

REVISTA  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

ANO VII  
Vol. I — N. 2  
Fev. 1944





# 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 VII

FEVEREIRO DE 1944

Vol. I - N. 2

## SUMÁRIO

	Págs.
<b>EDITORIAL</b>	
Meios e fins do Governo.....	3
<b>COLABORAÇÃO</b>	
✓ Alguns aspectos da elaboração dos orçamentos dos Estados e Municípios — LUIZ SIMÕES LOPES.....	5
✓ A dívida externa — RICHARD LEWINSOHN.....	14
✓ As ciências do espírito e as ciências da natureza — BENEDICTO SILVA.....	19
✓ A importância do treinamento — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES.....	27
✓ As funções econômicas do seguro social — RUDOLF ALADAR MÉTALL.....	31
Autarquias — MOACIR DE MATOS PEIXOTO.....	39
Importância social da investigação científica — WALTER OSWALDO CRUZ.....	43
O regime de competência e sua aplicação no Brasil — IBÈRE GILSON.....	51
Aplicando alguns princípios de organização — JOAQUIM BERTINO.....	56
A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos EE. UU. — CELSO MONTEIRO FURTADO.....	66
✓ O Museu Histórico Nacional — ADALBERTO MARIO RIBEIRO.....	70
<b>ADMINISTRAÇÃO E DIREITO</b>	
✓ Os "standards legais" e a nova técnica legislativa — OLIVEIRA VIANA.....	102
✓ Crimes contra a administração pública (II) — ROBERTO LYRA.....	105
Pareceres — Julgados.....	107
<b>VIDA ADMINISTRATIVA</b>	
<b>ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:</b>	
Aposentadoria do extranumerário.....	122
Notas para o funcionário.....	123
<b>APERFEIÇOAMENTO:</b>	
A quem compete treinar?.....	127
Última reunião mensal de 1943 — "Alguns aspectos do problema da direção de serviços".....	128
<b>ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:</b>	
C.E.N.E. — Sobre a dívida interna do Amazonas.....	137
<b>NOTAS</b>	
O panorama orçamentário da União — Entrevista do Sr. LUIZ SIMÕES LOPES.....	140
Fundação Getúlio Vargas.....	142
Instalação do Conselho de Administração de Pessoal.....	144
A posse do novo Diretor de Divisão e do novo Consultor Jurídico do D.A.S.P.....	146
Ministro Sigfrido V. Gross Brown.....	147
Associação dos Servidores Cíveis do Brasil — Eleito o Conselho Deliberativo.....	148
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	
Crítica — Indicações — Publicações recebidas.....	149



DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

Rio de Janeiro  
PALÁCIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares  
Brasil  
ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

---

PRESIDENTE :

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO :

Moacir Ribeiro Briggs  
Organização e Coordenação

C. A. Lúcio Bittencourt  
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Astério Dardeau Vieira  
Estudos de Pessoal

Murilo Braga de Carvalho  
Seleção

Mario Paulo de Brito  
Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio  
Material

Jorge Oscar de Melo Flores  
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO :

Paulo Vidal  
Administração

Alfredo Nasser  
Documentação



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

---

## REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 615  
Rio de Janeiro — Brasil

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

---

**Diretor: PAULO LOPES CORRÊA**

### Expediente

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

---

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

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

---

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

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



## Meios e fins do Govêrno

**E'** TRUÍSMO dizer que o Estado não existe para arrecadar impostos, selecionar servidores, comprar material de construção, de consumo e permanente, escriturar livros e desempenhar outras funções acessórias. Reciprocamente, já é lugar comum afirmar que o Estado arrecada impostos e adquire materiais para realizar os seus propósitos, que são numerosos mas convergentes para um fim central, dominante: fazer o maior bem ao maior número.

Em outras palavras, a arrecadação de impostos, a seleção de pessoal para o serviço público, a compra de material e outras atividades da mesma família não constituem objetivos sociais que o Estado "deva" realizar. Nem por isso essas atividades de administração geral deixam de desempenhar função menos relevante na complexidade da vida social moderna.

Com efeito, se o Estado não arrecadasse impostos e não exercesse outras atividades auxiliares, é certo que falharia a sua missão. Segue-se, conseqüentemente, que essas atividades auxiliares ocupam uma posição muito importante na agenda de trabalho do Estado, porque de seu funcionamento pleno e fluente depende, em última análise, a prestação dos serviços, grandes ou pequenos, de que o Estado é empresário.

Nem seria necessário insistir nesta argumentação intuitiva para sustentar a tese de que mesmo o Estado — a instituição social mais poderosa que o homem desenvolveu até agora — só consegue realizar eficientemente os seus fins quando dispõe, para isso, de meios tangíveis e invisíveis, adequados em quantidade e qualidade.

As chamadas funções de administração geral constituem meios de ação do Estado. Por ser uma empresa consumidora, produtora e intermediária, o Estado necessita, para desempenhar a sua missão, de determinados meios tangíveis, os quais, em resumo, são os seguintes: dinheiro, material de consumo, equipamento, pessoal e instalações. Cada um destes meios corpóreos, de que o Estado se serve, requer tratamento adequado, que por sua vez pressupõe a aplicação de uma ou várias ciências, métodos científicos e técnicas. O tratamento do meio "dinheiro", por exemplo, exige o concurso da Ciência das Finanças, da Contabilidade e da Estatística; o tratamento do meio "material" requer conhecimentos de Química e Engenharia Industriais, de Merceologia, de Estatística e de Economia Política; o tratamento do meio "pessoal" exige familiaridade com certas praxes já consagradas pelo uso e largos conhecimentos de Psicologia; o tratamento do meio "instalações e equipamentos" demanda a assistência da Engenharia Civil, da Arquitetura e da Mecânica, e ainda o concurso de outras profissões e ofícios.

Além dessas profissões e especializações científicas, o Estado utiliza, tanto no desempenho das atividades-meios como no das atividades-fins, certas técnicas e ciências modernas, que são, por assim dizer, o tecido nobre do organismo estatal, a saber: a Organização, o Planejamento e a Coordenação.



*E' mediante a utilização coordenada desses meios, administrados com o auxílio das referidas ciências, técnicas e métodos científicos, que o Estado ministra aulas nas escolas e faculdades, policia o tráfego nas ruas, fiscaliza os alimentos nos entrepostos, distribue justiça nos tribunais, defende a saúde pública, regula e contém o conflito de interesses de grupos economicamente antagônicos, como o dos intermediários e o dos consumidores, cunha moedas, entretém relações com outros Estados — em suma, realiza as suas funções essenciais, como a segurança pública, e opcionais, como o fomento da produção agrícola.*

*E' claro que, para desempenhar as atividades-fins, — sua razão de ser — o Estado mobiliza e emprega os titulares de muitas profissões e oficiais de muitos ofícios, como o juriconsulto para interpretar a lei e dirimir os choques de interesses individuais ou reparar o direito lesado, o sanitarista para prevenir os surtos de epidemias, o policial para dirigir o tráfego, o professor para alfabetizar as crianças, o mata-mosquito para desinfetar os depósitos de água estagnada, e assim por diante.*

*Tal como é acertado poupar ao cirurgião o trabalho acessório de reunir, esterilizar e dispor em ordem os instrumentos cirúrgicos — afim de que tenha tempo disponível para operar um número maior de pacientes se fôr o caso, e para aprimorar, pela repetição e concentração, a sua técnica — assim também os profissionais, os expertos e todos quantos desempenham, em postos humildes e em postos prestigiosos, as atividades-fins do Estado, em geral, devem ser dispensados dos respectivos trabalhos acessórios.*

*Como se vê, a divisão das atividades exercidas pelo Estado em dois grandes grupos — atividades-meios e atividades-fins — além de constituir um ponto de partida para o estudo da Administração Pública, ainda oferece a vantagem prática de separar, na execução, o trabalho auxiliar do trabalho principal. Ambos contribuem, fundidos, para a integração de um propósito. O critério de dividir o trabalho governamental segundo a natureza e os fins, de modo que haja dois grupos de órgãos, uns para cuidar das atividades-meios, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Departamento Federal de Compras, a Contadoria Geral da República, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, outros para cuidar das atividades-fins, como o Departamento Nacional de Saúde, a Inspeção do Tráfego, o Conselho Nacional do Petróleo, etc., etc., atende aos ditames da organização científica, porque estimula a especialização, sistematiza e centraliza a experiência.*

*Confiar as atividades-meios a profissionais competentes em cada um de seus ramos é, pois, tão necessário como entregar, por exemplo, a tarefa de fazer análises de laboratórios a químicos, a de sanear as zonas rurais a sanitaristas, a de interpretar a lei a jurisperitos, a de instruir o agricultor a agrônomos, e assim por diante.*

*Se, para exercer as atividades-fins, o Estado necessita de competências reconhecidas em Pedagogia, em Medicina, em Agronomia, em Polícia Científica, em Contrôlo dos Preços, em Marcas e Patentes, em Estratégia e Tática, para exercer as atividades-meios não lhe são menos indispensáveis competências firmadas e inteligências especializadas em Administração Geral, em Contabilidade, em Estatística, em Finanças, em Psicologia, em Merceologia, em Planejamento, em Legislação Subordinada, em Orçamento, em Organização Científica, em Publicidade e em muitos outros ramos do conhecimento.*

*Se o hemisfério da Administração Geral fôr profissionalmente inferior ao hemisfério da Administração Específica — se ambos não primarem pela alta qualidade de seus técnicos e expertos — o Governo não pode atingir aquele mínimo de eficiência que torna uma empresa respeitável, digna e estimada.*



# Alguns aspectos da elaboração dos orçamentos dos Estados e Municípios

LUIZ SIMÕES LOPES

*Por ocasião da reunião, nesta capital, dos representantes dos Conselhos Administrativos dos Estados, em novembro do ano passado, o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento, membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais e presidente do D.A.S.P., teve oportunidade de pronunciar uma conferência focalizando algumas questões orçamentárias dos Estados e dos Municípios.*

*Essa conferência foi realizada em 12 de novembro último, no auditório do Instituto de Resseguros do Brasil, em sessão presidida pelo Sr. João Carlos Vital, presidente da mesma instituição.*

*Antes de proceder à leitura de seu trabalho, o Sr. Luiz Simões Lopes declarou que o mesmo se devia sobretudo à sua observação dos problemas orçamentários estaduais e municipais, no trato de questões administrativas como membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, e declarou que não trataria da questão da elaboração do orçamento propriamente dita, matéria por demais extensa para se conter numa simples palestra.*

*E' o texto da conferência do Sr. Luiz Simões Lopes que temos o prazer de oferecer aqui aos leitores da Revista do Serviço Público.*

## I

### INICIATIVA DE ELABORAÇÃO

**O** RELACIONAMENTO, a análise, a estruturação, o planejamento e a coordenação das atividades que dão lugar a entradas e saídas de dinheiro dos cofres públicos reclamam um procedimento especial, a que, à falta de melhor termo, denominamos *processo orçamentário*.

Na primeira fase desse processo levanta-se a importante questão de determinar que autoridade

ou órgão deve elaborar a proposta de orçamento. Trata-se da iniciativa — direito, prerrogativa ou prioridade, concedida a um órgão do poder público, de elaborar em primeira mão a proposta orçamentária a ser submetida à discussão e aprovação de outro órgão do mesmo poder. A prática, mais do que a doutrina, em matéria de iniciativa orçamentária, tem variado grandemente de um país para outro. Ora cabe ao poder legislativo, ora ao poder executivo.

No caso do Brasil, por exemplo, três normas distintas têm sido observadas. No regime imperial, sob a Constituição de 1824, a iniciativa da proposta orçamentária competia ao poder executivo, que a elaborava — por intermédio do Ministro da Fazenda — e enviava à Assembléia, possuindo esta competência exclusiva para discutí-la e aprová-la. No regime republicano de 1891, a Constituição dispunha de modo muito sucinto sobre matéria orçamentária. Não prescrevia normas tão claras e positivas quanto a Constituição de 1824; apenas, na parte referente às matérias de competência privativa do Congresso Nacional, incluía a de votar o orçamento da República. Em virtude do laconismo constitucional, houve, na primeira fase da vida republicana, acaloradas discussões em torno da iniciativa orçamentária. No próprio Congresso, surgiram disputas entre as duas Câmaras, pretendendo cada uma chamar a si a iniciativa da proposta orçamentária. Por interpretação extensiva de um dispositivo constitucional, que atribuía à Câmara dos Deputados competência para tomar a iniciativa do exame de tôdas as leis que importassem em criação de impostos ou aumento de despesa, ficou entendido que àquela casa cabia a iniciativa do preparo da proposta, que, a seguir, como qualquer outro projeto de lei, seria levada à discussão do Senado Federal e, finalmente, à aprovação do Presidente da República. Manifestava-se, então, repulsa à idéia de uma proposta orçamentária enviada pelo Presidente da República ao Congresso, porque a êste



parecia que tal procedimento implicava em invasão de atribuição de um poder sobre o outro. Todavia, acabou prevalecendo a antiga prática que o regime imperial nos legara: a lei n. 23, de 30 de outubro de 1891, que reorganizou os serviços da administração federal, conferiu ao Ministro da Fazenda competência para as questões orçamentárias em geral e, expressamente, para *centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos ministérios, afim de organizar a proposta do governo.*

Logo depois, a lei n. 30, de 8 de janeiro de 1892, considerou crime contra as leis orçamentárias a *não apresentação da proposta pelo Executivo.* Essas disposições foram confirmadas pela legislação posterior, notadamente pelo Código de Contabilidade de 1922 e seu Regulamento Geral.

A Constituição de 1934 consagrou ao orçamento dispositivos especiais, aproveitando-se da lição contida na reforma constitucional de 1926 — que extinguiu as caudas orçamentárias — e, ao mesmo tempo, das novas experiências feitas, nesta matéria, por outros países. Segundo essa Constituição, a iniciativa da proposta geral cabia ao Poder Executivo. A cada um dos ministérios competia *preparar as propostas dos orçamentos respectivos*, e ao da Fazenda cabia *organizar a proposta geral, com os elementos de que dispusesse e os fornecidos pelos outros ministérios.*

Graças à Constituição de 1937, a doutrina e a prática orçamentária alcançaram, no direito positivo brasileiro, o reconhecimento das normas mais consentâneas ao progresso e métodos administrativos. A Carta de 1937 estabelece, com toda a clareza, que a competência para a elaboração do orçamento cabe exclusivamente ao Presidente da República, por intermédio de um órgão criado para desincumbir-se não só desta fase do processo orçamentário, como também de outras funções diretamente ligadas ao orçamento. Além disso, a Carta de 1937 prescreve limites à intervenção parlamentar; fixa à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal prazos certos e fatais e determina que a competência desses órgãos, quanto à despesa, não vai além da votação de verbas globais.

A doutrina já há muito consagrou — e a prática vem confirmando essa consagração — a tendência manifesta para se dar preferência ao orçamento executivo, em cuja elaboração, como a pró-

pria designação indica, prepondera claramente a ação do Chefe do Executivo. Com efeito, não há argumento válido para se arrebatar ao Executivo a competência para elaborar o programa do trabalho anual que pretende realizar, ou seja, o próprio orçamento.

No Governo Federal, essa competência é atribuída taxativamente ao próprio Presidente da República pela Constituição. O mesmo princípio foi adotado e confirmado pela legislação pertinente à administração dos Estados e Municípios. Pelo decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, art. 6.º, ficou estabelecido que compete ao Interventor, ou Governador: “II. Organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo”. Ao tratar da competência do Prefeito, o mesmo decreto-lei, no artigo 12, n. III, dispõe que a essa autoridade compete organizar o projeto de orçamento do município e sancioná-lo, depois de revisto pelo Interventor, ou Governador, que o remeterá ao Conselho Administrativo para efeito de revisão e aprovação.

O decreto-lei n. 2.416, de 17 de junho de 1940, que dispõe sobre a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios, atribuiu, no art. 6.º, a uma Contadoria Central ou departamento equivalente o encargo de elaborar a proposta orçamentária para o chefe do executivo estadual.

Nos Municípios, o preparo da proposta, sempre diretamente subordinado ao Prefeito, ficaria a cargo de um órgão equivalente à Contadoria ou Departamento de Fazenda municipal.

O decreto-lei n. 5.511, de 21 de maio de 1943, que alterou e retificou disposições sobre a administração dos Estados e Municípios, não modificou absolutamente a orientação de firmar-se a competência do chefe executivo — estadual ou municipal — para elaborar o orçamento. Apenas prescreveu que os órgãos técnicos incumbidos do preparo da proposta orçamentária serão o Departamento do Serviço Público, em primeiro lugar, onde existir e, depois, as Contadorias ou órgãos semelhantes (art. 4.º §§ 1.º e 2.º).

Do exposto se conclue que:

a) a competência para a iniciativa e o preparo da proposta orçamentária cabe, nos Estados, ao Interventor ou Governador, e, nos Municípios, ao Prefeito;



b) os órgãos técnicos que auxiliam o Interventor, ou Governador, e o Prefeito no preparo da proposta orçamentária são: O Departamento do Serviço Público, onde existir; as Contadorias Centrais, onde não houver Departamento do Serviço Público ou órgão semelhante; as Contadorias ou Departamentos de Fazenda, onde não houver Contadorias Centrais.

Quanto ao exercício dessa iniciativa, nenhuma interferência cabe aos Conselhos Administrativos e Departamentos de Municipalidades. A ação de tais órgãos, nessa fase do processo orçamentário, equivale à do Parlamento, na órbita federal; começa quando o chefe do Executivo lhes remete o projeto de orçamento.

O encargo de elaborar a proposta orçamentária, universalmente feita sob forma contábil, recai, de acordo com doutrina financeira que encontra apoio na teoria da organização, sobre o chefe do Executivo: Presidente da República, Interventor, ou Governador do Estado, Prefeito Municipal. E' intuitivo, porém, que o chefe geral da administração não dispõe de tempo para se ocupar pessoalmente do trabalho de dar forma à proposta governamental, exceto, talvez, nos pequenos municípios, cujos prefeitos não se vêem assoberbados por múltiplos afazeres. Daí a necessidade de haver, junto ao chefe do executivo, um órgão ou conjunto de órgãos técnicos especializados — conforme a envergadura da unidade administrativa — incumbidos de, em nome e sob a responsabilidade direta daquele, ou sob a imediata orientação e supervisão do Interventor, ou Governador (como dispõe o § 1.º do art. 4.º do decreto-lei n. 5.511), preparar o instrumento orçamentário, isto é, apresentar num só documento, segundo regras uniformes, as relações de despesa e receita que deverão ocorrer no exercício financeiro seguinte. Quer na qualidade de órgãos de estado-maior do executivo, como querem alguns tratadistas, quer na qualidade de serviços auxiliares, como preferem outros, o Departamento do Serviço Público e a Contadoria Central ou a entidade administrativa que fizer as vezes de um ou de outra, na esfera estadual e na municipal, não têm autoridade própria, mas agem exclusivamente em nome e por delegação do Chefe do Executivo. Cabem, assim, ao órgão incumbido do trabalho de fundir num só documento as propostas par-

ciais do orçamento de despesa e receita, tão somente as atribuições de documentar, informar, esclarecer, estudar a proposta orçamentária e aconselhar o Chefe do Executivo, no que diz respeito aos aumentos, diminuições e modificações de verbas.

Com efeito, uma vez que deve competir ao Chefe do Executivo o preparo da proposta orçamentária, que é a tradução, em termos de dinheiro, do programa de trabalho do Governo, e que, por outro lado, exceto em casos cada vez mais raros de pequenos municípios, êle não pode desempenhar pessoalmente essa e várias outras tarefas da mesma família, os tratadistas modernos recomendam a criação de departamentos de administração geral, também chamados serviços auxiliares, incumbidos de estudar e levar a efeito, para o chefe do Executivo, as chamadas atividades de administração geral, dentre as quais — que a seguir examinaremos ligeiramente — se destaca a administração financeira.

## II

### ATIVIDADES DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Segundo a terminologia técnica, que se está implantando nos meios administrativos brasileiros, depois do reconhecimento da Administração Pública como ciência autônoma, ramo da Ciência Política, as operações orçamentárias são consideradas atividades-meios.

Vistas na intimidade, as atividades governamentais podem ser classificadas em dois grandes grupos, a saber: atividades-fins e atividades-meios. As primeiras são os propósitos do Estado: a defesa nacional, a segurança pública, a proteção da vida e da propriedade, a promoção da educação, a defesa da saúde pública, o fomento agrícola e outras da mesma natureza. As segundas são aquelas que os órgãos governamentais realizam para assegurar o próprio funcionamento, para possibilitar a realização dos fins que justificam e explicam a existência do Estado. São atividades-meios: a arrecadação, guarda e desembolso dos dinheiros públicos, o recrutamento, a seleção, o aperfeiçoamento e a administração de pessoal, a aquisição, padronização, guarda e distribuição de material, a construção, reparação, conservação e limpeza de edifícios e instalações para os serviços públicos, o planejamento, organização e co-



ordenação de, tôdas as atribuições privativas das autoridades dirigentes, assim como o planejamento e o contrôle necessários tanto às atividades-meios quanto às atividades-fins.

Ora, se a administração financeira se inclui entre as atividades-meios, está bem visto que todo o processo orçamentário, desde o início do preparo da proposta até a execução do orçamento e a prestação de contas após o encerramento de cada exercício — com escala pela arrecadação de impostos e outras rendas, pela contabilidade da receita e da despesa — nada mais são que fases ou desdobramentos da mesma atividade.

Duas ordens de considerações, cada qual baseada em fatos e teorias próprias, indicam e justificam a atribuição de tôdas as atividades-meios à chefia executiva. Prende-se a primeira ao problema da hierarquia, tão importante na organização e no funcionamento de qualquer empresa vultosa. E', que, sendo as atividades-meios comuns a todos os órgãos, difícil será obter entendimentos produtivos entre as várias secretarias de Estado, no caso de uma delas se incumbir de realizar, para tôdas as demais, determinadas funções. Se, por exemplo, o Departamento Central de Compras é parte integrante de uma Secretaria de Estado, *ipso facto*, passa a mesma a ter certa ascendência, de fato se não de direito, sobre suas similares, *relativamente a essa questão*, o que constitue fonte permanente de atritos e fricções. E' que o órgão responsável pela atividade tem poderes para traçar normas e métodos que deverão ser obedecidos pelas outras repartições. Pode não só exigir padrões de serviços como até impor sanções. A autoridade dos outros órgãos fica, portanto, diminuída, *no tocante a essas questões*, gerando-se muitas vezes um sentimento de preterição ou de inferioridade capaz de perturbar a coordenação entre os vários departamentos do Governo.

A segunda ordem de idéias prende-se a vários princípios da Organização, notadamente aos da centralização, divisão do trabalho, homogeneidade e economicidade. A experiência prática já demonstrou que, regra geral, a centralização das atividades-meios não apenas torna mais fácil a sua coordenação, o que conduz automaticamente a maior eficiência, senão também que implica economia considerável nas despesas chamadas de "administração geral", grupo mais ou menos equiva-

lente ao "despesas gerais" das casas de comércio e dos estabelecimentos industriais.

Compreende-se, afinal, que a abertura e o processamento de uma só concorrência para a aquisição do material de consumo necessário a tôdas as repartições estaduais ou municipais determine muito menos despesas de publicidade, entendimentos, registo, emissão e exame de documentos, etc., do que quando, por efeito de descentralização, são abertas em separado várias concorrências, simultâneas e sucessivas, para suprimento do material de consumo necessário a cada um dos órgãos da administração pública. A economia resultante da centralização não decorre simplesmente da redução do número de operações, de contactos, de papéis movimentados e de horas de trabalho dedicadas pelas diferentes repartições a determinadas atividades-meios, como, por exemplo, a aquisição de material. A centralização especializa a experiência, apurando-a, e permite a acumulação de conhecimentos, uma vez que uma repartição pequena, que compra o seu próprio material, só de quando em quando sonda o mercado e abre concorrências; êsse sistema não dá oportunidade ao seu pessoal de adquirir e manter atualizada uma grande experiência na matéria. Mas quando, pela centralização, o volume de trabalho aumenta, já é possível e até mesmo automático dividi-lo em grupos homogêneos, confiados a funcionários especializados, que se dedicarão exclusivamente àquelas atividades. Isto significa, com o correr do tempo, capitalização da experiência e conseqüente diminuição de êrros, o que se traduz em maior eficiência do serviço e reverte em benefício da administração pública.

Em conclusão: na qualidade de atividades-meios da Administração Pública, as operações orçamentárias, notadamente a elaboração e exame crítico da proposta, devem ser confiadas, nos Estados, aos órgãos de administração geral especialmente criados para desempenhá-las — isto é, os Departamentos do Serviço Público.

### III

#### EXAME DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PELOS CONSELHOS ADMINISTRATIVOS

Organizada, assim, a proposta orçamentária, o chefe do executivo deve submetê-la à aprovação do Conselho Administrativo, como faz re-



gularmente com todos os projetos de lei. Como procederá o Conselho Administrativo durante o exame do projeto de orçamento que lhe apresentou o chefe executivo? Pode discutir a forma de apresentação da lei orçamentária? Deve ficar adstrito a traçar limites quantitativos para a despesa, ou pode entrar no exame minucioso dos diferentes itens da discriminação da despesa? Pode modificar a legislação tributária? Pode corrigir as estimativas da receita?

Os atuais Conselhos Administrativos, em que se converteram os antigos Departamentos Administrativos, têm competência taxativa para aprovar, com as alterações julgadas necessárias, os projetos de orçamento dos Estados e dos Municípios, encaminhados pelos Interventores, ou Governador, e Prefeitos (art. 13, alínea c, do decreto-lei número 5.511, de 21 de maio de 1943). Este dispositivo veio retificar o preceito contido na alínea d do art. 17 do decreto-lei n. 1.202, o qual, prescrevendo competência idêntica para aprovação dos projetos de orçamento pelos Departamentos Administrativos, dispunha que a estes competia propor as alterações a serem feitas nos mesmos projetos. O citado dispositivo do decreto-lei número 1.202 era omissivo quanto à autoridade ou órgão a que deviam os extintos Departamento Administrativos propor as alterações acaso necessárias nos orçamentos. Parece óbvio, no entanto, que tal proposta, ou antes, contra-proposta, não poderia ser dirigida senão aos autores dos projetos de orçamento, ou sejam, aos chefes do Executivo, estadual ou municipal.

A doutrina justifica veementemente essa interpretação. O dispositivo em que se transmudou o anterior, no decreto-lei n. 5.511, de 21-5-43, atribue ao Conselho Administrativo competência para "aprovar, com as alterações julgadas necessárias, os projetos de orçamento..." Ora, "aprovar com as alterações julgadas necessárias" talvez não seja o mesmo que *aprovar os projetos de orçamento... propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas*. Cabe, portanto, dúvida sobre a paternidade das alterações julgadas necessárias no orçamento, depois de remetida a proposta ao C.A. Se a este cabe aprovar, com as alterações que ele próprio julgar necessárias, os projetos de orçamento dos Estados e Municípios, é bem de ver que o novo preceito arrebata praticamente aos chefes do executivo — estadual ou municipal — a competência de organizar a proposta

orçamentária, sobretudo se atentarmos para a nova redação dada ao art. 6.º do decreto-lei número 1.202. Ao primitivo inciso "organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo" acrescentou-se uma restrição: "depois de aprovado pelo Conselho Administrativo". Diante da evidente obscuridade, tanto do texto antigo como do novo, que o retifica, obscuridade acentuada sobretudo por omissão e imprecisão de vocábulos, cabe indagar até que ponto pode o Conselho Administrativo alterar, por conta própria e à revelia do chefe do executiva, a proposta orçamentária. Se fôsse absoluta e ilimitada a sua competência para fazer alterações nessa proposta, conforme ficou acima acentuado, estaria anulado todo o trabalho orçamentário do chefe do executivo. E que não é este o propósito da legislação em vigor facilmente se verifica pela leitura da alínea b do art. 13 do decreto-lei n. 5.511, que atribue competência cumulativa, e em colaboração íntima, ao C.A. e ao Departamento do Serviço Público, no Estado onde este existir, para fiscalizar a execução orçamentária.

E' evidente, todavia, que a extensão do poder do C.A. para alterar a proposta orçamentária não pode ir além da que teria o próprio Parlamento Nacional, em relação ao orçamento da República. Segundo os parágrafos 1.º e 2.º do artigo 69 da Constituição Federal, o Parlamento poderá alterar a proposta orçamentária do governo, mas somente quanto aos limites quantitativos constantes das verbas propostas. Caso sejam alteradas as dotações globais, o próprio Governo é que ajustará, por intermédio do órgão competente, os quadros discriminativos das despesas. Em nenhum caso, já se vê, o Parlamento se imiscuirá na discriminação das dotações orçamentárias; é o Executivo o juiz supremo da seleção dos problemas que devem ser resolvidos pelo Governo, mediante o emprêgo dos dinheiros públicos.

