadual que permitisse imposto de exportação intermunicipal seria tentatória do art. 17, IX, da Constituição federal e poderia ser, porisso, decretada a intervenção federal (art. 12, v).

A lei que decreta imposto interestadual de exportação é inconstitucional. Dir-se-á que se vem, assim, modificar bem fundo os nossos hábitos tributários, e que há inconveniente prático (facilmente se iludiria a cobrança do imposto de exportação, pelo despacho para outro Estado-membro, que não pode tributá-lo). Mas que vale tudo isso se foi votado e promulgado o art. 17, IX? Demais, a vigilância pode ser feita pelo Estado-membro a que passarem os produtos ou pela União, mediante os acordos de que cogitam os arts. 7.º, § único, e 9.º. Persistir na interpretação de 1891-1934 seria, mais uma vez, sofismar os textos constitucionais, e votar a Constituição de 1934 ao mesmo desprestígio público que cercou, em muitos pontos, injustamente, a Constituição de 1891".

A CARTA DE 1937

Mais uma Constituição, a de 10 de novembro de 1937, rompe novamente a lei da inércia, obrigando os interessados a cerrar fileiras, se quisessem defender seus pontos de vista. Desta vez, porem, a Carta não se limitou a estabelecer dispositivos imprecisos, cuja interpretação e regulamentação ficassem a cargo do legislador commum. Desta vez, a Constituição trazia em seu bojo princípios que faziam parte de uma estrutura ideológica que a Nação estava disposta a realizar na prática.

No que diz respeito aos impostos interestaduais, suas disposições representam a cristalização de um processo secular. Durante os cento e tantos anos em que a questão rolou por todos os setores a ela ligados, engrossara-se a caudal dos que viam, no imposto interestadual, um atentado à unidade econômica e política da Nação.

A redação clara e incisiva do art. 25 não deixa dúvidas quanto à ilegalidade dos tributos em causa:

"Art. 25. O território nacional constituirá uma unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial, não podendo no seu interior estabelecer-se quaisquer barreiras alfandegárias ou outras limitações ao tráfego, vedado assim aos Estados como aos Municípios cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem".

Mas não foi só. Desta vez, o legislador não dormiu; e a 29 de dezembro — cinquenta dias depois de promulgada a Constituição e em data em que já deviam estar elaborados os orçamentos estaduais a entrar em vigor cinco dias mais tarde — baixa o decreto-lei n. 142, estabelecendo a extinção gradativa do imposto de exportação interestadual, em 3 anos, a partir de janeiro de 1938. No primeiro ano seriam eliminados 20%; no segundo, 30%, e os restantes 50%, no terceiro ano. Alarmaram-se os Estados, pois a medida ameaçava não só as finanças provinciais como sua própria economia. Reune-se, então, no Rio de Janeiro, em março de 1938, uma conferência dos Secretários de Finanças Estaduais.

Os membros da Conferência foram recebidos pelo Sr. Presidente da República que, aludindo às barreiras interestaduais, teve as seguintes palavras:

"Forte e unido, o Brasil marchará para diante possuído de uma serena confiança em si mesmo, sem fronteiras que separem os Estados como nações estranhas, como inimigos atentos e cheios de rivalidades".

Em consequência, foi expedido o decreto-lei n. 379, de 18-4-1938, que dilata os prazos concedidos anteriormente. Mantendo para 1938 a redução inicial de 20%, como o decreto anterior, prevê a diminuição cumulativa de 15% na elaboração dos orçamentos dos Estados nos anos de 1939 e 1942 e a sua total eliminação em 1943.

Teríamos, então:

1938	20%
1939	15%
1940	15%
1941	15%
1942	15%
1943	20%
	100%

Portanto, não encontrará apoio em lei qualquer imposto interestadual, cobrado depois de 1942.

EXTINÇÃO DO IMPOSTO EM FACE DA SITUAÇÃO ATUAL

Veem os Estados observando os prazos estabelecidos pelo decreto-lei n. 379, de 1938? Ou veem eles obedecendo a suas prescrições mas não dentro dos prazos fixados?

Não temos elementos seguros que nos habilitem a responder com precisão, afirmativa ou negativamente. Os orçamentos estaduais não consignam estimativa distinta para as duas modalidades de exportação — a interestadual e a para o exterior. Se o decreto-lei referido contivesse um artigo exigindo que, a partir daquela data, os orçamentos e contas estaduais distinguíssem um imposto do outro, teríamos agora um quadro verdadeiro da situação de cada uma dessas taxas, no sistema tributário de cada Estado. E seria esse o tratamento mais lógico, uma vez que a Constituição distingue entre um imposto e o outro — dando aos Estados competência exclusiva para a cobrança de um mas proibindo taxativamente a exigência do outro.

Por outro lado, só em 1940 o I.B.G.E. iniciou a elaboração das estatísticas do comércio por vias internas, que nos serviriam de grande auxílio, agora, se pudessem fornecer elementos de comparação, a partir de 1937. Se o comércio por vias internas apresentasse um crescimento vertiginoso, seria possível que, embora com taxas redu-

zidas, o total do imposto arrecadado ainda se mantivesse em nível bem levado.

As informações colhidas pelo C.T.E.F. revelam que as cifras referentes à arrecadação do imposto de exportação, a partir de 1936, são as seguintes:

Anos	Contos	Varição % em relação ao ano anterior
1936	203.372	
1937	210.661	+ 3,58
1938	188.311	— 10,61
1939	182.487	— 3,09
1940	153.405	— 15,94
1941	170.389	+ 11,07
1942 (previsão)	136.705	— 19,77

Se bem que em alguns anos apresentem declínio, esses algarismos nos levam a crer que a redução não vem sendo feita, a não ser que as exportações para o exterior tenham crescido extraordinariamente.

Vejamos o que nos conta a estatística do comércio exterior. O quadro anexo — N. 1 — dá o movimento de nossas exportações, de 1937 a 1941, inclusive:

QUADRO N. 1

VALOR DA EXPORTAÇÃO PARA O EXTERIOR, POR UNIDADES FEDERADAS,
E RESPECTIVA PERCENTAGEM SOBRE O TOTAL DAS EXPORTAÇÕES
(EM CONTOS DE RÉIS)

ESTADOS	1937	%	1938	%	1939	%	1940	%	1941	%
Amazonas.....	96.630	1,90	80.038	1,57	72.499	1,29	84.179	1,70	90.967	1,35
Pará.....	119.772	2,35	87.550	1,72	109.637	1,95	104.122	2,10	140.768	2,09
Maranhão.....	36.491	0,72	38.751	0,76	50.151	0,89	33.581	0,68	38.468	0,57
Piauí.....	93.767	1,84	69.179	1,36	82.133	1,46	116.513	2,35	160.348	2,38
Ceará.....	153.052	3,01	156.824	3,08	208.782	3,72	210.602	4,25	299.038	4,45
Rio Grande do Norte.....	62.991	1,24	59.541	1,17	54.796	0,98	58.111	1,17	64.373	0,96
Paraíba.....	117.513	2,30	85.099	1,67	74.509	1,33	43.443	0,88	34.587	0,51
Pernambuco.....	132.363	2,60	78.943	1,55	110.364	1,97	108.332	2,18	138.340	2,06
Alagoas.....	17.260	0,33	17.858	0,35	25.142	0,45	32.680	0,66	11.198	0,17
Sergipe.....	3.985	0,08	3.116	0,06	2.127	0,04	671	0,01	163	0,00
Baía.....	437.184	8,59	381.881	7,49	397.091	7,08	322.113	6,49	511.484	7,60
Espírito Santo.....	167.207	3,28	121.519	2,38	118.460	2,11	61.988	1,25	89.589	1,33
Rio de Janeiro.....	133.462	2,62	95.794	1,88	80.991	1,43	42.538	0,86	54.540	0,81
Distrito Federal.....	568.342	11,16	561.242	11,01	612.812	10,91	657.009	13,24	1.129.051	16,78
São Paulo.....	2.472.970	48,57	2.757.623	54,10	3.044.412	54,21	2.439.113	49,17	3.208.097	47,67
Paraná.....	151.819	2,98	142.276	2,79	130.471	2,32	128.180	2,58	202.420	3,01
Santa Catarina.....	48.196	0,95	41.783	0,82	59.608	1,06	37.430	0,75	80.584	1,20
Rio Grande do Sul.....	260.268	5,11	300.517	5,90	368.658	6,57	461.657	9,31	460.731	6,85
Mato Grosso.....	18.788	0,37	17.356	0,34	12.876	0,23	18.276	0,37	14.655	0,21
BRASIL.....	5.092.060	100,00	5.096.890	100,00	5.615.519	100,00	4.960.538	100,00	6.729.401	100,00

Fonte I. B. G. E.

Analisando esses dados, ressalta a situação proeminente do Distrito Federal e do Estado de São Paulo, que já não cobram imposto de exportação, a partir de 1938 e 1936, respectivamente:

	1937	1938	1939	1940	1941
São Paulo	48,57%	54,10%	54,21%	49,17%	47,67%
D. Federal	11,16%	11,01%	10,91%	13,24%	16,78%
	59,73%	55,11%	65,12%	62,41%	64,45%

Como vemos, mais de metade do valor total de nossa exportação para o estrangeiro não está sujeita a imposto. E a impressão que temos, ao consignar que as duas únicas unidades da Federação que isentam de tributos suas vendas para o exterior conseguem manter, num quinquênio, a percentagem média de 61,36% sobre o total de nossas exportações — e a de que só isto, e nada mais, basta para nos levar à certeza de que a ausência do imposto sobre a exportação é fator de efeito benéfico no movimento geral das trocas.

Deduzindo-se dos algarismos absolutos constantes do quadro N. 1 as cifras correspondentes ao Estado de São Paulo e Distrito Federal,

Anos	Exportação (contos)	Diferença abs. s/ano anterior (contos)	Dif. %
1937	2.050.748	— 272.723	— 13,30
1938	1.778.025	— 272.723	— 13,30
1939	1.958.295	+ 180.270	+ 10,14
1940	1.864.316	— 93.979	— 4,80
1941	2.392.253	+ 527.937	+ 28,32

teremos chegado ao ponto de poder concluir que as exportações para o estrangeiro, nos Estados que a tributam, não cresceram de maneira a compensar a redução obrigatória do imposto sobre a exportação interestadual. Vale dizer: os Estados não veem dando cumprimento integral ao decreto-lei n. 379.

Organizamos um quadro — N. 2 — da arrecadação do imposto de exportação, por Unidades Federadas, com as variações em relação ao ano imediatamente anterior. Por eles, podemos verificar que muitas delas, durante o período de extinção gradativa compulsória, registaram-se *aumentos* que representam, frequentes vezes, mais de 30% do ano anterior.

Unidades	Anos	Aumento % s/ano anterior
Amazonas	1941	43,43
Pará	1941	39,48
Piauí	1939	37,80
Piauí	1941	64,27
Ceará	1941	42,33
Alagoas	1939	51,01
Baía	1941	40,19
Espírito Santo	1941	89,16
Rio de Janeiro	1940	34,03
Rio Gr. do Sul	1939	32,49

Vemos mais que, mesmo que se aplique à arrecadação de 1942 a redução final prevista pelo decreto-lei n. 379, não se consumará a extinção do imposto de exportação interestadual.

Também o C.T.E.F. já chegara à conclusão de que havia irregularidade na aplicação do imposto de exportação. Consta do "dossier" elaborado para servir de base aos trabalhos da Conferência Nacional de Legislação Tributária, em

QUADRO N. 2

VARIAÇÕES DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO, EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR

(EM CONTOS DE RÉIS)

ESTADOS	1937		1938		1939		1940		1941		1942 (previsão)	
	Arrec.	% +—	Arrec.	% +—	Arrec.	% +—	Arrec.	% +—	Arrec.	% +—	Arrec.	% +—
Amazonas.....	4.048	—	4.398	+ 8,55	3.080	— 29,98	2.338	— 24,09	3.353	+ 43,43	2.295	— 31,56
Pará.....	4.640	—	3.893	— 16,10	4.893	+ 25,68	2.895	— 40,83	4.038	+ 39,48	3.500	— 13,32
Maranhão.....	4.104	—	4.337	+ 5,68	4.710	+ 8,60	4.507	— 4,31	6.516	+ 44,57	5.300	— 18,66
Piauí.....	6.620	—	4.902	— 25,95	6.755	+ 37,80	7.385	+ 9,32	12.131	+ 64,27	7.260	— 40,15
Ceará.....	14.295	—	12.584	— 11,97	15.532	+ 23,42	12.449	— 19,85	17.719	+ 42,33	13.000	— 26,63
Rio Grande do Norte.....	9.544	—	7.925	— 16,97	4.665	— 41,14	4.762	+ 2,09	5.082	+ 6,72	5.000	— 1,62
Paraíba.....	15.570	—	10.774	— 30,80	11.061	+ 2,66	6.793	— 38,59	7.349	+ 8,19	7.000	— 4,75
Pernambuco.....	19.922	—	17.194	— 13,69	18.643	+ 8,42	16.243	— 12,87	13.387	— 17,59	9.000	— 32,77
Alagoas.....	4.896	—	5.081	+ 3,78	7.673	+ 51,01	6.162	— 19,60	4.821	— 21,76	3.800	— 21,18
Sergipe.....	4.380	—	2.765	— 36,88	2.649	— 4,20	2.539	— 4,14	2.386	— 6,02	1.600	— 32,95
Baía.....	32.747	—	26.987	— 17,59	26.647	— 1,26	20.687	— 22,37	30.647	+ 48,15	25.000	— 18,43
Minas Gerais.....	33.587	—	32.585	— 2,98	25.370	— 22,14	17.093	— 32,62	14.282	— 16,45	10.000	— 29,98
Espírito Santo.....	7.427	—	8.551	+ 15,14	7.629	— 10,78	4.018	— 47,34	7.186	+ 78,87	7.600	+ 5,75
Rio de Janeiro.....	8.562	—	11.268	+ 31,61	7.947	— 29,47	10.651	+ 34,03	7.972	— 25,15	5.850	— 26,62
Paraná.....	9.811	—	11.120	+ 13,35	11.065	— 0,50	11.158	— 0,84	8.191	— 26,59	8.850	+ 8,04
Santa Catarina.....	8.328	—	6.870	— 17,50	6.462	— 5,93	4.457	— 31,04	5.003	+ 12,26	3.600	— 28,05
Rio Grande do Sul.....	10.221	—	6.655	— 34,89	8.817	+ 32,49	11.162	+ 26,60	12.643	+ 9,86	11.550	— 5,81
Goiaz.....	5.256	—	4.828	— 8,13	3.836	— 20,55	3.543	— 7,63	3.412	— 3,69	3.000	— 12,09
Mato Grosso.....	6.705	—	5.595	— 16,56	5.053	— 9,68	4.562	— 9,71	4.268	— 6,46	3.500	— 17,99
BRASIL.....	210.663	—	188.312	—	182.487	—	153.404	—	170.386	—	136.705	—

1941, o seguinte trecho, que transcrevemos para melhor elucidação do assunto (8):

"Defeito comum a grande número de Estados é a cobrança de *taxas* sob várias denominações, as quais de fato nada mais são que adicionais do próprio Imposto de Exportação. O exemplo mais comum é a Taxa de Estatística, frequentemente cobrada somente sobre mercadorias que não se acham sujeitas àquele tributo.

Estado do Amazonas. — A taxa do imposto (para o comércio interestadual) sobre a castanha, para 1941, é de 4,48%, o que contraria o decreto-lei número 379, segundo o qual a taxa máxima é de 3,5%.

Estado da Baía. — As taxas interestaduais do Imposto para 1941 são inferiores em 60% à tabela para o estrangeiro. Isto significa que as taxas vigentes em 1937 foram reduzidas em 60%. De acordo com o decreto-lei n. 379 esta redução devia ser de 65%.