Ora, se esse é o caso, conclue-se que o poder de aprovar, com as alterações julgadas necessárias, os projetos de orçamentos dos Estados e Municípios, conferido ao C.A. pelo art. 13, alínea c, do decreto-lei n. 5.511, não deve ser exercido de maneira tão extensiva, a ponto de ir além dos limites fixados pela Constituição Federal, ao próprio Parlamento Nacional. Por outro lado, cabendo indiscutivelmente aos chefes dos executivos estaduais e municipais a atribuição de organizar as respectivas propostas orçamentárias, atri-



buições que deverão desempenhar por intermédio de órgãos técnicos, os C.A. não podem alterar essa proposta à revelia daqueles, devendo entender-se a cláusula "aprovar com as alterações julgadas necessárias" como uma indicação de que tais alterações são julgadas necessárias não apenas pelos C.A., mas também pelos Interventores, ou Governador, e Prefeitos. De qualquer maneira, é evidente que as alterações acaso introduzidas pelo C.A. não poderão, em caso algum, descer a pormenores, porque só a própria autoridade executiva está em situação hábil para julgar da maior ou menor conveniência, da maior ou menor necessidade de reforçar esta verba, suprimir aquela, reformar determinados serviços, criar novos órgãos ou impor novas atribuições, e assim por diante. Ademais, o fato de já estar em poder do Conselho Administrativo um projeto de orçamento encaminhado pelo executivo estadual ou municipal, não significa que o Interventor, ou Governador, ou o Prefeito esteja impedido de, êle próprio, por meio de propostas aditivas ou substitutivas, indicar as alterações necessárias. Dir-se-á que se os Conselhos Administrativos carecem de competência para alterar os projetos de orçamentos por conta própria, à revelia dos Interventores e Prefeitos, mas a têm para aprovar tais projetos, ficarão êles reduzidos a uma posição mais ou menos semelhante à da Câmara dos dos Lords, que, em matéria de orçamento, se limita a *consentir*.

Nada impede que os Conselhos Administrativos, órgãos da administração do Estado, ouçam oficialmente, ou oficiosamente, os Interventores e Prefeitos, sempre que julgarem necessárias tais e tais alterações à proposta orçamentária. No caso de ocorrer manifesta divergência entre o Conselho Administrativo e o Interventor, ou Governador, e o Prefeito, em questão orçamentária, é evidente que o chefe do executivo não estará obrigado a sancionar um orçamento alterado à sua revelia e, suponhamos, contra o que, no seu modo de ver, sejam os interesses da administração a seu cargo. Por outro lado, os Conselhos Administrativos também não estão obrigados a aprovar projetos de orçamentos sobre os quais não estão de acôrdo com as autoridades proponentes. Num e noutro caso, poderá o chefe do executivo, se não se conformar com a resolução do Conselho Administrativo, recorrer para o Presidente da República, nos termos dos parágrafos 1.º e 2.º do art. 13 do decreto-lei n. 5.511.

Certamente, como nenhum ano financeiro pode ter início sem a aprovação antecipada do respectivo orçamento, quando ocorrer a hipótese de recurso poderá o chefe do executivo estadual ou municipal promulgar o orçamento no texto de sua primitiva proposta, como o faria o Presidente da República, no âmbito federal, se ambas as Casas do Parlamento não houvessem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento (Constituição da República, art. 72, letra d). Mas esta hipótese parece irrealizável, porque o princípio da colaboração entre o Chefe do Executivo e o Conselho Administrativo está expressamente consagrado no artigo 3.º do decreto-lei citado, que confirmou o antigo preceito do art. 5.º do decreto-lei n. 1.202, onde se verifica que cabe a ambos os órgãos do poder público legislar nas matérias da competência dos Estados e dos Municípios, enquanto não se constituírem os respectivos órgãos legislativos. A colaboração é, portanto, condição fundamental da existência e do funcionamento desses órgãos. É um imperativo legal que inspira e preside as relações políticas e administrativas entre ambos. Em nome desse princípio se torna, portanto, impossível admitir qualquer divergência que não possa ser aplainada.

A intervenção do Conselho Administrativo na discussão da proposta orçamentária deve exercer-se de forma idêntica à que lhe cabe no estudo dos demais projetos de lei de iniciativa do Executivo, levando-se em conta, ainda, que, no caso especial do orçamento, é manifesta a preponderância do Executivo para fazer prevalecer seus propósitos, quanto à forma e à substância do ato legislativo. Tanto assim é que, no correr do exercício, o Interventor, ou Governador, ou o Prefeito poderá alterar, por decreto executivo, a discriminação ou especialização constante das tabelas explicativas do orçamento, respeitando apenas os limites das verbas globais.

Conclue-se, portanto, que a ação do Conselho Administrativo, no que concerne à proposta orçamentária, se circunscreve à aprovação, em íntima colaboração com o chefe do Executivo, depois de ponderar as alterações que ambos julgarem necessárias nos limites das verbas globais. Qual o papel reservado, na elaboração do orçamento, ao Departamento do Serviço Público, às Contadorias Centrais e aos órgãos que os substituírem? A resposta é simples: estes órgãos constituem o



aparelhamento técnico, imediatamente ligado à pessoa do chefe do executivo, para, sob a sua supervisão e orientação direta, de acôrdo com as normas vigentes, preparar as estimativas da receita e os quadros da discriminação da despesa relativos a determinado exercício.

#### IV

##### ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO EM EXECUÇÃO

Como o Orçamento é um quadro de previsões e tôdas as previsões humanas estão sujeitas a retificações, aplicam-se, evidentemente, às correções orçamentárias — créditos adicionais e transposições de saldos de uma rubrica para outra, no decorrer do exercício — as mesmas regras que presidem às relações dos chefes dos executivos estaduais e municipais com os Conselhos Administrativos, em matéria orçamentária.

##### a) *Créditos adicionais.*

Segundo a clássica definição consagrada no direito orçamentário brasileiro, créditos adicionais são tôdas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis de orçamento. No período de transição que atravessamos, a forma legal de que se deve revestir a abertura dos créditos adicionais é a de decreto-lei. Nem podia deixar de ser esta, porquanto participam os créditos adicionais da natureza do orçamento. São autorizações de despesas destinadas a completar a previsão constante da lei orçamentária ou a atender a fatos novos não incluídos nesta última. Ora, se os orçamentos — enquanto não funcionam os órgãos legislativos previstos na Constituição de 1937 — são aprovados mediante decreto-lei, é natural que suas alterações se façam de forma idêntica.

Três são os tipos de créditos adicionais, a saber: *especiais*, *suplementares*, *extraordinários*. Esses três tipos distinguem-se uns dos outros muito claramente. Os *créditos especiais* são reservados às despesas de que a lei do orçamento não cogita, supervenientes no decorrer do exercício financeiro. *Suplementares* são os créditos que se destinam a suprir uma deficiência de dotação orçamentária, deficiência essa resultante de novos encargos não previstos, mas necessários, ou de desenvolvimento dos serviços, ou de erro de previsão. *Créditos extraordinários* são autorizações

especialíssimas, reservadas exclusivamente aos casos de emergência grave, calamidade ou necessidade de ordem pública.

Nos Estados e Municípios, em regra, todos os créditos suplementares perdem sua vigência no último dia do ano financeiro. Os créditos especiais e extraordinários poderão ter vigência superior à do exercício, desde que as leis que os autorizarem assim dispuserem, em face dos motivos que determinarem a necessidade de despesa.

A abertura dos créditos suplementares e especiais deve estar condicionada à existência de recursos disponíveis, considerados como tais:

- a) os decorrentes de saldos de exercícios anteriores, convenientemente apurados em balanço;
- b) os provenientes de excesso da arrecadação, previstos por meio de índices técnicos baseados na execução orçamentária;
- c) os resultantes de real economia, obtida em virtude de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias; e
- d) o produto de operações de crédito.

Para a apuração da existência desses recursos, é indispensável a audiência da Contadoria Geral ou de órgãos a ela equiparados. Em seu parecer, deverá a Contadoria Geral pronunciar-se relativamente à natureza e à classificação dos créditos adicionais.

Nos Municípios, a abertura de créditos adicionais será sempre precedida de parecer do Departamento das Municipalidades ou do órgão a que a administração municipal estiver subordinada.

Nos Estados, os *créditos especiais*, antes de 1.º de abril, só poderão ser abertos mediante prévia autorização do Presidente da República. Essa autorização deverá ser solicitada pelo Interventor ou Governador, depois de obtido parecer do Conselho Administrativo. A partir de 1.º de abril, porém, os créditos especiais poderão ser abertos independentemente de autorização presidencial. Mas dependem de aprovação do Conselho Administrativo ao projeto de decreto-lei que lhe for apresentado pelo Interventor ou Governador.

Idêntico procedimento se aplica aos *créditos suplementares*, antes e depois de 1.º de julho. Antes dessa data, a abertura de créditos suplementares deverá ser precedida de autorização do Pre-



sidente da República; depois dela não haverá necessidade de autorização presidencial, bastará a aprovação do Conselho Administrativo.

Os créditos extraordinários podem ser abertos a qualquer tempo, uma vez que se aplicam exclusivamente aos casos de calamidade ou necessidade de ordem pública. Por este motivo, o decreto-lei referente à abertura de crédito extraordinário não está sujeito à prévia aprovação do Conselho Administrativo. Depois de expedido pelo Interventor ou Governador, deverá ser imediatamente submetido ao exame do mesmo Conselho (que emitirá parecer a respeito) e, em seguida, à aprovação do Presidente da República.

Nos Municípios, os créditos especiais somente poderão ser abertos depois de 1.º de abril e os suplementares, depois de 1.º de julho. Antes dessas datas, não podem os Municípios, em hipótese alguma, abrir créditos especiais ou suplementares. Poderão, todavia, como é natural, abrir créditos extraordinários a qualquer tempo, nos casos de calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando, entretanto, a *posteriori*, o decreto-lei de abertura desses créditos à aprovação do Conselho Administrativo. Para abertura dos créditos e suplementares, os Municípios devem submeter os respectivos projetos de decreto-lei à aprovação prévia do Conselho Administrativo.

#### b) Transposições orçamentárias.

No decorrer do exercício, o Chefe do Executivo — estadual ou municipal — tem competência para alterar a discriminação orçamentária. A alteração pode efetivar-se de duas maneiras: se se referir a uma discriminação constante do texto do decreto-lei que aprovou o orçamento, deve constituir objeto de decreto-lei, porque, é evidente, o texto de um decreto-lei só poderá ser modificado por outro. Mas se a alteração se prende à discriminação constante das tabelas explicativas, não constantes do decreto-lei, basta um decreto executivo.

A emenda introduzida pelos arts. 17 e 18 do decreto-lei número 5.511, ao art. 27 do decreto-lei n. 1.202, esclarece bem as duas hipóteses. Qualquer alteração de discriminação constante do texto da lei orçamentária, seja no sentido de transpor uma parcela de uma rubrica para outra da mesma verba, seja para transpor uma parcela de uma subconsignação de uma verba para verba diferente, só poderá ser feita mediante expedição

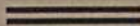
de decreto-lei. Assim, de fato, se tem procedido na administração federal, porquanto, se a discriminação da despesa faz parte integrante do decreto-lei que aprovou o orçamento da União, somente um decreto-lei terá força para alterá-lo. É verdade que a Constituição da República, em seu art. 69, § 2.º, admite que “mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento”. Mas esse dispositivo constitucional prevê um sistema de elaboração orçamentária que ainda não está em execução na administração federal, estadual e municipal. O que está previsto nesse artigo da Constituição de 1937 e no decreto-lei n. 1.202, artigo 27, modificado pelos arts. 17 e 18 do decreto-lei n. 5.511 — que consagram o princípio da discriminação da despesa pública — é um tipo de orçamento apresentado ao Parlamento sob forma sintética e que constituirá objeto de aprovação legal. Nesse orçamento sintético, as dotações serão globais. Não conterà êle discriminação de despesa, mas, apenas, a indicação de quantitativos globais, pertinentes a certos grupos de repartições ou unidades administrativas. Assim, essa discriminação far-se-á por serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições (Constituição, artigo 69; decreto-lei n. 1.202, art. 27). Provavelmente tais serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições figurarão no orçamento com uma quantia total de recursos. À associação desses dois elementos: *unidade* administrativa e *quantia* correspondente, dar-se-ia o conceito de verba global. Evidentemente, maior discriminação seria feita em tabelas explicativas, que acompanhariam o orçamento sintético. Essas tabelas explicativas fariam, entretanto, parte integrante da lei que aprovasse aquele orçamento. Seriam elaboradas, preliminarmente, como meio idôneo de se calcularem as dotações globais a incluir na proposta orçamentária do Executivo. Posteriormente, serviriam de orientação para a execução do orçamento. Nesse caso poderiam ser aprovadas mediante simples decreto executivo. Quando a discriminação das tabelas tivesse de sofrer modificação, imposta pela necessidade dos serviços, tal modificação seria objeto de um decreto executivo.



O próprio decreto-lei n. 2.416, no § 5.º do seu art. 1.º, deixa entrever que a discriminação das despesas poderá figurar, alternativamente, no corpo orçamentário e constituir, portanto, o objeto de decreto-lei, ou em quadros anexos aprovados por decreto executivo.

Para as transposições relativas à discriminação constante dos quadros anexos, a competência exclusiva é do Interventor, ou Governador, ou Prefeito, competência essa apoiada nas infor-

mações do órgão técnico da chefia executiva: Departamento do Serviço Público, Contadoria Geral ou órgão correspondente. Nessas transposições não há audiência dos Conselhos Administrativos. Todavia, para as transposições referentes à discriminação constante do texto da lei orçamentária, que só poderão ser feitas mediante decreto-lei, a audiência dos Conselhos se torna evidentemente obrigatória, tal como em todos os demais casos de expedição de decreto-lei.





# A DÍVIDA EXTERNA

RICHARD LEWINSOHN

*Dr. rer. pol.*

## I. O MECANISMO DA DÍVIDA PÚBLICA

**O** EMPRÉSTIMO é a cessão temporária duma soma limitada, as mais das vezes ligada a uma recompensa sob a forma de juros em favor do credor. Se partirmos desta definição usual, parece que a dívida externa corresponde mais claramente à noção fundamental do empréstimo do que a dívida interior. O característico de uma operação de crédito é, do ponto de vista econômico, a transmissão de poder aquisitivo. A utilização desse poder aquisitivo pode ser limitada a tal ou qual objetivo, por exemplo à construção de uma estrada de ferro; pode estar sujeita a um certo controle por parte do credor; e, muitas vezes, a restituição e o serviço do empréstimo são assegurados por garantias especiais que entravam sensivelmente a livre atividade do devedor. Todavia, o fato decisivo é que o poder de dispor da soma passa de um domínio econômico a outro.

Nos empréstimos públicos provenientes do estrangeiro, esse mecanismo é evidente: o país A, ou um grupo de financistas do país A, põe à disposição do país B, por um certo tempo e sob certas condições, uma importância, com a obrigação de restituição ulterior. A conclusão do contrato pode ser inspirada ou favorecida por motivos de ordem política ou comercial. Contudo, entre os contratantes, os credores do país A e o Estado devedor B, não há outras relações obrigatórias senão aquelas inscritas no contrato do empréstimo.

Nos empréstimos da dívida pública interna, as relações entre os credores e o Estado devedor são muito mais complexas. Ainda que as obrigações contratuais — taxa de juros, amortização, eventualmente mesmo garantias especiais — possam ser análogas às da dívida externa, a base do empréstimo é sempre muito diferente. O dinheiro emprestado permanece no mesmo circuito econômico. Nada se acrescenta aos meios disponíveis da economia nacional, pela concessão de crédito

ao governo, e nada sai do país, pelo serviço da dívida e pelo reembolso.

Ademais, os vínculos entre os credores e o devedor não se limitam aos termos do contrato. O subscritor de um empréstimo interno não deixa de ser cidadão do país, e as mais das vezes é contribuinte. Nesta qualidade, é responsável pela prontidão do serviço de empréstimo. Uma parte do imposto por ele pago voltará, talvez, a suas mãos, como juros ou quota de amortização dos títulos governamentais de que é portador. O Estado devedor não exige privilégios em relação a outros devedores. Submete-se às regras e usos do mercado de capitais. Mas, ao mesmo tempo, o Estado guarda sua autoridade fiscal, pela qual pode exercer uma grande influência na distribuição da renda nacional, ou seja a renda de seus próprios credores.

Essa dupla posição do Estado teve, por muito tempo, um efeito prejudicial ao crédito público. O desenvolvimento da dívida pública como instituição puramente financeira, separada das obrigações feudais, data do século XIII. Ora, os credores são sobretudo estrangeiros ou ordens internacionais, como a dos Templários, e por vezes banqueiros estranhos ao país. Verdadeiros empréstimos governamentais externos, como os créditos concedidos por bancos italianos aos reis da Inglaterra, são já correntes, quando é ainda difícil para o Estado obter um crédito de seus próprios cidadãos.

Mesmo nos Estados mais ricos, que eram, à época, as cidades italianas, os empréstimos internos têm, com raras exceções, o caráter de empréstimos forçados. A técnica dessas operações de crédito é de grande perfeição. Toda a gama dos empréstimos compulsórios de hoje em dia já é encontrada nos contratos da dívida pública de Gênova, Florença, Veneza, de há seis ou sete séculos. Num empréstimo obrigatório de Florença, lançado em 1228, prevê-se que os recibos (*polizze*) da



subscrição poderão ser utilizados em vez de dinheiro, para o pagamento dos impostos. Do termo "polizze", que, nesse sentido, não mais se usa em italiano, provém, ao que parece, a designação em português dos títulos da dívida pública como "apólices".

Entre os primeiros credores do Estado figuram, em toda parte, os funcionários. Aí também, as mais das vezes, trata-se de empréstimos obrigatórios. Com o afrouxamento dos laços feudais e a evolução do funcionalismo profissional, as relações entre o funcionário e o Estado assumem de início um aspecto nitidamente capitalista, quase comercial. O funcionário torna-se o financeiro do Estado, isto é, não recebe sua função a não ser que seja capaz de contribuir de maneira particular para as despesas públicas. As formas desse financiamento são bastante variadas e vão dos inquéritos periódicos e extraordinários, em caso de guerra, passando pela caução até a venalidade dos encargos, ao sistema dos arrematadores gerais e dos contratadores, que pagavam ao Tesouro seus adiantamentos por empreitada, contra o direito de recobrem os impostos. Tais métodos, tão opostos aos princípios do Estado moderno, foram aplicados até o fim do século XVIII e, na administração colonial, apenas dissimulados sob a forma de concessões e outros privilégios, até o século passado.

Não obstante todos esses expedientes, o Estado teve que recorrer, pelo menos nos períodos de emergência, aos empréstimos externos. E' com o auxílio dos empréstimos externos, garantidos pela City de Londres — as cidades gozam em geral de melhor crédito que os Estados — que Elisabeth da Inglaterra combate os Espanhóis. Mas a própria Espanha também se acha pesadamente endividada no exterior, e as reiteradas suspensões do serviço dos empréstimos espanhóis nos séculos XVI e XVII constituem catástrofes financeiras para toda a Europa. A necessidade de apresentar aos credores estrangeiros garantias reais conduz mesmo a perdas territoriais. A Córsega, dada como garantia de um empréstimo, passou em 1768 da República de Gênova para a posse da França.

Esses fatos históricos mostram que a dívida externa não constitui particularidade dos países jovens ou dos países pobres. Ela é um instrumento das finanças públicas, empregado no mundo inteiro, e só as dimensões e as condições da dívida externa podem ser consideradas como critérios da situação financeira de um país.

## II. A NACIONALIZAÇÃO DE MOEDA

À véspera da guerra atual havia, entre os 62 países cuja dívida pública era registrada pela estatística da Sociedade das Nações, apenas cinco sem dívida externa: Estados Unidos, Países Baixos, Suécia, Suíça e Venezuela (1). Para cerca de metade de todos os países, a dívida externa ultrapassava a dívida interna, e entre eles se encontravam países econômicos e financeiramente tão sólidos como a Dinamarca. O Brasil era um dos raros países da América Latina — os outros eram a Argentina, o Uruguai, o Paraguai e Honduras — cuja dívida interna era superior à dívida externa, sem contar o papel-moeda em circulação como "dívida interna flutuante", conforme procede a estatística da Sociedade das Nações. Segundo cálculo da Sociedade das Nações, a relação entre a dívida interna e externa do Brasil já era, em 1939, de 2:1. Como já expusemos em outra ocasião (2), a classificação do papel-moeda como parte da dívida pública parece-nos inadmissível, porque a moeda em circulação não é amortizável e não leva juros. Mas certamente existem relações mútuas, de importância capital para as finanças públicas, entre a dívida externa, a dívida interna e a moeda em circulação.

Apesar da grande extensão que a dívida externa tem ainda no sistema financeiro de numerosos países, pode-se dizer que, desde antes da guerra, ela tendia a diminuir por toda parte. A acumulação de economias pela população, o desenvolvimento de novos mercados de capitais, a evolução de um aparelho bancário que facilita a concentração e a transmissão de reservas líquidas, favoreceram o acréscimo da dívida interna e reduziram as necessidades de empréstimos externos. Mas, na nossa opinião, a causa decisiva consiste nessa grande revolução monetária que se produziu no mundo inteiro e a que se poderia chamar "a nacionalização da moeda".

A dívida externa requer, como condição preliminar, um meio de troca universalmente reconhecido. Até a primeira guerra mundial, o ouro, e, em grande parte do mundo, ainda a prata, eram

(1) *Annuaire Statistique de la Société des Nations* 1940/41, págs. 236/247.

(2) Cf. o artigo do autor *Teoria dos empréstimos compulsórios*, "Rev. do Serviço Público", novembro de 1942, pág. 6.



efetivamente meios de trocas internacionais, sem que os metais preciosos fôsem medidas imutáveis, representando sempre o mesmo poder aquisitivo. A quantidade de mercadorias que se podia adquirir pela mesma quantidade de ouro variava constantemente; o poder aquisitivo da prata, em contínua depreciação relativamente ao ouro, acusava flutuações ainda mais fortes. Contudo, com o ouro e a prata, era possível comprar livremente mercadorias ou pagar serviços em todos os países.

Sobre esse fato se baseava uma concepção financeira que hoje parece bastante estranha: que o Estado pode cobrir seu deficit orçamentário por um empréstimo externo. Até a segunda metade do século passado, os empréstimos externos lançados em tempo de guerra se fazem em espécie e servem para pagar as tropas em espécie. Essa é a principal preocupação dos homens que dirigem as finanças de guerra. Os créditos do estrangeiro não são utilizados, como hoje em dia, para adquirir material de guerra fora do país, mas entram diretamente como moeda na economia do país.

O mesmo ocorre ainda para os empréstimos externos lançados em tempo de paz pelos países cuja própria moeda, em virtude de inflações sucessivas, não goza da confiança plena da população. O papel-moeda emitido em abundância excessiva, e por isso depreciado, necessita de um apóio para reconquistar a confiança, e esse apóio lhe deve ser trazido pelo ouro ou por divisas estrangeiras que são consideradas como substitutos e representantes impecáveis do metal precioso. A inflação crônica provoca, no fim das contas, uma sub-alimentação da economia em meios de pagamento e, daí, uma verdadeiro fome de dinheiro. Precisa-se de dinheiro para pôr em marcha e manter o circuito econômico, e, uma vez que o Estado não pode mais criá-lo, é necessário importá-lo.

Essa necessidade direta de dinheiro, e não de produtos estrangeiros que se quereria comprar com esse dinheiro, está expressa nos documentos de todos os empréstimos externos que o Brasil contraiu nas primeiras décadas de sua existência como país independente (3). Desde a segunda metade do século XIX as emissões da dívida externa obtêm uma finalidade econômica mais precisa. Elas se destinam à construção de estradas de ferro,

de portos, à marinha mercante. Significa que não mais se trata de transações puramente financeiras, mas de créditos de equipamento. O Brasil não necessita mais, unicamente, meios de pagamento, mas de meios de transporte. Era um grande progresso. Infelizmente, os empréstimos nem sempre foram utilizados para os fins previstos, e, ainda nas primeiras décadas do século XX, o lançamento de novos empréstimos externos é motivado pelo deficit orçamentário (4).

Não foi senão nos últimos dez anos que essa ligação perigosa das necessidades financeiras com a dívida externa foi definitivamente abandonada. As despesas orçamentárias não podem ser cobertas senão em moeda nacional e por fundos — impostos ou empréstimos — fornecidos pela economia nacional.

Os empréstimos externos não são condenáveis em princípio, nem os empréstimos públicos, nem os particulares. Em certas circunstâncias, podem ser absolutamente necessários para o desenvolvimento econômico do país. Em tempo de paz assim como em tempo de guerra, pode acontecer que o govêrno deva adquirir maior quantidade de material estrangeiro — equipamento técnico, matérias primas, carburantes — do que possa financiar por meio das exportações correntes ou por suas reservas em divisas. Nesses casos, parece perfeitamente justificado contrair no estrangeiro um empréstimo a longo prazo, que será reembolsado pelo produto das exportações criadas direta ou indiretamente com o auxílio desse crédito. Mas não seria bastante que o govêrno disponha de receitas em moeda nacional para equilibrar o orçamento da dívida.

A dívida externa deve ser triplamente proporcionada: em relação à renda nacional, em relação às receitas orçamentárias e em relação ao ativo da balança de pagamentos internacionais. Nenhuma dessas relações poderá ser negligenciada sem as mais graves conseqüências para a moeda e toda a economia nacional.

### III. MONTANTE E SERVIÇO DA DÍVIDA

Os princípios mais sãos e mais rigorosos para a restrição e o emprêgo futuro de créditos estran-

(3) JACOB CAVALCANTI, *Histórico da Dívida Externa Federal*, Rio de Janeiro, 1923, pág. 10 seg.

(4) Ministério das Relações Exteriores, *Brasil 1940-1941*, pág. 443. — *Anuário de Valores da Bolsa do Rio de Janeiro 1940-1942*, pág. 14.



geiros não resolvem ainda o problema da dívida acumulada no passado. Embora o mais antigo empréstimo ainda em circulação date de 1883, a dívida externa tal como existe hoje é, realmente, o resíduo de mais de um século; porque, mesmo antes que se iniciasse em 1898 o sistema dos "fundings" — empréstimos ditos de consolidação de diversas emissões anteriores — já era regra que cada novo empréstimo era destinado, pelo menos em parte, para continuar o serviço de empréstimos anteriores.

O Brasil teve a ventura — retrospectivamente se dirá, talvez, a desventura — de inaugurar sua dívida externa num período em que, no mercado de Londres, era extremamente vivo o interesse especulativo por toda sorte de títulos da América Latina e em que se oferecia dinheiro largamente aos jovens Estados libertos do domínio colonial. Explica-se, assim, que o governo imperial contraísse imediatamente uma dívida que, do ponto de vista do país devedor e dos subscritores, ultrapassava os limites razoáveis.

O primeiro empréstimo, de 1824-25, já sobrecarregava o Brasil de um montante reembolsável de três milhões de libras esterlinas, que correspondiam naquele tempo a 12.398 contos. Era mais que toda a receita governamental, a qual, na base da primeira lei orçamentária, de 1828, atingia apenas 11.205 contos. Esse empréstimo desproporcionado levava somente 5% de juros, mas o preço de emissão (o "tipo") da primeira parcela era de 75% apenas, e o da segunda e terceira parcelas, emitidas um pouco mais tarde, de 85% do valor nominal, de sorte que a taxa de juros efetiva, sem as comissões, era de 6,66% e 5,88% respectivamente. A amortização, de 1% ao ano, que devia começar em 1825, não foi regular antes de 1852, e a maior parte do capital, ainda a amortizar, passou em 1863 a um novo empréstimo. Tal foi o começo, certamente não muito animador.

O resultado disso foi que, em 1829, quando se lançou o segundo empréstimo externo, o preço de emissão foi de 52%. A taxa de juros, nominal de 5%, era na realidade quase de 10% — o empréstimo mais caro que o Brasil jamais contraiu — e justificava o qualificativo "ruinoso" que lhe deram os contemporâneos.

A emissão de empréstimos muito abaixo da paridade era uma das razões pelas quais o montante total da dívida crescia desmedidamente. Contudo,

se esse método constituía um abuso, era um abuso universalmente espalhado (5) e aplicado não apenas contra os países financeiramente fracos. Era também usado, no século passado, para os empréstimos internos dos grandes países europeus, sob uma forma excessiva. Assim, em 1864, um empréstimo interno da França foi lançado em Paris, a taxa de juros de 3%, mas ao tipo de 66,30, isto é, de um empréstimo de 300 milhões de francos, o governo do Segundo Império francês recebia apenas 200 milhões. Os preços de emissão dos empréstimos brasileiros em Londres eram mais elevados que os de muitos outros países (6). À exceção do precitado empréstimo de 1829, eles variavam entre 75 e 95%, ao passo que a taxa de juros baixava pouco a pouco de 5 a 4%. A carga efetiva dos novos empréstimos era, no meio século compreendido entre a guerra do Paraguai e a primeira guerra mundial, de cerca de 5 ½%. A partir de 1921, recomeçou-se um período de empréstimos extremamente caros, com juros de 7-8%.

Tem-se muitas vezes salientado que o encargo da dívida externa cresceu em dimensões insupportáveis em consequência da alta do câmbio. Sob essa forma generalizadora o argumento é pouco lógico. Um empréstimo, digamos, de 5 milhões de libras, que valiam no momento da emissão . . . . 100.000 contos, representavam evidentemente 200.000 contos quando a paridade do mil réis em relação à libra baixava de metade, e o serviço do empréstimo, expresso em milréis, custava também o dobro. Mas isso não significava que o encargo real se tivesse tornado duas vezes mais pesado. O peso da dívida externa não depende da paridade dos câmbios, mas da paridade do poder aquisitivo. Se o nível dos preços no país devedor permanece muito atrás em relação ao desenvolvimento dos câmbios, o peso do serviço, a ser efetuado em moeda estrangeira, torna-se extremamente pesado. Se, ao contrário, os preços internos aumentam, enquanto a paridade dos câmbios permanece estável — como foi o caso nesses últimos anos — o peso da dívida torna-se relativamente mais leve.

Entretanto, essas variações do peso cambial não são decisivas se o serviço da dívida externa au-

(5) GASTON JÈZE, *Cours de Science des Finances. La technique du Crédit Public*, 6.<sup>ed.</sup>, Paris 1925, I, págs. 44-71.

(6) Cf. os quadros reproduzidos por CAVALCANTI, *op. cit.*, pág. 18.



menta sensivelmente mais depressa que a renda nacional. Sem nenhuma dúvida, o encargo que pesava sobre o Brasil era impossível de ser cumprido, antes que o esquema Osvaldo Aranha de 1934 lhe trouxesse o primeiro desafogo, reduzindo o serviço anual de 23.630.000 libras esterlinas — ou, calculado à paridade atual, 92,7 milhões de dólares — a cerca de 7 milhões de libras. Este último encargo mostrou-se ainda desmesurado, em face das flutuações do comércio exterior de antes da guerra.

O esquema Sousa Costa de 1940 trouxe uma nova e forte redução, para um pouco mais de 4 milhões de libras por ano, suspendendo para a maioria dos empréstimos toda amortização. Foi um regulamento particularmente favorável ao Brasil, e não apenas provisório, mas quase uma moratória. Ora, o problema essencial permanecia em aberto: o de encontrar uma base definitiva, aceitável para os credores, suportável para o país devedor.

O acordo de novembro de 1943 estabeleceu essa base por um triplice ajustamento: redução dos encargos anuais a um nível ligeiramente inferior ainda ao esquema de 1934; redução, sob certas condições, do montante da dívida de 859 a 516 milhões de dólares, ou seja de 40%; redução do prazo da dívida por uma amortização reforçada. Esta última disposição será, talvez, considerada mais tarde como a maior vantagem do acordo. Ela dá ao Brasil a possibilidade de liquidar sua dívida externa no prazo máximo de 23 anos.

Segundo a doutrina de Jefferson, um país não deveria jamais contrair empréstimos que não pudessem ser totalmente reembolsados no curso de uma só geração. Durante um século, os contratos da dívida externa do Brasil desprezaram esse sábio conselho. Acreditava-se mesmo que uma extensão do prazo seria uma descarga para o devedor. Aí estava um dos erros fundamentais do sistema dos "fundings". O novo acordo encaminha-se corajosamente na direção oposta, seguindo o são princípio de Thomas Jefferson.



# As ciências do espírito e as ciências da natureza

BENEDICTO SILVA

"This is a critical time for social science". —  
ROBERT LYND.

## AS PERPLEXIDADES DE LABOULAYE

**A** DESPEITO de se intitular pretensamente cientista social, até aqui o *Homo sapiens* tem falhado em situar a origem e reconstituir o curso das idéias que se resolvem em precipitados sociais, como o desassossêgo religioso, que produziu Lutero e sobretudo a Reforma, e o violento amor da liberdade, que triunfou, em 1789, com a Revolução Francesa.

E se, em relação à genealogia dos acontecimentos sociais, o homem ainda se encontra assim titubeante, canhestro e pasmado, que diremos de sua maciça incapacidade para prevê-los? As guerras, as revoluções, as greves, as crises econômicas, as quedas de regimes políticos, as lutas religiosas, a escassez de matérias primas, a alta dos preços, o curso do câmbio, as variações do mercado de trabalho e outros acontecimentos da mesma família o afetam profundamente; mudam-lhe o destino, abatem-no, exaltam-no; transformam-no em herói, santo, mendigo, capitão de indústria, soldado, líder; às vezes chegam a tragar tudo quanto êle preza, inclusive os ideais mais caros e os entes mais estremecidos. Apesar de serem assim decisivos para o homem, os grandes acontecimentos sociais quase sempre o colhem de surpresa.

Como cientista natural, o homem conhece, explica, prediz, manipula e, em certos casos, até produz à vontade os fenômenos da matéria. Como sociólogo, economista, financista ou cientista político, permanece praticamente cego e pusilânime em face dos fenômenos da vida social. Essa paradoxal precariedade do ser humano tem sido objeto de intensa meditação por parte de muitos observadores e constitui, sem dúvida, um dos temas apaixonantes da civilização contemporânea.

Intrigado por não poder desvendar o segredo das idéias e abstrações que imprevisivelmente convulsionam e mudam a face do mundo, Laboulaye, ao escrever, há mais de 60 anos, o seu útil embora já obsoleto ensaio sobre o Estado e o indivíduo, dirigia a si mesmo uma série de indagações cruciantes, tôdas reveladoras das grandes perplexidades que rondavam então, como ainda hoje rondam, cada vez mais inquietantes, os cultores das ciências sociais. Dar-se-á o fato de que não podemos medir o poder da idéia em plena vida? Será impossível calcular-lhe a curva e a projeção? Não terá a humanidade vivido já o bastante para se conhecer a si mesma? Viremos a descobrir leis certas? Acabaremos por prever os acontecimentos sociais? E o velho liberal francês respondia a si mesmo: "Sim e não, conforme o sentido que se atribua ao termo *previsão*". Citava, em seguida, o exemplo da astronomia, ciência já então capaz de anunciar um eclipse cem anos antes da respectiva ocorrência, mas ainda incapaz, por outro lado, de prognosticar o comportamento do tempo no dia seguinte. Quando Laboulaye, presa da angústia intelectual que sóe empolgar o cientista político em tais circunstâncias, lucubrava sobre os problemas sociais, já a Ciência de Laplace conhecia o andamento ordinário dos corpos celestes, mas ainda permanecia perplexa em face das variações dos fenômenos meteorológicos. Laboulaye julgava que a Ciência Política estivesse em situação semelhante. Na opinião dêle, esta ciência não poderia prever o que faria ou o que seria a França dentro de seis meses, mas talvez fôsse capaz de prever o que a França e a Europa estariam pensando, dez anos mais tarde, sobre determinado assunto ou problema.

Essa assemelhação da Ciência Política à Astronomia, ainda que somente para fins de ilustra-



ção do argumento, carece inteiramente de conteúdo lógico. Atribuir a ambas poder de previsão a longo termo e, ao mesmo tempo, incapacidade de previsão a prazo curto, já no terceiro quartel do século passado teria sido mero expediente verbal; hoje, o recurso artificioso de Laboulaye não ocorreria a ninguém, por absolutamente inverossímil e divorciado da realidade. Com efeito, as poucas previsões científicas e seguras, conseguidas até agora pelo homem no campo dos acontecimentos sociais, não se referem a fenômenos ocorridos três, quatro ou mais anos depois de anunciados, mas a fenômenos imediatos, ocorridos invariavelmente no curso dos próximos seis, doze, no máximo dezoito meses, a partir do momento da previsão. O alcance da capacidade de previsão do homem relativamente aos fenômenos sociais, mesmo depois que melhorou os métodos de pesquisa e acumulou as experiências feitas, as observações colhidas e as teorias arquitetadas e desenvolvidas no século atual, é ainda marcadamente limitado e precário. Previsões sociais de longo alcance, abrangentes de dez ou mais anos, como admitia Laboulaye, por enquanto não resultam de investigações científicas, mas da crença em algum poder sobrenatural. Elaborá-las é função dos mágicos, dos videntes, dos profetas, dos Nostradamus — não dos cientistas.

#### O PARADOXO DO HOMO SAPIENS

Se a partir das últimas décadas do século passado a Astronomia realizou progressos notáveis, que hoje a habilitam a prever não somente o comportamento futuro dos astros, senão também a incidência, a intensidade e a duração dos fenômenos meteorológicos, o mesmo progresso não lograram as ciências sociais, que possivelmente hoje estarão mais distanciadas das ciências físicas e naturais do que em 1880.

Com efeito, quando compara o grau de adiantamento das ciências da natureza com o das ciências do espírito, o observador verifica desde logo este paradoxo: o conhecimento científico sobre coisas assustadoramente remotas, como as nebulosas e os astros, sobre coisas infinitamente pequenas, como os electrons, sobre fenômenos intangíveis e misteriosos, como a eletricidade, a luz e o calor, é incomparavelmente mais rico, mais vasto e mais seguro do que o conhecimento até agora acumulado sobre o homem e a vida coletiva.

Como unidade social, o ente humano continua a ser, para os filósofos, economistas, sociólogos e antropólogos, uma incógnita desnorteante, hostil à verificação de hipóteses, difícil de ser colhida em cheio pelas malhas das teorias, ainda quando genialmente construídas. Todos os métodos até agora empregados na pesquisa, elaboração, acumulação e refinamento de conhecimentos sobre os tipos de comportamento do ser humano e as curvas normais de probabilidade da vida social, têm sido inoperantes e permitido apenas a multiplicação de teorias, não a descoberta de leis comprovadas.

Mesmo como unidade biológica, o homem está longe de ser um fenômeno esmiuçado, penetrado e explicado pela análise científica. Além de sustentar esse ponto de vista no próprio título de sua conhecida obra, o cientista francês Alexis Carrel, desprezível como fascista mas acatável como biólogo, dedica todo o primeiro capítulo do *O homem, esse desconhecido* à demonstração de que o desenvolvimento das ciências que tratam da matéria é muito mais acentuado do que o das ciências que tratam da vida.

Não é necessária a agudeza mental de um Voltaire para que o julgador contemporâneo se capacite de que, se as ciências que tratam da vida estão muito mais adiantadas do que as que tratam da matéria, as ciências sociais, que tratam de algo mais sutil, isto é, de "fenômenos animados de sentimentos e idealidade", se acham mais indecisas do que todas as outras.

Qual a causa de tão desconcertante paradoxo? Como se explica que o homem seja capaz de conhecer e prever coisas remotas, que só como objeto de curiosidade lhe despertam a atenção, como o eclipse que ocorrerá daqui a 100 anos, e ao mesmo tempo continue inciente e angustiado diante de fenômenos muito mais imediatos, que o envolvem diretamente e até condicionam o seu trabalho, o seu padrão de vida, a educação e o futuro de seus filhos, como a alta dos preços dos gêneros de primeira necessidade no semestre vindouro, a mudança de um regime político, ou a modificação, por exemplo, da política de seguro social?

#### CAUSAS DO ATRASO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Várias causas explicam o largo fôssco existente entre o notável progresso realizado pelas ciências exatas e o precário desenvolvimento das ciên-



cias sociais. Em relação àquelas tem havido acumulação de conhecimentos; em relação a estas, apenas agitação de idéias, mais ou menos confusas e contraditórias.

### *Imaturidade*

A primeira dessas causas é a juventude das ciências que tratam do homem como entidade social. A Astronomia hoje opera com abstrações, com fórmulas puras, quer dizer, já atingiu o ideal a que, na opinião de Ribot, toda ciência aspira, ou seja a determinação quantitativa. Mas a Astronomia, como se sabe, é uma das mais velhas, senão a mais velha das ciências criadas pelo homem, ao passo que as ciências sociais são todas de desenvolvimento recente.

Há vestígios de teorias econômicas e traços de teorias políticas em obras de autores gregos (poetas, tragediógrafos, historiadores, filósofos), mas a Economia Política, ramo das ciências sociais, é produto da civilização contemporânea. O primeiro tratado de Economia Política que se conhece, o de Antoine de Monchrétien, foi publicado em 1615.

Registros antigos, talvez os mais remotos até hoje descobertos, dão notícia de levantamentos estatísticos, de recenseamentos demográficos e outras aplicações primitivas, a fenômenos de massa, do método da enumeração. Segundo a Bíblia, por exemplo, Cristo nasceu em Belém em virtude de um arrolamento da população das províncias da Galiléia e da Judéia, ordenado por Cesar Augusto, primeiro imperador romano. Havia, assim, em épocas muito recuadas, aplicação em larga escala de algo semelhante ao método estatístico. Mas este fecundo instrumento das ciências sociais, tal como hoje o concebemos e aplicamos, constitui novidade no rol dos conhecimentos humanos. A própria palavra *estatística* ainda não conta dois séculos de existência — foi cunhada em 1749 por Gotfried Achenwall, professor da Universidade de Goettingen. Que dizer então da *Sociologia*, ciência moderníssima, sistematizada e batizada nas primeiras décadas do século XIX por Augusto Comte — cerca de 50 anos depois da morte de Voltaire e Rousseau? E da Ciência das Finanças, que ainda há dez anos passados era ensinada aos nossos estudantes de Direito como capítulo da Economia Política? E da Administração Pública, sobre que não existem hoje senão cinco compên-

dios gerais, todos americanos e publicados a partir de 1926?

### *Indesejabilidade*

Além das perplexidades e estouvamentos inerentes à juventude, as ciências sociais ainda têm, contra si, o *handicap* da suspeição. Muitas delas são mal vistas, malquistas, indesejáveis, pelo que o seu cultivo freqüentemente *faz mal à saúde*, para nos servirmos de uma pitoresca expressão da gíria policial. De fato, a simples prática de atos indiciadores de que o indivíduo estuda certas ciências sociais em certos catecismos, é bastante, muitas vezes, para lhe trazer sérios contratemplos, da perda de emprêgo ao encarceramento.

Ao passo que o professor de Geometria, ou de Botânica, ou de Astronomia, tem a faculdade de ensinar livremente a sua ciência em qualquer país, onde quer que seja, sem despertar suspeitas, o professor de Economia desejado na Rússia seria provávelmente fuzilado no Japão, assim como o antropólogo aceitável no Reich nazista seria certamente execrado nos meios democráticos americanos. Alfred Rosenberg, por exemplo, é considerado cientista, quase semi-deus, pela Alemanha nazista e odiado como um monstro moral por todos quantos condenam as perseguições raciais. Francesco Nitti e dezenas de outros professores de ciências sociais tiveram que fugir da Itália fascista para não serem metidos na prisão. E' certo, entretanto, que a Democracia Americana os acolheria de muito boa sombra — a eles e aos seus ensinamentos liberais. Esses fatos provam que os conjuntos de conhecimentos, idéias e pendores que formam determinadas ciências sociais, longe de gozar tolerância universal, provocam reações distintas em cada país e em cada momento, conforme as tendências dos homens que detenham o poder político.

Na manhã em que redigia estes parágrafos, os diários do Rio, como que empenhados em documentar as nossas afirmativas com palpitantes provas factuais, publicaram o seguinte telegrama, que veio mesmo a calhar:

#### *"Prisão de um escritor e filósofo*

Nova York, 2 (U. P.) — Uma informação da Agência Stefani, retransmitida pelo rádio de Berlim, anuncia que as autoridades italianas prenderam o escritor e filósofo Guido de Rugiero, professor de História da Filosofia na Universidade de Roma, por preparar uma nova edição de seu livro *História do Liberalismo Europeu*."



O geômetra pode, livremente, elaborar e publicar as mais vertiginosas teorias matemáticas. O astrônomo dispõe da liberdade de perscrutar à vontade, noite e dia, os espaços infinitos em busca de novos corpos celestes e de escrever e falar sobre as suas descobertas. O químico, por sua vez, não encontra embaraços no exercício de suas pesquisas, ainda que estas sejam as mais revolucionárias do ponto de vista das idéias correntes da Química. Em suma, qualquer cientista exato ou natural goza do direito de aplicar seu tempo, capacidade e conhecimentos à propagação da respectiva ciência, sem provocar reação nem suspeitas, muito menos atos de violência.

Já o cientista social precisa, para sobreviver, de ocultar e silenciar tôdas as idéias e princípios desagradáveis ou infensos aos chamados *vested interests*. Quantas vezes é forçado a renunciar previamente ao direito de procurar a verdade e até a comprometer-se a elaborar argumentos, formular teorias e amassar provas para sustentar, defender e exaltar aqueles interesses.

Nada para admirar, pois, que os cientistas sociais ainda não disponham de largos conhecimentos acumulados e transmissíveis, por isto que, em determinados setores, descobrir e enunciar a verdade pode significar o ostracismo, a suspeição, a ruína e até o "suicídio".

Em vários países civilizados, notadamente na Inglaterra e nos Estados Unidos, é comum a existência de departamentos de pesquisas científicas nas grandes empresas industriais. Os sábios, os cientistas e seus auxiliares, que operam nesses departamentos, são regularmente pagos para verificar hipóteses, investigar, provar as teorias, numa palavra, ampliar a ciência. Quer dizer, os próprios grupos econômicos que mais temem e exercem muitas das idéias postas em circulação pelos cientistas sociais, são os que espontaneamente contribuem para o desenvolvimento das ciências exatas, biológicas, físico-químicas, termodinâmicas.

No entanto, a liberalização de recursos para o financiamento das pesquisas destinadas a enriquecer o patrimônio informativo e documental das ciências sociais é coisa muito mais rara.

Conforme observa Robert Lynd, as chamadas classes conservadoras, exatamente as que mais influem na direção dos negócios públicos, ordinariamente não se interessam por saber se o

investigador social está procurando descobrir verdades científicas, mas se as suas atividades investigadoras são a favor delas, ou contra elas.

E' patente que a pressão dos *vested interests* obstaculiza a elaboração do conhecimento puro no campo das ciências sociais. E' quase impossível ao cientista social assumir e manter uma atitude de objetividade neutra, sobretudo quando as suas investigações o conduzem ao *outro lado* da cêrca. Tais são os embaraços que se lhe antolham que êle acaba por mudar de rumo e até por perder o respeito de si próprio.

#### Gratuidade

A descoberta de uma nova lei, de um novo método de pesquisa, ou a formulação de uma nova teoria, ordinariamente não traz qualquer vantagem material ao respectivo autor. A ciência social é cultivada de graça.

E' verdade que o prazer de criar e a necessidade de conhecer, pois que são impulsos naturais quase imperiosos, *motivam* e impelem as atividades científicas do homem. O culto da ciência, muitas vezes, assume a forma de paixão obsessiva.

A busca do incognoscível oferece lances tão dramáticos e emocionantes como as aventuras que os novelistas costumam localizar nos mares do sul.

Muitas vezes o homem elabora a ciência e persevera nas suas pesquisas por mero desejo de saber. A curiosidade, como diz James H. Robinson, é tão líquida, clara e definida como qualquer das outras solicitações psicológicas do homem (1). Frequentemente a nossa atenção é atraída por coisas que nada têm a ver com os nossos interesses pessoais. Trata-se de manifestações daquilo que Veblen chamou *curiosidade ociosa* (*idle curiosity*). Esse impulso vadio muitas vezes dirige o foco mental do homem para coisas e relações desconhecidas. Não raro, a atenção passageira, retida por uma causa qualquer, transforma-se em exame deliberado, sistemático, metucioso, intenso. A curiosidade solta, a princípio sem alvo certo, de repente se detem, se avoluma, se define e como que identifica um objeto próprio, fascinante, no qual tôda se concentra. Então, a busca ao

(1) *The Mind in the Making*, The Thinker's Library, N.º 46, Londres, 1940, pág. 35.



acaso se converte em pesquisa deliberada e o pesquisador passa a experimentar fortes emoções da caça primitiva — *the high flavor of primitive hunting*, como diria James H. Robinson. Quando a curiosidade saltitante se transforma em exame sistemático, a inteligência criadora entra em ação. Daí o fato de estarem ligadas a êsse vago impulso tantos dos notáveis feitos humanos.

E' de se admitir, pois, que o homem se ponha a observar os fenômenos sociais levado pela curiosidade ociosa — sem plano nem propósito definido. Pode-se conjecturar também que, em muitos casos, o entusiasmo que porventura essa observação lhe desperte, há de ser logo arrefecido ou mesmo extinto pela verificação de que a sua conduta pode tornar-se molesta e indesejável para os demais. Talvez fôsse por essa razão que o próprio Aristóteles perpetrou a ignomínia, imperdoável num filósofo, de justificar a escravidão. Mas quem nos poderia garantir que o Estagirita não teria sido lançado ao ostracismo, ou mesmo condenado à morte, como Sócrates, se a tivesse combatido?

Cumpra reconhecer, porém, que nem todo cientista é inicialmente conduzido pela *curiosidade solta*, de que falam Veblen e Robinson. Há outros motivos que dirigem os homens para o Templo da Ciência. Ninguém mais autorizado do que Einstein para nos esclarecer a respeito da motivação científica. Nas célebres e belíssimas páginas com que abre a obra *Adónde va la ciencia?* (2), de autoria do físico Max Planck, Einstein afirma, *ad introito*, que, dentre os homens que se dedicam à ciência, raríssimos o fazem por amor da própria ciência.

Embora às vezes pareçam extravagantes ao comum dos mortais, os cientistas formam, sem dúvida, um grupo social brilhante e precioso. Mas os motivos que os impelem para o tratamento das questões científicas nem sempre se equiparam, em brilho, à sua inteligência. Muitos desses estranhos indivíduos que chamamos cientistas são verdadeiros oceanos encapelados de vaidade; outros trazem em si tremendas cargas de cupidez.

Mais freqüentemente do que se pensa, as razões que os levam ao Templo da Ciência são menos confessáveis do que parecem. Tomando por critério de classificação o móvel da atividade cien-

tífica individual, Einstein divide os homens que ingressam no recinto augusto em três grupos: a) os que aí buscam oportunidade para exhibir talentos especiais; b) os que aí vão oferecer sua massa cerebral na esperança de obter, em troca, pingues recompensas materiais; c) os que aí são trazidos por amor da ciência.

Seja-nos permitido dizer, em linguagem menos einsteineana, que o grupo *a* se compõe de *exibicionistas*, o grupo *b* de *mercenários* e o grupo *c* de *puros*.

Para os *exibicionistas*, a ciência é uma espécie de esporte cuja prática lhes proporciona gozo semelhante ao que o atleta experimenta ao executar suas proezas musculares. Os *mercenários* só enveredam pela senda científica por força de circunstâncias fortuitas. Quando se lhes apresenta o problema de escolher uma carreira, eles o resolvem com grande flexibilidade, ao sabor da conjuntura presente; tanto poderão optar por Minerva, como por Mercúrio, conforme a perspectiva de ganho fácil venha, no momento, da Deusa da Ciência, ou do Deus do Comércio. Os *mercenários* ora se fazem cientistas, ora traficantes, ora políticos, ora caçadores de dotes. Os *puros* são os sacerdotes da Ciência, os que não a cultivam por vaidade nem por cupidez.

No mencionado prefácio, Einstein expressa o receio de que, se um anjo do Senhor expulsasse os *exibicionistas* e os *mercenários* do Templo da Ciência, como Jesus expulsou, de azorrague em punho, os vendilhões de que falam as Sagradas Escrituras, o recinto ficaria quase vazio — lá restariam apenas os fiéis, que são tão poucos.

O autor da Teoria da Relatividade afirma que essa decisão imporria a expulsão de algumas pessoas dignas, a quem se deve a construção de uma grande parte, talvez a maior, do Templo da Ciência; reconhece, por outro lado, que se os homens que se têm dedicado à Ciência pertencessem somente às categorias dos vaidosos e dos cúpidos, o edifício jamais teria adquirido as suas grandiosas proporções atuais, assim como um bosque nunca poderia crescer se se compusesse apenas de trepadeiras.

Afinal de contas, foram eles, os cientistas puros, estes raros fiéis, que grangearam para a Ciência o respeito universal, assim como são eles os guardiães da alta dignidade da carreira científica. Muitas vezes o *profanum vulgus* os escarnece. Os *exibicionistas* e os *mercenários* também

(2) Tradução espanhola de Felipe Jiménez de Asúa, Buenos Aires, 1941.



os apedrejam e satirizam. Talvez seja pela hostilidade e mesquinha do meio que os verdadeiros cientistas geralmente se fazem fugidios e insociáveis. Com efeito, os poucos fiéis que o anjo do Senhor deixaria no Templo Augusto são criaturas estranhas, taciturnas e solitárias.

Que as leva a dedicar suas vidas à busca ansiosa do conhecimento?

Einstein e outros espíritos superiores sustentam que os motivos do cientista puro são estéticos. Há tamanha beleza na "harmonia preestabelecida" que, ao vislumbrá-la através do labor científico, o observador se sente transportado para uma região de encantamento, na qual títulos honoríficos e bens materiais se amesquinham e diluem. Segundo o depoimento de Einstein, o estado mental que libera, no cientista puro, o poder impulsor, se assemelha à transfiguração religiosa do devoto e ao êxtase insaciável do amante. O esforço prolonga-se extenuantemente não em obediência aos itens de um plano prévio, mas como tentativa de satisfação de uma fome de alma.

E' intuitivo que, dentre os cultores das ciências sociais, os exibicionistas não terão valor moral para pesquisar, sistematizar e, sobretudo, divulgar fatos e teorias acaso infensas aos interesses das classes dominantes. Eles querem elogios, não advertências e hostilidades.

Os mercenários, por sua vez, diligenciam por descobrir e aperfeiçoar argumentos favoráveis a êsses interesses. E' como satirizou Parrington: — os economistas, financistas, sociólogos, juriconsultos e políticos cientistas, na sua grande maioria, *sentam praça na Guarda Suíça* e se esmeram, quanto podem, para protegêr o recôndito santuário do *vested system*.

De modo que os exibicionistas e os mercenários, justamente os grupos mais numerosos, em lugar de contribuírem para o avanço das ciências sociais, antes espalham confusão e lançam cortinas de fumaça em tôrno delas. Resta o mingua-do grupo dos puros. Estarão êstes em condições de enriquecer as ciências sociais tanto quanto enriquecem, por exemplo, as ciências exatas? Quem nos dera! Atualmente, em qualquer ciência, sobretudo no grupo das ciências sociais, tôda fração de conhecimento novo é fruto de largas canseiras e investigações. O progresso científico depende cada vez mais de pesquisas organizadas. Ora, essas pesquisas são ordinariamente tão onerosas que o cientista, as mais das vêzes, não dispõe de

recursos para custeá-las por conta própria. Comum é a atividade científica depender de recursos doados ou angariados — isto é, de recursos originários das fontes mesmas que não se interessam por saber se as ciências sociais estão acumulando conhecimentos, *mas se estão com elas ou contra elas*.

O resultado lógico é o seguinte: se os fatos descobertos por um cientista social são contrários aos *vested interests*, não só êle breve carecerá de recursos para continuar suas pesquisas, como até, em muitos casos, será considerado subversivo. Acaso Sócrates — para citar apenas um exemplo conspícuo — não foi obrigado a beber cicuta sob a acusação de corromper a mocidade e de ser infiel aos deuses?

Somos forçados a concluir, melancolicamente, que o cultivo das ciências humanas não só não traz proveitos materiais, como até, em freqüentes casos, o que traz é intranqüilidade e privações. Não é apenas gratuito — é igualmente oneroso e incômodo.

Como disse o citado Robinson, "a discussão realmente honesta de nossos padrões e hábitos sociais, econômicos e políticos, prontamente causa suspeitas — é considerada herética e subversiva" (3).

#### *Escassez de material*

O material de trabalho do cientista social é o homem. Para elaborar, provar, controlar, acumular e coordenar conhecimentos, o sociólogo, como o economista, há de perscrutar, tatear e manipular êste delicado material. Antes de mais nada, o homem constitui um elemento extremamente dinâmico e raríssimo na face do planeta. Em segundo lugar, o material humano compõe-se, em proporções desconhecidas, de reações complexas — previsíveis umas, outras imprevisíveis, — de impulsos racionais e de impulsos irracionais. Além disso, exceto em especialíssimas circunstâncias, tão raras que carecem de valor como instrumento de pesquisa, o material humano não é suscetível de experiências voluntárias e controladas. Sempre que tem o homem por material de trabalho, o cientista não pode verificar uma hipótese ou pôr à prova uma teoria mediante o recurso fecundo da experimentação. Conforme observa tão penetrantemente Gulick, a *psiqué* humana não é digni-

(3) *Op. cit.*, pág. 139.



ficante apenas por ser dinâmica e, pelo menos em parte, imprevisível e irracional, mas sobretudo porque os seres humanos são extremamente escassos.

Escasso o homem? E os dois bilhões de seres humanos que se acotovelam na superfície da terra? Apesar dessa objeção aparentemente válida, a raridade do material de operação do cientista social pode ser fácil e até espetacularmente demonstrada. Basta recorrer, como fez Gulick, à seguinte comparação: em um centímetro cúbico de ar há quinze bilhões de vezes mais moléculas do que seres humanos em todo o globo terrestre. Em outras palavras: ao contrário do cientista natural, o cientista social luta com uma carência angustiada de fenômenos e é isso que torna as diferenças e variações individuais tão importantes e, ao mesmo tempo, tão difíceis. "Se nós tivéssemos tantos seres humanos para manipular como o cientista exato tem electrons — diz Gulick — poderíamos mais facilmente descobrir o padrão de comportamento e as curvas normais de probabilidades da vida social. Na Ciência Política, quando nos voltamos para os agregados humanos organizados em nações, defrontamos uma situação em que a escassez ainda é maior. Há somente uma União Soviética, somente uma Inglaterra, somente um Estados Unidos da América" (4).