Estado da Paraíba. — O orçamento para 1941 apresenta duas tabelas — uma para as vendas ao estrangeiro, e outra para o comércio interestadual. Nesta última tabela aparecem taxas até 10% *ad valorem*. A taxa máxima para 1941 é de 3,5% (decreto-lei n. 379). A tabela para o imposto interestadual no orçamento para 1940 continha taxas que alcançavam 12%.

Estado do Maranhão. — O orçamento para 1941 não discrimina entre as taxas do Imposto de Exportação aplicáveis ao estrangeiro e as aplicáveis no imposto interestadual. Presumivelmente são aplicáveis as mesmas taxas a ambos. Mas como algumas dessas taxas atingem a 9,5%, o decreto-lei n. 379 está sendo claramente transgredido.

Estado do Piauí. — O orçamento para 1941 dispõe o seguinte: "O Imposto de Exportação será cobrado sobre todos os gêneros de produção do Estado, à base de 10% *ad valorem*, quando exportados para o exterior, quer se trate de embarque direto para o estrangeiro ou em trânsito por outros Estados". *Constitue isto uma interpretação especial da expressão "exportação para o exterior"*. Se abrange somente mercadorias despachadas com destino ao exterior, transitando ou não por outro Estado, então nada há que criticar. Mas se vigora baseada na suposição de que certas mercadorias despachadas para outro porto do território nacional serão por fim enviadas a um mercado estrangeiro, então semelhante procedimento dá lugar a discussão. Mais sério é o fato de que o imposto sobre o comércio interestadual parece ter sido transformado, e sob outra forma *transferido à jurisdição municipal* — conservando as taxas do imposto em nível elevado.

Estado do Espírito Santo. — O Imposto de Exportação é atualmente regulado pelo decreto-lei nú-

mero 12.054, de 9 de agosto de 1940. O art. 13, § único, dispõe: "Quando despachados para outros Estados do País, pagarão as taxas seguintes: 6) — 2% café em grão". O art. 14 dispõe: "O café em grão ou coco, quando despachado para o Rio de Janeiro ou Niterói..., pagará a taxa de cinco por cento". Esta é a taxa aplicável à exportação de café em grão ou coco para o estrangeiro. Deve-se observar que um despacho para o Rio de Janeiro ou Niterói não pode de fato ser considerado como um despacho para destinação estrangeira, conquanto o tratamento concedido seja o mesmo. Embora uma grande proporção do café consignado ao Rio de Janeiro ou Niterói possa mais tarde ser reexportada para o exterior, não há razão para acreditar que tal coisa aconteça em todos os casos. Consequentemente, surge a questão do tratamento discriminatório de embarques para portos diferentes do país, porque o café despachado para qualquer outro destino dentro do território nacional é tributado apenas à taxa de 2%. Com respeito a esta situação, o Art. 34 da Constituição é de grande interesse. Ali se dispõe:

"É vedado à União decretar impostos que não sejam uniformes em todo o território nacional, ou que comportem discriminação em favor dos portos de uns contra os de outros Estados".

Se tal discriminação é vedada ao Governo Federal, pela Constituição, está claro que a mesma norma se aplica ainda com mais razão aos Estados. Há, ainda, outro ponto a considerar. O café embarcado de Vitória para o Rio de Janeiro constitui comércio interestadual. Sendo assim, na conformidade do decreto-lei n. 379, a taxa máxima para o ano de 1941 é de 3,5%. Contudo, a taxa aplicável a essa espécie de transações pelo Estado do Espírito Santo foi fixada em 5% para 1941 e, portanto, encerra uma contravenção ao decreto-lei federal.

No caso de vários outros Estados, não foi possível examinar a situação atual do imposto de exportação, por falta de informações precisas".

Como se vê, até o C.T.E.F., que é o órgão melhor aparelhado relativamente à documentação sobre o assunto, também se queixa da falta de dados para apurar seguramente os fatos.

A Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais já foi chamada várias vezes a pronunciar-se sobre os impostos interestaduais, tendo julgado mais acertado resolver cada caso que lhe era proposto, separadamente, em vez de adotar uma solução de caráter geral. No processo n. 3.591, de 1941, em que o Interventor Federal de Alagoas solicitou ao Sr. Presidente da República dispensa

(8) — "Dossier", pág. 26.

da redução que lhe competia fazer, no orçamento de 1942, em virtude do disposto no decreto-lei n. 379, o relator do processo, Sr. Otto Prazeres, manifestou-se favoravelmente à concessão da dispensa, mas seu parecer não foi aceito pela Comissão, como se vê do seguinte trecho do processo:

"Se os decretos-leis federais estabelecendo a eliminação gradativa do imposto visaram não desequilibrar de maneira brusca e violenta os orçamentos de receita dos Estados, necessariamente ter-se-á que atender ou dever-se-á atender a cada Estado segundo as queixas, verificadas procedentes que apresentem sobre o desfalque da receita. Diante desta consideração, deveria ser atendido o pedido do Sr. Interventor de Alagoas, mas, o Sr. Presidente da República não aceitou o decreto do Estado do Amazonas, com parecer favorável da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, aumentando, sobre alguns produtos, os impostos de exportação e dentro ou abaixo dos totais estabelecidos pelo decreto de abril de 1938. Parece ser do ânimo do Chefe do Governo Brasileiro não consentir que o disposto num decreto seja modificado, e, ainda, que as taxas baixadas pelos Estados não possam ser jamais aumentadas.

Nestas condições, muito embora pareçam de todo justas as observações feitas pelo Sr. Interventor Federal no Amazonas, opino no sentido de que seja o caso, com as considerações feitas aqui, submetido à alta decisão do Sr. Presidente da República".

"A Comissão opinou contrariamente à medida pleiteada pelo Sr. Interventor. Em 18-9-1941".

O caso mais significativo, no entanto, é o constante do processo n. 3.727, de 1941, originado do seguinte telegrama do Sr. Interventor Federal no Ceará:

"Peço vênha solicitar atenção Vossa Excelência situação está sendo criada finanças estaduais consequência aplicação que se vem fazendo Ceará modo estrito decreto-lei federal n. 379 de 19 de abril de 1938 qual determinou redução gradativa taxas impostos exportação interestadual. Acontece que, já estando reduzida tributação nesse caso de 75% taxas vigorantes 1938, comerciantes exportadores diversos gêneros produção estado notadamente peles, cera carnauba aproveitam-se vantagem concedida consumo interno país para exportarem tais mercadorias simultaneamente portos nacionais, onde não há cobrança taxas exportação, afim serem reexportadas ali para exterior. Isso sucede principalmente Rio Santos, onde como Vossa Excelência sabe não há produção tais artigos modo justificar saída para estrangeiro e onde consumo mesmos é reduzidíssimo sorte que quase toda mercadoria esse gênero ali importada se destina exterior. Posso adiantar Vossa Excelência que desfalque rendas estaduais, decorrente essa prática deturpadora princi-

pio constitucional que visou resguardar unidade econômica alfandegária nacional proveito desenvolvimento consumo interno, ascende cerca dois mil contos reis atual exercício, computada apenas exportação porto Fortaleza e excluída saída pelas fronteiras, ameaçando generalizar-se tal sistema com prejuízo cada vez maior, se não for prontamente coibido. Tendo vista evitar decréscimo constante rendas estaduais imposto exportação e possível desequilíbrio orçamentário, peço Vossa Excelência se digne autorizar governo estado expedir decreto-lei regule assunto especificando que só poderão gozar abatimento relativo exportação interestadual matérias primas destinadas industrialização dentro país mediante apresentação estações arrecadoras Estado antes embarque documento comprobatório suficiente. Permita-me Vossa Excelência encarecer urgência solução para pronta defesa interesses Estado sacrificados forma acima descrita. Saudações atenciosas. — *Menezes Pimentel*, Interventor Federal".

Nesta parte de nosso estudo só vamos considerar a declaração de que os impostos interestaduais já foram reduzidos de 75% em relação a 1938.

Do quadro n. 2 verifica-se que a situação do Ceará é a seguinte:

Anos	Arrecadação (Mil. Réis)	Dif. absoluta s/ano anterior	Dif. %
1937	14.295.330		
1938	12.584.405	— 1.710.925	— 11,97
1939	15.532.213	+ 2.947.808	+ 23,42
1940	12.449.048	— 3.083.165	— 19,85
1941	17.719.076	+ 5.270.028	+ 42,33
1942 (Orç.)	13.000.000	— 4.719.076	— 26,63

Ora, se bem que a estimativa para 1942 seja 26,63% inferior ao total arrecadado em 1941, ainda assim é superior à renda de 1938.

Vamos deixar para a segunda parte do nosso trabalho o estudo da guerra tarifária a que o telegrama alude, decorrente dos diferentes regimes tributários adotados pelos Estados, no que toca a exportação.

SUCEDÂNEOS DO IMPOSTO INTERESTADUAL

Resta, agora, ao Governo Federal, considerar a situação atual, já que o decreto-lei n. 379, por não prever um aparelho rigoroso de controle, não teve cumprimento total. Se o Governo julgar acertado manter a política expressa no decreto-lei em causa, terá que levar em conta a situação financeira de alguns Estados, que vai sofrer um

grande abalo, em virtude da extinção dessa importante fonte de renda.

Convem salientar que o imposto de exportação ocupou, nos orçamentos estaduais de 1940 e 1941, o terceiro lugar na Receita Tributária, tendo caído, em 1942, para o quarto lugar.

No quadro 3 damos a posição dessa rubrica na Receita Tributária de cada Estado — orçamento de 1942 — em ordem decrescente. Como vemos, é considerável a quota do imposto, principalmente nos Estados do Nordeste.

QUADRO N. 3

PERCENTAGEM DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO
SOBRE A RENDA TRIBUTÁRIA

EM MIL RÉIS — ORÇAMENTOS DE 1942

N.	ESTADOS	RECEITA TRIBUTÁRIA	IMP. DE EXPORT.	%
01	Piauí.....	18.173.000	7.260.000	39,95
02	Ceará.....	36.228.000	13.000.000	35,88
03	Paraíba.....	24.450.000	7.000.000	28,63
04	Maranhão.....	18.810.000	5.300.000	28,18
05	Rio Grande do Norte.....	18.655.000	5.000.000	26,80
06	Espírito Santo.....	29.440.000	7.600.000	25,82
07	Baía.....	101.880.000	25.000.000	24,54
08	Alagoas.....	16.986.500	3.800.000	22,37
09	Mato Grosso.....	15.805.000	3.500.000	22,14
10	Goiás.....	21.744.000	3.000.000	13,80
11	Pernambuco.....	66.090.000	9.000.000	13,62
12	Paraná.....	65.820.000	8.850.000	13,45
13	Pará.....	26.054.000	3.500.000	13,43
14	Amazonas.....	19.020.500	2.295.000	12,07
15	Sergipe.....	14.870.000	1.600.000	10,76
16	Santa Catarina.....	38.041.800	3.600.000	9,46
17	Rio de Janeiro.....	86.030.500	5.850.000	6,80
18	Rio Grande do Sul.....	176.085.000	11.550.000	6,56
19	Minas Gerais.....	251.300.000	10.000.000	3,98

Fonte C. T. E. F.

O problema que se propõe agora, urgente e inadiavelmente, é o de descobrir sucedâneos para essa fonte de renda porque, se é verdade que as receitas estaduais teem aumentado firmemente nestes últimos oito anos, a ponto de — mesmo sem o imposto de exportação — já serem, agora, sensivelmente superiores ao que eram em 1934, por exemplo, não é menos verdade, por outro lado, que esse aumento geral não compensa a redução decorrente da abolição do imposto interestadual, por isto que as despesas de todos os Estados experimentaram, igualmente, fortes majorações.

Entretanto, não se pode negar que a União nunca foi tão empreendedora no âmbito estadual. São inúmeras suas iniciativas no campo do fomento agrícola, saúde, ensino profissional, rodovias, etc. Podemos citar, de passagem, os leprosários, os liceus industriais, a Escola Técnica Nacional, as colônias de alienados, as obras contra a seca, as obras de saneamento da Baixada Fluminense, os

distritos de saneamento sediados em Pernambuco e Rio Grande do Sul, o plano rodoviário nacional, os campos de sementes, etc.

No caso dos produtos de exportação, ainda há mais: a União criou a taxa de classificação e fiscalização da exportação que pode ser transferida aos Estados, desde que, mediante acordo com a União, estes se incumbam dos respectivos serviços. Foi o que se deu com a juta do Amazonas, cujas taxas veem sendo cobradas pelo Estado.

À guisa de sugestões, vamos relacionar algumas das fontes de renda que talvez ainda possam ser exploradas pelos Estados. Dentre eles, salientam-se o imposto territorial e o aumento da taxa de vendas e consignações.

1 — *O imposto territorial* — defendido por TAVARES BASTOS (9) e ALBERTO TORRES (10) — e cuja ampliação tentada em Minas Gerais, com esse objetivo, não deu resultados satisfatórios. Também nos outros Estados não nos parece que o mesmo tenha probabilidade de expandir-se a ponto de cobrir inteiramente a perda resultante da extinção do imposto interestadual. Pode-se alegar também que o imposto territorial grava o produtor agrícola, classe muito menos favorecida e beneficiada que a dos exportadores, os quais gozam do conforto e das facilidades que os grandes centros urbanos oferecem, podendo, pois, sob a justificação de maiores benefícios recebidos, suportar maiores gravames. E' verdade que o exportador pode, por traslação, descarregar sobre o produtor o onus que grava as mercadorias exportadas. Mas essa traslação, por ser um processo indireto, sofre efeitos de outras causas que influem nos preços. Nesse jogo, o produtor inteligente poderá encontrar meios para defender-se, o que não se dará no caso de a taxa lhe ser diretamente imposta. Por outro lado, é verdade também que, em alguns casos, é o consumidor estrangeiro quem recebe o onus do imposto.

Ademais, é mister considerar que o agricultor tem sido afastado de todas as medidas sociais que beneficiam as classes trabalhadoras do Brasil, que, todas elas, possuem seus Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

E' fora de dúvida, entretanto, que esse tributo, se tratado com maior carinho e atenção, por parte dos Estados, poderá render muito mais do

(9) — *Op. cit.*, págs. 327-332.

(10) — *Op. cit.*, pág. 335.

que produz atualmente. A legislação desse imposto é uma legislação complexa, e delicada, mormente num país ainda parcialmente em fase de economia agrícola, como o nosso. Cumpre evitar portanto, que o onus mal distribuído e excessivo, venha contribuir para o êxodo das populações rurais.

2 — Quanto ao aumento da *taxa de vendas e consignações*, já sugerido na 2.^a Conferência de Técnicos em Contabilidade e Assuntos Fazendários, reunida em abril de 1940 (11), encontrou reação por parte dos Estados agrícolas. Os representantes do Maranhão e do Amazonas fizeram uma ligeira exposição demonstrando que a situação do comércio, nos estados agrícolas, não permite aumento de taxa sobre vendas e consignações. O que é mais grave: esta majoração não daria para fazer face ao desequilíbrio provocado pela falta do imposto interestadual. A sugestão prevalece, entretanto, para os Estados não essencialmente agrícolas.

E' preciso não esquecer, sobretudo, que as Constituições de 1934 e 1937, ao concederem este imposto aos Estados, tinham em vista justamente dar-lhes recursos com que suprir a ausência do imposto de exportação interestadual. Ainda mais: fala-se em aumentar a taxa de vendas e consignações como se o aumento já não tivesse sido feito. E' sabido (mas muito comumente se esquece disto) que, em virtude da Conferência realizada em março de 1938, a taxa de vendas e consignações foi aumentada.