Max Planck, o autor da Teoria dos Quanta, raciocina diferentemente sobre esse aspecto da questão. Diz ele que, comparado com o cientista exato, o cientista social tem a vantagem de tratar com fenômenos familiares. Essa vantagem consiste no ponto de partida que o fato de ser ente humano oferece ao cientista social. Ao passo que o cientista exato observa e investiga fenômenos que se passam fora de seu mundo interior, fenômenos estranhos à natureza humana, o cientista social observa e investiga fenômenos em que ele está presente, de que ele é a um tempo testemunha, agente e portador. Essa vantagem, entretanto, carece de maior significação, porque o material de trabalho do cientista social, além de extremamente rarefeito, a ponto de em muitos casos não haver mais de um fenômeno observável de cada espécie, é refratário às aplicações do método experimental, a que os cientistas exatos devem seus triunfos mais espetaculares. A própria

dignidade da pessoa humana contraindica a experimentação nas ciências sociais.

#### Parcialidade

Encerrado num laboratório, o químico ou o físico pode dedicar-se inteiramente, sinceramente, à descoberta da verdade, à explicação verídica dos fenômenos, pouco se lhe dando que esses fenômenos se comportem desta ou daquela maneira, autorizem esta ou aquela teoria, confirmem ou desmintam esta ou aquela hipótese. O cientista exato consegue facilmente — pelo menos não lhe é necessário dominar emoções e preconceitos para conseguí-lo — obedecer ao verdadeiro espírito científico; é-lhe não só possível, como também convinável ater-se aos fatos. Não tendo motivos emocionais para desejar, por exemplo, que o som viaje a uma velocidade menor do que a luz, ou vice-versa, o cientista exato pode sempre remontar ao fato, como queria Boutroux, para quem o espírito científico é essencialmente o sentido do fato como fonte, regra, medida e contróle de todo conhecimento. Já o cientista social, exatamente por observar *de dentro*, não de fora; exatamente por encontrar em si mesmo amostras, vestígios, ecos e traços dos fenômenos que investiga, dificilmente consegue desvencilhar-se das próprias emoções e preconceitos e colocar-se numa atitude de objetividade ou neutralidade científica, em que o afã investigador seja conduzido unicamente pelo desejo sincero de buscar e identificar a verdade.

A *equação pessoal*, de que nos fala Harold Laski, impede, ou pelo menos dificulta, que o cientista social aja e reaja, no seu labor, com a frieza e a imparcialidade de um juiz. "Os fatos nos chegam tão coloridos pelo meio de que fazemos parte — diz Laski — que é impossível alcançar no mundo das relações humanas a objetividade que se pode lograr na química e na física. Podemos intentar, com tôdas as nossas forças, manter uma distinção entre os fatos e os fins que consideramos desejáveis — mas nunca o conseguimos completamente. Em maior ou menor grau, existe sempre a influência de nossa equação pessoal" (5).

Antes de ser cientista social, é o homem chamado a tomar partido em face das várias dou-

(4) *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, págs. 193-4.

(5) *El Estado en la teoría y en la práctica*, trad. esp., Madrid, 1936, pág. 39.



trinas, correntes de pensamento e filosofias sociais vigentes. Ainda que não queira, é-lhe forçoso ser partidário de uma forma de Estado, de um esquema de organização social, ser a favor ou contra o divórcio, ser a favor ou contra a propriedade privada, etc., de maneira que o complexo de suas crenças, tendências, preconceitos e emoções torna particularmente difícil aquela neutralidade ética, aquela objetividade científica sem a qual não pode haver pesquisa desapassionada.

#### *Carência de terminologia adequada*

Outra causa do atraso em que se encontram as ciências sociais é a dificuldade de capitalização do esforço, à míngua de um sistema de comunicação vocabular, que permita a acumulação e transmissão da experiência entre os seus cultores. A falta de nomenclatura padronizada, de rótulos que signifiquem a mesma coisa para o autor e para o leitor, para o professor e para o aluno, — obstáculo desconhecido nos arraiais das ciências exatas, — retarda enormemente a expansão do conhecimento no domínio das ciências sociais. O símbolo  $H^2O$ , por exemplo, *conduz* a mesma noção a toda gente em todas as partes do mundo, quer dizer, *nomeia* sempre a mesma coisa, ao passo que, na Ciência Política, os símbolos *governo*, *democracia*, *Estado*, *administração*, *lei*, *orçamento*, *receita*, etc. *conduzem* representações diversas, noções diferentes, variáveis ao sabor dos conceitos particulares de cada indivíduo. Os cientistas sociais ordinariamente não se entendem às maravilhas; ao contrário, desperdiçam esforço, tempo e energias na discussão de simples questões de rótulo, de nomenclatura, embora muitas vezes estejam de perfeito acôrdo, sem o perceber, nas questões de substância. O economista americano Stuart Chase publicou em 1938 um livro oportuno, extremamente útil aos estudantes das ciências sociais, intitulado "The Tyranny of Words", em

que demonstra como a ausência de uniformidade, o sentido flutuante, difuso, de muitos termos do vocabulário especializado das ciências ditas sociais, antes contribue para espalhar a confusão do que para dirimir as dúvidas.

E' óbvio que essa terminologia anárquica impede o avanço das ciências sociais. Impede porque, em regra, o cientista social começa do começo. Não há um sistema de definições e nomenclaturas que possibilite a cada novo cientista capitalizar *in totum* a experiência passada e partir, assim, do ponto em que seus antecessores pararam. Talvez emane dessa instabilidade de areia movediça, que afeta os conceitos das ciências sociais, a tendência, teimosa nos cultores da Sociologia, da Economia, do Direito, da Administração Pública, para se abastecerem de termos no vocabulário das ciências físicas e naturais. Os constitucionistas, por exemplo, repetem a cada passo que o *Município* é a célula da República, assim como os estudantes de Administração também falam freqüentemente em *órgão* e *função*. *Célula*, *função* e *órgão* são, como sabemos, termos subtraídos ao vocabulário especializado da Biologia.

\* \* \*

Alguém comparou o papel da Ciência Social ao do hábil cirurgião, que precipita a crise e sujeita o paciente a agudos sofrimentos imediatos para evitar que seus males crônicos se tornem mais perigosos.

A comparação é válida e realística — põe a nú a tarefa ingente e urgente das Ciências Sociais.

Cumprе reconhecer que os males crônicos da humanidade sofredora têm-se agravado tão sinistramente nestes últimos tempos que os pobres cultores destas policiadas ciências já agora correm o risco de ser apanhados, como disse o poeta,

"a ensinar navegação enquanto o navio está afundando".



# A importância do treinamento

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES  
Técnico de Administração

O TREINAMENTO, sustentam alguns autores, é a mais importante função a ser desempenhada pelos administradores e supervisores.

HALL e seus colaboradores, comentando essa afirmativa, consideram-na um tanto exagerada, mas reconhecem que, em certas organizações, o êxito da administração é medido pelo maior ou menor interesse dispensado ao aperfeiçoamento dos empregados (*Employee Training in the Public Service*).

Com efeito, dada a importância que o elemento humano apresenta dentro de qualquer organização de trabalho, é sempre um indício de sabedoria do administrador promover ou incentivar iniciativas tendentes a elevar o nível de qualificação profissional dos seus auxiliares.

Não é ousadia afirmar que a racionalização do trabalho implica, na generalidade dos casos, a execução de um programa de treinamento. Esta verdade elementar ressalta do simples exame da obra até aqui realizada pelos técnicos de organização do trabalho, desde Taylor até os nossos dias.

VITELIS nota que :

"In modern plants equipped with well-organized personnel departments training is recognized as an important function .....

For these reasons industry, both large and small, has in many instances gone to great lengths in setting up training programs designed to give systematic instruction in the practices and technical details of the job (*The Science of Work*)".

O treinamento serve, direta ou indiretamente, a todas as funções da administração de pessoal.

Quando praticado em caráter prévio, constituindo aquilo que os tratadistas norte-americanos denominam "*pre-entry training*", seus efeitos começam a se fazer sentir antes de entrar o indivíduo no exercício do trabalho.

O treinamento prévio, justamente porque conduz a uma preparação racional do indivíduo

para o trabalho, serve de modo especial às funções de recrutamento e de seleção, as quais, lógica e cronologicamente, antecedem às demais funções da administração de pessoal.

Os mercados de trabalho, cuja excelência depende da manutenção de certas condições de equilíbrio entre a oferta e a procura de mão de obra, encontram no treinamento prévio um valioso instrumento de renovação e de melhoria.

Seja porque as atividades humanas se vão diversificando e ampliando, dia a dia, afim de satisfazer novas necessidades criadas pela evolução e pelo progresso; seja porque os contingentes de profissionais têm seu ciclo de atuação limitado no tempo e no espaço, a criação, a renovação e o desenvolvimento dos mercados de trabalho é tarefa que se impõe a todo momento.

O treinamento prévio, justamente porque reabastece e melhora os mercados de trabalho, nêles introduzindo correntes de profissionais novos e qualificados, não exerce influência apenas sobre o recrutamento, mas também, sobre a seleção, proporcionando-lhe áreas mais amplas e melhores.

O treinamento prévio é, ainda, um dos meios mais eficazes de que pode dispor o Estado, quando se lhe depara a necessidade de suprir ou ajustar às necessidades do serviço público os conhecimentos ministrados pelo aparelhamento de ensino comum.

Êstes dois últimos aspectos do problema oferecem, no Brasil, condições ideais para uma observação concludente.

Um exame atento de certas fases e realizações de nossa administração de pessoal deixa entrever o quanto de obstáculos e de limitações temos de enfrentar, em virtude das reduzidas possibilidades que o treinamento prévio para o serviço público apresenta entre nós.

São ainda HALL e seus colaboradores que, em relatório apresentado à Civil Service Assembly, em 1941, observam :



"In the first place, where a career system prevails, it is necessary in selecting employees to give at least as much attention to their capacity for development as to their possession of narrow and specific skills needed for the immediate job. Moreover, even when the appropriate aim of the examining process is to select persons who have all the knowledge and skill needed for their immediate positions, the fact remains that frequently it is not possible to achieve this aim completely. Under these circumstances training is needed to supplement the selection process in order to build an effective working force." (*Op. cit.*, págs. 10-11).

A observação é perfeitamente aplicável ao caso brasileiro, tanto mais quanto o nosso sistema de carreira, por não se basear numa prévia especificação de funções, torna indispensável o treinamento em serviço como recurso supletivo da seleção.

Isto sucede, de modo muito especial, quando a seleção se faz para carreiras recentemente criadas, para carreiras comuns a vários ministérios, ou ainda, para carreiras cujas atribuições não têm paralelo entre as atividades particulares. Nestes três casos, como é óbvio, a seleção, já influenciada pelas deficiências dos nossos mercados de trabalho, suporta, ainda, a ação de um grande número de fatores negativos.

Para contrapesar a ação desses fatores, o treinamento surge como recurso supletivo da seleção.

Mas se de um lado não é coisa comum obter mercados de trabalho em condições de fornecer trabalhadores completamente qualificados, de outro lado, as técnicas de planejamento, execução e controle se aperfeiçoam e se transformam, exigindo a aquisição de novos conhecimentos e de novos hábitos.

#### Comenta MORRIS S. VITELIS :

There has been a failure on the part of experienced workers to keep pace with changing methods of work, partly by reason of the stagnation on the part of the worker, but also, in many instances, because of failure to provide for such workers the opportunity for systematic instruction." (*Op. cit.*)

Isso nos adverte contra a suposição de que o treinamento deve limitar-se aos novos empregados.

A prática do trabalho durante longo período constitui, sem dúvida, um fator de experiência e

esta sempre foi e deve ser considerada um elemento de grande significação.

Mas a verdade é que o valor da experiência está condicionado à manutenção dos métodos e processos de trabalho em condições mais ou menos estáveis. Desde que estas desapareçam e a rotina de trabalho tenha que ser substituída, a experiência a ela relativa decai de importância e pode até mesmo tornar-se totalmente inaplicável.

O treinamento oferece, em casos desta natureza, os meios de reajustar o trabalhador à nova situação de trabalho.

Por outro lado, o que é mais comum, os progressos da ciência e da técnica estão dia a dia criando mecanismos novos, melhorando os sistemas de execução, dando novas aplicações a métodos e processos tradicionais, o que impõe ao trabalhador experiente um período de aprendizagem e de retreinamento.

Sem dúvida alguma, porém, é o trabalhador novato, de pouco tirocínio e deficiente formação, o que mais necessita do treinamento. Deixá-lo aprender a trabalhar pela lei do ensaio e erro é seguir uma diretriz perigosa.

No tocante a esta questão, um dos mais autorizados especialistas norte-americanos adverte, inspirado na experiência que colheu em quase dois lustros de atuação como chefe de um importante departamento de pessoal:

"It is known that if a new employee is left to "pick up" his job as best he can, or with just a little instruction from the foreman, he will be a very expensive man. It is recognized that unless a new employee is carefully trained, he may spoil a great deal of valuable material."

DILL SCOTT, CLOTHIER, STANLEY MATHEWSON e SPRIEGEL também reconhecem, com especial ênfase, a necessidade de treinar os novos empregados :

"New men, even though they may be experienced, almost invariably require some training in the special requirements of the particular enterprise. This training must be given in some manner. Inexperienced men must be given detailed training not only in the special methods of the individual enterprise but also in the basic principles of the particular trade or task". (*Personnel Management*)

As atividades próprias de uma grande organização distribuem-se por diferentes níveis de di-



ficuldade e de responsabilidade. Há, assim, desde os mais altos postos de chefia até às mais obscuras tarefas da execução.

Normalmente, os postos mais elevados são preenchidos mediante acesso do pessoal ocupante dos cargos mais modestos; daí alguns autores, como os citados DILL SCOTT, MATHEWSON, SPRIEGEL, CLOTHIER, considerarem o pessoal já em serviço na organização como sendo a melhor fonte de suplência de mão de obra, para êsse fim.

Com efeito, dizem os citados autores:

"The recognition that the personnel structure of a company is fluid leads us inevitably to the conclusion that, for many positions within a company, by far the best source of supply is that consisting of the persons already in the organization, usually those occupying less important positions". (*Op. cit.*)

Ebaseados em considerações desta ordem é que todos os estudiosos da administração de pessoal focalizam, como um dos mais graves defeitos da supervisão e da chefia, a incapacidade de reter os empregados na instituição e, assim, garantir para os serviços que esta executa um corpo de auxiliares competentes e estáveis.

A movimentação de pessoal de dentro para fora da organização, sobretudo quando atinge os elementos mais bem credenciados para o trabalho, é uma das mais sérias manifestações daquela "tragédia do desperdício", que tantas preocupações tem inspirado aos organizadores clarividentes.

Vem a propósito lembrar a lição de MOSHER & KINGSLEY:

"...a high rate of turnover is not only a danger signal indicating serious shortcomings in the employment situation, but it is also a source of considerable expense, much of which could be saved through proper management". (*Op. cit.*)

As empresas cujos servidores são, por assim dizer, verdadeiras aves de arribação não podem progredir nem desenvolver seus planos de trabalho; permanecerão sempre onde começaram, por lhes faltar pessoal experiente, identificado com os seus objetivos e dotado daquela força construtiva que advém da consciência de estar colaborando na realização de uma obra organizada e duradoura.

Dentro de uma política de pessoal planejada e executada com o espírito superior de assegurar à empresa a realização dos objetivos para

que foi criada, não podem faltar medidas tendentes a reduzir aos limites da normalidade as taxas de movimentação de pessoal.

Entre as mais importantes dessas medidas figura a prática sistemática de oferecer aos empregados já em serviço, a oportunidade de progredirem, ascendendo a postos superiores aos que estiverem ocupando:

"The advantage of filling higher positions from within is fairly obvious. Only if such a procedure is usually followed does the service offer career opportunities designed to attract capable juniors. Moreover, the effect upon the whole force of the knowledge that vacancies in the higher positions will be filled from their ranks cannot be overemphasized. The most important of all nonfinancial incentives is the opportunity for growth and the stimulus to grow". (MOSHER AND KINGSLEY — *Op. cit.*).

De certo que há outros elementos a serem considerados na luta contra o "labor turnover". É o caso da atitude anti-social da chefia, fonte de descontentamento dos empregados e, mais do que isso, fator de degradação da empresa. Mas o que interessa no momento, uma vez que temos em vista salientar a importância do treinamento para a promoção, é a garantia de boas oportunidades de acesso e de melhoria.

Não basta, entretanto, oferecer aos empregados oportunidades de melhoria e de progresso: mais do que isso é necessário prepará-los para que possam êles aproveitar essas oportunidades. Quaisquer direitos e vantagens conferidos aos empregados devem cercar-se de condições que tornem possível o seu pleno exercício, pois do contrário, terão efeito depressivo sobre o moral dos respectivos titulares, o que é altamente prejudicial à organização. Por outros termos: não é suficiente o *dar*, mister se faz, ainda, tornar fácil e efetivo o *receber*.

Orientadas por êsse princípio as empresas modernas veem pondo em prática a idéia de organizar e manter, com seus próprios meios e paralelamente às suas linhas de interesses, cursos de treinamento especial para os empregados que estejam servindo em postos inferiores, visando ao provimento das vagas verificadas em postos mais elevados.

A reorganização dos quadros de pessoal do Ministério da Agricultura é a mais recente afirmação, no serviço público brasileiro, do treina-



mento obrigatório para efeito de acesso a cargos de níveis superiores e mais especializados. Com efeito, um dos princípios básicos da referida reorganização foi o de exigir a conclusão de um curso de aperfeiçoamento, como condição *sine qua* para a passagem dos funcionários das carreiras gerais para as carreiras especializadas, estas últimas com atribuições mais homogêneas e padrões de vencimentos mais altos.

No serviço civil norte-americano, dizem MOSHER e KINGSLEY, o treinamento para efeito de promoção está rapidamente se generalizando, merecendo especial destaque o que, neste terreno, têm realizado o Departamento de Agricultura e o Bureau of Standards, com a cooperação de algumas das grandes instituições educacionais do país, entre as quais a American University.

Isto acarretará, prevêem alguns autores, o fortalecimento cada vez maior do critério do merecimento como base de promoção, e o revigoreamento do princípio de que esta, considerada um meio de acesso a postos com funções mais difíceis e de maior responsabilidade, deve recair sobre o empregado portador de melhores credenciais, ainda que não seja ele o mais antigo.

Não cabe neste estudo indagar das vantagens e desvantagens da promoção pelo critério exclusivo do merecimento. O que têm em vista as presentes considerações é pôr em destaque as íntimas relações entre o problema da promoção e o do treinamento.

Em face da legislação que regula as promoções no serviço público brasileiro, o merecimento compreende, além de certas qualidades morais, elementos da vida funcional do servidor e, ainda, a competência necessária para o desempenho eficiente das funções.

Há, assim, como integrantes do merecimento, certos elementos suscetíveis de se desenvolverem e aperfeiçoarem por meio de um treinamento sistemático, o que torna evidente a ligação entre esta última função da administração de pessoal e o problema das promoções.

Releva ainda notar, com referência a este ponto, a situação especial da administração pública brasileira. Inteiramente modernizada e requerendo, para alcançar os padrões de atividade que dela exige um Estado dinâmico e intervencionista, pessoal de nível técnico e cultural cada vez mais elevado, a administração pública brasileira vê dia a dia crescer de proporções o problema do provimento dos postos de maior importância e responsabilidade.

Reconhecida a dificuldade de adaptar aos novos métodos e processos de trabalho a grande massa de antigos servidores e, por outro lado, atentos os inconvenientes de confiar tais postos a elementos improvisados, sem um tirocínio regular no trato dos negócios públicos, não há como deixar de recorrer ao treinamento, se se deseja atenuar a dificuldade que, em tais casos, o problema da direção apresenta.

#### BIBLIOGRAFIA

MILTON HALL e outros: — *Employee Training in the Public Service* — A Report Submitted to the Civil Service Assembly By the Committee on Employee Training in the Public Service — Chicago, 1941.

MORRIS S. VITELIS — *The Science of Work* — Henry Holt, Co. — New York, 1934.

DILL SCOTT, CLOTHIER, STANLEY, MATHEWSON & SPRIEGEL — *Personnel Management* — McGraw Hill Co. — New York, 1940.

WILLIAM E. MOSHER e J. DONALD KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Harper & Brothers — New York, 1941.



# As funções econômicas do seguro social

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

Assistente técnico do I.A.P.E.T.C.

**Sumário:** 1. As repercussões econômicas do seguro social. — 2. Fomento da economia individual. — 3. Influência sobre o poder de consumo. — 4. Influência sobre o mercado de trabalho. — 5. Influência sobre o poder produtivo. — 6. Aplicação das reservas do seguro social. — 7. Orientação financeira, administrativa e técnica dos investimentos. — 8. Influência do seguro social sobre a competição internacional. — 9. Influência sobre a estabilidade social. — 10. Conclusões.

1. O seguro social moderno é um mecanismo complexo que visa amparar determinados grupos da população contra as vicissitudes da vida.

No desempenho da sua missão previdencial e assistencial cabem-lhe, porém, também outras funções. Assim é que o seguro social influe profundamente sobre a estrutura demográfica, a organização administrativa, o nível sanitário ou o padrão cultural do país. Esta influência pode ser direta ou apenas mediata, intencional ou somente ocasional.

Entre as repercussões que o seguro social exerce nos mais variados setores da vida nacional, avultam, pela sua importância, as no domínio econômico. Seria um erro muito grave considerar o seguro social como mera engrenagem econômico-financeira, reduzindo-o a um simples problema de aplicação de capitais com destinação predeterminada, mas seria também errado subestimar as funções econômicas que dele decorrem, necessária e inevitavelmente.

Mas se ao seguro social compete um papel econômico, por força da sua própria essência, impõe-se dar-lhe uma feição tal que a sua orientação e estrutura corresponda às finalidades no campo econômico. Em vez de deixar ao acaso ou, na melhor hipótese, ao jôgo natural das circunstâncias, a influência que o seguro social desempenha na economia, á mais racional dirigí-la, fomentá-la ou excluí-la, em uma palavra: planejá-la.

Todavía, qualquer planejamento em matéria tão complicada pressupõe um conhecimento exato das múltiplas e variadas repercussões, imediatas ou remotas, das funções econômicas do seguro social. Faz-se também mister não negligenciar o

entrelaçamento e a concatenação com os demais domínios sobre os quais o seguro social tem uma inegável ascendência; seria, p.ex., contraproducente sacrificar-lhe a atuação sanitária, atrofiando os benefícios em natura, como os socorros médicos, em favor de uma aparente predominância econômica, desenvolvendo além do necessário a assistência em dinheiro.

Deve-se, pois, antes de mais nada, assentar os elementos básicos da influência econômica do seguro social para, depois, dosá-los conforme as tarefas a serem confiadas ao seguro e, sobretudo, consoante as necessidades e possibilidades nacionais e, até, internacionais. Isto, por sua vez, exige um exame pormenorizado das funções econômicas, atuais e efetivas bem como potenciais e possíveis, do seguro social. Só então poder-se-á proceder à elaboração de planos, não utópicos mas realizáveis, fundamentados e orgânicos, em uma esfera altamente técnica e em uma especialidade de cuja evolução futura depende essencialmente a segurança social e, com ela, a prosperidade e a paz do mundo livre.

Não pretendem, evidentemente, as linhas seguintes tentar empreendimento tão ingente. Limitam-se, ao contrário, a um inventário rápido e, decerto, bastante incompleto dos principais aspectos sob os quais se afiguram as funções econômicas do seguro social (1); são, essencialmente, uma base

(1) As funções econômicas do seguro social carecem ainda de um tratamento científico pormenorizado e exaustivo. Todavía diferentes aspectos foram localizados por: FRANZ SPALOWSKY: *Les fonctions sociales et économiques des assurances sociales*, Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales, Septième Assemblée Générale (Prague, 1936), Genève, 1937; OSVALD STEIN: *Función y Organización del Seguro Social*, Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, Revista de Doctrina y Jurisprudencia, ano IV, nos. 13-14, enero-febrero de 1938; SEYMOUR EDWIN HARRIS: *Economics of Social Security*, New York and London, 1941; RUDOLF ALADÁR MÉTALL: *Problemas atuais de Seguro Social*, Rio de Janeiro, 1944.

Vide também Comité Interamericano de Seguridad Social, Boletim Provisional n. 3, agosto de 1943, p. 18 e seg., e as interessantes (infelizmente ainda confidenciais) Atas da "Consulta de Seguridad Social" realizada em Montreal, sob os auspícios da Repartição Internacional do Trabalho, de 9 a 12 de julho de 1943.



para a discussão de um tema vastíssimo cujo esclarecimento satisfatório somente uma cooperação entre diferentes técnicos e economistas poderá alcançar.

2. É um truísmo insistir no fomento da economia individual, no estímulo em favor da constituição de um pecúlio que o seguro social incita nas camadas populares, comumente pouco previdentes. É verdade também que no seguro compulsório a formação de uma economia própria, durante a atividade profissional, para os tempos de inatividade, não é o resultado da livre vontade do indivíduo, mas sim da imposição legal. Sem embargo, a obrigatoriedade de contribuir para o seguro divulgou nas massas proletárias a noção do seguro e as vantagens de economizar uma parte das rendas para eventualidades imprevisíveis. Destarte conseguiu-se difundir no povo e nos meios normalmente refratários ao seguro comercial — quer pela imprevidência inata, quer pela falta de educação, quer enfim pela insuficiência dos recursos — a utilidade de poupar uma parte módica dos modestos salários afim de poder enfrentar o futuro incerto. Graças às suas funções educativas, o seguro social contribue para tornar mais popular a idéia da economia individual.

A estrutura dos benefícios do seguro pode, por diferentes meios, tomar em conta esta função de educação econômica do povo. Basta lembrar aqui o que a este respeito tive a oportunidade de dizer nesta revista (ano VI, vol. IV, n. 2, novembro de 1943, p. 6) sobre a "flat-rate" e as aposentadorias calculadas em função do tempo e do valor das contribuições arrecadadas, sobre o limite do salário para a admissão ao seguro bem como sobre outras modalidades, destinadas a fomentar a constituição de economias populares e a incentivar o espírito econômico do povo.

Mas a função econômica e educativa do seguro social implica logicamente não apenas na exigência de adaptar-lhe a estrutura dos benefícios, como também no postulado de estender o regime de seguro social à população inteira ou, pelo menos, a todos aqueles cujas rendas não atingem um certo limite. De fato, a restrição do seguro a determinadas categorias profissionais ou atividades econômicas não se justifica mais, em vista de ser o seguro um mecanismo de economia coletiva, aplicável a todos os que se convinha em designar como "economicamente fracos". A tal grupo pertencem não apenas o proletariado urbano, já contemplado

na sua grande maioria pela legislação brasileira de seguro social, mas também os profissionais liberais de cuja inclusão no seguro se está cogitando, e, sobretudo, a imensa massa dos trabalhadores, independentes ou não, dos campos, da lavoura e da pecuária.

3. Constituindo, graças ao seguro social, um pecúlio próprio, quer diretamente, isto é, pela economia individual, quer indiretamente, isto é, pela formação de uma "conta", de um "depósito" na instituição de seguro, do direito a benefícios, reforça-se também o poder de consumo das grandes massas proletárias. Com efeito, elas não só dispõem das economias próprias, mas são, por assim dizer, mantidas à custa do seguro social durante a incapacidade de trabalho, que para elas se confunde com a perda de ganho, e não deixam por consequência de ser consumidores.

Se um operário adoecer e perde com a capacidade de trabalho o emprêgo remunerado, vê-se obrigado a reduzir suas despesas a tal ponto que estas se tornam, às vezes, insuficientes para atender às necessidades essenciais da vida. Reunindo êstes casos isolados mas freqüentes, percebe-se que dessa situação resulta um sub-consumo gravemente prejudicial ao desenvolvimento econômico. E é aqui que intervém o seguro social com os seus benefícios em dinheiro. Garantindo aos trabalhadores incapazes para o ganho, em qualquer circunstância, uma renda correspondente a determinada fração dos respectivos salários, o seguro social preserva da miséria os lares operários, ou em termos econômicos: permite-lhes manter um nível mínimo de existência e continuar a figurar no mercado como consumidores.

Os benefícios em dinheiro, como p. ex. os auxílios-doença, as aposentadorias e as pensões, substituem-se, em parte, ao salário. Os segurados incapacitados recebem, em vez do salário que perderam por motivo de doença, invalidez ou velhice, os benefícios do seguro, o que lhes possibilita de continuar a aparecer no ciclo econômico como consumidores. Evita-se destarte uma diminuição acentuada do consumo, que deveria produzir-se quase inevitavelmente se o seguro não se encarregasse do serviço de auxílios em dinheiro.

Seria, pois, errado dar ao seguro-doença p. ex. uma feição que excluía, em favor dos benefícios em natura, os não menos importantes benefícios em dinheiro. De outro lado, não se deve também exagerar a importância dos benefícios em dinheiro



em esferas da vida humana que fogem à influência direta de medidas econômicas; assim os abonos familiares, que uma mística moderna quer apresentar como uma panacéia contra os males sociais, têm um relativamente diminuto valor demográfico, limitando-se essencialmente a um ajustamento dos salários em razão dos encargos familiares que, via de regra, não interferem na fixação dos vencimentos.

De toda maneira, manter o poder aquisitivo e, portanto, também o poder de consumo das pessoas que cessam de ser assalariados em consequência da realização de um dos diferentes riscos sociais, é de alto interesse para a economia nacional, visto que a prosperidade de um país depende, em larga escala, do nível e da amplitude do consumo.

Por estes motivos explica-se que o seguro social tente fixar os seus benefícios em dinheiro em uma porcentagem do salário, permitindo que o nível econômico do segurado incapacitado possa continuar a manter-se no padrão de vida anterior ou num padrão vizinho. Evita-se a desclassificação econômica do assalariado.

Pelo fato de assumir o seguro social diretamente o encargo financeiro dos benefícios em natura, em primeiro lugar o dos socorros médicos e da assistência hospitalar, o seguro social conserva também, sob um outro aspecto, ao trabalhador a qualidade de consumidor. É que garante aos médicos e aos hospitais o pagamento de seus honorários por parte, ou antes, em nome ou por conta de uma clientela que, sem o seguro, jamais poderia recorrer aos serviços médicos remunerados, proporcionando aos facultativos e às casas de saúde um consequente aumento das rendas.

Ainda sob um outro aspecto o seguro social reflete no poder consultivo do proletariado: As contribuições dos empregadores, normalmente previstas como partes integrantes para a constituição das receitas do seguro, são, às vezes, consideradas como parcelas do salário que deixam de ser pagas diretamente aos assalariados mas que são transferidas imediatamente em favor deles à sua "conta" na instituição de seguro. A quota patronal ao seguro social apresenta-se então como um aumento indireto do salário, incentivando o poder de consumo das massas.

4. A manutenção quase inalterada do poder consuntivo dos trabalhadores doentes, inválidos ou velhos, graças ao seguro social, repercute imediatamente no mercado do trabalho. Facilita, como

é evidente, aos assalariados cuja capacidade de trabalho é prejudicada, de se retirarem da vida ativa, e cria destarte novos lugares de trabalho para os mais moços ou sadios. Isto por sua vez significa que o número dos consumidores aumenta.

Mas esta função econômica, que consiste em aliviar o mercado do trabalho, o seguro social só pode exercê-la se os seus benefícios atingem um nível suficiente bastante para a manutenção do indivíduo doente ou velho, isto é, se a taxa dos auxílios ou aposentadorias não fica muito aquém do salário e se aproxima de um padrão que permita contentar-se com os pagamentos do seguro sem recorrer ao exercício suplementar, clandestino, de uma profissão afim de completar com os vencimentos assim auferidos os recursos insuficientes provenientes do seguro. Benefícios módicos demais podem até exercer uma influência contraproducente sobre o mercado do trabalho, facilitando aos beneficiados uma concorrência desleal, abaixando os salários dos ativos em pleno poder da sua capacidade de trabalho, possibilitando aos trabalhadores com capacidade prejudicada a competição com os sadios pelo fato de poderem contentar-se com salários inaceitáveis para os que não percebem, sob forma de benefícios do seguro, um suplemento fixo e certo das suas rendas.

Se os benefícios em dinheiro, ao contrário, alcançam um nível que torna supérfluo o recurso ao "mercado negro do trabalho", o seguro social poderá influenciar a estrutura das possibilidades de trabalho, absorvendo os elementos que, por motivo de saúde ou idade, deveriam retirar-se do mercado do trabalho, mas que poderão fazê-lo apenas se a sua manutenção lhes for garantida por outras fontes, isto é, pelo seguro social. Destarte os benefícios em dinheiro diminuem a pressão que pode exercer sobre o mercado trabalho uma mão de obra suplementar, embora prejudicada, enquanto, como ainda teremos a oportunidade de frisar, os benefícios em natura aumentam a mão de obra disponível, mas uma mão de obra sadia e sã.

Não deve tão pouco ser negligenciado o papel que o seguro social exerce como criador de empregos, através da administração própria que ele tem que organizar. As instituições de seguro social concorrem, no mercado do trabalho, como consumidores de mão de obra, utilizando, para os seus serviços, escriturários, médicos, bacharéis, engenheiros, etc. O pessoal das instituições de seguro social não representa um "pêso morto" na economia



de um país, tão pouco como o é o funcionalismo público, injustamente ridicularizado e menosprezado por uma demagogia mesquinha. A administração pública em geral, que pode ainda, decerto, sofrer muitas melhorias, e a administração social, em particular, são indispensáveis, a não ser numa sociedade anárquica cujo ideal duvidoso parece animar os detratores sistemáticos do funcionalismo. É, pois, um absurdo qualificar a manutenção destes serviços como "improdutivas despesas administrativas" *slogan* este que se tornou bastante popular afim de caluniar, sob o benefício de uma aparência "científica", a legislação e administração sociais. O seguro social cria empregos, úteis e necessários, e aumenta assim o volume global da fôlha dos salários. O seguro social dá p. ex. oportunidade de trabalho aos médicos que, sem êle, não poderiam clinicar em certas regiões ou determinados bairros.

5. Com efeito, se o seguro social ampara o poder de consumo, êle fomenta também o poder de produção. A capacidade de trabalho é um valor econômico, e o seguro social protege-o como tal. Neste sentido o seguro não deixa mais ao critério individual, à autonomia da vontade pessoal, a disposição sobre as forças de trabalho, mas assume a sua direção, a sua manutenção e orientação. O trabalhador não pode mais dispor livremente da sua saúde, visto que esta representa uma quota valiosa do patrimônio nacional de produção. Não se pode entregar à incúria dos imprevidentes a proteção da fonte essencial da produção. Cabe ao seguro social zelar sobre a saúde dos assalariados, como também das suas famílias, visto que esta saúde equívale à capacidade de trabalho e, por isto, a um determinado rendimento ou potencial da produção.

O seguro social deve, pois, substituindo-se aos cuidados inorganizados, individuais, anorgânicos que até aquí mereceu a proteção da saúde do indivíduo e da raça, organizar num plano coletivo e orgânico o amparo sanitário do povo, afim de, através do reerguimento da higiene pública, melhorar as condições de produção econômica. Para êste fim, o seguro social concede os benefícios em natureza, entre os quais se pode distinguir aqueles cuja tendência é meramente curativa, e os que tentam prevenir a realização do risco.

Assim os socorros médicos ou a assistência hospitalar destinam-se, em primeiro lugar, a curar os doentes, e desempenham destarte um papel na

campanha econômica de poupança e restabelecimento das forças produtivas.

Mas as mesmas formas assistenciais, enriquecidas, é verdade, de outras, especializadas, podem também servir à prevenção das doenças, da invalidez ou da velhice prematura. Isto significa que forças produtoras serão conservadas intactas, e que outras, ameaçadas, serão salvas. A produção nacional aumenta em quantidade bem como em qualidade, se a grande massa dos trabalhadores executem as suas tarefas profissionais em condições higiênicas, com vigorosa resistência física, sem interrupções motivadas por doenças. O rendimento do trabalho e conseqüentemente a produção dependem do estado de saúde dos que executam o trabalho e concorrem na produção. Tôda melhoria do nível de saúde e qualquer diminuição da morbidez entre as classes trabalhadoras beneficiam diretamente o rendimento econômico nacional.

A melhoria do rendimento da produção, graças às medidas curativas e preventivas do seguro social, patenteia-se também sob um outro aspecto: as flutuações da mão de obra, motivadas em grande parte pelas freqüentes interrupções devidas a doenças, embora sem gravidade, prejudicam gravemente a produção e impedem a formação de um operariado especializado, pressuposição essencial da industrialização e, até, da exploração científica e rendosa da agricultura. Ora, a medicina social do seguro contribue poderosamente para a abolição dessas causas tão prejudiciais ao progresso econômico.

Conjuga-se dêste modo o efeito econômico do seguro social sobre a eficiência produtora e sobre o nível do emprêgo. Elevando, num país determinado, o rendimento humano, aumenta-lhe a capacidade de produção, e elevando o padrão dos recursos, obtém-se um incremento do consumo e uma melhoria do standard de vida.

6. Êste resultado não decorre apenas das funções econômicas inerentes ao seguro social, como também, e mais ainda, da orientação intencionalmente traçada à aplicação dos, às vezes vultosos, capitais com os quais o seguro, e sobretudo os ramos de seguro funcionando em regime de capitalização, têm que arcar.

Afim de garantir os benefícios, atuais e futuros, as instituições de seguro social devem inverter os seus fundos, constituídos principalmente pelas receitas de contribuições e pelos juros da aplicação



rendosa dos capitais. Esta inversão das reservas do seguro social constitui um dos problemas mais importantes e, ao mesmo tempo, mais delicados da legislação e da administração do seguro. Compreende-se facilmente a repercussão que exerce a política inversionista sobre o mercado financeiro, o mercado monetário, o mercado de imóveis, a taxa de juros e a circulação da moeda.

A própria taxa das contribuições depende da aplicação que, conforme às avaliações atuariais, se pode esperar realizar, visto que se torna indispensável obter uma renda que corresponda, na média pelo menos, às previsões atuariais, afim de não sobrecarregar a economia nacional com uma taxa de contribuições por demais elevada, isto é, com o ônus de "encargos sociais" contraproducente, em outras palavras: afim de não impor um financiamento excessivamente custoso e, até, insuportável da cobertura dos riscos e das necessidades sociais das gerações presentes e vindouras.

Evidentemente, as instituições encarregadas com a gestão administrativa do seguro social e às quais, por motivos óbvios, deve também caber a administração financeira dos seus fundos, somente em parte obedecem, nas operações de inversão das reservas a elas confiadas, às normas comerciais que regem a aplicação de capitais. A atuação dessas instituições sociais tem que corresponder a exigências legais diferentes e a finalidades econômicas dissemelhantes das pelas quais, p. ex., uma companhia de seguros privados se pode deixar guiar, em cujas preocupações a expectativa de lucros sobrepuja o aspecto social.

Não é possível estabelecer regras uniformes e imutáveis que determinassem, de uma vez para sempre e para todos os regimes de seguro social, a melhor forma de aplicação de reservas, visto a diferença profunda entre os sistemas técnicos do seguro nos vários Estados, as exigências variáveis nas diferentes épocas, e a diversidade da situação econômica, financeira e monetária de cada país. Todavia, a Repartição Internacional do Trabalho elaborou, em 1938, uma série de conclusões, tiradas da experiência das nações européias e americanas e que representam, sob forma resumida e concentrada, umas diretrizes gerais para a orientação da política de inversão dos capitais que as legislações nacionais e a prática das instituições de previdência poderiam, com vantagem, observar e seguir.

7. Entre as condições gerais exigidas para as inversões do seguro social figura, ao lado da in-

dispensável segurança e do necessário rendimento mínimo, a utilidade social e econômica. É, de fato, um dever dos administradores do seguro social de se enquadrarem, com a aplicação dos fundos, no processo econômico do país, de fomentar-lhe o progresso e de prestar-lhe o seu concurso. Uma ordenação da política inversionista do seguro social com os esforços análogos dos poderes públicos, salvaguardada a autonomia das instituições do seguro, poderá contribuir para a melhoria das condições de habitação, pela construção de casas e vilas operárias, para a melhoria das condições sanitárias, pela construção de hospitais, pelo financiamento de restaurantes populares, ou pela instalação de esgotos, como poderá também influenciar o rumo do desenvolvimento industrial, pela criação de novos meios de produção, substituindo-se à deficiência ou à ausência do capital privado.

Torna-se, evidentemente, neste caso, indicado que o próprio Estado assuma a garantia para tais inversões, afim de não prejudicar, com as aplicações sociais, a estabilidade do seguro social. Somente sob esta reserva poderá o seguro social, sem fugir a sua tarefa primordial e essencial, intervir no desenvolvimento das fontes de riqueza de determinada região, no fomento da produção complementar de certas utilidades, na ampliação dos meios de transportes, na construção de rodovias, etc., isto é, em financiamento que em primeiro lugar caberiam quer à iniciativa particular, quer à intervenção pública.

Mas também as formas, por assim dizer clássicas, da aplicação das reservas do seguro social devem, em uma época de profundas transformações econômicas e sociais e de generalizada instabilidade monetária, conseqüência esta da instabilidade política do mundo, ser cautelosamente examinadas, afim de evitar, na medida do possível, que uma desvalorização aniquile ou prejudique os direitos dos segurados sociais. Uma proporção adequada deve, pois, ser estabelecida entre as apólices do Estado ou de outros poderes públicos, os empréstimos hipotecários, e as obrigações comerciais e industriais, no grupo dos valores com renda fixa, e entre as ações comerciais e industriais, os imóveis de locação e as propriedades rurais ou imobiliárias em geral, no grupo dos valores com renda variável. Uma certa maleabilidade no emprêgo dos fundos impõe-se, e isto não apenas na prática inversionista como também nos próprios dispositivos legais.



Isto, por sua vez, justifica a descentralização da escolha das inversões, em favor da qual militam também muitos outros motivos, econômicos, administrativos, psicológicos e técnicos. A adaptação rápida às necessidades do momento, sem sacrificar a orientação uniforme, o interesse da intensificação do contacto entre as instituições profissionais e os vários ramos econômicos correspondentes, o fortalecimento do espírito de responsabilidade, a exclusão de um burocratismo demorado e improdutivo — tudo isto concorre para dar a preferência, como aliás, o legislador brasileiro mui acertadamente tem feito, à solução que prevalece também em inúmeros outros países e que encarrega da aplicação das reservas as próprias instituições de seguro social que servem os benefícios e arrecadam as contribuições.

As instituições de seguro social, dentro dos limites legais que não devem, entretanto, tolher-lhes a necessária liberdade de ação, inteiradas das necessidades econômicas locais e profissionais, poderão então, através da aplicação dos seus capitais, em harmonia com a política econômica, financeira e monetária do país, intervir, concientemente, na estrutura da economia nacional.

8. Mas as funções econômicas do seguro social ultrapassam os limites das soberanias nacionais. Repercutem na vida internacional e nas relações entre os povos.

Os sistemas de seguro social afetam as migrações internacionais, tanto da própria mão de obra como dos capitais. A falta de um regime de seguro social pode impedir ou retardar a imigração de trabalhadores vindos de países com uma legislação desenvolvida de seguro social, quer dizer, de países com um nível relativamente elevado de vida e cujos habitantes constituem via de regra os melhores contingentes de imigrantes.

A ausência de um seguro social reflete-se outrossim nas condições de competição nos mercados internacionais. A falta de uma legislação protetora do trabalho alivia o país de um ônus existente em outras terras, e coloca-o em condições de competição às quais povos socialmente mais evoluídos dificilmente podem opor barreiras. A desigualdade do amparo social repercute, inevitavelmente, numa desigualdade dos encargos que o amparo inelutavelmente implica. Esta desigualdade dos encargos se traduz, por sua vez, em diferenças, amiúde muito

importantes, do custo da produção. Como resultado, produz-se um "dumping" econômico e social por parte dos países que se negaram a assumir os chamados "encargos sociais". Mas como reflexo disto, os Estados socialmente mais avançados hesitam em adotar ou em melhorar medidas no campo do seguro social, enquanto os países competidores não fizerem o mesmo, retardando assim, por um receio, não injustificado, de desastrosas repercussões econômicas e financeiras dum avanço demasiadamente rápido, o progresso do seguro social, e aumentando, indireta e involuntariamente, a pressão social, interna e internacional, provocada pela estagnação ou pela insuficiência do amparo das massas populares.

Não é, pois, apenas por motivos humanitários e idealísticos, mas também econômicos, que os países progressistas desejam ser seguidos na sua legislação previdencial pelas demais Nações. É compreensível que, p. ex., o Brasil que, embora ainda país com uma economia fortemente determinada pela produção agrícola, não hesitou em estender aos trabalhadores do campo o regime de reparação de acidentes do trabalho — forma peculiar do seguro social —, tenha um interesse sério em ver que o seu exemplo seja seguido por outros grandes países do Continente que ainda não protegem o trabalho agrícola contra os acidentes profissionais e, destarte, descarregando o custo da produção do ônus correspondente, barateiam, nos mercados internacionais, os preços dessa produção.

O mesmo se dá com a proteção dispensada no Brasil com as aposentadorias de invalidez ou velhice em favor dos assalariados da indústria, do comércio ou dos transportes e que ainda não têm um equivalente num outro grande país vizinho, facilitando-lhe, em condições normais de competição, a conquista de mercados com os seus produtos industriais, ou comerciais, ou seus fretes, em detrimento dos interesses dos concorrentes brasileiros, obrigados a incluírem, nos cálculos da produção, a sobrecarga que representam as contribuições compulsórias aos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

No intuito de evitar as possibilidades de conflitos econômicos internacionais que facilmente poderiam, em continentes menos pacíficos, degenerar em lutas armadas, e afim de fomentar, com o desenvolvimento das instituições destinadas à proteção proletária, a paz no interior e nas relações



externas, os Estados concordaram na preparação, por um órgão permanente, composto de técnicos e especialistas qualificados, e na elaboração, por um congresso periódico formado de representantes dos governos, mas também das duas classes diretamente interessadas, de regras internacionais que estabelecessem um nível comum e um standard mínimo de amparo social e ao qual deveriam corresponder as legislações nacionais de todos os países. Tal homogeneização das legislações nacionais tende ao estabelecimento de uma certa unidade estrutural do seguro social de todos os regimes da qual deverá decorrer, necessariamente, um nivelamento mais equitativo dos encargos sociais e uma generalização das regras básicas de segurança social. As diretrizes fundamentais desta uniformização — do amparo e do seu custo — são consubstanciadas nas decisões da Conferência Internacional do Trabalho, podendo assumir não só a forma compulsória de convenções, como também a persuasória de recomendações. Evidentemente, maior relêvo jurídico cabe às “Convenções Internacionais do Trabalho”, adotadas sob os auspícios da Repartição Internacional do Trabalho, que fixam o desejável padrão geral dos regimes de seguro social, inspirando-se nos resultados das diferentes legislações de seguro, nas necessidades de proteção da população trabalhadora, e nas possibilidades econômicas e administrativas dos países mais ou menos evoluídos, bem como num ideal humanitário e pacifista que constitui motivo de justo orgulho para a política diplomática e econômica internacional das últimas décadas.

9. Para os planos de reconstrução do após guerra, na qual caberá ao Brasil um papel de extraordinário destaque, tanto do ponto de vista político — sendo um dos maiores países latinos e católicos do Mundo — como econômico — na sua qualidade de produtor da maior parte das utilidades básicas — a segurança social, e mais exatamente o seguro social, constituirão elementos fundamentais afim de alcançar — como o formulou uma recente Conferência Interamericana — “uma economia autêntica e racional dos recursos e valores humanos”.

E de fato, o seguro social é uma arma potente em prol da paz, social e política, nacional e internacional. A insegurança na convivência entre os povos não tem outro motivo se não a insegurança na vida dos habitantes de um país. O espectro lúgu-

bre da miséria que ameaça o operário que perde o emprego e não dispõe dos meios necessários para recuperar sua única fonte de renda, seja a sua capacidade de trabalho, tem sido amiúde o *leitmotiv* da propaganda subversiva que atenta contra os próprios alicerces da nossa civilização e de nossas instituições políticas. Os perigos do desespero ocasionado pela miséria que paira sobre os lares operários, caso não possa o chefe da família prover às necessidades essenciais à vida dos seus, são de indiscutível realidade e não devem ser subestimados nas suas conseqüências. Libertar os trabalhadores do sentimento de insegurança equivale a reforçar as condições de paz e de ordem social que, por sua vez, formam as pressuposições irrenunciáveis para o desenvolvimento econômico.

O pequeno sacrifício que, talvez, possam representar as contribuições para o seguro social — se sacrifício houver, tendo em conta as vantagens imediatas decorrentes do seguro para a própria classe patronal — e o ônus dos pretensos “encargos sociais” podem, de fato, ser comparados a um prêmio de seguro, mas de um seguro assumido com o fim de manter a ordem social. Não queremos com esta comparação incorrer no erro do materialismo histórico que vê na política social e no seguro social apenas “ópio para o povo”, uma migalha de calculada comiseração da sociedade capitalista. Mas não se pode negar que o seguro social é também um seguro da sociedade, baseada nos ideais da liberdade humana, da iniciativa individual, da independência econômica, da cooperação coletiva, contra as tendências de opressão, de estatização, de irresponsabilidade e de submissão que os totalitarismos estão preconizando.

O seguro social não é apenas um instrumento econômico. Mas entre as suas funções econômicas não é uma das menos relevantes a que, garantindo a mútua colaboração entre as classes sociais, afiança para a economia o ambiente de paz e de estabilidade, na esfera nacional como na internacional, sem o qual nunca houve nem haverá ordem e progresso.

10. Resumindo podemos, pois, constatar que o seguro social desempenha importantes funções econômicas, tanto na vida nacional como nas relações internacionais.

Entre as principais funções econômicas do seguro social inscrevem-se:



- a) a educação econômica do povo;
- b) o fomento do espírito econômico;
- c) o reforço do poder de consumo;
- d) o aumento indireto dos salários;
- e) a orientação racional do mercado do trabalho;
- f) o amparo do poder produtivo;
- g) a criação de novas oportunidades de trabalho;
- h) a melhoria do nível do emprego;
- i) a regulamentação da circulação monetária;
- j) a influência sobre o mercado financeiro;
- l) a ascendência sobre a taxa de juros;
- m) a substituição à deficiência ou ausência de iniciativas do capital privado;
- n) a cooperação financeira com os poderes públicos;
- o) o nivelamento na competição internacional;
- p) a garantia da estabilidade econômica e social;

- q) o estabelecimento das pressuposições para a segurança social da qual decorre a paz internacional, a liberdade política e a prosperidade econômica.

Para que o seguro social possa desempenhar, integralmente e sem prejuízo das suas demais finalidades, as suas funções econômicas, torna-se, conseqüentemente, necessário dar-lhe uma feição adequada quanto ao campo de aplicação; à estrutura dos benefícios em dinheiro e em natura; à administração; à aplicação das reservas.

Uma generalização da proteção dispensada pelo seguro social, um aumento do padrão dos benefícios em dinheiro, e uma intensificação dos benefícios em natura são, pois, assuntos que aparecem na maioria dos planos de reconstrução para o após guerra e que, sem dúvida, serão também cuidadosamente examinados, sob o aspecto das suas repercussões econômicas, pelo legislador brasileiro na sua preocupação, sempre viva, de aperfeiçoar, ainda mais, o regime de seguro social no País.



# AUTARQUIAS

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

*Técnico de Administração*

**S**OBRE autarquias muito se tem escrito no Brasil. Nas páginas da *Revista do Serviço Público* têm aparecido estudos vários, que versam a matéria dêste ou daquele ponto de vista.

Observa-se, porém, que os autores, ou fazem exaustiva e minuciosa exposição do assunto, examinando-o sob os mais diversificados aspectos, ou tratam dêle apenas incidentalmente, ao abordarem o tema principal a que se dedicam.

No primeiro caso, a própria abundância de pormenores e a necessária minudência doutrinária fazem com que não se possam abranger, em rápida e sintética visão panorâmica, os problemas vinculados ao conceito de autarquia, tornando, assim, a explanação interessante apenas para os entendidos, os técnicos, os doutrinadores.

No segundo caso, a falta de minúcias, o vislumbre do assunto sob determinado prisma e a conseqüente desproporção entre suas diferentes partes integrantes, subordinadas que foram ao tema principal, produzem no leitor certa ansiedade pelo conhecimento dos dados incompletos e não satisfazem, por isto mesmo, àqueles que desejam examinar a matéria em seus traços principais e característicos.

Exatamente para obviar aos inconvenientes apon-tados foi escrito o presente artigo, que visa, antes de tudo, fornecer aos estudiosos breve resumo dos elementos fundamentais do problema.

\* \* \*

E' cada vez maior o número dos problemas submetidos à consideração do Governo, mercê da industrialização e do tecnicismo que caracterizam a época hodierna, trazendo consigo entrechoques de interesses, que cumpre ao Poder Público harmonizar.

Como natural decorrência do desenvolvimento tecnológico resultante das grandes invenções e descobertas científicas do século passado, viu-se o Governo forçado a dilatar, cada vez mais, seu campo

de ação, para poder desempenhar, com eficácia, o seu objetivo precípua, a própria razão da sua existência: *servir ou proteger a população*.

Com efeito, incrementaram-se extraordinariamente as relações humanas, como resultado do grande consumo de utilidades a que todos, desde então, se habituaram. O conforto, conhecido apenas dos ricos, dos poderosos, e, mesmo assim, circunscrito a diversas limitações, determinadas pela impossibilidade técnica de proporcionar melhores condições de existência, passou a ser desfrutado com mais intensidade e por muito maior número de pessoas, já que seus elementos componentes se tornaram bem menos dispendiosos.

Para fazer face àquele freqüente consumo, causado pelo anseio novo de cada qual gozar, na proporção das suas posses, os benefícios da ciência e da técnica, desenvolveu-se o trabalho industrial e o comércio, facilitado êste por novos e mais baratos meios de transporte.

Daí o aparecimento de novas relações jurídicas e de complexos interesses em choque, que cumpre ao Estado, por intermédio do Governo e da Administração Pública, reger e harmonizar.

Para levar a cabo essa imperiosa necessidade, foi preciso ampliar a órbita da atividade administrativa, com a instituição de novos órgãos, que se incumbissem de setores ainda inexplorados pelo Poder Público.

Mister se fez, então, adotar um plano de ação, que se concretizasse em um processo de centralização ou de descentralização. Aquela consiste em reunir, num centro comum de poder ou de autoridade, as atribuições de mando ou de decisão nos negócios públicos, enfeixando, assim, numa só pessoa ou num só órgão, a autoridade e a responsabilidade; inversamente, esta indica a distribuição, mediante delegação de autoridade a diversas pessoas ou órgãos, da competência decisória ou de comando.

Dentre êsses dois processos, não é imprescindível, nem conveniente, escolher, de vez que cada um



se deve aplicar conforme as circunstâncias e de acôrdo com os elementos do problema que tenha de ser resolvido.

De modo geral, porém, foi estabelecido o princípio da centralização de direção e descentralização da execução. Assim, o Governo fixa as diretrizes políticas da ação administrativa, traça os planos para identificar e resolver os problemas nacionais; a Administração Pública executa as decisões do Governo e vela pelo seu fiel e exato cumprimento, por parte de todos os interessados

Um dos meios de levar a efeito a descentralização administrativa, isto é, de assegurar a execução de determinados serviços públicos conforme as diretrizes traçadas pelo Governo, foi a instituição das autarquias, que também se denominam órgãos para-estatais, significando com isso serem representantes do próprio Estado. Tais entidades são autônomas e, por delegação do Poder Público, exercem certas funções do Estado, em setores e nos limites por êste previamente fixados.

Constituem verdadeiros órgãos descentralizados da Administração Pública, com individualidade definida e personalidade jurídica peculiar.

Cumpra aqui assinalar que a Administração Pública poderá ser considerada em sentido lato ou restrito. Em sentido restrito ou usual compreende apenas as repartições públicas, ao passo que, em seu conceito mais amplo, abrange também as autarquias.

Por isto é que, para acentuar essa diferença, diz Erimá Carneiro que a Administração Pública se divide em Administração Direta — Repartições Estatais; e Administração Indireta — Repartições Para-estatais.

\* \* \*

Podem-se definir as autarquias como entidades que, criadas e tuteladas pelo Estado, têm personalidade jurídica própria, desempenham determinadas funções estatais e gozam de autonomia em tudo o que disser respeito aos seus negócios internos.

São, portanto, característicos das autarquias:

- 1.º — criação estatal;
- 2.º — personalidade jurídica (1);

(1) Alguns autores enunciam êste característico como — personalidade jurídica e *patrimonial*. Parece-nos supérfluo o acréscimo, visto como a personalidade jurídica já pressupõe a *patrimonial*.

3.º — tutela do Estado;

4.º — desempenho de função estatal, ou seja, prestação de serviço público determinado;

5.º — autonomia orgânica e econômica.

A criação estatal, ou legal, significa que todas as autarquias são criadas pelo Estado, mediante lei especial que lhes traça o âmbito de ação e estipula as suas atribuições.

A personalidade jurídica importa em serem as autarquias consideradas como pessoa jurídica de direito público, com patrimônio próprio. Podem, portanto, constituir-se em sujeito ativo e passivo de obrigações; podem, portanto, ser acionadas em juízo e defender-se por si, embora com a assistência do Estado, nas lides judiciárias.

Aliás, em virtude de não as haver incluído o Código Civil entre as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios), houve certa hesitação em classificar as autarquias sob êsse ponto de vista. Desapareceram, todavia, as dúvidas, pelo principal argumento de não estar ainda desenvolvido, entre nós, o estudo de tais entidades, na época da promulgação daquele Código. Desta maneira, a personalidade jurídica de direito público das autarquias é hoje ponto pacífico.

A assistência estatal nas lides judiciárias se traduz pelo auxílio prestado pelos órgãos próprios do Ministério Público e é um dos aspectos do 3.º característico — tutela do Estado — que também se manifesta não só pelo contrôle, especialmente de natureza econômica e financeira, exercido sobre as autarquias pelos órgãos próprios da Administração Pública, mas também pelo poder, que se reserva o Estado, de lhes retirar, mediante outra lei, a autonomia concedida.

O desempenho de função estatal significa que às autarquias competem atribuições peculiares do Estado ou, por outras palavras, que as funções de determinada autarquia seriam desempenhadas pelo próprio Estado, se êste não a houvesse criado.