Os quadros ns. 4 e 5 demonstram que essa majoração trouxe para os Estados uma contribuição muito maior que a do imposto de exportação, *mesmo incluída a exportação para o exterior, cujo imposto não foi suprimido*.

A partir de 1938, o total do imposto de vendas e consignações cobrado no Brasil é sempre consideravelmente superior ao do imposto de exportação, chegando aquele, mesmo, a representar mais do dobro deste. Se em vez de compararmos os totais, fizermos um estudo por Estados, separadamente, verificaremos que só em três Unidades Federativas é que o imposto de vendas e consignações ainda é inferior ao de exportação: Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte. Isto não quer dizer que o imposto de vendas e consignações ali não tenha crescido. Cresceu; o imposto de expor-

tação é que não diminuiu, pois o comércio exterior do Piauí e do Ceará, que sempre foi superior ao de cabotagem, cresce em ritmo acelerado, muito mais rapidamente que este último. Basta dizer que, no Piauí, a participação do comércio exterior sobre o total deste mais o de cabotagem, representou 92,94%, 94,31% e 93,43% em 1939, 1940 e 1941, respectivamente. No Ceará essas percentagens se expressam em 79,29%, 77,49% e 73,64%. Em compensação, há Estados, como o Rio de Janeiro, em que o imposto de vendas e consignações pulou de 7.070 contos de reis, em 1937, para 22.414, em 1938; Pernambuco, de 8.881 contos em 1937, para 16.436 em 1938; Minas Gerais, de 23.830 contos em 1937, para 41.257 em 1938; Paraná, de 4.100 em 1937, para 13.330 em 1938; Rio Grande do Sul, de 35.820 em 1937, para 51.181 em 1938.

O quadro n. 5 é bem claro. A receita dos Estados, sem o imposto de vendas e consignações, seria bem inferior ao que é atualmente. Vale dizer: as Unidades Federativas não tiveram suas rendas diminuídas em virtude da redução, ou mesmo extinção, do imposto de exportação interestadual, porque o imposto de vendas e consignações compensou fartamente a redução.

Parece, assim, descabida a alegação de que o imposto de exportação não pode ser extinto sem que se dê aos estados um sucedâneo, pois este já lhes foi dado e está em pleno desenvolvimento, como acabamos de demonstrar: o imposto de vendas e consignações.

Excluídos aqueles três Estados — Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte — todos os demais estão auferindo, neste ano de 1942, renda maior do que a que lhes seria dado auferir, se cobrassem o imposto de exportação mas fossem privados do de vendas e consignações — o que prova que este último já preencheu transbordantemente a lacuna deixada por aquele.

Quanto aos Estados do Piauí e Ceará, conforme acabamos de notar, a abolição do imposto interestadual não os afeta senão insignificantemente, por isto que mais de 90% e 70%, respectivamente, do total de suas exportações se destinam ao estrangeiro.

Quanto ao Rio Grande do Norte, uma ligeira majoração — 1 ou 2% — das taxas sobre vendas e consignações será bastante para compensar inteiramente a diminuição determinada pela suspensão do imposto interestadual.

(11) — *Anais*, fls. 154 e 156.

QUADRO N.

CONFRONTO DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO COM O IMPOSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES
(EM CONTOS DE RÉIS)

ESTADOS	1937		1938		1939		1940		1941		1942	
	Exportação	Vendas e consig.	Exportação	Vendas e consig.	Exportação	Vendas e consig.	Exportação	Vendas e consig.	Exportação	Vendas e consig.	Exportação	Vendas e consig.
Amazonas.....	4.048	7.447	4.398	7.233	3.080	7.220	2.338	7.435	3.353	10.220	2.295	7.800
Pará.....	4.640	10.100	3.893	11.689	4.893	14.674	2.895	14.439	4.038	17.634	3.500	15.000
Maranhão.....	4.104	7.328	4.337	7.522	4.710	8.513	4.507	8.496	6.516	10.491	5.300	8.500
Piauí.....	6.620	2.601	4.902	4.484	6.755	5.583	7.385	6.573	12.131	9.336	7.260	6.770
Ceará.....	14.295	4.502	12.584	4.989	15.532	6.048	12.449	7.220	17.719	10.153	13.000	7.800
Rio Grande do Norte.....	9.544	1.602	7.925	1.430	4.665	2.107	4.762	2.471	5.082	4.192	5.000	3.400
Paraíba.....	15.570	3.296	10.774	7.250	11.061	8.432	6.793	8.571	7.349	11.094	7.000	8.800
Pernambuco.....	19.822	8.881	17.194	16.436	18.643	30.174	16.243	33.167	13.387	38.722	9.000	33.000
Alagoas.....	4.896	3.405	5.081	2.165	7.673	5.048	6.162	5.029	4.821	5.865	3.800	6.500
Sergipe.....	4.380	1.762	2.765	3.013	2.649	3.680	2.539	3.636	2.386	4.217	1.600	3.500
Baía.....	32.747	7.079	26.987	8.923	26.647	19.775	20.687	25.583	30.647	32.879	25.000	29.000
Minas Gerais.....	33.587	23.830	32.585	41.257	25.370	50.700	17.093	62.099	14.282	72.175	10.000	80.000
Espírito Santo.....	7.427	6.196	8.551	7.843	7.629	7.447	4.018	5.767	7.186	9.102	7.600	8.450
Rio de Janeiro.....	8.562	7.070	11.268	22.414	7.947	26.617	10.651	31.929	7.972	37.477	5.850	36.000
Paraná.....	9.811	4.100	11.120	13.333	11.065	14.758	11.158	18.577	8.191	25.409	8.850	22.000
Santa Catarina.....	8.328	5.662	6.870	12.040	6.462	12.291	4.457	12.604	5.003	15.665	3.600	14.400
Rio Grande do Sul.....	10.221	35.820	6.655	51.181	8.817	63.069	11.162	75.261	12.643	85.210	11.550	85.000
Goiás.....	5.256	736	4.828	2.241	3.836	2.927	3.543	3.906	3.412	4.990	3.000	6.000
Mato Grosso.....	6.705	1.039	5.505	1.604	5.053	3.000	4.562	3.620	4.268	4.481	3.500	5.000
Brasil, exclusive S. P. e D. F.....	210.663	142.606	188.312	227.047	182.487	292.123	153.404	336.383	170.386	409.312	136.705	386.920

Fonte: C. T. E. F.

QUADRO N. 5

RECEITA GERAL MENOS IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO
RECEITA GERAL MENOS IMPOSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES
(EM CONTOS DE RÉIS)

ESTADOS	1938		1939		1940		1941		1942	
	Rec. Geral menos Imp. Exportação	Rec. Geral menos V. e consig.	Rec. Geral menos Imp. Exportação	Rec. Geral menos V. e consig.	Rec. Geral menos Imp. Exportação	Rec. Geral menos V. e consig.	Rec. Geral menos Imp. Exportação	Rec. Geral menos V. e consig.	Rec. Geral menos Imp. Exportação	Rec. Geral menos V. e consig.
Amazonas.....	14.409	11.574	16.967	12.827	17.608	12.511	23.382	16.515	18.686	13.181
Pará.....	31.675	23.879	29.462	19.681	28.379	16.835	39.583	25.987	33.473	21.973
Maranhão.....	13.717	10.532	19.135	15.332	17.304	13.315	22.336	18.361	17.838	14.638
Piauí.....	13.179	13.597	13.573	14.745	15.420	16.232	20.996	23.791	16.365	16.855
Ceará.....	13.481	26.076	20.627	30.111	33.316	38.615	32.742	40.308	28.238	33.438
Rio Grande do Norte.....	12.472	18.967	16.044	18.602	15.301	17.592	18.731	19.621	17.575	19.175
Paraíba.....	23.775	27.299	30.440	33.059	30.588	28.810	35.846	32.101	29.598	27.798
Pernambuco.....	70.233	70.991	89.832	78.301	96.202	79.275	103.923	78.588	91.556	67.556
Alagoas.....	9.861	12.777	11.044	13.669	11.890	13.023	14.839	13.795	15.320	12.620
Sergipe.....	12.018	11.770	14.174	13.143	17.755	16.658	17.663	15.832	18.525	16.625
Baía.....	82.592	100.656	80.197	87.069	83.705	78.809	108.458	106.226	119.675	115.675
Minas Gerais.....	371.556	362.884	286.831	261.441	309.273	264.267	333.463	275.570	382.110	312.110
Espírito Santo.....	29.893	30.601	33.661	33.843	29.437	27.688	33.475	31.559	36.056	35.206
Rio de Janeiro.....	66.175	55.029	65.817	47.147	86.089	64.811	105.820	76.315	99.673	69.523
Paraná.....	45.982	46.769	57.813	54.120	67.434	60.015	81.898	64.680	71.844	58.694
Santa Catarina.....	31.477	26.207	34.947	29.118	35.973	27.826	42.542	31.880	40.635	29.835
Rio Grande do Sul.....	280.422	235.806	319.249	264.997	336.045	273.946	344.484	271.917	345.705	272.255
Goiás.....	11.844	14.431	13.729	14.638	15.138	14.775	21.039	19.461	23.562	20.562
Mato Grosso.....	9.362	13.353	12.452	14.535	14.106	15.048	17.807	17.594	17.190	15.690
BRASIL, exclusive S. Paulo e D. Federal.....	1.152.023	1.113.288	1.165.984	1.056.348	1.263.033	1.080.054	1.419.027	1.180.101	1.423.624	1.173.409

Fonte: C. T. E. F.

Ademais, um reajustamento nas despesas e no aparelho fiscal do Estado poderá, por outro lado, suavizar a passagem para o estágio de completa extinção do imposto interestadual — anti-econômico por excelência.

Mas se a despeito de já estar ressarcido, para cada Estado, o prejuízo decorrente da observância do decreto-lei n. 378, de 1938, desejar a Co-

missão de Estudos dos Negócios Estaduais amparar as aspirações financeiras daqueles Estados que vivem clamando por sucedâneos do imposto de exportação interestadual, como se o de vendas e consignações não lhes tivesse compensado a diminuição imposta pelo citado decreto-lei — seria o caso de se examinarem outros possíveis veios fis-

cais, que apresentaremos em seguida, a título de sugestões.

a) *Taxas retributórias.* Uma fonte de renda interessante, que talvez ainda permita maior expansão nos Estados, são as taxas de serviços, de serviços já existentes. Justamente porque constituem retribuição de um serviço prestado ao contribuinte, ou posto à sua disposição, encontram melhor aceitação da parte dos mesmos. Se os Estados ampliam cada vez mais a assistência que prestam aos interesses econômicos de suas classes produtoras, é natural que delas auferam proventos com que fazer face às despesas decorrentes desses serviços. Todavia, dado o caráter regulatório que tais taxas costumam apresentar, mesmo quando a intenção que as ditou é de natureza puramente fiscal, cumpre ter o maior cuidado possível na sua aplicação, afim de que não se tornem obstáculo à expansão das atividades econômicas.

b) *Contribuições de melhoria.* A Conferência Nacional de Legislação Tributária, de 1941, incluiu entre suas "Indicações" a seguinte:

"a — *Contribuição de melhoria* — Sugerir ao Governo Federal a promulgação de normas legais, de acordo com as quais possam a União, os Estados e os Municípios, cada qual em relação às obras que execute, decretar e arrecadar as contribuições de melhoria".

Não nos parece que a contribuição de melhoria ofereça possibilidade de substituir qualquer imposto. Justamente porque, sendo um tributo *sui generis*, não possui a flexibilidade e generalidade dos impostos propriamente ditos. A contribuição de melhoria visa apenas ressarcir uma inversão de capital feita pela administração, em obras que beneficiam diretamente determinados contribuintes. Estes, e só estes, é que são atingidos pela contribuição, que tem caráter marcadamente retributivo. E', por assim dizer, um reembolso compulsório de grandes somas despendidas pelos cofres públicos; é um processo de financiamento, cujas amortizações não chegam, muitas vezes, para cobrir o capital invertido. Como cresce na proporção da despesa realizada, não se presta para preencher a lacuna deixada pelo imposto interestadual, na receita tributária dos Estados.

c) *Ajustamento Financeiro.* Um outro meio capaz de elevar as rendas estaduais é o aperfeiçoamento de sua organização financeira. Uma boa administração dos dinheiros públicos, principalmente no tocante à arrecadação da receita, pode perfeitamente engrossar a corrente das entradas para o Tesouro. Com providências de ordem administrativa podem os Estados colher contribuintes recalcitrantes que, embora teoricamente dentro das malhas da lei, dela se esquivam mediante os infinitos meios existentes para a evasão das rendas. E' sabido que esta, nos Estados de fraco controle fiscal, atinge a percentagens apreciáveis.

Alias, esse ponto tem sido reiteradamente debatido em todas as conferências de assuntos fazendários, sendo unânime a opinião de que é preciso aperfeiçoar a máquina fiscal dos Estados.

E não só esta. Também na parte da despesa estadual, um controle rigoroso poderá contribuir valiosamente para o equilíbrio orçamentário, embora extinto o imposto interestadual.

À guisa de sugestões, dissemos nós ao enumerar essas fontes de renda. Torna-se necessário frisar que a discriminação de rendas em vigor é a constante da Carta de 1937; que qualquer alteração exigiria uma emenda constitucional; que as duas mais prósperas Unidades da Federação vivem sem o imposto de exportação (nem para o exterior nem interestadual); que os Estados têm competência para criar novos impostos (art. 24 da Constituição de 1937).

Compete, pois, a cada Estado, se realmente merecedor da autonomia de que goza, resolver o problema. Não é possível que a União chame a si mais essa tarefa. Enquanto se procurou resolver a questão do modo geral, não se conseguiu extirpar o mal. Procuremos seccioná-la, deixando a cada Estado o cuidado de solucionar a situação local.

Ocorre mais uma circunstância favorável a esse ponto de vista. Muitos Estados da Federação — aqueles que mantêm grande intercâmbio com o estrangeiro — pouco ou quasi nada sofrerão com a extinção em causa.

Apenas os Estados que se dedicam principalmente ao comércio de cabotagem terão suas rendas atuais diminuídas: Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Sul. O primeiro e o

último demandam uma observação suplementar: o imposto de exportação representa apenas 13,62% e 6,56%, respectivamente, da sua receita tributária.

Ninguém ignora, porem, que todas as soluções indicadas dependem quase exclusivamente de boa vontade por parte dos Estados. Qualquer uma delas exigirá das administrações estaduais grande soma de esforços, estudos e até sacrifícios. Ninguém de boa fé poderá negar que os entraves à supressão dos impostos interestaduais foram criados pelas Unidades Federativas, que não desejam de *fato*, essa supressão. Essa circunstância que por si só, basta para anular ou pelo menos adiar a solução do problema, traz mais outro obstáculo: o temor; ou o escrúpulo, por parte dos órgãos federais, de adotar medidas radicais e definitivas.

Na 1.^a Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, realizada em 1939 (12), foi a matéria automaticamente enquadrada no tema 4 — *Impostos considerados inconstitucionais e sua eliminação dos Orçamentos em que figurem*. A subcomissão designada para estudá-la acabou concluindo que não dispunha de dados para se pronunciar definitivamente, pois era necessário estudar a legislação de todos os Estados da União, escoimando-a dos tributos inconstitucionais, que deveriam ser, naturalmente, substituídos por outros. O Secretário da Conferência frisou que o tema

“envolve dois aspectos distintos: um, puramente técnico, de pesquisas econômicas e financeiras, que, efetivamente, nos compete, está dentro de nossas atribuições; outro, de natureza jurídica, da competência do Ministério da Justiça, onde não nos podemos estar intrometendo a não ser pelo sistema sempre posto em prática por nós — o da colaboração recíproca”.