Assim, cabe às autarquias a faculdade de exercer certos atos de *império*, peculiares ao Estado, o que lhes dá *poder coercitivo*, só a êste reconhecido. Exercem-no, porém, por delegação do Estado, isto é, agem em seu nome; assim, por exemplo, podem impor taxas, cobrar contribuições, ditar regulamentos obrigatórios para as pessoas a que se achem ligadas, etc.



A autonomia se reflete no fato de disporem as autarquias de organização e administração próprias, bem como de rendas suficientes para atender às suas despesas. Consiste, outrossim, em apresentarem, sempre, estrutura compatível com a natureza especializada das atribuições que lhes incumbem, e em não se subordinarem a órgão algum da Administração Pública, embora sofram o controle estatal.

\* \* \*

De todo o exposto se infere que as autarquias se diferenciam, nitidamente, das entidades privadas (empresas, companhias, sociedades) e, também, das repartições públicas, embora haja traços de semelhança entre umas e outras.

Assim é que se distinguem das entidades privadas principalmente porque :

- a) — são criadas pelo Estado ;
- b) — exercem função privativa do Estado, por delegação deste ;
- c) — dispõem, também por delegação do Estado, de poder coercitivo, exercendo, pois, atos de império ;
- d) — têm personalidade jurídica de direito público ;
- e) — dispõem de assistência do Estado nas lides judiciárias ;
- f) — não têm intuito de auferir lucros como resultado das suas atividades ;
- g) — o Estado contribue, em alguns casos, para a constituição do seu patrimônio.

Por outro lado, assemelham-se as autarquias às entidades privadas porque :

- a) — têm independência econômica ;
- b) — dispõem de autonomia orgânica ;
- c) — são capazes de se constituir como sujeito ativo e passivo de obrigações.

Do mesmo modo, as autarquias não se confundem com as repartições públicas, visto como :

- a) — têm personalidade jurídica própria ;
- b) — dispõem de autonomia na gestão de seus negócios internos e de independência econômica ;
- c) — não se subordinam a qualquer outro órgão da Administração Pública ;
- d) — têm patrimônio próprio.

Em compensação, as autarquias e as repartições públicas têm traços comuns, como sejam :

- a) — desempenham serviço público ;
- b) — não têm intuito de lucro ;
- c) — são criadas, ou extintas, mediante lei.

\* \* \*

Em nosso regime administrativo, já são bastante variadas as espécies de autarquias, destinadas à prestação de serviços públicos, substituindo a Administração em assuntos que, pela sua complexidade e especialização, não se enquadram, perfeitamente, nas atribuições de qualquer dos órgãos administrativos, incapazes de, por si sós, atenderem a todos os aspectos de determinado problema.

Com efeito, há certos assuntos de interesse público, exigindo harmoniosa e racional solução de conjunto, que escapam, pela complexidade de que se revestem, à competência isolada de qualquer dos órgãos da Administração Pública. Estes só poderiam oferecer solução parcial, a um ou alguns problemas ou aspectos de problema, conforme o ramo de atividades a que se dedicam.

Eis porque certas funções do Estado, complexas e multiformes, são confiadas a entes autônomos, descentralizados, capazes de atenderem aos problemas urgentes, em todos os seus aspectos, imprimindo-lhes orientação uniforme e racional.

Essa descentralização se pode processar em sentido político ou em sentido administrativo. Daí a classificação das autarquias em *territoriais* e *institucionais*, sendo certo que, quando se fala em autarquias, simplesmente, subentendem-se as institucionais.

Autarquias territoriais são as que exercem atividades gerais, de caráter administrativo, em determinado território e no que diz respeito ao seu peculiar interesse. Tais são os Estados e os Municípios. Os Territórios (Acre, Ponta-Porã, etc.), convém notar, não são autarquias, visto carecerem de autonomia administrativa.

Autarquias institucionais — ou, simplesmente, autarquias — são as que exercem funções específicas, vinculadas aos fins para que foram criadas, e cuja jurisdição, salvo quando é de natureza local a sua finalidade, tem por limite territorial o do próprio país.

Dentre outros critérios, classificam-se as autarquias institucionais em :



- a) — econômicas ;
- b) — industriais ;
- c) — corporativas ;
- d) — de previdência social.

As econômicas são as que visam ao incremento ou à fiscalização da economia ou da produção nacional, como o Instituto do Açúcar e do Alcool e o Instituto Nacional do Mate, tutelados pelo Ministério da Agricultura; os Institutos Nacionais do Sal e do Pinho, tutelados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o Departamento Nacional do Café e as Caixas Econômicas Federais, pelo Ministério da Fazenda.

As autarquias industriais são aquelas que têm por fim prestar serviços diretamente ao público em geral, mediante a exploração de serviços industriais quasi sempre referentes a transportes, cobrando retribuição justa que não dê margem a lucro. Tais são a Estrada de Ferro Central do Brasil, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, o Serviço de Navegação da Bacia do Prata, o Lóide Brasileiro, tutelados pelo Ministério da Viação e Obras Públicas.

As autarquias de previdência social são as criadas para fiscalizar e estudar normas tendentes à regulamentação de certas profissões e que se constituem como verdadeiras corporações. A esta categoria pertencem a Ordem dos Advogados do Brasil

e o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, tutelados, respectivamente, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores e pelo do Trabalho, Indústria e Comércio.

As autarquias corporativas são as que se destinam com a finalidade precípua de amparar o trabalhador nacional e suas famílias, contra as contingências do futuro, concedendo-lhes, entre outros benefícios, auxílio pecuniário por invalidez (aposentadoria), por morte (pensão à família), etc.. Entre estas se incluem as Caixas e os Institutos de Aposentadoria e Pensões, tutelados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

\* \* \*

Eis aí, em linhas gerais, o que entendemos por autarquias. Cumpre, porém, proclamar que há grande divergência de opiniões sôbre o assunto. Alguns, por exemplo, não aceitam que sejam sinônimas as expressões — autarquia e entidade para-estatal; outros classificam tais órgãos de modo bem diverso do que adotamos.

Tais discordâncias se explicam pelo fato de ser relativamente recente o estudo das autarquias em nosso direito, de forma que seu conceito, sua classificação, seu enquadramento jurídico, enfim, ainda não se cristalizou, o que esperamos se verifique em breve, através de doutos e proficientes ensinamentos dos mais renomados autores.



# Importância social da investigação científica

WALTER OSWALDO CRUZ

*Chefe da Secção de Hematologia do Instituto  
Oswaldo Cruz*

*(Conferência realizada no auditório do Palácio da Fazenda, em 14 de dezembro de 1943, a convite da Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público).*

A PRESENTE conferência foi pronunciada na Faculdade de Medicina de Montevideu e no Colégio Livre de Estudos Superiores de Rosário e Buenos Aires. Foi ela, entretanto, preparada, visando o homem público do Brasil, especialmente a vós, responsáveis pelo bom andamento administrativo das repartições governamentais. A generosa aceitação desta palestra nas Repúblicas do Sul encorajou-me a vos apresentá-la sem retoques. Trata-se de simples esboço do assunto, visa salientar o valor da ciência pura como origem de tôdas as realizações técnicas; não constitue de modo algum, coletânea de propostas salvadoras, ou sutil reforma, inculcando miraculosamente novas forças ao trabalho científico.

Renovar, impulsionar, arejar os ambientes de pesquisa pura no Brasil é um problema maduro. Isto feito, preparado o terreno, não tardarão novamente a aparecer aqueles homens formadores de escola e disseminadores de técnicos por todo o país. Para isto precisamos, de início, estar de acôrdo quanto à importância sem igual da ciência pura, em tôda a evolução social.

O que ides ouvir, não o escrevi como coisa própria; se encontrardes idéias vossas, meus colegas, tanto melhor, pois meu fim foi fazer obra coletiva, uma síntese das aspirações dos de minha classe profissional. Pessoalmente, qualifico minha presença entre vós, como um dever difícil de cumprir, porque muito fora de seu campo está um homem de laboratório falando em público, mesmo vindo unicamente pedir auxílio para o trabalho daqueles que, entre nós, ainda teimam em fazer a ciência.

Muito difícil me foi encontrar argumentos e fatos para constituir esta dissertação. Se por um lado não me sinto bastante maduro para tratar

de assunto tão geral, por outro, demonstrar a importância social da ciência parece-me lugar comum de tal natureza como se vos viesse provar a esfericidade da terra ou outro fenômeno de igual evidência. De fato, o que vos direi é mais que conhecido a todos os investigadores, mas não o sabe a maioria dentre a classe governante, dentre aqueles cujos recursos particulares poderiam auxiliar o desenvolvimento da ciência, e seguramente não o sabe o público em geral.

A presente conferência não constitue um todo metódico sôbre a questão, mas apenas focaliza superficialmente os seguintes pontos: sugestões sôbre temas de propaganda científica; ciência pura e suas relações com a técnica; características do método científico; papel da ciência na interrelação entre os homens; e, finalmente, a contribuição da ciência na evolução do homem.

## I — DA PROPAGANDA CIENTÍFICA

A propaganda é necessária aos países onde a ciência é ainda incipiente, ou cujo desenvolvimento é recente, porque neles a investigação é considerada simplesmente como um oneroso luxo. Tão falsa significação da ciência no desenvolvimento social reflete-se em apôio insuficiente por parte dos administradores, e em desinteresse dos abastados em auxiliá-la financeiramente. Para o leigo, o pesquisador é personalidade bizarra e algo extravagante, misteriosamente ocupado com micróbios e complicada aparelhagem de experimentação.

Deixai-me aproveitar esta oportunidade, para sair dos moldes rígidos do raciocínio científico e vos apresentar uma interpretação mais ou menos gratuita, sôbre a causa desta falsa apreciação da ciência. Um dos característicos princi-



país do homem primitivo é seu temor à natureza; é o medo do ignorante que impele o selvagem a adorar seu Deus Trovão ou deificar outros fenômenos naturais. Com a civilização, foi este temor transferido aos que se aproximavam do mundo exterior para elucidá-lo. Movidos por este espírito, os homens da Idade Média perseguiram os alquimistas — estes empíricos pesquisadores da natureza — e ainda homens esclarecidos como Giordano Bruno e mesmo investigadores clássicos como Galileu. Atualmente, este primitivo pavor se encontra transfigurado, em virtude de novo conceito, popularizado depois dos surpreendentes e magníficos achados da ciência moderna. Pressupõe-se para o sucesso de um investigador que nele tremule a flama do gênio. Por isso, hoje, a antiga atitude hostil transformou-se em incolor respeito, considerando o público, o pesquisador de nomeada, como um talento a ser venerado.

Nos países industriais, onde já perceberam ser a ciência a fonte das realizações técnicas, esta conferência seria inoportuna; entretanto, nos países sul-americanos, fazer propaganda da ciência é premente necessidade. E' indispensável que se retire o mistério em torno do cientista. E' indispensável esclarecer o método pelo qual o investigador chega a seu fim, expondo ao público suas dificuldades e as características do seu trabalho. Muito importante é que o público saiba não ser o laboratório, lúgubres retortas fumegantes e líquidos de cristalina beleza, mas sim, como prosaicamente o disse Claude Bernard, "a cozinha da ciência". Fugí dos laboratórios muito limpos e bem dispostos, porque aí, não se fabrica a ciência. Os achados importantes raramente provêm de uma concepção genial, e mesmo nesse caso, a idéia nova só aparece àquele que muito trabalhou no problema, muito se preocupando com o mesmo. E' elaboração sub-consciente de assunto digerido durante largo tempo. A marca do dileitante é sua devoção ao gênio da ciência. Elegem a imaginação como centro do método científico. As teorias do principiante saem do bico de sua pena, fáceis, precisas, harmônicas. Nos primeiros anos de um pesquisador novo, há um contínuo processo de renovação do seu espírito. A prática rapidamente se encarregará de lhe mostrar que suas noções sobre ciência são inadequadas. Aprenderá que o método científico, descrito por Bacon, tem pouco das generalidades apresen-

tadas; há muito mais de trabalho manual, sempre indigno de aparecer em teorizações. Não vos quero aqui apresentar a ciência como simples obra das mãos, e o pesquisador como um maquinismo, mas, sendo a ciência apenas uma atividade humana, terá o trabalho que contribuir, com a maior parte, na colheita de seus frutos. A ciência é constituída por um sistema, no qual o trabalho rotineiro, uma intuição analítica especial e o dom de bem interpretar os fatos devem estar sempre em conveniente equilíbrio entre si.

Permiti-me repetir: não esperemos tipos geniais para a construção da ciência de amanhã, porque para isso se necessita principalmente de trabalho, e se considerarmos a tese de que gênio é suor, então a ciência será: trabalho e mais trabalho. Nas ciências biológicas experimentais, contribuem os animais com muito sangue e muita viscera, e o homem unicamente com salpicos de gênio. O investigador não é senão um técnico especializado, e como tal, necessita de convenientes meios de produção, uma assegurada subsistência, e de lugar bem definido na estrutura social de seu país. Não respeitemos o cientista, ajudemo-lo.

O conhecido imunologista Bordet, interpellado como chegara a tão brilhantes resultados, respondeu: "Seria vos contar uma seqüência quase infundável de erros, de decepções e delusões, para finalmente, não raras vezes por simples acaso, alcançar resultado positivo".

Muito mal escolhida foi, sem dúvida, aquela referência de uma maçã sobre a cabeça de Newton, como desencadeadora da descoberta da lei do movimento planetário. Parece esta imagem querer ressaltar a importância de um acontecimento acidental na descoberta desta lei. Entretanto, o fundamental foi o trabalho de anos, a que Newton se dedicara, na elaboração dos resultados culminados por sua descoberta. Milhares de maçãs já haviam caído nas cabeças de milhares de homens, sem nenhum resultado apreciável; e mesmo que essa histórica maçã não se houvesse desprendido, mais cedo ou mais tarde a lei da gravitação seria por Newton formulada. Este exemplo pode ser mal interpretado: quantos falsos pesquisadores há à espera de que se lhes caia esta miraculosa maçã.

Nada de misterioso nem de romântico tem a ciência; é um trabalho, um método especial, uma rotina e interpretações precisas. Em torno



dêste tema, creio, devem girar os esforços da propaganda. No trabalho científico, tôda sorte de dificuldades naturais está à espera do pesquisador. Para resolvê-las deve concentrar seus melhores esforços. Não vos limiteis a respeitar o cientista, ajudai-o.

## II — CARACTERÍSTICAS DA CIÊNCIA PURA E SUAS RELAÇÕES COM A TÉCNICA

Quando falamos em ciência, automaticamente imaginamos um repositório de conhecimentos, uma sorte de estabelecimento bancário, onde os contramestres fôssem retirar aquisições necessárias a seus trabalhos técnicos. Seria, talvez, um conjunto de livros, onde se encontrassem descritas as descobertas dos pesquisadores do passado. Seria a ciência alguma coisa fora do homem, uma parte integrante do mundo exterior. A ciência, entretanto, não é senão uma progressiva transformação do próprio homem. A ciência é eminentemente interior, estritamente cerebral. Muito mais verdade há em se dizer que o homem dá leis à natureza, que a natureza, leis ao homem.

A completa realização de um problema investigado é expressá-lo na forma de uma lei científica. Uma lei científica não é senão a construção de um determinado sistema na mente do homem, à custa de material proveniente de sua experiência passada e acumulada, dos mais diversos setores de sua atividade. A lei de mútua aceleração, regendo o movimento dos planetas, existe para o homem e só para êle. Outro animal não a perceberia, pois não possui a experiência adequada para interpretá-la, ou melhor, para fazer dela uso conveniente. Assim, Newton não descobriu a lei da gravitação. Newton a criou. Poder-se-ia dizer que antes de Newton os planetas e seus movimentos não eram regidos por esta lei, porque a lei não foi senão a descoberta de uma interrelação entre o movimento dos planetas e a milenar experiência humana.

A aquisição de um conhecimento novo tem para o homem características peculiares. Constitue capital inexaurível, de lucro constante e eterno. Sua força potencial criadora, longe de diminuir, aumenta, ao contrário, com o tempo, à medida que novas observações vão sendo catalogadas, nos diversos campos de investigação humana. A conservação dêsse material não necessita nenhum trabalho especial. A aplicação prática de uma descoberta pode pacientemente es-

perar anos, sem que seu valor útil esteja diminuído. Gregório Mendel descobriu leis, que se aplicaram vinte anos depois de sua morte, e, provávelmente, tem a ciência numerosos outros achados no seu arquivo, à espera de oportunidade de se entrosar com fenômenos a serem estudados. A êste repositório de conhecimentos, sem aplicação imediata, chamamos ciência pura. A ciência pura é a matriz de tôdas as realizações técnicas do homem. O verdadeiro pesquisador produz diretamente para a ciência pura, e, quando verifica conhecimentos imediatamente aplicáveis, geralmente o faz como um sub-produto de seu trabalho essencial.

Fazer ciência pura é semear no escuro. E no escuro semeava Mendel as suas ervilhas, em relação aos fatos depois descobertos e elucidados por suas leis. Provávelmente nem de nome conhecia êsse monge as entidades mórbidas do homem, hemofilia e braquidactilia, como também nunca poderia imaginar das estupendas realizações da agricultura moderna, baseadas nos conhecimentos da genética por êle fundada. Não supôs Maxwell que sua teoria eletromagnética da luz viesse auxiliar decisivamente a Hertz e depois a Marconi na descoberta da rádio transmissão. Nem Whipple, quando administrava figado nas suas experiências em cães, imaginou a possibilidade, evidenciada por Minot, da cura da anemia perniciosa, doença, até então, fatal ao homem. As discussões escolásticas sôbre geração expontânea, magistralmente decididas pelas experiências de Pasteur, deram nascimento a tôda a bacteriologia, da qual êle mesmo não chegou a conhecer senão parte mínima. Como consequência da lei de gravitação, Le Verrier previu exatamente o lugar no espaço que deveria ocupar o planeta Netuno, além da órbita de Urano. Não sabia Einstein, no início de suas aquisições sôbre a relatividade dos fenômenos, que iria trazer uma explicação nas discrepâncias assinaladas no movimento perihélio de Mercúrio. Domagk, experimentando sulfanilamida e seus derivados sôbre o desenvolvimento de culturas bacterianas, não imaginaria ter encontrado agente quimioterápico seguro na cura da pneumonia e outras infecções. Landsteiner, verificando comportamento imunológico do sangue humano, não cogitava da aplicabilidade dêstes seus estudos na transfusão sanguínea, recurso de importância tão essencial na medicina de urgência moderna. Foram os conhecimentos teóricos sôbre



combustão e as leis termodinâmicas sobre a degradação do calor que determinaram a idéia geral de construção, e depois, o melhoramento do motor à explosão, agente de quase todos os meios de transporte moderno. A análise espectroscópica das estrelas, apesar da afirmação de Comte, de que a astronomia era ciência morta para os homens, revelou a existência de um corpo novo — o hélio. Bertold, cêrca de 1850, jamais supusera, na sua experiência de transplantação de testículo, haver fundado a Endocrinologia moderna, especialidade que eludiu a etiologia de diversas doenças, de numerosos quadros sintomáticos e, ainda, fenômenos fisiológicos fundamentais, como o ciclo menstrual, lactação e outros.

Demonstrativo do processo pelo qual a ciência pura armazena conhecimentos, para depois fecundar inesperadamente os mais variados problemas, é o caso do matemático francês Evaristo Galois. Morreu em 1832, com apenas 21 anos de idade, após produzir uma abstrata teoria matemática sobre agrupamentos de pontos materiais. Sua teoria, de nenhuma utilidade imediata, foi completamente despercebida de seus contemporâneos, e a memória de Evaristo Galois colocada simplesmente na vala comum. Cêrca de 60 anos depois, o matemático alemão Schoenflies e o russo Fedorew interessaram-se em conhecer qual o número de redes possíveis para edificar um cristal, se se considerasse êste como um entremeado de pontos materiais, representados pelas moléculas e átomos. Exumando a teoria de grupos de Galois, verificaram existir 230 semelhantes redes. Esta aquisição teve importantíssimo valor prático quando Laue, em 1912, descobriu a interferência dos raios X ao atravessarem um cristal, fenômeno que diretamente evidenciou uma estrutura em rede dos elementos constituintes dêste corpo.

Não vos cansarei com novas provas, infundável seria exemplificar, pois sabemos que tôdas as realizações técnicas dependem sempre de trabalhos executados dentro da idéia de uma pesquisa pura.

Não só o homem como individuo usufrue de conhecimentos da ciência pura, mas também as Nações, especialmente nos períodos críticos de suas histórias, quando só podem se defender com êxito por organizações militares de ordem técnica, baseada nos conhecimentos científicos.

A riqueza de uma Nação faz a ciência pura. Que significaria para o homem das cavernas morar

ao lado de pedras negras — o carvão — senão um desagradável aborrecimento? E para os índios nas planícies norte-americanas, um lamaçal de óleo, senão mais um lugar a ser contornado? E para os romanos, que evitaram a proximidade de semelhantes lamaçais, nos campos da antiga Rumânia, riquezas em volta das quais giram agora, nesses mesmos locais, as ações da guerra moderna? E quando chegar ao arquivo da ciência pura — porque fatalmente chegará — a técnica de aproveitar-se a energia intra-atômica? Cada grão de areia encerrará uma fortuna, desaparecendo o valor da matéria prima combustível. O homem terá, então, ao alcance de sua mão, energia tão fácil como a que retira do ar de seus pulmões cada minuto.

### III — MATERIAL E MEIOS DE CONSTRUÇÃO DA CIÊNCIA PURA

Num ponto de vista técnico, trataremos, em continuação, dos fatos que constituem a ciência, particularizando os métodos utilizados e, a seguir, as características pessoais e profissionais dos homens ocupados nessa classe de trabalho.

A matéria prima da ciência é a natureza. A matéria da superfície da terra, do seu interior, os líquidos, os gases, as rochas, a vida das plantas e dos animais, a matéria dos astros, dos planetas, a matéria das nebulosas distantes. E' a energia em tôdas as suas formas: a luz, o calor, a eletricidade, energia potencial das quedas d'água, energia armazenada dentro da matéria, enfim, tôdas as formas de energia que chegam aos nossos sentidos, diretamente ou através de aparelhos receptores apropriados. A contribuição de cada povo para o manancial da ciência é proporcional à necessidade e aos meios de estudar seus próprios problemas, cada qual de acôrdo com a maior facilidade em colher o material a ser trabalhado.

Quando um govêrno sul-americano fomenta a indústria — contrariando aquela suspeita afirmação de que certos países são naturalmente agrícolas — torna-se clara a necessidade premente de técnicos especializados. Um técnico investigador não é coisa que se improvise. E' especialidade que necessita anos de uma contínua focalização do espírito para os assuntos da ciência. Uma consciência estritamente objetiva é tão indispensável quanto instrumentos de trabalho, e não é fácil adquirir-se esta sutil arma de poder.

Meditai, se só as nações fortes podem fazer a ciência, ou se é a ciência que as torna fortes — porque ser forte é ser objetivo.



Não há saúde, instrução ou força criativa, nem mesmo a simples possibilidade de assimilar velhas técnicas e conhecimentos, sem a existência de uma prévia estrutura mental, conseguida através de educação dirigida e forjada no trabalho científico cotidiano. Este tipo de trabalho só se executa em institutos altamente especializados, cuja organização tem características excepcionais, quando comparados a outras repartições de trabalho usual ou rotineiro. Este é o ambiente propício à formação do espírito científico. Regulamentação, facilitando o exercício da árdua tarefa de descobrir, é medida indispensável à criação dêsse espírito, pois só no trabalho de uma pesquisa pura adquire o homem o hábito de objetivar. Significa progredir, reconhecer que técnicos especializados, ciência aplicada, enfim a realização da coisa prática, provêm exclusivamente do cultivo da ciência pura.

O método usado pela ciência pura é o que mais a caracteriza; dá-lhe a unidade e a faz diferir de todas as outras manifestações humanas. Darei a palavra a Pearson, quando diz: "A finalidade e o método da ciência moderna resumem-se, em essência, na classificação dos fatos e na formação de conceitos absolutos, baseados nesta classificação — conceitos estes que devem ser independentes de idiosincrasias individuais. O homem de ciência tem acima de tudo o dever de se eliminar nas suas apreciações e, assim, produzir um argumento verdadeiro, não só para si próprio como para todos os outros indivíduos".

A finalidade do método científico é, pois, descrever seqüências e classificar os fatos, e assim procurar harmonizar a experiência passada do homem com o mundo exterior. Uma aquisição científica é uma sorte de esboço, ou melhor, uma condensação esquematizada das percepções recebidas do exterior. A harmonia dos fatos que se passam na natureza não é predicado a ser encontrado fora do homem, mas provém da estrutura harmônica do cérebro, adquirida pelo armazenamento sistemático e classificação cuidadosa da experiência passada, fluída através do crivo padrão do método científico. A harmonia do universo está, pois, no espírito do homem. A sensação de ordem sugerida pelo disciplinado movimento dos planetas e a periodicidade de certos fenômenos biológicos está, sobretudo, na capacidade da mente do homem de discernir seqüências no tempo e no espaço.

A unidade de método científico, condição *sine qua non* para construção da ciência, produz

nos profissionais que dela se ocupam, uma identidade mental, verdadeiramente notável, se considerarmos as diferenças raciais de língua, de educação e de conceito da vida em geral. Portanto, quando nos referirmos a seguir ao pesquisador, fa-lo-emos em relação a um homem mentalmente uniforme em todas as partes do globo. São homens que trabalham e raciocinam através de um mesmo método, perseguindo uma idêntica finalidade.

Os meros cumpridores do dever jamais resolverão os problemas que a natureza apresenta ao homem. E' absolutamente essencial que o pesquisador se preocupe com o assunto estudado, tornando-o o único objeto de suas cogitações. O verdadeiro pesquisador nunca trabalha, unicamente, quando no laboratório. Trabalha todas as horas, com a consciência atenta ao seu problema durante a vigília, a subconsciência fermentando interpretações e idéias, durante o sono. Reconhece-se o homem de ciência por sua emoção diante de resultados importantes. Desconfiai dos frios de espírito, porque estes não compreenderam a profunda significação humana de seu trabalho.

A nosso ver, porém, a mais importante característica de um bom pesquisador é sua resistência à adversidade. Com isso, quero me referir à capacidade de suportar resultados em desacôrdo com hipóteses que anteriormente formulara, sem procurar transfigurar os fatos e sem que estas decepções, por mais freqüentes sejam, constituam fontes de desânimo.

Aspecto muito comum entre os investigadores é sua atitude mental diante do trabalho. Este toma mais a forma de passatempo, que de dever, sendo o lugar mais agradável para o pesquisador, o seu laboratório. O trabalho "full-time" é natural ao investigador, indispensável para o bom andamento da pesquisa; o homem de Estado quando o institue, valoriza a ciência, o que equivale a valorizar o seu país.

Não nos esqueçamos de que a ciência se constrói tanto com as mãos quanto com o cérebro. A habilidade manual, portanto, é um requisito indispensável. Um certo dom de seguir o rastro, no desenvolvimento de uma pesquisa, constitui, por apressar o resultado almejado, fator importante de economia no trabalho.

O homem mais pernicioso no jardim da ciência é aquele sem conceito de responsabilidade nos resultados que apresenta. Um forjador de resultados



desperdiça as energias dos pesquisadores de seu ramo. Em cada trabalho publicado, está em jogo a responsabilidade profissional do investigador. Saber manter este patrimônio intacto é um dever evidente. Os maus pesquisadores desprestigiam uma instituição, e as revistas nas quais publicam os seus trabalhos; com isso, acarretam um desprestígio relativo aos seus colegas, pela condenação injusta, embora automática, da instituição a que pertencem e das revistas em que colaboram. Os maus que se afastem deste jardim sem grades; aqueles que se aproveitam da dificuldade natural de se construir a ciência, para acobertar ócio e lucrar remuneração indevida, maculam a mais pura das aspirações humanas — a de melhorar. Senão, coloquemos grades no jardim da ciência pela seleção cuidadosa dos seus elementos. Entretanto, não esqueçamos que seleção é processo de duplo gume: mal executada, esteriliza uma instituição; mal organizada, impede ao verdadeiro pesquisador atingir os meios de produção. Os métodos de seleção devem ser tais que possam indicar os citados característicos do bom investigador. Como ressalta claramente da enumeração dos mesmos, de modo geral, só um continuado contacto com os candidatos poderá permitir as verificações indispensáveis. Por uma seleção rápida, mediante provas agudas, não se poderá jamais obter bons investigadores.

Quais as condições de trabalho consideradas ótimas para a investigação científica? Outro conceito muito vulgarizado sobre a ciência afirma poder a mesma se desenvolver em ambiente miserável. Citam-se exemplos dessa possibilidade. Não são, sem dúvida alguma, senão exceções, pois só em condições muito particulares pode um pesquisador contribuir para o enriquecimento dos conhecimentos humanos, num ambiente de miséria ou mesmo de recursos simplesmente deficientes. O argumento de que a abundância de material não faz a ciência é simples lugar comum, porque, como expusemos, a ciência só nasce pela inter-ação de numerosos elementos, um dos quais é o pesquisador convenientemente dotado. A presença de material adequado é certamente um degrau indispensável. Muito mais importante que geralmente considerada é a aquisição, por processo rápido e fácil, de material de rotina, deste material usado cada dia e variável de acordo com o tipo de experiência. Uma falha de organização no departamento de compras de um Instituto poderá determinar um retardamento acentuado de seus trabalhos, ou mesmo sua paralisação completa. Em medicina experimental,

os animais de experiência não esperam por complicações burocráticas, e a morte prematura de um desses bichos pode ocasionar a perda de dias e dias de trabalho penoso.