O Presidente da Conferência concluiu, afinal, que a Secretaria do C.T.E.F. continuaria a estudar a questão, colhendo os dados solicitados pela subcomissão, de maneira que esta pudesse pronunciar-se em 1941. Na 2.^a Conferência, a de 1940, nota-se, no programa elaborado, a preocupação de tratar exclusivamente de assuntos fazendários e de contabilidade, e não de “tributação”, que ficariam a cargo da próxima conferência de Legislação Tributária. Assim é que, quando um delegado de

Minas Gerais (13) propôs a extinção total do imposto de exportação, mediante o aumento da taxa sobre vendas e consignações, o Sr. Presidente alegou que, *embora o assunto preocupasse muito o Sr. Presidente da República*, a Conferência não podia tomar conhecimento do mesmo porquanto os delegados dos Estados não tinham poderes para resolver questões tributárias, visto que estas não constavam do programa da Conferência.

Vê-se dos problemas de estudo preliminar estabelecidos pelo C.T.E.F. para serem discutidos na Conferência de Legislação Tributária de 1941, a inclusão do imposto de exportação, nos seguintes termos:

“Imposto de Exportação

1) — *Interestadual*: alguns Estados, ao mesmo tempo que baixaram as taxas, estenderam a cobrança a outros produtos. Qual ou quais as espécies atuais que não estão recebendo a importação (sic) interestadual. Discriminação de produtos e grupos de produtos.

2) — *Estrangeiro*: possibilidade de sua extinção gradativa ou imediata. Influência sobre o nosso comércio externo. Situação do mercado, com e sem o imposto. No caso de supressão gradativa ou imediata, qual a espécie ou espécies que suportariam o encargo. Discriminação de produtos e grupos de produtos. Estados que possuem esse imposto para o estrangeiro (14).

“g — Imposto sobre a Exportação

Recomendar à Secretaria do C.T.E.F. providências no sentido de que promova, entre os Estados interessados, os entendimentos necessários afim de que seja encontrada uma solução adequada aos problemas decorrentes do Imposto sobre a Exportação”.

Ao encerrar a Conferência, o Ministro Souza Costa declarou que

“Na Conferência de 1942, as vossas discussões e consequentes decisões já se fundarão no resultado desses vossos estudos e na situação de fato que então se apresentar”.

Isto é, o assunto será “discutido” em 1942. Mas quando será “resolvido”?

Como vemos, na atualidade a questão tem sido tratada pelo C.T.E.F., pela Comissão de Estudo dos Negócios Estaduais e em todas as Conferências Tributárias, dos Secretários da Fazenda e dos Técnicos em Contabilidade Pública

(13) — *Anais*, fls. 154-156.

(14) — *Boletim* do C.T.E.F., fevereiro de 1941, pág. 34.

(12) — *Anais*, fls. 251 e 384.

e Assuntos Fazendários — mas continua em aberto. Urge solucioná-la quanto antes. O momento é mais que oportuno pois que, a partir de 1943, já não teem os Estados autorização para continuar cobrando impostos interestaduais.

CONCLUSÃO

Este conflito secular, ora aceso, ora frouxo, entre uma doutrina unanimemente reconhecida e preconizada, no sentido da supressão dos impostos interestaduais, e a prática ferrenha que os tem mantido desde a Colônia até os presentes dias, a despeito de várias proibições legais e até constitucionais, testemunha por um lado o prestígio da doutrina que, se não tem sido bastante forte para vencer, até agora não foi vencida; e por outro lado, a resistência da prática que, talvez fortificada pelo fato de se haver transformado em rotina, vem desafiando, sobranceira, através dos regimes e dos decênios, a pregação de pelo menos cinco gerações. Sente-se, agora, que esse conflito deve ser decidido de uma vez. Os recursos com que conta a nova ciência da Administração Pública tornam injustificado o prolongamento de tal conflito, que deve ser resolvido afinal, de acordo com o critério da máxima conveniência nacional. Ocorre, ainda, que em nenhuma outra época, como nos presentes dias, nem mesmo no primeiro Império, retinha o poder central tanta autoridade para impor aos poderes regionais uma linha de conduta.

Devemos continuar indefinidamente, de um lado a fazer leis, discursos, longos debates, para condenar os impostos interestaduais, e, ao mesmo tempo, permitir que esses se perpetuem nos orçamentos dos Estados e Municípios? E' claro que chegou o momento de ser finalmente resolvida a velha pendência. A discussão alongada através

de mais de um século, por vezes azeda, sempre teimosa e renascente, chegou a um ponto em que os próprios temperamentos mais calmos não conseguem retomá-la sem uma profunda sensação de cansaço e até de irritação, provocada pela sua aparência de inutilidade.

E' preciso encarar de frente o problema. Não para descartá-lo insolvido mais uma vez, mas para impedir que o mesmo continue a ocupar as energias e o tempo de homens públicos que, afinal, teem muito que realizar neste país.

Vence a doutrina ou vence a prática? A economia do Brasil, conquanto geograficamente diferenciada, não deve ser tratada como uma colcha de retalhos sujeita a influências estimuladoras ou retardadoras, decorrentes das tributações regionais. Para que haja uma circulação harmoniosa, no sentido fisiológico do termo, ao longo e através do território nacional, fundando e tonificando na mesma torrente, retardando ou estimulando com a mesma intensidade as várias regiões e suas atividades econômicas, é necessária — repita-se pela última vez — a supressão das barreiras fiscais, é dizer, a observância do art. 25 da Constituição de 1937 e da lei que o regulamentou.

Concluimos, pois, pela estrita observância do decreto-lei n. 379, de 1938, pelo que recomendamos seja expedida, aos Interventores nos Estados, comunicação telegráfica cientificando-os de que, a partir de 1 de janeiro do próximo ano, é definitivamente vedado, aos Estados como aos Municípios, "cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem.

Assim ficam respondidas as consultas feitas a esta Comissão — Em 30-10-42. — *Luiz Simões Lopes.*

O Dia do Funcionário

Brilhantemente comemorada em todo o país a data de 28 de outubro

A data consagrada ao Funcionário Público foi, como nos anos anteriores, comemorada com todo o brilhantismo nesta capital e nos Estados. As festividades, em todo o território nacional, decorreram num ambiente de intenso entusiasmo cívico, revelador da absoluta identidade de ideais que congrega os servidores do Estado no momento histórico que está vivendo o Brasil.

A promoção e a realização das cerimônias comemorativas estiveram a cargo de uma comissão designada pelo presidente do D.A.S.P. e constituída dos Srs. Paulo Lira, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, Paulo Vidal, diretor do Serviço de Administração, e Alfredo Nasser, diretor do Serviço de Documentação, todos do D.A.S.P.

Na Capital Federal

Nesta capital, foi levada a efeito, no Teatro Municipal, uma sessão cívico-comemorativa, que foi presidida pelo Sr. Luiz Vergara, Chefe da Casa Civil da Presidência da República e que representou o Chefe do Governo.

Alem do Sr. Luiz Vergara, tomaram lugar à mesa os Srs. ministros da Aeronáutica, da Agricultura, da Educação, da Viação, representantes dos demais ministros, o coordenador da Mobilização Econômica, o interventor federal no Estado do Paraná, o chefe de Polícia, o diretor geral do D.I.P. e o presidente do D.A.S.P. O teatro se achava repleto, com todas suas localidades tomadas, notando-se ainda grande número de pessoas em pé, no palco e nos espaços laterais da plateia.

Abrindo a sessão, após a execução do hino nacional por uma das bandas militares presentes, o Sr. Luiz Vergara, em rápidas palavras, lembrou o significado da cerimônia que se ia realizar, num ambiente de civismo e de confraternização da classe. Em nome do Presidente da República, saudou os servidores do Estado e com eles se congratulou pela passagem do Dia do Funcionário

Público, acentuando, por fim, que, como medida complementar à legislação de direitos e deveres que o Estado outorga a seus servidores, seriam naquela data expedidos os decretos relativos ao estatuto dos funcionários municipais.

A seguir, usou da palavra o coronel Ayrton Lobo, cujo discurso, subordinado ao tema "O servidor do Estado e a guerra", passamos a transcrever:

"Senhores :

Convocado pela distinção de Luiz Simões Lopes para tomar parte nesta expressiva solenidade, em que todos os patriotas salvamos à passagem do Dia do Servidor da Nação, não pude desde logo distinguir, — entre o Soldado, destinatário do convite, e o Cidadão que com este o honrava, — a qual deles seria mais grata esta cerimônia.

O clima desta hora e o sentido da obra em que todos nos empenhamos, não me permitiram dissociar, pela função ou pelo destino, o cidadão e o soldado a serviço da pátria. E aqui vim, senhores, para viver, como entre companheiros de igual ofício, entre combatentes da mesma causa, entre soldados da mesma bandeira, um só instante de igual emoção e igual orgulho, ao celebrarmos, unidos, uma data de honra para todos os servidores do Brasil.

Celebrando Soldados-Cidadãos ou Cidadãos-Soldados, servidores profissionais da Nação, teem a mesma altura e a mesma substância espiritual o nosso 25 de agosto e o vosso 28 de outubro. Naquele, ao desfilar em parada as colunas militares, quantos de vós tendes marchado e marchareis ainda, ombro a ombro conosco, sob a túnica austera do mesmo uniforme, o coração dilatado de orgulho até onde toda a pátria nele caiba; quantos de vós, em admirável atitude, tendes trazido e trareis ainda o concurso de vossa presença às cerimônias do dia de Caxias, erguendo o olhar às dobras aflantes da bandeira verde-ouro, com o mesmo frêmito e a mesma paixão, que conduzem aos que marcham?

E' assim que realizamos a nossa presença, na posse de uma data comum, a 25 de agosto de cada ano.

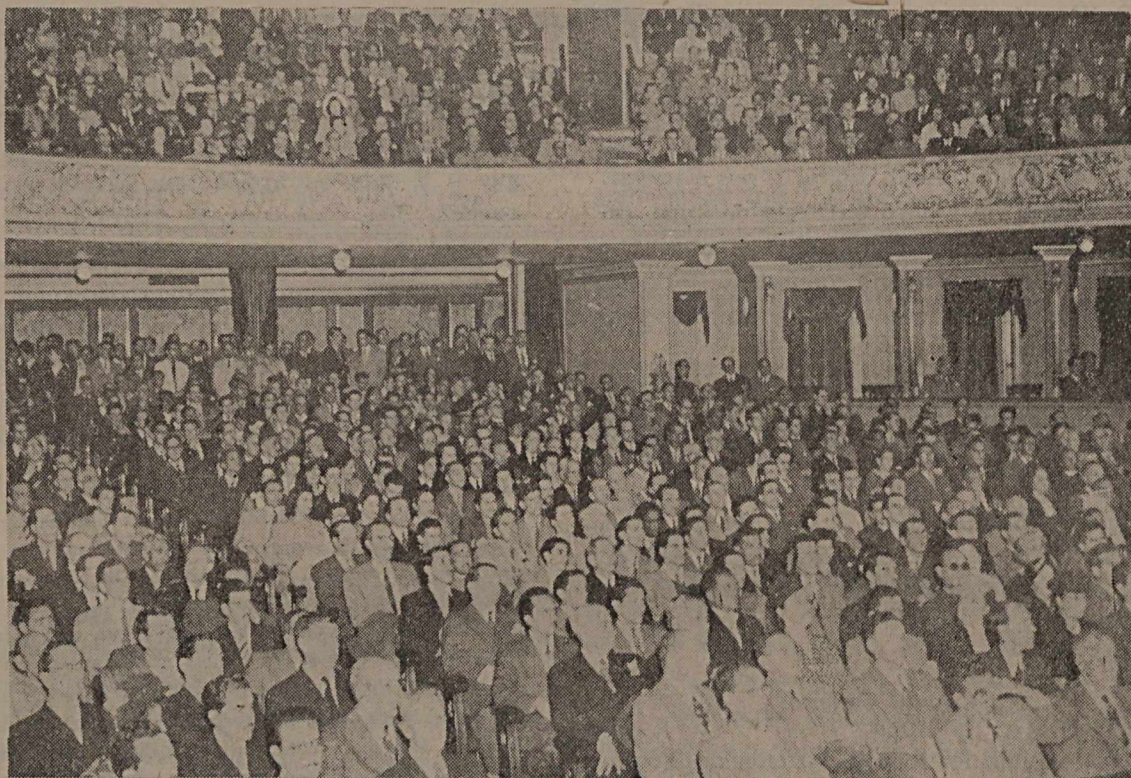
Pois bem, neste 28 de outubro, estamos outra vez unidos, realizando a mesma presença, neste espetáculo cívico, na posse de uma data também comum.

Servidores da pátria e combatentes somos todos, civis e militares, nesta hora crucial para os destinos da Civilização.

Historicamente, como cidadãos e como soldados, como servidores da pátria e como homens, temos dado ao Brasil, todo o pensamento, todo o amor e todo o trabalho

de que temos sido capazes. Povo generoso e heróico, igualmente apto ao sonho e ao sacrifício, — a luta foi a nossa origem; é a condição da nossa existência; será sempre o caminho da nossa grandeza. Luta construtiva, sem ódios; luta humana, sem outras paixões que não as da honra e as do bem. Por isso, vai para cinco séculos, trabalhando e

E quando fomos à solução violenta dos conflitos internacionais, só o fizemos em instância suprema, na resistência às formas agressivas do imperialismo, para sempre emigrado da América, mas inextirpado ainda, desgraçadamente, do seio da civilização em que estamos integrados.



Parte da assistência que lotou inteiramente o Teatro Municipal desta Capital.

lutando, criando e renovando valores, e prezando, sobre todas, a honra de ser um povo justo e livre, — tem podido o Brasil dar à obra da civilização, o concurso do seu sangue, das suas energias, dos seus ideais.

Há cento e vinte anos, desde que, pela independência política, nos tornamos senhores do nosso próprio destino, jamais variaram os propósitos e os processos de nossa conduta, como um dos membros soberanos da comunidade internacional. Pedro II e Rio Branco poderiam fixar, no pensamento e na ação, dois momentos da vida brasileira, sob formas diversas de governo, em que se identificam, esplendidamente, o gênio e o sentido de nossa existência nacional. Com o primeiro, as virtudes da construção, da paz e da unidade do Brasil; o repúdio a todas as formas da tirania e da violência; a fidelidade à justiça entre os seus concidadãos e o altivo respeito à convivência dos demais povos organizados. Com o segundo, invariavelmente, o mesmo gênio, na mesma atitude moral diante da pátria e da humanidade.

Chegamos a ser o exemplo singular de um povo, em cuja lei fundamental se proscovia a guerra de conquista, como incompatível com a nossa moral social e política, consentindo em declará-la, apenas, quando malograsse, ou fosse inviável, o recurso honroso à arbitragem.

Sensíveis ao progresso, permeáveis aos influxos do espírito, capazes de modelar novas formas de existência; convictos da perfectibilidade humana pela educação e pelo trabalho, — temo-nos lançado, nesta última década, à maior das nossas obras: à conquista legítima da nossa emancipação econômica, sem a qual o 7 de setembro não seria integralmente nosso.

A idade a que atingíramos e o nível da própria civilização nos impunham essa cruzada emancipadora.

Decorreu-nos já a juventude, entre o Império e a primeira República, com a quadra da vida em que se fixam os traços definitivos da personalidade, buscando o tipo, a feição original, que assinala cada homem como a cada povo. Iniciámos, por isso, a fase da nossa plenitude orgânica.

Esse objetivo acentua a fase atual e candente da vida brasileira. Todos sentimos nela, — por seu ritmo, por sua intensidade, por sua força criadora, — a persistência daquelas virtudes e daquele gênio nacional, que identificamos, invariavelmente, na alma do Brasil de Pedro II e de Rio Branco.