Uma grande economia de tempo, conseqüentemente de verba, adquiriu a ciência moderna com a instituição de equipes de trabalho. O pesquisador isolado faz parte da era do artesanato na ciência. A ciência moderna caminha, a passos largos, para a organização típica de fábricas, nas quais o trabalho é economicamente dividido entre muitos. Esta é característica essencial a ser considerada nos métodos de seleção. A seleção não necessita escolher pesquisadores completos, porém, unicamente, pesquisadores de diferentes aptidões. Serve para a ciência moderna todo aquele que possuir desenvolvida uma das qualidades do verdadeiro pesquisador. Incluído em uma equipe bem constituída, produzirá satisfatoriamente como um complemento das atividades de seus colegas de trabalho.

A criação relativamente recente do pesquisador como um profissional trouxe ao Estado um problema novo. Sem dúvida alguma, esta classe de funcionários é aplicação das mais arriscadas para o capital de uma nação — ou produz grandes lucros ou grandes perdas. A ciência, assim como qualquer máquina, necessita, para seu perfeito funcionamento, harmonia entre todas as suas partes constituintes. É, pois, do interesse da administração zelar cuidadosamente por todas essas partes, evitando que simples detalhe ocasione a paralisação total do conjunto.

#### IV — A CIÊNCIA COMO FATOR DE APROXIMAÇÃO ENTRE OS HOMENS

Como fator de cooperação entre os povos, tem a ciência um lugar sem par. Ouvi há tempos a imagem representando a amizade entre os homens, como a união natural entre polígonos semelhantes. É necessário haver qualquer coisa de comum, para atrair os homens entre si, e a ciência, com seu método unificado e sua finalidade bem delimitada, provoca sólida união de classe, entre os pesquisadores dos diversos países. A condição mais ou menos semelhante dos homens em face da natureza aparece com clareza ao contacto de coisas científicas. Fica bem nítida no campo da ciência a noção de mútuo respeito e interdependência, o reconhecimento da capacidade de outrem, pela possibili-



dade sempre latente de produzir o trabalho científico resultados de alta importância humana.

A capacidade de dominar o método científico deveria ser vulgarizada como meio normal de educação, trazendo, como consequência útil, comportamento social de um nível superior. A imaginação disciplinada, consequência do método científico, daria ao cidadão médio uma percepção mais clara dos fenômenos sociais, e faria de cada um, elemento mais conciente na vida de uma Nação. Membros de uma sociedade, aos quais fôssem inculcadas, desde a infância, as características do método científico, mais facilmente aprenderiam novos conceitos e mais rapidamente utilizariam novas descobertas. Sem superstições, adotariam discreta e nobre atitude diante do ignorado. Suportar cientificamente a ignorância é um predicado humano de extrema utilidade. Não recorrer ao uso falso de paliativos robustece a mente do homem, dá-lhe força e o excita a penetrar no desconhecido. A ciência nos ensina a ser agnósticos, e assim, nos impõe uma atitude mental particular diante do mistério.

#### V — O PAPEL DA CIÊNCIA NA EVOLUÇÃO DO HOMEM

Abordarei o último assunto da presente conferência, sobre a significação da ciência como agente evolutivo das gerações futuras. Autores ingleses contam-nos que tribus primitivas da Melanésia e da Austrália Central ainda desconhecem por completo as causas da reprodução humana. Não relacionam, de maneira alguma, o ato sexual e a gravidez, interpretando o fenômeno da gestação como consequência de passagens das mulheres por baixo de determinadas palmeiras ou após alimentação com certos frutos. Como consequência, o direito paterno não existe na ética desses povos, não sendo, neste conceito elementar, o macho necessário para a perpetuidade da espécie. Essa espantosa ignorância do homem ainda existe, entretanto, na interpretação de outras suas atividades. Porque, na verdade, a maioria dos homens civilizados vai progredindo, sem seguramente conhecer a causa deste contínuo melhorar. O homem médio ainda ignora ser a ciência o motor da sua evolução, de seu conforto, enfim, de seu padrão de vida.

Segundo os conhecimentos da genética moderna, a evolução dos seres vivos se processa por modificações repentinas de sua estrutura e funções. Modificações ainda incompreensíveis no seu plasma

germinal — mutações segundo os geneticistas — determinam e perpetuam, através da herança, alterações orgânicas no indivíduo adulto. Sem nenhum fim, ao puro acaso, sobrevêm estas mutações; umas inferiorizando, dentro de seu ambiente de vida, os indivíduos atingidos, outras, melhorando-os e tornando-os mais aptos que seus co-irmãos normais, na luta pela existência. Assim, vai o ambiente selecionando, naturalmente, esses indivíduos possuidores de mutações felizes, eliminando aqueles, agora relativamente fracos. Assim evoluíram e assim continuam evoluindo as plantas e os animais. O homem, entretanto, adquiriu diferente processo evolutivo. Nêle se processaram mutações de uma tal índole, que o permitiram evoluir independentemente de novas modificações fisiológicas, impulsionadoras do processo. As mutações responsáveis pela palavra articulada, as mutações responsáveis pelo raciocínio e pela memória, deram ao homem a possibilidade de arar e semear a sua mente, com observações do mundo exterior, de tal modo catalogadas numa seqüência de causa e efeito, que o permitiram prever e, até um certo grau, controlar os fenômenos naturais.

O homem da rua desconhece que em cada instituto de investigação científica há um útero da vida de amanhã. Também não é raro aquele homem de Estado, que percorrendo uma instituição de ciência pura, perguntou ao finalizar a sua visita: "Tudo muito interessante, mas para que serve isto?" Pergunta mais sincera que ignorante. A verdade é: não se demonstra nas bancas escolares a enorme significação da ciência, ao ponto de se ter sempre presente sua ação toda poderosa. Lembrome bem de que, em meus primeiros contactos com um instituto de medicina experimental, achava-me na mesma ignorância que o referido administrador. Não tive a sinceridade de perguntar, e a resposta foi-me chegando parcial e confusa, e só depois de muito tempo percebi o que realmente ali se estava fazendo. Só então estaria eu em condições de responder acertadamente àquele sincero homem de Estado: isto serve, meu caro senhor, para plasmar o homem de amanhã; é um estaleiro onde se fabricam novos materiais, para a reconstrução progressiva da mente humana.

Seja-me permitido exemplificar a importância de novos conhecimentos, na remodelação da mentalidade de uma nova geração. Na geração anterior à nossa, quando o ferro-carril se achava ainda em seus começos, um conselho médico na Baviera ma-



nifestou que a construção do ferro-carril representava um verdadeiro crime contra a Saúde Pública, porque um movimento tão rápido poderia causar comoções cerebrais, vertigens ou outras manifestações nervosas nos passageiros. Para evitá-lo, esse congresso médico recomendou muito insistentemente que se levantassem, de cada lado dos trilhos, paredes que ultrapassassem a altura dos vagões. Isto, porém, não passou de uma recomendação. Entretanto, na América do Norte, nos primórdios do trem de ferro, uma lei foi promulgada, obrigando a companhia ferro-carril a colocar um homem a cavalo na frente da locomotiva, para avisar de qualquer eventual obstáculo durante todo o transcurso da viagem.

Recordo-me que, durante minha infância, corria sempre à janela ao ouvir o ruído de um avião que passava; entretanto, para os meus filhos, este ruído faz parte de suas vidas, como as carruagens e depois o automóvel, para as gerações que lhes precederam. No meu país, durante a geração passada, uma revolução houve, quando o govêrno impôs a vacina obrigatória. Hoje, quando o homem médio viaja para o interior insalubre, por sua espontânea vontade, vacina-se contra as infecções possíveis.

Uma geração difere tanto mais de uma outra quanto maior o progresso da ciência entre as mes-

mas. Não esqueçamos a propriedade autocatalítica da ciência: uma geração tem sempre possibilidades muito maiores de aumentar os conhecimentos científicos que a que lhe precedeu. Para sanear o vale amazônico, em regiões nas quais deveria passar a estrada de ferro Madeira-Mamoré, levava um homem da geração passada quase dois meses por transporte marítimo e fluvial. Hoje, a navegação aérea leva o moderno saneador em menos de dois dias.

A responsabilidade de produzir cresce à medida que passa o tempo. Quando uma geração produz menos que a anterior, condições externas importantes teriam intervindo, ou seus componentes seriam indivíduos de aptidões muito reduzidas.

Uma investigação bem conduzida influe na construção mental dos descendentes de todos os nossos contemporâneos. Constitue isso a função eminentemente criadora de todo investigador. Cada investigador produtivo é o pai de gerações inteiras. O homem, através da investigação, se constrói a si mesmo.

Por conseguinte, aos homens de Estado que favorecem a frutificação da ciência, aos ricos que a amparam com seus donativos, aos pesquisadores esforçados em construí-la, tem a humanidade dívida de um constante agradecimento.



# O regime de competência e sua aplicação no Brasil

IBERÊ GILSON

Contador do Ministério da Fazenda

QUANDO as tropas do conquistador Napoleão, sob as ordens de seu jovem, leal e valente auxiliar Junot, invadiram Portugal, muito longe se estava de pensar que o fato seria de efeito ímpar, no que concerne à evolução nacional.

Ainda bem não estrugiam na terra de Camões os tambores franceses e já o Príncipe Regente — D. João VI — numa fuga espetacular que se registou na história, embarcava para o Brasil, com toda a família real, arrastando um séquito de nobres e bajuladores.

A vinda de numerosos homens de projeção no mundo de então para nosso país fez chegar à lembrança da velha Europa que havia nestas paragens novas e valiosas terras, obrigando-a a voltar seus ávidos olhos para cá.

A instalação da Casa Reinante no Brasil deu-lhe um bem maior realce, transformando-o, de uma hora para a outra, em sede do Reinado.

O que marcou época, todavia, determinando uma era de grande progresso para o Brasil, foi a série de realizações que Sua Alteza houve por bem encetar — expressão material de seu fecundo caráter, todo moldado a obras de bem, mas que se viu sobrepujado pela corrupção dos que o cercaram, a começar por sua famigerada esposa dona Carlota Joaquina.

Como conseqüência, foram surgindo as instituições científicas e artísticas, num contínuo crescendo, dado o apôio eficaz e constante que Sua Alteza prestava.

Com a mudança da sede do Reinado, vários problemas se apresentaram, reclamando urgentes e, tanto quanto possível, perfeitas soluções.

O que mais se salientou, contudo, foi o da adaptação do País às necessidades da Regência, demandando um aparelhamento administrativo, por intermédio do qual se pudesse exercer o Governo.

E, ao se falar em organismo governamental, toma vulto, alçando-se como das principais, a parte relativa à administração da “fazenda”, isto é, à gerência dos dinheiros e bens.

Compreendendo bem o alcance desse fato e, ao mesmo tempo em que desenvolvia o gosto e o interesse pelas ciências e artes, já incentivando-as, já auxiliando-as, D. João VI deu início a um vasto plano de organização, que implicava na criação e funcionamento dos órgãos que diziam respeito às finanças reais e particulares.

Como parte integrante desse plano, foram surgindo o Banco do Brasil, o Erário Régio, o Conselho de Fazenda, etc.

Data, pois, desses tempos, o aparecimento das primeiras manifestações do que constitui, hoje em dia, o aparelhamento econômico-administrativo do Brasil, organismo complexo e sistematizado: o Ministério da Fazenda.

Com a independência do Brasil, D. Pedro I, o período de Regência, D. Pedro II e a República, continuaram a surgir leis e regulamentos, todos objetivando o aperfeiçoamento do mecanismo.

Um fato que, contudo, surpreende, é a obediência que se seguia aos requisitos que a técnica de então ditava, nas iniciativas que se tomavam, naquele deserto onde tudo estava por se fazer.

A prova encontramos no alvará de 28 de junho de 1808, de D. João VI, referendado, aliás, por D. Fernando José de Portugal, Ministro e Secre-



tário dos Negócios do Brasil e da Fazenda, declarando textualmente :

“Para que o método de escrituração e fórmulas de contabilidade de minha Real Fazenda não fique arbitrário e sujeito à maneira de pensar de cada um dos contadores gerais, que sou servido criar para o referido Erário — ordeno que a escrituração seja a mercantil por partidas dobradas, por ser a única seguida pelas nações mais civilizadas, assim pela sua brevidade para o manêjo de grandes somas, como por ser a mais clara e a que menos lugar dá a erros e subterfúgios, onde se esconda a malícia e a fraude dos prevaricadores”.

Ainda espocavam os foguetes com que se comemorou a independência, ainda se prestavam tributos à pessoa de D. Pedro I, ainda se lutava em terras brasileiras, para sufocação de alguns magotes de lusitanos que não queriam aceitar a realidade do Brasil independente, quebrados os grilhões que nos prendiam à nação portuguesa, e já se cuidava de definições de princípios, de métodos e de regimes, de acôrdo com nossos meios e destinados a atender a necessidades nossas.

E, em seus primeiros dias de nação independente, adotou o Brasil o regime de gestão anual.

Pouco tempo após, em 1840, foi o mesmo substituído pelo de exercício ou de competência, pelo conhecido decreto Alves Branco.

De 1840 até 1931, vigorou o “regime de competência”, ora sem período adicional, ora com período adicional de 1, 3, 4, 6 e até 9 meses.

Em 1931, inspirado nos conselhos de Mr. Otto Niemeyer, o decreto n. 20.393 fez retornar o Brasil ao regime de gestão anual, consequência indireta do espírito tradicionalista dos ingleses.

Em 1933, no entanto, voltou a imperar o regime de competência, que adotamos até hoje.

Repassados, de relance, os fatos históricos que nos permitiram herdar o regime de competência e salientadas as ocasiões em que o regime de gestão anual esteve em uso, cabe a esta altura a análise de cada um.

O regime de competência é aquele em que as receitas e despesas pertencem ao exercício em que tiveram origem e como tal devem ser classificadas, influndo no seu resultado, quer arrecadadas ou efe-

tuadas nesse exercício, quer em exercício seguinte ou exercícios seguintes.

O regime de gestão anual é aquele em que as receitas e despesas pertencem ao exercício em o qual são arrecadadas ou efetuadas, sem se considerar a sua origem.

No primeiro obedece-se ao princípio do direito; no segundo, ao do fato.

O de gestão é usado na Inglaterra e o de competência na França, Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, Canadá, Colômbia e em quasi todas as nações do mundo.

Se passarmos um ligeiro golpe de vista por sobre os tipos de orçamento, verificaremos que, enquanto o regime de gestão anual assenta-se sobre os princípios marcantes dos tipos francês e inglês, o regime de competência constrói seus alicerces, tomando por base o tipo italiano.

Do resultado do confronto entre os tipos de orçamento, não necessitamos falar, porquanto é pública e notória a vantagem que o tipo italiano tem sobre os demais.

A superioridade, tanto técnica como prática, do regime de competência sobre o de gestão anual, é inconteste e indiscutível. Se bem não a denifissem os frutos colhidos com a aplicação de ambos, bem como o número de anos em que um e outro estiveram em uso, o bom senso de cada analista elucidaria a questão.

Quasi todos os autores e estudiosos do assunto são unânimes em proclamar o fato, salientando-se, todavia : Leopoldo Lascarro, destacado membro e baluarte da Controladoria Geral da República da Colômbia, Professor Marques de Oliveira, Dubois de l'Estang, Jèze, Boucard e Moraes Junior, a quem tanto se deve com respeito à contabilidade pública e de quem são as seguintes palavras :

“a contabilização por exercício, da receita e despesa pública, supera em clareza e precisão quaisquer outros processos e sua execução não tem segredos nem dificuldades”.

Há, todavia, os que divergem, como Viçoso Jardim e Amaro Cavalcanti.



Por cêrca de 1890, quando todos estavam de acôrdo com o regime de competência, uma voz se levantou em defesa do regime de gestão anual; e essa foi a de Amaro Cavalcanti.

Para o notável Amaro Cavalcanti, segundo Biolchini, "o regime de exercício retardava o conhecimento completo das operações do respectivo ano financeiro, que quasi não servia de informação ou argumento auxiliar aos poderes executivo e legislativo na elaboração do orçamento que se lhe seguia. Em regra, dizia êle, quando chega a ser levantado o balanço definitivo de um exercício, já se tem votado dois ou mais orçamentos posteriores ao ano a que o mesmo balanço corresponde".

De um modo geral, os que combatem o regime de competência apoiam suas críticas no período adicional. O período adicional, porém, não é característico essencial do regime.

Ambos os regimes apresentam *prós* e *contras*. O de gestão tem em sua defesa o fato de permitir a apuração do resultado do exercício quasi que imediatamente após o seu encerramento.

O de competência, ao contrário, demanda, às vezes, um período durante o qual são tomadas providências necessárias ao seu bom cumprimento.

Por outro lado, contudo, os resultados conseguidos com o regime de gestão não têm expressão econômica, porquanto expressam tão somente o movimento de caixa, deixando de parte os vínculos jurídicos estabelecidos durante o exercício. O regime de competência entra nas minudências, levando em conta, para a apuração dos resultados, tanto as receitas e despesas arrecadadas e pagas durante o exercício, como as rendas cujo direito de arrecadação se estabeleceu e as despesas cuja obrigação de pagamento se criou, durante o transcurso do mesmo.

Se atentarmos bem para o assunto, constataremos que o regime de gestão arrola, como vantagem sua, aquilo que constitue, justamente, a desvantagem do regime de competência: o período adicional.

Êsse período, todavia, pode e deve ser eliminado, porquanto a sua existência não foi motivada por

questão técnica, mas apenas por necessidade de se atender a situações criadas por circunstâncias especiais.

Eliminado que seja êsse, deixará de apresentar desvantagem o regime de competência.

O regime de gestão ainda se presta a manobras visando a apresentação de resultados favoráveis a determinadas administrações, em detrimento da verdade econômica, permitindo que se estenda um manto diáfano por sôbre a nudez da verdade numérica.

Basta, por exemplo, que se retardem os pagamentos de despesas, ao fim do exercício, para que as mesmas passem a ser pagas no seguinte, influenciado, portanto, no resultado dêsse novo exercício.

O regime de competência constitue, nessa situação, o melhor freio que se pode pôr a tal estado de cousas.

Se rebuscarmos o decreto n. 23.150, que restabeleceu em 1933 o regime de competência, encontraremos em seus "consideranda", a afirmativa mais eloqüente do que tratamos.

Repassemos alguns dêsses "consideranda":

"considerando que o sistema de contabilidade por gestão, adotado com vantagem em outros países, não deu resultado proveitoso no Brasil, devido à sua enorme extensão territorial, deficiência de meios de transporte e comunicação, além de outras causas que lhe são peculiares",

"considerando que a maneira de apreciar a execução dos orçamentos tem sido até hoje irregular e errônea, porquanto se leva em conta tão só a despesa realmente paga, deixando de lado os compromissos assumidos e não satisfeitos, o que torna inexpressivo o saldo ou *deficit* verificado",

"considerando que a apuração dos resultados de um orçamento deve assentar principalmente na totalidade da despesa empenhada, tal como se procede na Itália, cuja contabilidade pública é reputada como das mais aperfeiçoadas".

Eis o argumento que põe por terra, completamente, qualquer dúvida que ainda possa pairar em algum espírito mal informado sôbre o assunto.

Na conformidade do que já tivemos ocasião de abordar, no transcurso dêste nosso trabalho, o re-



gime adotado, atualmente, no Brasil, é o de competência ou de exercício financeiro.

Vale, como subsídio e pela oportunidade, transcrever o art. 1.º do decreto n. 23.150, que o restabeleceu em 1933 :

“Fica derogado o decreto n. 20.393, de 10 de setembro de 1931, na parte que institue o regime de gestão, restabelecendo-se em consequência, para a contabilidade da União, o sistema de exercício financeiro”.

Em vigor, como se encontra o dispositivo citado, nada nos cabe, com fundamento em lei, que nos outorgue o direito de negar a aplicação, atualmente, do regime de competência na administração pública. Essa é a situação de direito.

Se analisarmos a questão, no entanto, à luz da técnica, verificando a harmonia que deve reinar entre os requisitos técnicos determinados pelo regime e os postos em prática; se nos detivermos no exame acurado do procedimento que se opera com relação à apuração da receita e da despesa, somos forçados a concluir e confessar que o regime de competência não está sendo aplicado no Brasil. Essa é a situação de fato.

Há, portanto, desrespeito à lei? Não. Não há bem desrespeito à lei, porquanto êsse não é o espírito predominante.

Há, sim, a influência de vários fatores determinando, em consequência, a aplicação de normas que, embora não cumpram *in-totum* os requisitos clássicos do regime, se destinam, todavia, a solver problemas surgidos à luz dos fatos.

De um modo geral, podemos afirmar que no tocante às operações patrimoniais ou econômicas, observamos o regime de gestão anual, e com respeito às operações financeiras, ou seja à execução do orçamento, seguimos, tanto quanto possível, o de competência.

Num ligeiro golpe de vista, sem entrarmos profundamente no assunto, podemos ressaltar, entre os muitos capitais pontos em que não são observados os preceitos do regime de competência, os seguintes: “dívida ativa”, “exercícios findos” e “reposições e restituições”.

Com relação à “dívida ativa”, temos a considerar que as rendas lançadas e não arrecadadas dentro do respectivo exercício, devem ser levadas àquela conta, a crédito da conta de “renda”. Por ocasião do recebimento do importe respectivo, no exercício seguinte ou em exercícios seguintes, o título “dívida ativa” deve ser creditado, a débito do “Caixa Geral”, com o que, além do registro da entrada do numerário, estaria dada baixa no débito do contribuinte.

Todavia, à vista de circunstâncias diversas, e principalmente observando-se que o orçamento determina a classificação do “produto da cobrança da dívida ativa da União”, como “Renda Extraordinária — rubrica 227”, vê-se a Contadoria Geral da República na contingência de quebrar os rígidos princípios ditados pelo regime, para colocar-se dentro da lei orçamentária, a cavaleiro, portanto, de acusações de desrespeito à mesma, e em acôrdo com os dispositivos legais.

Imputa, tão somente, a responsabilidade ao devedor, no sistema patrimonial, debitando o título “Dívida Ativa” e creditando o “Patrimônio Nacional”. Por ocasião da cobrança, cumpre o preceituado pelo orçamento, escriturando o recebimento. Credita o título de “renda”, próprio, a débito do “Caixa”, e dá baixa na responsabilidade, estornando o lançamento anterior de registro.

A receita deixa de pertencer ao exercício em que teve origem, em que se estabeleceu o vínculo jurídico, para influir no resultado daquele no qual foi arrecadada.

No que tange, por sua vez, a “exercícios findos” e “reposições e restituições”, temos a considerar que nada mais constituem do que dotações no orçamento de um determinado exercício, para atender a despesas pertinentes a exercícios anteriores encerrados, em desacôrdo, pois, com o preceituado pelo regime de competência.

\* \* \*

Exceção feita de algumas pessoas dotadas de natural vocação ou que reconheciam o valor de sua função, a contabilidade pública, no Brasil, só era



estudada — dando-se a êsse termo a sua exata significação — por um mui pequeno círculo de especialistas.

Não teria isso relevância alguma se, no entanto, grande número de pessoas não se julgasse com profundos conhecimentos da matéria e com direito de emitir pareceres sôbre o assunto.

Estamos, porém em uma era em que, deixados de lado os bacharéis e doutores, são convidados a participar da construção da grandeza administrativa nacional, os técnicos. Não técnicos que sômente se intitulem como tais, mas sim aqueles que demonstrem públicamente as suas aptidões e dêem provas cabais de sua competência.

Hodiernamente, a situação do Ministério da Fazenda no concôrto dos demais evoluiu consideravelmente, visto que de sua função depende, em grande parte, a dos outros, e de sua estabilidade, a segurança da Nação.

Napoleão reputava tão sérios os problemas de finanças, que chamava sempre a atenção de seu Ministro do Tesouro, Conde de Mollién, advertindo-o do fato de, em finanças, não haver espaço para a imaginação.

Viçoso Jardim considera o Ministério da Fazenda o verdadeiro órgão dos interesses nacionais e acrescenta :

“a sua discreta supremacia nas demais esferas da administração constitue condição essencial para a gerência boa e eficaz dos negócios públicos. E' conceito velho, de cuja bondade já decidiu a experiência universal. A Inglaterra nos dá conveniente exemplo, já

pela real superioridade do Primeiro Ministro, fictício diretor do Erário (First Lord of the Treasury), já pela incontestada interferência do Chanceler do Erário, na administração dos negócios dos demais ministérios”.

Eis porque os meios de que se serve devem ser os mais seguros possíveis.

A contabilidade, que se constituiu nos dias de hoje o elemento mais valioso em qualquer administração, dada a sua situação de fornecedora de dados rápidos e corretos, pelos quais os administradores norteiam suas ações, deve merecer o maior carinho, em proveito dos interesses nacionais.

No presente momento em que se opera no Brasil um movimento pela exterminação do inútil, ou pela sua substituição pelo proveitoso, e em que constatamos uma luta em prol da racionalização dos serviços públicos, é imprescindível que o Governo seja satisfeito no que aspira, desejo manifestado nos “consideranda” do decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, em que restabeleceu o regime de competência.

A supressão do período adicional e, tanto quanto possível, das dotações para “exercícios findos” e “reposições e restituições”, bem assim a regulamentação, dentro dos requisitos do regime, da “dívida ativa”, devem constituir objeto de real importância, requerendo, portanto, a mais cuidadosa análise, por parte da Comissão recém-nomeada para revisão do Projeto do Código de Contabilidade da União, dada a função do Código, de disciplinador de todos os assuntos inerentes à gestão financeiro-econômica.



# Aplicando alguns princípios de organização

JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO

Professor catedrático do Instituto Nacional de Óleos

A ORGANIZAÇÃO científica do trabalho tem interessado, ultimamente, a uma variedade de leitores e de administradores, que se empolgam pela leitura, traduzem para os demais o que leram e sentem dificuldades em aplicar o aconselhado pelos seus guiadores, por motivos que escapam, em vários casos, ao objetivo deste artigo.

Nesta *Revista*, onde muito se tem escrito sobre os diversos problemas específicos da Organização e da Coordenação, iniciamos a nossa colaboração mostrando os inconvenientes de ainda se não encontrarem definidas várias carreiras ou funções (1), falha esta que dificulta a seleção científica baseada nos princípios mais rudimentares da Organização.

Em um outro artigo, tratamos da centralização e do controle das construções de edifícios públicos (2), sob o ponto de vista da técnica de Organização.

Expressão definida, que sintetiza uma série de problemas específicos, congregados para um fim concreto de uma idéia esquematizada ou estruturada, cujo sistema de funcionamento obedece a uma reunião harmônica da eficiência, da economia, da coordenação e do controle ou inspeção sob bases humanas.

*Organização* é humanizar os problemas materiais, para maior benefício da própria humanidade.

Por estes motivos é que os seus setores empolgam aqueles que vivem e lutam contra a própria natureza, para a tornar mais útil ao indivíduo, vegetal ou animal.

Nas escolas de engenharia dos Estados Unidos é disciplina obrigatória, para todos os cursos de engenharia, a *Organização Industrial* e, no Brasil, salvo engano, foi a Escola de Engenharia de Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul, a primeira que a incluiu no seu curso de Engenharia. Muitos anos depois, numa dessas reformas de ensino, apareceu encarada como literatura, no programa dos seus cursos.

Fizemos aquela disciplina no Curso de Engenharia Química do "Carnegie Institute of Technology", conjuntamente com a engenharia química e a química industrial, e, até hoje, guardamos alguns relatórios que apresentamos ao eminente Professor Follows, possuidor de uma longa prática de *Organização*, adquirida num constante trabalho experimental em fábricas e outras instituições.

A sua influência nos nossos trabalhos, para o prazer próprio do dever cumprido, mesmo com sofrimentos, tem sido eficaz.

Após haver terminado o Curso, aquele conjunto de ensinamentos formou no nosso espírito a *idéia*, da necessidade no Brasil de um instituto de pesquisas tecnológicas, para o fim de

*"desenvolver o interesse pelas pesquisas científicas e favorecer às indústrias e ao governo, os meios científicos e úteis ao interesse do país. Criará um curso para os graduados, obedecendo os processos utilizados pelas escolas dos Estados Unidos. A sua fundação se regerá pelos princípios mais modernos empregados em estabelecimentos congêneres.*

O Instituto será dividido em departamentos ou em seções, de acordo com o regime que for adotado. Terá um corpo de diretores estranhos ao corpo docente e discente, que será o dirigente comercial de todos os bens do Instituto e dos outros interesses do mesmo. O "Alumni" terá um representante permanente no corpo de diretores. O Instituto será representado no corpo de diretores ou Conselho de Diretores pelo Presidente do Instituto".

Estes pontos que *objetivaram* a *idéia* encontram-se numa carta circular dirigida, em 18 de setembro de 1920, aos nossos colegas da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, que se especializaram nos Estados Unidos. Era uma carta íntima que, entretanto, não sofreu alteração na sua publicação, dezesseis anos depois (3).