Hoje, o marco humano deste capítulo de nossa existência, que estamos a esculpir no bronze da História, é, sem dúvida, a figura simétrica de um grande *leader*. E'

a figura do Chefe da Nação, em cujo perfil se avivam os traços morais daqueles antigos condutores da pátria.

Com ele, e sob a inspiração dos mesmos princípios que nos fizeram um povo livre e justo, temos estado a construir nossa grandeza na paz, a fortalecer nossa unidade na paz, a prezar, pacificamente, a soberania da justiça nas relações internas, como na convivência com os demais povos civilizados.

Entretanto, enquanto íamos a meio nessa tarefa gloriosa de construir a plenitude do Brasil, pela racionalização de suas forças, pela harmoniosa sistematização de seus valores humanos e materiais, pela consolidação definitiva de sua unidade, — eis que o mais bruto conflito da história deflagra no Velho Continente, entre fronteiras mais graves que as fronteiras políticas: entre lindes espirituais irredutíveis.

O velho espírito ressurreto da *conquista*, e o espírito insubmisso da *liberdade*, identificaram-se, mais uma vez, face a face, no trágico cenário das batalhas.

Era a guerra.

Nos dois campos, todas as formas da atividade humana foram mobilizadas para o serviço da vitória; tudo se transformou em arma, em instrumento de com-

disciplinados e vigilantes, unidos todos em torno de um Chefe, cuja formação moral nos tranquilizava as angústias da consciência, diante do espírito de agressão.

Servidores de um povo bom e ordeiro, justo e honesto, temos todos entrelaçado os corações e as mãos sob o comando do Presidente Getúlio Vargas, na vitoriosa campanha de unificar a nação e fortalecer o Estado, como deveres imediatos de cada cidadão nas tarefas da paz.

Tem-nos animado sempre a certeza profunda de que o nosso Guia senhoreia, integralmente, as perspectivas do futuro, por cujos caminhos inevitáveis chegaria a América, e com ela o Brasil, àquele "encontro marcado com o destino" a que aludiu um dia a palavra avisada do Presidente Franklin Roosevelt.

E quando este Novo Mundo, a que pertencemos pela geografia, pela história e pela mentalidade, foi atingido pelas forças da agressão, pudemos cumprir nobremente o intransferível dever de fidelidade ao nosso destino, definindo a histórica posição da consciência brasileira contra a *conquista* e contra a *escravidão*.



O Cel. Ayrton Lobo falou sobre "O servidor do Estado e a Guerra".

bate: a idéia, o sentimento, a ação. Dois modos diversos de pensar, de sentir e de agir. Duas concepções, dois métodos de viver agremiarão enfim os povos, diferentemente, e conduziram-nos a este sangrento conflito, a que se tem denominado de *guerra total*.

Os brasileiros, conduzidos com sabedoria e prudência, aparentemente distantes do quadro geográfico da luta, prosseguimos nos misteres de nossa edificação nacional,

A breve trecho, éramos o alvo preferido pela surpresa de golpes, cujo estilo denunciava, de pronto, o inimigo do Brasil.

A guerra nos identificara o perfil de um povo insubmisso à violência, insolente diante da injustiça, habituado a prezar a vida pela altitude e pela beleza que fazem a sua substância.

Foi a guerra que nos veio, imposta por um imperialismo cruel, a cuja ação sucumbiram vidas nossas, bens nossos, e cujo sacrifício só o sacrifício pode resgatar.

Mercê de Deus, senhores, nunca se revelou mais forte, do que nesse instante, a unidade moral do Brasil; nem mais determinado e mais firme o Guia que o comanda.

Clara, irredutível, completa, revelou-se a identificação entre o Chefe e a Nação, entre o Estado e o Povo, animados ambos das mesmas virtudes de decisão e desassombro, do mesmo sentido do dever, dessa mesma consciência moral, que de uma pluralidade de homens faz uma pátria.

A partir desse instante, meus compatriotas, uma só vontade deveria animar a vida de cada brasileiro: a vitória.

Em verdade, no seio de um povo em guerra, como na alma do combatente em meio do combate, a descrença, a indecisão ou a reserva são sinônimos de derrota; o pessimismo é a usura da cooperação no esforço; a simpatia mais remota com o inimigo inicia a traição.

Já não cabem perguntas feitas a si mesmo ou a outrem, no espírito ou na palavra de nenhum brasileiro, sobre as razões da guerra. Os fatos são a evidência, e ressoam no recinto honrado da pátria a repetir simbolicamente — BAEPENDÍ, BAEPENDÍ, BAEPENDÍ...

Em guerra o Brasil, nesta guerra total, não basta porer a identidade entre os nossos sentimentos e as nossas vontades individuais e o sentimento e a vontade coletiva do Brasil. E' mister assumir, cada qual de nós, o seu lugar nos campos de batalha. E eles são simultaneamente vários: desde o psicológico até o econômico e o militar propriamente dito.

Não há energia dispensável ao esforço total com que se participa de uma guerra total.

Para ela contribuem, diretamente, a alma dos lares, o espírito das escolas, a porfia dos campos, o trabalho das oficinas, a energia ininterrupta das fábricas, o labor dos laboratórios, o devotamento dos administradores e funcionários civis, a bravura dos soldados em terra, no mar e no ar.

A mulher sofre e trabalha pela vitória; o professor educa para a vitória; o lavrador semeia e colhe para a vitória; o operário constroi, fabrica, produz para a vitória; o sábio, o pesquisador e o técnico criam e aperfeiçoam para a vitória; o administrador organiza e coordena para a vitória; e os servidores do Estado — no devotamento ao seu ofício, — civis e militares, servem exclusivamente à vitória.

No mais alto escalão de comando, a prever, a ordenar, a conduzir o Brasil ao triunfo — o Guia da Nacionalidade, em cujas mãos providamente dextas, intemeratamente resolutas, a bandeira do Brasil é a flâmula única da vitória.

Mas vós, meus patrícios, porque sois funcionários, tendes extensa e grave missão nesta hora suprema de luta: como peças de um sistema de precisão — que é o mecanismo administrativo do Estado — marcareis, minuto a minuto, o ritmo dessa marcha para a vitória. Aos exércitos que cobrem as frentes de combate, em terra, no mar e nos céus, hão de corresponder os vossos quadros de serviço, desse Serviço Civil Brasileiro, a cuja competên-

cia e a cujo espírito de sacrifício, o Estado confia a gestão de seus interesses, a tutela de seus bens, a orientação e o amparo das forças econômicas e sociais do país.

E' por vós que se exercem as atividades internas do Estado; por vós alcança ele seus fins. E tais atividades e tais fins, — já ampliados na paz, por força da intervenção necessária do Estado no campo da economia e da vida social — mais densos e mais amplos os torna esta guerra, tão política quanto social, tão moral quanto econômica, porque total.

Tendes de sobrepor, com estoicismo, ao interesse individual o interesse público; fareis que domine às necessidades privadas, o complexo das necessidades coletivas. E, para isto, o esforço de guerra do país só pode fazer-se pela coordenação e pelo controle de todos os seus valores: econômicos e morais, materiais e humanos. Vós sois, senhores, os obreiros desta tarefa.

O Estado Nacional, redutor de conflitos, promotor da justiça e da harmonia entre as classes sociais, fiador atento do bem-estar e da cooperação dos que constroem a nossa riqueza, — é a única força capaz de coesão, de unidade e de sobrevivência, nesta fase da história em que já não se luta, em *ultima ratio*, senão para sobreviver.

Vós sois, senhores, os instrumentos de ação, a complexa maquinaria administrativa de que ele dispõe, para ir da *previsão* ao *controle*, no domínio dessas atividades.

Todo esforço e toda diligência tem posto o Governo para dotar o Serviço Civil Brasileiro de organização e eficiência adequadas à sua alta e extensa missão.

Recebestes o diploma da classe com o vosso Estatuto, nele consagrada a unidade dos vossos direitos e deveres, em termos da mais justa e segura dignidade funcional. Adquiristes, sob o seu regime, o espírito de *équipe*, que a disciplina e a hierarquia constroem, e que a consciência da profissão sublima e perpetua.

A guerra é o clima das vossas mais altas ações, da vossa total eficiência.

Racionalizando o serviço público, que é, realmente, na aguda expressão de Duguit — "o fundamento e o limite do poder do Estado", outra coisa não tem feito até aqui o Governo brasileiro, senão instituir o regime de sua própria economia e de sua própria eficiência, capaz de produzir para a Nação, no mínimo de tempo, o máximo de bem com o mínimo de *onus*, ou seja o máximo de felicidade com o mínimo de sacrifício.

Sob as bandeiras, porem, a fórmula, agora, deve ser outra: produzir o máximo, pela totalidade do esforço; alcançar a vitória, pelo máximo de sacrifício. Nos vossos labores profissionais tendes a vossa frente de combate. Nela, exatamente como o exprimiu Winston Churchill "o servidor civil tem o seu campo próprio para o exercício do heroísmo".

Vós sois os cidadãos-soldados de uma pátria que luta para sobreviver independente e livre, justa e honrada como nasceu.

Neste sentido, esta guerra é uma guerra do Brasil; teremos de vencê-la pelo Brasil, para prosseguirmos na arrancada emancipadora que iniciámos — marcha irrecuável, — sob o comando de um homem sem medo, de um condutor sem cansaço, de um *leader* sem vacilações: o Presidente Getúlio Vargas.

Meus concidadãos e servidores civis do Estado: cada marinheiro, cada soldado e cada piloto, no fragor das regatas, deverá morrer ou vencer pensando em que tudo fizestes por merecer o seu sacrifício e a sua vitória. E' preciso que sejamos todos dignos desse pensamento, porque, erguendo-se como um balbucio sob pálpebras que se fecham, ou vibrando no ar como um grito, entre punhos que se alçam para o triunfo, — esse pensamento, que não morre, resume a nossa alma, — é a alma da pátria imortal.

Sereis dignos dos que sabem morrer por ela, revelando a cada minuto, a cada hora, a cada dia, sempre em serviço, que sabeis viver para ela.

À maneira daquele estoico e valente senhor da Torre de Garcia d'Ávila que, após a guerra da Independência, do coração da Baía escrevia a Pedro I: "Nada me resta, Senhor, que de novo possa oferecer a V.M.I., porque honra, vida e fazenda, há muito dediquei à defesa da pátria"; à maneira daquele bravo servidor do Brasil nascente de 23, possa cada um de nós deixar à posteridade, — com o nosso exemplo, — a confissão sem palavras de que nada nos ficou no coração feliz, nos braços incansados e nos bolsos vazios, que o não houvéssemos dado pela glória do Brasil".

Finda a oração do Cel. Ayrton Lobo, foi dada a palavra ao Prof. Pedro Calmon, diretor da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, que, de improviso, pronunciou o seguinte discurso:

"Surpreendente, nas majestosas proporções deste comício, é apenas a ênfase, oportuna, que lhe prolonga hoje os ecos, estendendo ao país inteiro as vibrações que aqui se reúnem.

A ética da função pública é o patriotismo discreto: a sua eficiência não se anuncia em altas vozes, mas se realiza no silêncio útil.

Os quadros permanentes da Administração não se enervam, aos ímpetos e tumultos que agitam, nas zonas do civismo exaltado, a consciência coletiva: a sua fidelidade é assídua, o seu sentimento persistente, o seu trabalho ininterrupto, a sua dedicação intensa, profissional e invariável.

Outra, pois, é a mentalidade dos servidores do Estado nas graves crises da vida nacional. Não se desorientam, em manifestações esporádicas, ou se desgovernam, em transes emotivos, que prejudiquem as tarefas que lhes incumbem: ao contrário, percebem que então o seu dever é intensificar o interesse por essas atividades essenciais, aplicar-se diligentemente ao seu rendimento e à sua presença, redobrar o carinho pela Pátria, no posto que lhes competiu, e cuja guarda reterão, com a coragem serena do soldado a quem se confiou um baluarte, com a heroica modéstia do marinheiro que guarnece um dos aparelhos do seu barco. Esse senso de responsabilidade — responsabilidade sub-múltipla, mas nítida, direta, indissolúvel e crescente — é a doutrina do emprego público. E' a sua quota-parte na distribuição dos encargos administrativos. O quinhão que lhe fica, no zelo — que aos governantes cabe — dos bens e das idéias de que se compõe a máquina do Estado.

Ninguém, no campo funcional, pode dizer-se irresponsável, pela humildade do lugar, pela simplicidade do serviço, pela área restrita em que se confina". Os funcionários públicos são responsáveis...", reza a disposição constitucional.

Que o não dissesse!

E' da natureza do contrato, que faz com a Nação quem a serve, e vive desse contrato, identificar-se com o officio. Nisto vai a nobreza da palavra empenhada, nisto o juramento prestado, nisto a moral das obrigações contraídas, nisto o seu alcance patriótico e a sua estabilidade legal. Que doutro modo a navegação dispensaria o tino, o sacrifício, a prudência, a constância, da tripulação de que depende; nem haveria, nos campos de batalha, bandeira triunfante, se os exércitos se desmanchassem ao sopro das opiniões íntimas, na confusão das tendências particulares...

A suprema responsabilidade dos funcionários públicos é a prosperidade da Nação!

A guerra envolveu o Brasil, que a enfrenta com a firmeza e a plenitude de suas forças, mobilizadas no mais possante esforço econômico e militar da nossa História.

Do carater, da guerra moderna, se infere que ninguém se exime às suas consequências; mas da definição, de guerra nacional, se deduz que nenhum brasileiro lhe foge ao apelo neste momento de suprema unidade espiritual, que preconizou a vitória na convicção de que somos uma forte e massiva Pátria, capaz de sobreviver com honra e glória. O Sr. Presidente Getúlio Vargas, que recebe agora a declaração pessoal do respeitoso apreço dos servidores do Estado, convocados por seu alto comando, sempre contou com a lealdade desta classe. Sentiu-lhe o ardente desejo de nada poupar, em benefício do Brasil, nas suas sinceras mensagens e nas suas atitudes claras. A S. Excia. ministrou o Departamento Administrativo do Serviço Público os esclarecimentos suficientes, sobre essa magnífica unanimidade de ação e pensamento. E', portanto, em nome deste comportamento cívico, que aqui formulamos o mais solene dos votos que a carreira dos servidores públicos comporta. O voto da compreensão, da disciplina, da atenção zelosa, do patriotismo pertinaz, fiel e responsável.

Necessário é respirar a atmosfera que pesa sobre os povos em 1942. E tirar dos sofrimentos da nossa geração as suas lições redentoras. E' a hora mundial — portanto também a hora brasileira — de subordinação do individual ao geral, das reservas pessoais ao bem comum, do homem à Nação, cujos destinos se iluminam com a combustão dos impérios. Por toda parte dominam e vencem as coletividades impregnadas do conhecimento de sua missão histórica, de suas energias positivas, das vantagens de sua civilização ameaçada. Por que não caiu a Inglaterra? Porque tinha o orgulho multi-secular de ser inglesa. Por que os Estados Unidos levam de vencida nos sete mares os inimigos da América? Porque teem a ufania do seu patrimônio moral, implícito na sua cultura, nas estrelas de seus estandartes, nos compromissos de sua liberdade. Por que nos levantamos como um só homem quando inominável agressão pôs à prova a sensibilidade popular, nas surpresas do atentado que feriu tão fundo a dignidade da Nação? Porque nos envaidecemos de ser brasileiros.

Que é ser brasileiro, na acepção militante e real da palavra? E' crer na Pátria imortal. E' lutar por ela. E' avaliar-lhe o passado, como se os seus ensinamentos de independência e unidade nacional fossem o código de honra que nos rege a conduta política. E' dedicar-lhe o espírito honesto, o coração franco, o trabalho construtivo, o entusiasmo indispensável, a energia contínua, a própria vida, se tal testemunho de fé nos for exigido.

E' a solidariedade do cidadão com a Pátria. Não a passiva contemplação do que tem ela de belo, mas a defesa bravia do seu solo, do seu nome, das suas tradições, da sua soberania. E' a exaltação da terra, cooperando com a sua riqueza; é a consagração do passado, festejando-lhe as ilustres recordações; é a salvaguarda do Estado, pelo acatamento de seus ideais superiores; é a desinteressada colaboração com o país na expansão de suas

lidades, prometem ajudar sem desfalecimentos o esforço de guerra do Brasil, antecipação do triunfo na inabalável vontade de conquistá-lo em fraternidade d'armas com a América invencível!"

EM SÃO PAULO

O "Dia do Funcionário" teve, na capital paulista, excepcional comemoração. O programa das festas constou de uma grande sessão cívica, da inauguração da Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal e de um concerto da banda de música da Força Policial do Estado, na Esplanada do Municipal.



Quando falava o Prof. Pedro Calmon.

forças, desdobradas nos vastos planos da nossa civilização. Pressupõe a vocação de servir. Reclama paixão e vigor. Significa o amor da Pátria nos seus tons delicados, de ternura e poesia, e nas suas fortes expressões de cólera marcial, quando se trata de desagrar o pavilhão que nô-la evoca e resume. Traduz-se em regozijo pelas suas alegrias, em dor pelas suas tristezas, em sobressalto pelas suas dificuldades, em extremos cuidados pela sua preservação.

Os funcionários da Nação exultam hoje desses sentimentos de que se orgulham. Sabem o que deles espera o Brasil. Voltam aos seus lugares, com o coração inundado de esperanças cívicas. Harmonizam-se na comunhão vibrante, na espontânea aliança dos seus propósitos. E, bendizendo a Deus que lhes reservou tais responsabi-

A sessão cívica, que foi realizada no Teatro Municipal, teve a presidência o Sr. Fernando Costa, interventor federal, que se fez acompanhar de altas autoridades civis e militares. O Sr. Moacyr Briggs representou o D.A.S.P. na solenidade. Fizeram uso da palavra, por essa ocasião, os Srs. Tito Prates da Fonseca, em nome dos funcionários estaduais; Ademar Ferreira, representante do funcionalismo federal; Francisco Patti, representante do funcionalismo municipal; e, por fim, o Sr. Abelardo Vergueiro Cesar, secretário da Justiça.

A seguir, dirigindo-se, a pé, em companhia do comandante da Região, de todas as altas autoridades civis federais, estaduais e municipais, e de toda a assistência que enchia literalmente o Teatro Municipal, o interventor Fernando Costa procedeu, na galeria Almeida Júnior, à inaugura-

NOS OUTROS ESTADOS

Na impossibilidade de noticiar detalhadamente as solenidades levadas a efeito nos demais Estados, em comemoração ao "Dia do Funcionário", limitamo-nos a transcrever aqui alguns tele-



A mesa que presidiu a comemoração em São Paulo.

ção da Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal. Nessa ocasião, falaram os Srs. Prestes Maia, prefeito da capital paulista; Américo Portugal Gouveia, diretor geral do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo; e Moacyr Briggs, diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P.

A propósito dessa inauguração, o presidente do D.A.S.P. recebeu o seguinte telegrama:

"Ao inaugurar neste Estado a Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal, é-me particularmente grato expressar a V. Excia., a satisfação com que o meu governo, dentro do espírito de mútua colaboração, procura concorrer para a divulgação dos novos princípios de organização administrativa postos em prática pelo Departamento superiormente dirigido por Vossa Excelência. Saudações cordiais. (a) *Fernando Costa*, interventor federal".

gramas enviados aos Srs. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., e Paulo Lyra, diretor da D.F. e membro da comissão promotora dos festejos:

Do Estado de Alagoas:

Maceió — Tenho honra informar V. Excia. promulgação Estatuto Funcionários municipais efetuada ontem como parte programa sessão solene realizada comemoração dia funcionário público. Mesma data decretado abono familiar servidores públicos estaduais. Atenciosas saudações. (as.) *Ismar Góes Monteiro*, interventor federal.

Maceió — Tenho prazer comunicar V. Excia. dia funcionário público foi comemorado com sessão solene sob presidência interventor federal, presentes autoridades federais, estaduais municipais. Foram assinados decretos-leis Estatuto Funcionários Municipais, instituindo abono familiar funcionários estaduais, bem como decreto-lei mu-

municipal reajustando vencimentos funcionalismo município capital. Saudações. (as.) *Mota Maia*, diretor geral D. S. P.

Do Estado da Bahia:

Jaguaquara — Funcionários federais, estaduais, municipais juntamente magistério público de par com esta administração, comemorando passagem dia funcionário deram início campanha tostão para criação mais escolas Brasil, aderindo campanha Cruzada Nacional Educação. Cordiais saudações. (as.) *Everardo de Souza Santos*, prefeito.

Do Estado do Ceará:

Fortaleza — Tenho honra comunicar V. Excia. Foi ontem promulgado Estatuto Funcionários Cíveis Municípios Ceará, em comemoração dia funcionário. Congratulo-me V. Excia. esse fato grande significação para o

Liceu. Assinado no momento Estatuto Funcionários Públicos Cíveis Municípios Ceará, bem como decreto 295 regulamentando promoções funcionários estaduais. Saudações cordiais. (as.) — *Menezes Pimentel*, interventor.

Fortaleza — Tenho prazer comunicar foi realizada ontem 16 horas no Teatro Oficial reunião funcionalismo federal, estadual, municipal e autárquico, presidida interventor, comemorativa Dia Funcionário. Falaram em nome funcionários federais inspetor Alfândega Dr. Luiz Sucupira e nome funcionários estaduais e municipais e institutos autárquicos diretor Ginásio Estadual, Dr. Otavio Farias, sendo assinado Estatuto Funcionário Municipal e lida exposição motivos que acompanha projeto decreto regulamento promoções funcionários estaduais, organizado técnico administração D.A.S.P. Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, atualmente nesta capital. Referida reunião foi a de maior concorrência realizada até agora dia fun-



O Interventor Federal em São Paulo visita a Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal.

qual concorreu de modo expressivo órgão sob sua criteriosa presidência. Saudações atenciosas. (as.) — *Menezes Pimentel*, interventor.

Fortaleza — Apraz-me comunicar Vossência realizou-se ontem solenidade cívica Teatro José Alencar, tendo comparecido autoridades federais, estaduais, municipais, funcionalismo em geral. Ouviram-se oradores Luiz Sucupira, inspetor Alfândega e Dr. Otavio Farias, diretor

funcionário, ficando Teatro completamente cheio sendo encerrada com hino nacional. (as.) *Delegado Fiscal*.

Do Estado do Espírito Santo:

Vitória — Tenho prazer lhe comunicar que Dia Funcionário foi comemorado nesta Capital com imponente sessão cívica, com presença todos funcionários estaduais, federais e municipais e empregados órgãos autárquicos.

Presidi solenidade na qual promulguei Estatuto Funcionários Civis dos Municípios do Estado. Discursaram propósito comemorações Drs. Atila Bezerra Nunes, Delegado Fiscal Tesouro Nacional, pelos funcionários federais, Augusto de Aguiar Sales, pelos funcionários municipais, e Cícero de Moraes, pelos funcionários estaduais. Atenciosas saudações. (as.) *João Punaro Bley*, interventor federal.

Do Estado do Maranhão :

São Luiz — É-me profundamente grato comunicar Vossência Dia Funcionário Público foi aqui comemorado máximo brilhantismo tendo tido esta interventoria satisfação promulgar Estatuto Funcionários Públicos Municipais do Maranhão, durante sessão solene se realizou às 17 horas no auditório Palácio Educação. Pelo transcurso data e modo significativo com que foi a mesma comemorada neste Estado, tenho honra expressar Vossência efusivas congratulações. Saudações atenciosas. (as.) *Paulo Ramos*, interventor federal.

São Luiz — Comunico prezado amigo Dia Funcionário Público foi comemorado máximo brilhantismo tendo tido esta interventoria satisfação promulgar Estatuto Funcionários Públicos Municipais do Maranhão, na sessão solene se realizou 17 horas auditório Palácio Educação neste Estado. Envio-lhe efusivas congratulações. Saudações cordiais. (as.) *Paulo Ramos*, interventor Maranhão.

Do Estado do Mato Grosso :

Cuiabá — Comunico festividades comemoração ontem Dia Funcionário correram com máximo brilhantismo nesta capital, tendo S. Excia. Interventor Federal deste Estado, que presidiu trabalhos, aproveitado oportunidade para assinar decreto Estatuto Funcionários Municipais e ao encerrar trabalhos feito vibrante discurso. Atenciosas saudações. (as.) *Helio Salvio Pessoa de Mello*, delegado fiscal.

Do Estado de Pernambuco :

Recife — Comunico Vossência realizou-se ontem 15 horas, presente grande número funcionários federais, estaduais, municipais e das autarquias, sessão solene no Teatro Santa Isabel, falando sobre o Dia Funcionário Público, Dr. Aristides Brasil Travassos Alves. Estação local irradiou discurso. Estatuto Funcionários Municipais foi também ontem assinado. Atenciosas saudações (as.) — *José Maciel*.

Do Estado do Piauí :

Parnaíba — Aos dignos legítimos representantes classe servidores públicos, funcionários Agência Economia Rural apresentam congratulações data hoje. (as.) *Agenser*.

Do Estado do Rio Grande do Norte :

Natal — Comunico Vossência realizou-se hoje às 16 horas no Teatro Carlos Gomes sessão cívica comemorativa do Dia do Funcionário, quando foi assinado pelo

interventor federal o Estatuto dos Funcionários Municipais. (as.) *Antonio Dias Macedo*, delegado fiscal.

Natal — Tenho satisfação comunicar assinei ontem decreto-lei estabelecendo Estatuto Funcionários Públicos Municipais. Cordiais saudações. (as.) *Rafael Fernandes*, interventor federal.

Do Estado do Rio Grande do Sul :

Porto Alegre — Tenho prazer comunicar Vossência realização dia 28 findante, sessão cívica patriótica no Teatro São Pedro, às dezesseis horas, presença Secretário Obras Públicas na qualidade representante Exmo. Sr. General Interventor, Exmo. General Comandante 3.^a Região Militar, Secretário Educação e Cultura, Prefeito local, comandante Geral Brigada Militar e demais autoridades civis e militares. Aberta sessão fizeram-se ouvir três oradores: signatário deste, na qualidade representante funcionários federais, Dr. Léo Arruda, representante funcionários estaduais e Dr. Salvador Bruno em nome funcionários municipais. Sessão foi filmada pela Empresa Leopoldo Films e irradiada pela Sociedade Rádio Farroupilha. Filme respectivo será enviado ao D.I.P. para inclusão jornal cinematográfico. Comunico Vossência, outrossim, repartições interior em virtude recomendação minha, comemoraram igualmente data em questão, de concerto com funcionários estaduais e municipais, conforme inúmeros telegramas tenho recebido e pelos quais se vê ter sido muito vivado Exmo. Presidente República. Atenciosas saudações. (as.) *Odilio Martins de Araujo*, delegado fiscal.

Do Estado do Rio de Janeiro :

Rio — Administração pública encontrou no dinamismo moço de V. Excia. essa vontade férrea fazer unidade nacional, selecionando valores não em um só elemento étnico, mas nos três que concorrem efetivamente para engrandecimento pátrio. E' dentro desta concepção que no Dia do Funcionário agradeço a Deus sua presença presidência D.A.S.P. Cordiais saudações. (as.) *Boaventura Ribeiro da Cunha*.

Do Estado de Santa Catarina :

Florianópolis — Comunico Vossência acordo seu telegrama foi comemorada aqui dezesseis horas ontem, edifício Congresso, data Funcionário Público, tendo sido observado o programa estabelecido; representados os funcionários federais, estaduais e municipais. Solenidade simples, atendida situação momento, presidida pelo Interventor Federal, tendo comparecido grande número de funcionários públicos Santa Catarina. Cordiais saudações. (as.) *Thomaz Chates Cabral*, delegado fiscal substituto.

Do Território do Acre :

Rio Branco — Tenho satisfação apresentar Vossência em nome funcionários desta administração e no meu próprio, efusivas congratulações pela passagem data hoje, comemorativa Dia Funcionário Público, e comunicar que nesta capital estão sendo realizadas brilhantes cerimônias,

destacando-se entre estas a sessão cívica no Cine Rio Branco a qual terei honra presidir. Cordiais saudações. (as.) *Cel. Silvestre Coelho*, governador do Acre.

Rio Branco — Prazer comunicar realizaram-se neste território solenidades comemorativas Dia Funcionário, alcançando nesta capital grande brilhantismo, realçando solene sessão cívica sob minha presidência. Fizeram-se ouvir diversos oradores representativos várias classes

servidores do Estado, que discorreram movimento renovador vida nacional dentro postulados Estado Novo. Sessão foi encerrada pronunciamento unânime funcionalismo neste território que meu intermédio hipotecam mais absoluta obediência presidente Getúlio Vargas nesta hora concentração esforços defesa nacionalidade. Cordiais saudações. (as.) *Cel. Silvestre Coelho*, governador do Acre.

As novas instalações do Serviço de Biometria Médica do I. N. E. P.

Alem da sessão solene realizada no Teatro Municipal, na tarde de 28 de outubro, em comemoração ao "Dia do Funcionário", houve no andar térreo do edifício do Hospital do Servidor do Estado, à rua Sacadura Cabral, próximo ao Cais do Porto, a inauguração das novas instalações do Serviço de Biometria Médica, uma das mais importantes secções do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

Precisamente às 11 e meia horas, conforme fôra noticiado, teve início, sob a presidência do Ministro da Educação, o ato inaugural, a que compareceram o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., o professor Lourenço Filho, diretor do I.N.E.P., o Sr. Dulphe Pinheiro Machado, o Sr. Mario de Moraes Paiva, presidente da Comissão do Hospital do Servidor do Estado, diretores de divisões e de serviços do D.A.S.P., representantes de altas autoridades e numerosos convidados.

O Ministro da Educação, ao declarar inauguradas as novas instalações, teve ensejo de usar da palavra, ressaltando de início a atuação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos que, "sob a alta competência do professor Lourenço Filho, vem promovendo intenso movimento no terreno das investigações relativas à educação no país e constante intercâmbio com os grandes centros educacionais no estrangeiro". Passou depois a falar na cooperação do I.N.E.P com o D.A.S.P., que "vem realizando uma das mais notáveis revoluções no campo da administração e da política do país". "O Ministério da Educação — acentuou bem o Sr. Gustavo Capanema — não tem poupado esforços no sentido de prestigiar, com sua contribuição sincera e entusiástica, essa atuação brilhante do D.A.S.P." E assim, de forma muito lisonjeira, prosseguiu o ministro na apreciação da

tarefa do D.A.S.P., que enalteceu, valendo-se de expressões animadoras para quantos servem a esse órgão orientador do Serviço Civil do país.

A seguir, o Dr. Gavião Gonzaga, diretor do Serviço de Biometria Médica, pronunciou as seguintes palavras:

"Para todos nós, quantos trabalhamos no I.N.E.P., e muito particularmente para os que trabalham no Serviço de Biometria Médica, é motivo de grande satisfação termos aqui, nesta hora, a presença de Sua Excelência o Sr. Ministro da Educação, a presença de S. Excia. o Sr. Presidente do D.A.S.P. e a das demais altas autoridades.

E' motivo também de júbilo que a inauguração das novas instalações deste Serviço se dê no Dia do Funcionário Público, marcando, assim, o sentido de sua tarefa, que é a de colaborar no grande plano de mais perfeita seleção dos servidores do Estado, instaurado pelo grande Presidente Getúlio Vargas.

Durante 4 anos, prestou este Serviço a sua cooperação aos concursos do D.A.S.P., em instalações exíguas e desprovidas de material necessário. Ainda assim, graças ao auxílio que lhe prestaram o Centro de Saúde n. 1, da Prefeitura do Distrito Federal; o Laboratório Bacteriológico; o Instituto de Neurobiologia, do Serviço Nacional de Doenças Mentais; o Serviço de Neurosífilis da Fundação Gaffré e Guinle; o Gabinete de Radiologia do Instituto Médico Legal da Polícia Civil do Distrito Federal e o Serviço Social do Ministério da Agricultura, poudo ele cumprir eficientemente a sua difícil e complexa tarefa.

O Serviço de Biometria Médica não realiza, como se pensa, inspecções de saúde de uma maneira genérica, isto é, com critério único. Ele adota critério seletivo para cada tipo de serviço, — para cada carreira de serviço público. Tanto seleciona, como orienta o candidato de acordo com a sua capacidade física, para tais e quais funções.

Faz o Serviço um estudo específico de cada carreira, o qual tem tido a seguinte marcha:

1) A Secção de Orientação e Seleção do I.N.E.P., por meio de questionários aos chefes de repartições, e de estudo, em certos casos, nas próprias repartições, define os tipos de serviço;

destacando-se entre estas a sessão cívica no Cine Rio Branco a qual terei honra presidir. Cordiais saudações. (as.) *Cel. Silvestre Coelho*, governador do Acre.

Rio Branco — Prazer comunicar realizaram-se neste território solenidades comemorativas Dia Funcionário, alcançando nesta capital grande brilhantismo, realçando solene sessão cívica sob minha presidência. Fizeram-se ouvir diversos oradores representativos várias classes

servidores do Estado, que discorreram movimento renovador vida nacional dentro postulados Estado Novo. Sessão foi encerrada pronunciamento unânime funcionalismo neste território que meu intermédio hipotecam mais absoluta obediência presidente Getúlio Vargas nesta hora concentração esforços defesa nacionalidade. Cordiais saudações. (as.) *Cel. Silvestre Coelho*, governador do Acre.

As novas instalações do Serviço de Biometria Médica do I. N. E. P.

Alem da sessão solene realizada no Teatro Municipal, na tarde de 28 de outubro, em comemoração ao "Dia do Funcionário", houve no andar térreo do edifício do Hospital do Servidor do Estado, à rua Sacadura Cabral, próximo ao Cais do Porto, a inauguração das novas instalações do Serviço de Biometria Médica, uma das mais importantes secções do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

Precisamente às 11 e meia horas, conforme fôra noticiado, teve início, sob a presidência do Ministro da Educação, o ato inaugural, a que compareceram o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., o professor Lourenço Filho, diretor do I.N.E.P., o Sr. Dulphe Pinheiro Machado, o Sr. Mario de Moraes Paiva, presidente da Comissão do Hospital do Servidor do Estado, diretores de divisões e de serviços do D.A.S.P., representantes de altas autoridades e numerosos convidados.

O Ministro da Educação, ao declarar inauguradas as novas instalações, teve ensejo de usar da palavra, ressaltando de início a atuação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos que, "sob a alta competência do professor Lourenço Filho, vem promovendo intenso movimento no terreno das investigações relativas à educação no país e constante intercâmbio com os grandes centros educacionais no estrangeiro". Passou depois a falar na cooperação do I.N.E.P com o D.A.S.P., que "vem realizando uma das mais notáveis revoluções no campo da administração e da política do país". "O Ministério da Educação — acentuou bem o Sr. Gustavo Capanema — não tem poupado esforços no sentido de prestigiar, com sua contribuição sincera e entusiástica, essa atuação brilhante do D.A.S.P." E assim, de forma muito lisonjeira, prosseguiu o ministro na apreciação da

tarefa do D.A.S.P., que enalteceu, valendo-se de expressões animadoras para quantos servem a esse órgão orientador do Serviço Civil do país.

A seguir, o Dr. Gavião Gonzaga, diretor do Serviço de Biometria Médica, pronunciou as seguintes palavras:

"Para todos nós, quantos trabalhamos no I.N.E.P., e muito particularmente para os que trabalham no Serviço de Biometria Médica, é motivo de grande satisfação termos aqui, nesta hora, a presença de Sua Excelência o Sr. Ministro da Educação, a presença de S. Excia. o Sr. Presidente do D.A.S.P. e a das demais altas autoridades.

E' motivo também de júbilo que a inauguração das novas instalações deste Serviço se dê no Dia do Funcionário Público, marcando, assim, o sentido de sua tarefa, que é a de colaborar no grande plano de mais perfeita seleção dos servidores do Estado, instaurado pelo grande Presidente Getúlio Vargas.

Durante 4 anos, prestou este Serviço a sua cooperação aos concursos do D.A.S.P., em instalações exíguas e desprovidas de material necessário. Ainda assim, graças ao auxílio que lhe prestaram o Centro de Saúde n. 1, da Prefeitura do Distrito Federal; o Laboratório Bacteriológico; o Instituto de Neurobiologia, do Serviço Nacional de Doenças Mentais; o Serviço de Neurosífilis da Fundação Gaffré e Guinle; o Gabinete de Radiologia do Instituto Médico Legal da Polícia Civil do Distrito Federal e o Serviço Social do Ministério da Agricultura, ponde ele cumprir eficientemente a sua difícil e complexa tarefa.

O Serviço de Biometria Médica não realiza, como se pensa, inspecções de saúde de uma maneira genérica, isto é, com critério único. Ele adota critério seletivo para cada tipo de serviço, — para cada carreira de serviço público. Tanto seleciona, como orienta o candidato de acordo com a sua capacidade física, para tais e quais funções.

Faz o Serviço um estudo específico de cada carreira, o qual tem tido a seguinte marcha:

1) A Secção de Orientação e Seleção do I.N.E.P., por meio de questionários aos chefes de repartições, e de estudo, em certos casos, nas próprias repartições, define os tipos de serviço;

2) tendo em vista essa análise funcional, traçam os médicos da Biometria uma ficha de capacidade mínima, com a observação do que já tem sido feito em outros países, mas, também, com atenção às condições reais de saúde de nossa gente;

3) procede-se aos exames e, segundo as observações colhidas, faz-se a revisão do critério preliminar estabelecido.

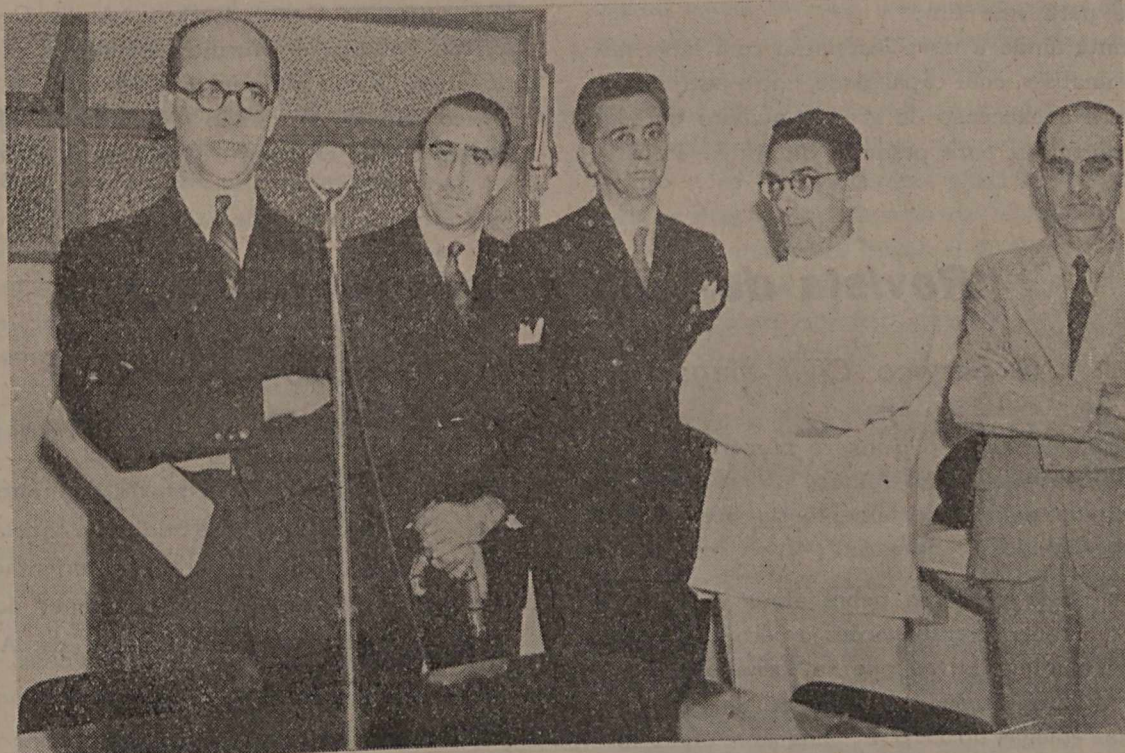
É claro que esta última condição, a da realidade brasileira, não pode ser esquecida. Não poderíamos, assim, usar os critérios altamente rigorosos do "Civil Service" dos Estados Unidos, por exemplo, quanto a certos aspectos, como o da nutrição e o do estado de conservação dos dentes.

Em quatro anos de atividade, isto é, de setembro de 1938 até setembro de 1942, foram examinados 30.220 candidatos, dos quais foram habilitados 28.480, ou sejam 94%, e inhabilitados 1.740, ou sejam 6%.

relhagem exigiu. Queremos crer que ele diz que é a filha "mais cara", não só no sentido de mais custosa, mas também no de querida, pois as suas atenções para com o Serviço são constantes e desveladas.

O Serviço de Biometria muito se alegra com as suas novas instalações. Seja-me permitido dizer também que ele se alegra por possuir um corpo de profissionais coeso, disciplinado, dedicado ao estudo, integrado, enfim, na obra renovadora do D.A.S.P.

Devo por fim, em nome do Diretor do Instituto e no meu próprio, fazer um agradecimento público ao Sr. Ministro de Educação e ao Sr. Presidente do D.A.S.P., pelo grande interesse que demonstraram pela ampliação do Serviço; aos Drs. Duque Estrada, Victor Cortes, Jessé de Paiva e Detsi Filho, que gentilmente colaboraram na instalação dos aparelhos de Raio X; ao Dr. Arthur Faveret, Chefe do Gabinete Odontológico da Imprensa



Aspecto do ato inaugural das novas instalações do Serviço de Biometria Médica, no momento em que falava o Ministro Gustavo Capanema

Em se tratando de examinandos de diversas classes sociais, abrangendo do Servente até o Diplomata, e provenientes de todos os Estados da União, esses resultados constituem uma valiosa amostra das condições da saúde de nossa gente.

Com as novas instalações, agora inauguradas, as atividades do Serviço poderão chegar a um nível de perfeição muito grande. Elas representam, com efeito, um aparelhamento completo, para os fins que temos em vista, de tal modo que o nosso dileto amigo e eminente chefe, Prof. Lourenço Filho, diz sempre que a Biometria lhe parece a filha mais cara, pelas despesas que essa apa-

Nacional, que colaborou na instalação do gabinete dentário; ao Dr. Arlindo de Assis, que deu os planos do Laboratório e do Biotério; ao Dr. Monteiro de Sales, que auxiliou nas instalações elétricas.

Um agradecimento todo especial cabe também ao Conselho Administrativo deste Hospital, na pessoa de seu ilustre presidente, o Dr. Mario de Moraes Paiva; ao Dr. Dulphe Pinheiro Machado, infatigável engenheiro-chefe do Escritório Técnico; e, ainda, ao Dr. Ari Azambuja, diretor do Serviço de Obras do D.A.S.P.

Com a colaboração e auxílio de todos estes ilustres profissionais e chefes de serviço, Sr. Ministro, é que se

tornou possível esta inauguração com a honrosa presença de Vossa Excelência”.

Depois do discurso do Dr. Gavião Gonzaga, o Ministro da Educação e todos os presentes percorreram as numerosas dependências em que doravante passará a funcionar o Serviço de Biometria Médica do I.N.E.P.

As novas instalações contam com a mais moderna aparelhagem de diagnósticos em todas as especialidades, destacando-se no gabinete de radiologia um aparelho de 500 mil ampéres e mais ainda o dispositivo de Manoel de Abreu, gabinete de oftalmologia, gabinete de exames dentários e laboratórios diversos.

Particular cuidado mereceu a pesquisa biológica da tuberculose, tendo sido construído um biotério para esse fim.

Conta ainda a nova instalação com laboratórios de análises, com capacidade, entre outros exames, para a execução de grande número de reações sorológicas, para pesquisa da sífilis. Poderá,

assim, ser empreendida a pesquisa sistemática desse flagelo social, como já o vem fazendo o S. B. M., em relação à tuberculose, com o exame torácico pela abreugrafia.

Sob a chefia do Dr. Antonio Gavão Gonzaga, trabalham no Serviço os seguintes médicos: Drs. Plínio Olinto, Eurico Rangel, Pedro Carneiro, Alcebiades Costa, Décio Olinto, Saraiva Vieira de Souza, E. Marques Tinoco, J. de Azevedo Barros, Evaldo Carneiro da Cunha, Murillo Bastos Belchior, Florduardo Borges Sampaio, Ary M. Martins, Alvaro B. Osorio, Argos do Amaral, Teobaldo Viana, João Juliano, Jorge de Carvalho, Pedro Moacyr de Aguiar, J. E. Barreto e Mario Alves Filho.

São auxiliares do Serviço os acadêmicos: Marco Aurelio Caldas Barbosa, Abilio C. Lopes, Ayrton Oliveira e Murillo Bevilacqua e os funcionários, Ursino Mulatinho, A. Aragão, A. Aylaia, Eurico Silva, Fernando Paraguassú, Joaquim Rocha, Celina Oliveira e Constantino Baldissara.

“Revista de Administração Pública”

O Serviço Civil alagoano edita um periódico especializado

Acaba de surgir o primeiro número da “Revista de Administração Pública”, órgão trimestral, editado pelo Departamento do Serviço Público do Estado de Alagoas.

Em nosso país, tão pobre ainda é a literatura e tão raras as publicações especializadas em assuntos administrativos que se torna ocioso encarecer a significação e a utilidade da iniciativa de nossos colegas do D.S.P. alagoano, órgão instituído com a cooperação e a assistência técnica do D.A.S.P.

É, pois, com a mais grata satisfação que acolhemos a nova Revista e consignamos o conforto que nos proporciona o aparecimento de tão brilhante companheiro nas lides a que — já há cinco anos e, até agora, só — a *Revista do Serviço Público* vem dedicando todo o seu esforço.

O número inaugural da “Revista de Administração Pública” condensa assuntos do maior interesse, através de matéria escolhida, doutrina, jurisprudência e legislação. O relatório do primeiro

ano de fecundas atividades do D. S. P., ali também divulgado, é documento de alto valor, que atesta a completa identidade daquele órgão com os princípios basilares da orientação do D.A.S.P. e o perfeito conhecimento dos mais modernos trabalhos sobre Ciência da Administração.

Cumpramos ressaltar o programa com que se apresenta a nova publicação especializada em assuntos administrativos, bem expresso em seu editorial de abertura, de que transcrevemos o trecho final:

“Ela será uma voz persuasiva levando a quantos servem ao Estado, mesmo nos pontos mais longínquos, a notícia do que se está realizando, a explicação e o sentido da atual administração alagoana; ela acolherá todas as opiniões e todas as idéias, sem sectarismos nem pontos de vista preconcebidos, sobre as questões de administração pública ou com elas relacionadas, tor-

nando, desse modo, melhor compreendida de todos, funcionários públicos ou não, a reforma do serviço público estadual, feita em nome dos melhores propósitos de progresso de Alagoas.”

A reorganização administrativa em Goiás

De uma entrevista concedida ao Correio da Manhã, desta capital, e publicada em sua edição de 11 de outubro findo, destacamos o seguinte trecho, no qual o Sr. Pedro Ludovico, interventor federal no Estado de Goiás, se refere especialmente à reorganização dos serviços públicos daquele Estado:

“Em janeiro do corrente ano, com a presença do Dr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., foi instalado, na nova capital, o Departamento Estadual do Serviço Público, com a finalidade de auxiliar o governo na sua tarefa de modernizar a organização administrativa de Goiás. Com um funcionamento limitado, em espaço de tempo relativamente curto, esse Departamento realizou modificações no ambiente em que a máquina burocrática exercita sua atividade, influenciando direta e decididamente para a formação de uma nova mentalidade, de dedicação ao serviço

À nossa co-irmã de Alagoas, enviamos calorosos votos de longa e profícua existência, sempre inspirada nos elevados propósitos com que auspiciosamente a iniciou.

e de patriotismo, no seio do funcionalismo goiano. Os servidores do Estado compreenderam, desde logo, o que o D.E.S.P. representava em seu benefício quanto ao aperfeiçoamento de suas funções e à manutenção das garantias e vantagens que a carreira lhes deve proporcionar.

O ingresso no quadro único do funcionalismo goiano já se faz por meio de concursos, e estes, realizados agora, revelam uma preocupação de obter pessoal para todas as investidas, nas diversas carreiras existentes. Atualmente, estão abertos concursos para o ingresso nas classes de Oficial Administrativo, Estatístico, Contabilista e Escriturário e, ao mesmo tempo, abertas as inscrições para as provas de admissão de extranumerários.

O Departamento Estadual do Serviço Público compreende três divisões, a saber: a do Material, a de Seleção e Aperfeiçoamento e a de Organização e Orçamento”.

Alterado o Quadro Permanente do D. A. S. P.

Pelo decreto-lei n. 4.877, de 26 de outubro findo, o Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público sofreu algumas alterações.

Assim, a carreira de Técnico de Administração, que se compunha originariamente de 150 cargos, passou a constituir-se de 100 cargos, havendo sido suprimidos 2 cargos da classe M, 3 da classe L, 7 da classe K, 11 da classe J e 27 da classe I, num total de 50.

A carreira de Datilógrafo foi acrescida de 15 cargos: 10 da classe C, 4 da classe D e 1 da classe E.

Foram, ainda, criadas as carreiras de Arquivistas, com 5 cargos (2 E, 1 F, 1 G e 1 H), de Bibliotecário-auxiliar, com 5 cargos (2 E, 1 F, 1 G e 1 H), Bibliotecário, também com 5 cargos (2 I, 1 J, 1 K, e 1 L), e de Escriturário, com 70 cargos (40 E, 20 F e 10 G).

Na exposição de motivos com que encaminhou ao Sr. Presidente da República o projeto de decreto-lei respectivo, o D.A.S.P. justificou

sua proposta pelo acentuadíssimo desenvolvimento que tem tido os trabalhos a seu cargo, ultrapassando todas as previsões feitas. Para poder fazer face ao vulto de suas atuais atividades, tornou-se imprescindível ao D.A.S.P. aumentar o número de servidores de que dispunha, principalmente nas funções auxiliares, setor onde mais se faz sentir a ampliação dos trabalhos.

Procurando obter, sem aumento de despesa, uma solução para o problema, o D.A.S.P., após realizar pormenorizado estudo, chegou à conclusão de que suas necessidades atuais permitiam a redução do número de cargos da carreira de Técnico de Administração, redução essa que, levada a efeito, possibilitaria a ampliação da carreira de Datilógrafo e a criação das outras quatro a que nos referimos acima.

Convém salientar que as medidas propostas pelo D.A.S.P. e ora convertidas em lei, além de permitirem o regresso de muitos funcionários requisitados a suas respectivas repartições, reduzem de Cr\$90.000 anuais as despesas com o pessoal efetivo do Quadro Permanente do Departamento.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

THE FUTURE OF GOVERNMENT IN THE UNITED STATES — Ensaio em honra de Charles E. Merriam, editados por Leonard D. White. University of Chicago Press. 1942 — págs. IX, 274. — § 3.50.

Por JOHN GAUS.
Universidade de Wisconsin

Editado, oportunamente, por Leonard White, cujo prefácio traz exatamente a nota e o tom corretos, este volume de homenagem possui uma unidade maior do que a maioria das coletâneas no gênero e encerra estudos de grande atração para todos os interessados em administração pública. Esta unidade procede, em parte, de uma cuidadosa distribuição de assuntos e publicação esmerada. “Cada autor tomou por base um dos múltiplos temas de Merriam e neste volume procurou prever os futuros problemas governamentais e as suas soluções prováveis”. Este plano foi bem executado; e em cada estudo existe uma referência salientando o papel — muitas vezes importante e mesmo decisivo, desempenhado pelo Sr. Merriam no desenvolvimento de cada especialidade.

Estes autores refletem o espírito e os objetivos de seu mestre; no dizer de White: — “a todos esses estudiosos ele inculcou a fé na capacidade humana para criar uma vida melhor através da tolerância e da razão aliadas à boa vontade de lutar em prol dos ideais do progresso”. O breve ensaio (publicado como primeiro capítulo) sobre “A Educação de Charles E. Merriam”, que inclui uma soberba passagem do que o próprio autor julga ser o seu melhor livro (*Chicago: — Uma visão mais íntima da política municipal*) retrata uma pessoa que revela respeito pela humanidade, compreensão do papel do cientista político, orgulho na execução, astúcia na estratégia, tática e manobra. Cada leitor do capítulo buscará esse volume de memórias e esperará que as múltiplas atividades do autor não o impedirão de encontrar o tempo e a energia necessários a nos fornecer uma obra de maior fôlego.

Apesar da negativa — que caracteristicamente usa nas conferências — de que pouco sabe de

administração, negativa repetida mais uma vez neste capítulo, ele menciona muitos empreendimentos de sua iniciativa: as atividades do Conselho Municipal de Chicago, o convite para servir na Comissão Taft, o programa da Universidade de Chicago, os programas do Fundo Spelman e da Câmara de Compensação de Administração Pública, a Junta de Planejamento, o Comitê de Gerência Administrativa e muitos outros. E estas atividades constituíram apenas uma parte — talvez, nas suas próprias palavras, a periferia — de sua obra como professor, acadêmico e participante da ciência política, de programas universitários e atividades cívicas. Creou um grande centro de ensino e pesquisa em ciência política e, com o encorajamento e o estímulo que deu aos seus colegas e estudantes e o ambiente que formou para novas ideias, influenciou profundamente nos trabalhos universitários de ciência política e nas instituições de pesquisa de todo o mundo. Dos assuntos principais que fomentou no programa da Universidade de Chicago, somente os de educação cívica e relações com o público não foram aqui explicitamente apresentados, embora se relacionem com os outros tópicos.

Os capítulos capazes de despertar especial interesse aos estudiosos e praticantes da administração pública constituem a maior parte do livro. Incluem os que foram escritos por Lasswell sobre “A Ciência Evolutiva da Democracia”, por Lepawsky sobre o urbanismo, por Vieg sobre o planejamento, por Key sobre a “Política e Administração”, por Harris sobre a direção e por White sobre o serviço público. Mas o estudo opulento e objetivo de Miss Overacker sobre os fundos de campanha não deve passar despercebido. Os outros capítulos são da autoria de Rosten sobre a imprensa, de Gosnell sobre os partidos, de Cohen sobre a soberania e de Schuman sobre a política internacional. A “previsão” contida nestes estudos não encerra surpresas e é “interessante caso seja verdadeira”. Embora não seja o elemento mais valioso deste estudo, o leitor deposita maior confiança nele quando os autores ingenuamente declaram a incerteza ou mesmo a continuação pro-

vavel das situações que deploram. Assim, nem Lepawsky nem Harris têm muita esperança em uma simples estrutura de governo no tocante à relação entre os níveis locais, metropolitanos, regionais e nacionais; Vieg aponta a incapacidade dos órgãos de planejamento de se tornarem aceitos e assimilados; e Key, num estudo bem meditado e cheio de advertências valiosas aos estudiosos da administração, assinala as tendências perigosas e é quase o único a tratar do difícil, porém urgente, problema da organização e processo legislativo.

Lasswell aborda o problema da base política do governo na sua discussão sobre a necessidade e existência de métodos mais exatos de determinar e discutir as questões e atitudes públicas e, no fim (após uma dissertação excessivamente técnica para este volume), trata do importante tema do valor de exatos métodos de observação. Este assunto é de grande utilidade, porque a própria avalanche de novas organizações, linhas de pesquisa, e outros desenvolvimentos desafiadores e excitantes, bem como o interesse de registrar "tendências" que necessariamente são generalizações, talvez tenham servido para alargar o abismo existente entre o acadêmico e a grande massa dos cidadãos que podem ter preferências por assuntos diferentes dos que são tratados neste volume. Destarte, uma visão algo otimista, em alguns capítulos, parece ter sido alcançada, por haverem os autores relegado as perspectivas de um tremendo aumento na preferência dos veteranos no serviço público para os próximos decênios, os problemas especiais de um "Estado militarizado" ("garrison state"), a possível reação contra o New Deal, a regulamentação de guerra e de pós-guerra para a "normalidade" e "tranquilidade" e a extrema complexidade do governo. Em vista dos serviços legislativos do Sr. Merriam no Conselho Municipal de Chicago, bem como em virtude de sua inata importância, deveríamos ter tido um capítulo sobre as legislaturas.

Os próprios ideais humanitários dos autores — evidenciados por White (pág. 217) quando conclue que "*os recursos potencialmente vastos da América precisam ser coordenados para a manutenção de melhores condições de vida para todo o povo americano e para a realização, por meio de serviços, de um mundo melhor*" — precisam ser completados por uma apreciação realística das consequências decorrentes das decisões legislativas. Um capítulo sobre informações ao público,

assunto iniciado em Chicago como digno de tratamento acadêmico, teria, nas mãos de Beyle ou McCamy, por exemplo, bastante oportunidade.

O volume será útil ao professor no tocante aos capítulos especializados; mas é altamente sugestivo por fazer lembrar que um simples acadêmico que não receie arriscar novas ideias e que coloque constantemente amplos panoramas perante os seus discípulos e colegas, pode ainda influenciar as nossas grandes universidades, as nossas progressistas cidades, a própria nação e o mundo ilustrado.

EDUCATION FOR PUBLIC ADMINISTRATION — George A. Graham — *Public Administration Service*, Chicago, 1940 — vii, 366 págs. \$3.50.

(Comentário de William F. Howell, *University of Southern California*).

O desenvolvimento da idéia de um serviço de carreira nas atividades governamentais trouxe a lume a questão de como as universidades devem treinar os seus estudantes para a administração pública. Neste estudo, publicado pelo Comité de Administração Pública do Conselho de Pesquisa de Ciências Sociais, o Sr. Graham apresenta certas conclusões gerais relativas a esta questão, baseado em conferências, observações e entrevistas feitas em vinte universidades. O livro se divide em duas partes: a primeira trata dos problemas gerais da educação universitária aplicada à administração pública, e a segunda faz a crítica dos programas específicos de treinamento.

O tema fundamental do livro é que, em definitivo, o dever da universidade consiste em treinar estudantes para a administração pública. As universidades devem decidir se os estudantes serão treinados para o serviço público federal, estadual ou local, e ainda se o treinamento deve ser anterior ou posterior ao ingresso no serviço.

Sob o ponto de vista vocacional há quatro tipos de trabalho na administração pública pelos quais se interessam as universidades: — 1) trabalho profissional; 2) pesquisa em ciências sociais; 3) serviço em repartições consultivas auxiliares; e 4) serviço de gerência. Cada um destes constitui um meio de ingressar no serviço público como carreira. Embora sustente que o treinamento para a administração pública em geral é

impossível, o Sr. Graham afirma que as universidades devem preparar estudantes para carreiras definitivas no serviço público, sem treiná-los para serviços especializados. Os estudantes devem ser cuidadosamente selecionados na base de seus registros acadêmicos de estudos preparatórios, atividades extracurriculares, experiência de trabalho e entrevistas orais. O currículo deve incluir uma educação liberal, um estudo de matérias essenciais, tais como Economia e Ciência Política, e assuntos instrumentais, como Estatística e Contabilidade. Deve haver, acima de tudo, uma unidade de doutrina e uma unidade de aprendizagem.

Ao examinar o trabalho das várias instituições que treinam para a administração pública, o Sr. Graham divide-as em três categorias: — 1) as que não possuem programa especial para treinamento para o serviço público; 2) as que se interessam definitivamente pelo treinamento pos-

terior ao ingresso no serviço público. 3) as que se interessam pelo treinamento anterior ao ingresso no serviço público. Ao tratar destes programas específicos, o Sr. Graham descreve-os um a um e faz seguir essa descrição de breve comentário crítico. As pessoas que se interessarem por detalhes específicos relativos a cada um desses programas, acharão, talvez, dificuldade em descobrir o processo por que foram tratados. Somos, entretanto, de opinião que a descrição, acompanhada pela crítica, apresenta um quadro completo e oportuno do que exatamente se faz hoje no campo cada vez mais vasto da educação para a administração pública.

E' um excelente livro, bem escrito e bem organizado. Muitas idéias e sugestões, aduzidas especialmente na primeira parte, dão o que pensar, e o livro, em geral, prende completamente a atenção do leitor.

INDICAÇÕES

THE NEW AMERICAN GOVERNMENT AND ITS WORK — *James T. Young* — New York — *The Macmillan Company* — 1938 — 1024 págs.

A finalidade deste livro é descrever a estrutura e o funcionamento do governo americano, tal como foi reorganizado para solucionar os problemas resultantes da grande crise que afetou profundamente o cenário político e econômico dos Estados Unidos em 1929-32.

Afastando-se dos moldes didáticos usuais, o autor incluiu no texto, em aditamento aos capítulos mais importantes, algumas considerações sobre os poderes constitucionais: — aplicação do poder legislativo, decisões judiciais, problemas administrativos ou executivos e partidos políticos.

Muitas críticas atuais também foram incluídas neste volume, afim de tornar mais evidente ao leitor o choque de interesses na ação governamental. A experiência e os comentários dos administradores, bem como as opiniões de pessoas estranhas ao sistema administrativo norte-americano, foram igualmente descritos.

Os principais problemas veem acompanhados das leis mais importantes que regulam a matéria.

Atráves de todo o livro, nota-se a preocupação do autor em adotar o método histórico na explanação dos assuntos.

E' uma obra digna de ser consultada por todos os que se interessem pelo sistema de governo dos Estados Unidos.

CONTEMPORARY ECONOMIC THOUGHT

— *Paul T. Homan, professor de Economia da Cornell University* — New York and London — *Harper & Brothers* — 1928.

Escrito precisamente nas vésperas da grande crise de 1929, este livro contém ensaios eruditos sobre as teorias econômicas de John Bates Clark, Thorstein Veblen, Alfred Marshall, John A. Hobson e Wesley C. Mitchell e um capítulo final intitulado — *O atual impasse* — que constitui a contribuição original do autor.

O sr. Paul T. Homan, após haver estudado a diversidade de pensamento daqueles cinco economistas, chega à conclusão de que “é o espírito científico de investigação, e não o acervo doutrinário, que assume importância”.

Não obstante, qualquer que seja a tendência desses estudos econômicos, ninguém poderá prever, conclui o autor, se a Economia será, no futuro, corpo de doutrinas, conjunto de fatos ou uma técnica.