Foi o ponto de partida. Antes de deixar os Estados Unidos, em 8 de dezembro de 1920, trabalhamos num laboratório industrial de óleos, etc., visitamos institutos de pesquisas, tecnológicos e politécnicos, escolas de agricultura, universidades, fá-



bricas de óleos, etc., para melhor conhecermos os resultados práticos da aplicação da técnica de organização, os quais tivemos oportunidade de compreender melhor, quando lá regressamos em 1938 e percorremos, durante seis meses e aproveitando os segundós, instituições daquele gênero em diversos Estados norte-americanos.

Regressando ao Brasil, para organizar, era preciso conhecer o que existia, em todas as suas diversas modalidades, sentir as necessidades do meio, compreender os fatores do atraso e do progresso das regiões, e confiar na possibilidade da execução de medidas sugeridas.

Assim também pensava o nosso inesquecível engenheiro Ildefonso Simões Lopes, Ministro da Agricultura, e determinou que fizéssemos uma viagem ao Norte, depois ao Sul e a Minas Gerais, para conhecer a situação dos oleaginosos e da sua indústria no Brasil.

As etapas não foram interrompidas e assim nos foi possível apresentar um trabalho, em 1922, todo êle baseado nos ensinamentos da organização industrial (5).

Naquela modesta publicação, salientamos:

“A perfeição econômica e industrial de uma fábrica não depende exclusivamente dos seus prédios e maquinismos, mas da sua localização e administração. A perfeição é sinônimo de boa direção” (Cap. II — *Instalações, localização e valor das instalações das fábricas de óleos vegetais no Brasil*), e que “uma Nação sem agricultura é uma Nação pobre. A indústria para o aproveitamento dos produtos agrícolas é uma parte da sua vida” (Cap. III — *Comércio*). No capítulo quarto, tratando do “*Futuro da Indústria de Óleos Vegetais*”, encaramos as necessidades técnicas para o seu desenvolvimento e historiamos a aquisição da primeira aparelhagem especializada para o estudo dos óleos vegetais num laboratório do Governo, graças à clarividência do Ministro Ildefonso Simões Lopes. Foi a célula mater das organizações posteriores.

As pesquisas feitas e os conhecimentos adquiridos, delas resultantes, firmaram a *idéia*, mas, para o fim determinado, isto é, para um fim específico.

#### IDÉIA ESPECÍFICA — OBJETIVAÇÃO — ESQUEMATIZAÇÃO

Ao estudarmos qualquer organização, deveremos em primeiro lugar analisar a *idéia*, desde quando é

a síntese de uma concepção intelectual, que deixou de ser uma simples impressão mental, por terem sido *objetivados* os seus fins, *esquematisadas* as suas unidades e determinado o seu sistema de funcionamento ou de *organização*.

Aí está expresso o princípio clássico de organização, que antecede a todos os demais: a *idéia*. (*Charting the Organization — Report of March 1, 1920. Joaquim Bertino — Sp. St. Chem. Eng. Carnegie Institute of Technology*). Evidentemente a sua própria concepção pode envolver problemas gerais, como sejam os referentes a uma universidade, a uma prisão, a uma fazenda de criação, a um banco, etc., ou os específicos, que são restritos na sua formação imaginatória, por estar determinado, desde a sua intenção intelectual, o seu objetivo. Exemplificando, temos: uma escola de agronomia, uma dependência especial num quartel para prisão específica, um aviário, um banco de crédito agrícola, um avião de bombardeio, uma oficina mecânica para conserto de aparelhos físicos, etc.

Seja a nossa *idéia específica*, aqui expressa para os atuais e posteriores estudos, a da — *criação de uma instituição* (Instituto de Óleos do Brasil), para o fim de: *estudar tecnologicamente* as plantas oleaginosas, cerosas e resinosas; os óleos, as cêras e as resinas, as tintas e os vernizes, e os seus subprodutos e derivados; *preparar tecnologistas*, pesquisadores e técnicos para os estabelecimentos de ensino e de pesquisas, e industriais, e *manter* um sistema de cooperação nacional e internacional, com as instituições de ensino e pesquisas científicas e tecnológicas, industriais e comerciais, e de fiscalização, oficiais e particulares, de interesse para a instituição.

A *idéia* está especificada e objetivada.

E' preciso coordenar os elementos para o plano de organização e não nos devemos esquecer do que escreveu o emérito Professor da Cornell, DEXTER S. KIMBALL (6), ao tratar da coordenação:

“It is obvious that any plan of organization to be highly effective must be definite; that is: it must define clearly every man's duties and coordinate every man's efforts toward the desired result”.

Devemos, portanto, *determinar* (analisar) os seus constituintes, dividindo-a nas suas diversas partes:

a) — *Ensino tecnológico*: Preparar técnicos, cursos de revisão e de especialização para



graduados. Apresentação de uma tese, com trabalhos de pesquisas tecnológicas ou para fins da tecnologia. Ensino gratuito, com obrigação do pagamento dos prejuízos propositais. Frequência obrigatória. Auxílios monetários aos alunos regulares (Revisão) e especializados. Viagem ao estrangeiro e obrigação de permanência no regresso, por um tempo determinado, no Instituto. Para evitar perda de tempo, o leitor poderá encontrar os elementos deste setor no Regulamento do antigo Instituto de Óleos, decreto número 20.518, de 13-X-931. Foi este Instituto a primeira instituição para a qual o Congresso Nacional e o Governo Provisório estipularam aquêles prêmios (8) e obrigações (arts. 1.º, 3.º, 7.º, 8.º, 10, 11, 24, 32, 36, 71, 72 e 102).

b) — *Pesquisas tecnológicas*: realizará as gerais, as especiais ou específicas e às de contrôle, de interesse expresso na *objeção da idéia*.

Para a *esquematização da idéia específica* e facilidade do sistema de organização, que a executará, é ainda preciso *definir e distinguir* as obrigações que lhe serão afetas. Dentre elas, temos as referentes às pesquisas e à rotina.

Tôda instituição faz *rotina*; entretanto, nem todas fazem *pesquisas*. Um laboratório de química analítica pode fazer as duas coisas ou simplesmente uma, satisfazendo os seus objetivos específicos. Empregando métodos conhecidos nas análises, como seja a de determinar a percentagem de manganês num minério de manganês ou de óleo na semente de algodão, não realiza pesquisas. Entretanto, aquele que emprega o refratômetro de Abbé para verificar a relação existente entre o índice de refração e o do poder dietético dos óleos vegetais, para a sua aplicação futura ou de outros métodos analíticos, faz pesquisas. Tomemos, para exemplificar, o seguinte caso de interesse nacional: "Mixtures of tung with linseed or perilla may be identified by refractive index measurements, but this method of identification is not satisfactory for tung with oiticica". CALDWELL também nota que "the rapid resonance method was applicable for mixtu-

res of tung and oiticica, and the variation in dielectric constant with composition was found to be linear".

Toda *instituição de pesquisas* faz rotina, para os seus próprios trabalhos, daí a necessidade da existência, numa instituição de pesquisas tecnológicas, de laboratórios de rotina; mas, constitue um grave erro colocar num mesmo laboratório pesquisas e rotina. BICHOWSKY assim define pesquisas: "Research may be defined an experimentation devoted to the establishment of data or to the test of theory" (7), e WEIDLEIN, pesquisas industriais (14): "operations through the application of scientific methods and by discovering new materials, new processes, and new uses for products".

Indispensável é selecionar o sistema em que deverá agir, e BICHOWSKY no seu trabalho "Industrial Research" (7), tratando do equipamento do laboratório, ainda nos diz:

"Much of the trouble that research laboratories have had been due to the failure of the management to realize exactly what a research laboratory is and to provide a proper place in the cooperate structure for it. These matters of organization can be done best before the laboratory is founded, rather than after".

Neste setor, demos preferência ao "System of Practical Cooperation between Science and Industry as formulated by Robert Kennedy Duncan", que fez a grandeza do "Mellon Institute of Industrial Research" e concorreu para o extraordinário desenvolvimento a que chegaram as instituições de pesquisas americanas. Encontra-se resumido nos trabalhos do diretor daquele Instituto, Dr. Edward R. Weidlein, e dentre êles no "Code of Regulations, 1930".

No prefácio deste Código ler-se-á:

"Thorough and specific knowledge and unceasing specialized study are essential to industrial success and to efficient service in industrial research. System and order are necessary tools in gaining knowledge, either through study or experimentation".

"...It is an elementary principle of laboratory management that *esprit de corps*, solidarity, and pride one's organization are essential in maintaining order".

Baseado naquele *Sistema* foram especificados, em 1931, os fins e o regime da Secção de Pes-



quisas, do Instituto de Óleos do Brasil, na seguinte articulação técnica :

“Art. 32. O Instituto manterá uma “Secção de Pesquisas”, não só concernente aos assuntos constantes das especialidades dos seus cursos, como aos outros de interesse industrial, a qual funcionará nos seus laboratórios ou em cooperação com institutos de ensino, serviços federais, estaduais ou municipais, museus, e demais estabelecimentos técnicos e industriais, nacionais ou estrangeiros, que mantenham serviço de cooperação com o Instituto.

Art. 33. A Secção de Pesquisas, e tudo que com ela se relacionar, será orientada pelo sistema já em vigor em institutos de pesquisas, que tenham serviço de cooperação, não só com escolas como com indústrias, nacionais ou estrangeiras, devendo para isto o diretor do Instituto baixar instruções especiais, obedecidas as seguintes bases gerais :

1.<sup>a</sup> As pesquisas deverão visar exclusivamente o aproveitamento dos produtos agrícolas brasileiros, sob aspecto industrial ;

2.<sup>a</sup> O período mínimo de permanência de qualquer técnico nesta secção deverá ser de um ano ;

3.<sup>a</sup> A escola, serviço, empresa ou fábrica que mantiver o técnico nesta secção não só se responsabilizará pelo pagamento deste e dos auxiliares que forem julgados necessários aos seus trabalhos especiais, como também pelos aparelhos ou máquinas especiais indispensáveis às suas pesquisas ;

4.<sup>a</sup> Os nomes dos técnicos e auxiliares serão sempre submetidos à aprovação do Diretor do Instituto ;

5.<sup>a</sup> O Instituto fornecerá a esses técnicos e auxiliares laboratório e material de uso comum, nos laboratórios de pesquisas, biblioteca e outras facilidades que permitam os trabalhos em realização, constantes do programa anteriormente aprovado ;

6.<sup>a</sup> Os problemas de pesquisas devem ser orientados de modo a que não haja duplicidade de atividades, podendo, entretanto, um ou mais investigadores se ocupar da resolução de um único assunto ;

7.<sup>a</sup> Os técnicos do Instituto ou os técnicos particulares que estiverem nesta Secção deverão consagrar todo o seu tempo aos trabalhos da mesma, sem prejuízo, porém, de três horas por semana, que dedicarão a trabalhos dos cursos do Instituto, se forem para isto designados pelo diretor.

Art. 34. Para o provimento de lugares de chefes técnicos ou auxiliares dos serviços desta Secção deverão ter também preferência os graduados por este Instituto, que demonstrarem maior capacidade científica, conhecimento de línguas estrangeiras, melhor compreensão da honestidade científica e particular.

§ 1.<sup>o</sup> Os lugares de chefes técnicos, previstos neste artigo e nos posteriores, serão providos por profissionais graduados pelo Instituto e, excepcionalmente,

na falta destes, por técnicos nacionais que tenham se especializado no estrangeiro, em um dos ramos da química industrial, conexo à especialidade a que se consagra a secção, ou interinamente, por especialistas estrangeiros contratados, os quais, neste caso, deverão ter sempre, como auxiliares, graduados pelo Instituto.

§ 2.<sup>o</sup> O provimento dos lugares de chefes técnicos por profissionais nacionais ou estrangeiros, a que se refere o parágrafo anterior, será feito por indicação do diretor, em relatório dirigido ao Ministro, no qual mencionará os títulos e trabalhos do candidato.

Art. 35. Aos profissionais diplomados em agronomia e química por escolas reconhecidas pela União, que não puderam fazer um dos cursos do Instituto, será permitido trabalhar nesta secção, durante o período mínimo de um ano, a juízo do diretor, ouvido o técnico sob as ordens do qual tiver de servir.

Parágrafo único. Só no caso em que os problemas de pesquisas não tenham relação com os assuntos lecionados nos cursos do Instituto, é que poderá ser dada a permissão prevista neste artigo.

Art. 36. O Instituto poderá manter, mediante acordo com os governos ou instituições estaduais, um serviço de cooperação científica e técnico-industrial, visando o aproveitamento dos produtos da região em que se encontrarem e nas dos Estados que lhe são circunvizinhos, estabelecendo outrossim o controle técnico dos seus laboratórios e do seu pessoal, assim como fiscalizará, do ponto de vista técnico, a aplicação de qualquer auxílio que lhe for concedido pelo Ministério da Agricultura”.

Art. 37. O Instituto poderá contratar outros serviços de cooperação científica, dentro dos recursos que para tal fim lhe forem concedidos, com firmas industriais ou comerciais”.

Este Sistema mereceu do saudoso Ministro Assis Brasil a mais franca aprovação, e do Senhor Presidente Getúlio Vargas, expressa no decreto número 20.518, de 13 de outubro de 1931.

Com ligeiríssimas alterações, poderá ser adotada em 1944 ou em qualquer outra época, dados os princípios que lhe serviram para base da sua estruturação. A sua justificativa se encontra no anteprojeto (8) e em outros trabalhos que publicamos.

Orientados pelos princípios da *Organização*, é salutar não desprezar a *inspeção* do plano específico ao procurar os elementos para a sua *execução*, desde quando, como bem sintetiza DIEMER (9) :

“It should always be borne in mind that inspection which prevent errors is far more valuable than inspection which discovers errors only after they have been made”.

Após *especificada, objetivada e esquematizada* a idéia, é que se procura executá-la.



Idéia	Especificada	Instituto de Óleos do Brasil.  Estudar: as plantas oleaginosas, cerosas e resinosas Estudar: os óleos, cêras e resinas Estudar: as tintas e os vernizes Manter: Cursos para graduados — Ensino tecnológico: revisão e especialização com apresentação de tese. Pesquisas tecnológicas, gerais e especiais. Contrôles e rotina. Preparar: tecnologistas e pesquisadores. Cooperar: Instituições de ensino e pesquisas científicas e tecnológicas, industriais e comerciais, e de fiscalização. Oficiais e particulares. Nacionais e estrangeiras. Específicas.
	Objetivada e Esquemática	

#### EXECUÇÃO

Até agora, só temos estudado o fator principal para fundação de uma organização.

Lembrêmo-nos que *tudo a seguir* será conseqüente do anteriormente definido.

Procurar-se-á, dagora em diante, obter os elementos capazes para a *execução da idéia*.

Todos os especialistas nos seus estudos de organização, dizem como ANDERSON e SCHWENING (10): "Get the right man and the organization will take care of itself".

Para executar, deveremos também estruturar, o que Anderson e Schwening bem definem como "a manner of building, or the arrangement of parts in a body".

Arranjando as partes do corpo *de execução*, já indicamos o sistema de trabalho e a relação entre as atividades e os trabalhadores. Na concepção de ANDERSON e SCHWENING, e de outros autores, iniciaremos assim a *organização*, uma vez que "organization is often used to include both layout and system as well as the structure of the personnel".

Mas, *organização*, na opinião de DIEMER (9), "consists of the laying out of the scope and limits of action of the various individuals whose work is required for carrying on the objects of establishment. It consists further of the uniting of these individuals and groups of individuals in such a manner as to cooperate for the common good, harmoniously, promptly and economically".

Execução da idéia especificada	Direção	Diretor (Responsabilidade única)  Direta (obrigatória) — Conselho Técnico. Indireta (facultativa) — Associação dos Ex-Alunos ("Alumni") do Instituto de Óleos do Brasil. — Associação Técnica das Indústrias Nacionais de Óleos (A. T. I. N. O.).
	Cooperação	

Neste sistema, consideramos o órgão de execução expresso na direção, auxiliada, indiretamente, por uma associação de ex-alunos, que dirá dos resultados obtidos na aplicação do aprendido na vida prática; e pelos técnicos da instituição, os quais, fraternizados com os produtores, industriais e comerciantes, estudarão os seus problemas, dando à direção os conselhos da sua experiência; e, afinal, por um Conselho Técnico, composto dos professores e chefes da instituição. Este Conselho também estudará as sugestões apresentadas, direta ou indiretamente, pela Associação dos seus ex-alunos ("Alumni") e pela "A. T. I. N. O." (Associação Técnica das Indústrias Nacionais de Óleos), e por órgãos do Governo, para melhor *executar* os princípios básicos da criação. O Conselho Técnico planejará e organizará, com o órgão de execução, o programa da instituição.

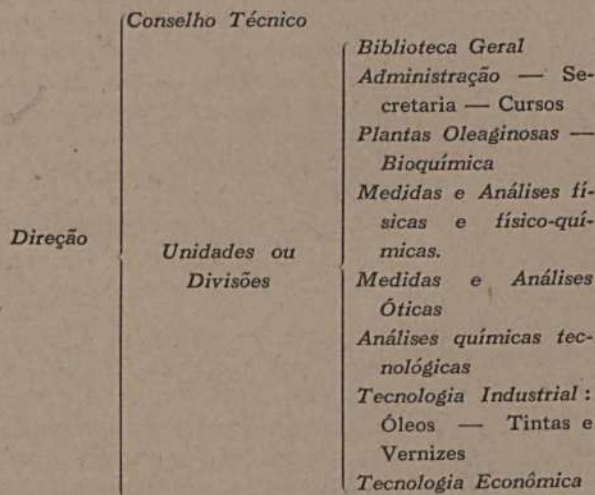
#### ORGANIZAÇÃO

No estudo dos diversos sistemas de organização, várias controvérsias têm sido levantadas quanto ao que deve ser preferido por uma instituição científica ou de pesquisas tecnológicas, principalmente quando se trata de uma organização governamental.



PROJETO DE ORGANIZAÇÃO DO INSTITUTO DE ÓLEOS DO BRASIL

CONTRÔLE LINEAR



As associações dos ex-alunos ("Alumni") e dos técnicos das indústrias de óleos (A.T.I.N.O.) poderão ser ouvidas, diretamente, pela direção do Instituto. As suas sugestões serão, obrigatoriamente, estudadas pela Divisão ou pelo Conselho Técnico, quando solicitadas ou recebidas, diretamente. As sedes destas associações serão no próprio Instituto. Será de grande vantagem que os técnicos do Instituto façam parte da "A.T.I.N.O.", que será o ponto de ligação com os interesses particulares.

O sistema de *contrôle linear* ou, propriamente, militar, no qual cada chefe é responsável pela divisão ou secção ao seu cargo, levou BICHOWSKY (7), ao tratar do *contrôle técnico* do laboratório, a fazer as seguintes considerações :

"There are two schools of thought on how to divide, among the divisions, the various problems which come before the laboratory. In most of the successful laboratories, problems are assigned to the various divisions on the basis of some classification of the problems in respect to subject matter. Thus, in one laboratory, all problems having to do with physics go to a physics division, those having to do with inorganic chemistry go to an inorganic division, and so on to divisions of organic chemistry, electricity, mechanics, etc.

The great advantage of division of projects by subject matter or project title is that the problems will automatically fall under the complete authority of one man. This man will be the chief of the division to which they are assigned" (7).

No sistema de *contrôle funcional* os chefes têm o "contrôle absoluto de funções comuns a todos os departamentos, mas, distintas de suas obrigações especializadas" (9).

Vantagens são nele também reconhecidas, mas nem sempre são recomendáveis para um país onde há falta de técnicos, de espírito de cooperação, de compreensão exata das responsabilidades, de respeito aos próprios princípios rudimentares de organização, sabidos e só usados em casos específicos.

Sobre este sistema, BICHOWSKY escreve uma série de considerações, que transcrevemos na íntegra, por ser este artigo escrito principalmente para os que estudam — organização. E a estes, solicitamos que reflitam, pensando no já realizado e nas opiniões expendidas.

Diz BICHOWSKY (7) :

"In other laboratories, some equally successful, the basic organization is functional rather than departmental. A typical example of such an organization would include a "Division of Fundamental Research" doing work on a given problem. Then there would be a "Division of Development" whose function it is to take over the work on a problem where the fundamental group left off, and third a "Department of Operating Research" doing work on the various problems arising from factory operations. Such a scheme has the advantage that it fits in with physical characteristics of the laboratory in which the group work.

People working on fundamental problems need test tubes and other standard equipment of a scientific laboratory.

People working on development problems need test facilities, semiplant equipment, and the like.

People working on plant or operating problems need small or large scale machinery of the type used in the plant. It is therefore rather natural to divide authority according to tools or facilities.

The difficulty with this system of divisions is that it is very seldom indeed that a given industrial problem is all fundamental, all development, all operational. Neither is it ever quite clear exactly when, in course of development, a problem ceases to become fundamental and become a development problem. This difficulty, however, is not insurmountable. The director can by a fiat put a problem under development if he thinks it is mostly development or if he believes the people working in that division can do the best job with it."

Torna-se cada vez mais difícil selecionar um sistema de organização e muito mais o seu executor, principalmente quando se justifica o desprezo de todas as leis de organização, a alteração do próprio significado de vocábulos internacionalmente definidos.

A divisão de autoridade é prejudicial e muito mais numa instituição científica ou tecnológica de pesquisas. Todos os especialistas concordam com



BICHOWSKY (7) no seguinte :

"The one thing that *must not be done* is to divide the authority on a given problem. When it comes to discussion of scientific principles and to the laying out of a scientific program two heads are better than one, but when it comes to managing a research project too many works spoil the broth. *I have had long experience and I have never seen a single case where a research project was successfully carried on under divided authority.* The criterion of successful management is *complete unit of authority and responsibility*". (O grifo é nosso).

Esta autoridade e responsabilidade não são diminuídas ou divididas pelos elementos de cooperação, previstos anteriormente, isto é, pelo "Alumni", pela A.T.I.N.O. e pelo Conselho Técnico; ao contrário, toda a execução do programa está nas mãos do diretor. São elementos independentes de cooperação, que dão maior autoridade e realce ao órgão executor.

Poder-se-á dizer que aquela estrutura enquadra no sistema — "line and staff control", mas DIEMER mostra que

"a line organization issues orders and gets work done; the staff exists for planning, improving, standardizing, and giving advice.

Line and staff control recognizes the value of special education and training and accepts the advice of specialists" (10).

Do exposto, conclue-se que o sistema estruturado é linear e que as opiniões modernas estão de acôrdo com aquelas que defendíamos, desde 1921, e que vimos, em parte, aprovadas em 1931 e 1940.

Não há sistema de organização que possa dar resultados, quando os seus princípios não são seguidos.

O contrôle do sistema tornar-se-á inútil, até prejudicial, quando não existe autoridade que queira evitar alteração, por menor que seja nos objetivos específicos, que justificam o próprio sistema de organização preferido.

O esfacelamento é inevitável, quando aumenta o número de irresponsáveis, conseqüentes da divisão da autoridade organizadora, ou quando a sua ação é insuficientemente apoiada.

Cada dia mais difícil fica, para os estudiosos, compreender o sistema de organização, que, pelo menos, orientou certas criações, que dão ao estrangeiro uma impressão desoladora da nossa capacidade de ler, raciocinar e agir. "Um princípio deve ser definido como uma verdade fundamental" (9) e é fundamental que

"laboratory work is expensive not only in direct cost but also in time. It is usually advisable not to repeat work done elsewhere and published unless there are very special reason for so doing. The library is thus a primary research tool and the size and completeness of the library is a much better test of the quality of a research laboratory than miles of laboratory tables and great displays of test equipment. Investment in the library is one of the important elements of expense in the equipment of a modern research laboratory" (7).

Ainda pedimos atenção do leitor para os tópicos abaixo transcritos do artigo de Arthur G. Connolly, "Library versus Laboratory Research", publicado no "Journal of Chemical Education" de novembro de 1943 :

"If these research programs had been based upon an adequate search of the literature they would not have ended by rediscovering what was already described in this literature... time and money will not be wasted by repeating work which has already been completed and described in the literature".

Assim julgando, foi que oferecemos a nossa biblioteca ao Instituto Nacional de Óleos, instituíção por nós idealizada e planejada nas normas básicas da organização científica do trabalho. Representa o esforço e o idealismo de vinte e três anos, e acreditamos que nenhuma outra no país tem mais elementos a fornecer aos pesquisadores do que ela, possuidora de publicações raras na sua especialidade. Demos tudo e nada recebemos; mas, a verdadeira felicidade está em se dar o direito a um filho de pronunciar o nome do seu progenitor com entusiasmo num meio honesto (11).

#### DA ORGANIZAÇÃO OFICIAL

O órgão oficial de Organização no Brasil é a "Divisão de Organização e Coordenação" do D.A.S.P. Nas suas atividades encontra-se reunido tudo o que se pode enquadrar num plano de organização, e basta que se reflita sôbre o seguinte:

"Art. 8.º À D.C. compete :

.....  
IV, empreender trabalhos de reorganização de serviços, envolvendo :

a) análise de suas atividades, organização, pessoal, material, normas e métodos de trabalho, condições locais e recursos financeiros;

b) planejamento de nova organização e funcionamento; e

c) assistência na implantação de nova organização;

.....



XI, opinar, em colaboração com a D.M., S.Ob. e as repartições interessadas, sobre os planos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços (decreto n. 11.101, de 11 de dezembro de 1942).

Se compararmos algumas atribuições desta Divisão com algumas das demais do D.A.S.P., sob o ponto de vista de direção científica do trabalho, várias perguntas são intimamente feitas e ficarão sem resposta, quando encarado o problema de conjunto.

No caso que estamos exemplificando, torna-se necessário definir os objetivos das divisões, secções ou unidades, para que a D.C. possa "opinar sobre os planos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços".

E' de tão grande importância, sob o ponto de vista de organização, a interpretação técnica destes detalhes, que o ante-projeto do edifício e a aquisição do material terão que ser nela baseados.

Alterada, arbitrariamente, a estrutura da organização, conseqüente de uma idéia especificada, objetivada e esquematizada, é evidente que o resultante não mais obedecerá aos princípios básicos da organização científica do trabalho.

Damos a seguir os objetivos de cada unidade ou divisão ou secção, especificando as dependências ou gabinetes ou laboratórios a elas necessários, isto é, para a execução dos fins determinados.

*Administração* — Secretaria dos Cursos — Parte geral — Vida exterior — Instituição e público.

Ficarão a ela subordinados os serviços ou dependências destes de caráter geral ou específico.

Deverá ter as seguintes dependências ou salas (2) : Parte administrativa — Secretaria dos cursos — Mecanografia: datilografia e mimeografia — Arquivo geral — Ensino e pesquisas — Anfiteatro e sala de preparo de aula — Museu — Posto médico e Enfermaria de Emergência — Documentação e Publicidade (Traduções, etc.) — Almoxarifado e secção de lavagem e secagem — Instalações diversas. Apartamentos, alimentação, "Alumni" e "A.T.I.N.O.", e Informações.

*Plantas oleaginosas* — *Bioquímica aplicada* — Compete a esta unidade a realização de pesquisas concernentes à fisiologia e à bioquímica das plantas oleaginosas, cerosas e resinosas, dos seus produtos e subprodutos, tendo em vista as substâncias que se encontram nelas presentes, a composição e a percentagem, as mudanças que se operam na vida vegetativa, e a importância para a sua industrialização.

Estudará, evidentemente, aquelas plantas sob o ponto de vista histológico e fisiológico, químico e de produção de óleos essenciais e fixos, cêras e resinas; a química de vários órgãos e tecidos, das substâncias nelas presentes e nos seus produtos, e a classificação dos seus

constituintes, e da sua importância na nutrição, etc., etc., *sem a preocupação dos métodos industriais.*

Estes elementos serão básicos para o projetar as dependências do edifício e tomemos para exemplificar o seguinte: existem dependências separadas para semente, histologia, microscopia, preparo de amostra (secagem) e herbário, etc.

Está compreendido que num laboratório de estudo de semente, sob o ponto de vista tecnológico, deverá existir uma balança de torsão para este fim específico, um micrótomo, uma estufa, um aparelho de Brown-Duvel, tirador de amostras, um germinador, um microscópio, etc., etc.; no de histologia também existirá um microscópio, mas as análises microscópicas dos produtos e subprodutos, dentre elas as das tortas ou farelos, deverão ser efetuadas no laboratório de análises microscópicas. Cometer-se-ia um erro se se unisse ao laboratório de histologia o de microscopia, e muito maior ainda ao herbário o de sementes.

A explicação é demais simples e mostrará aos leigos o papel da organização no projetar as dependências de uma instituição.

LÖFGREN, no seu trabalho sobre "Fitografia e Herborização", trata do preparo da amostra, da secagem, do herbário e do museu, da seguinte maneira: "Estando os exemplares completamente secos e já tirados da estufa, nada mais há que fazer relativamente ao preparo e resta apenas montá-los para estarem definitivamente na coleção, isto é, *no herbário*. . . Não costumamos envenenar os exemplares porque a passagem pela estufa dispensa estes meios de conservação, principalmente quando a coleção é guardada em latas, como recomendamos mais adiante. Antes, porém, de entrar definitivamente na coleção, é preciso dar a cada exemplar um número e o respectivo rótulo". Quando trata da conservação em tubos: "Guardam-se em gavetas rasas, em cômodas próprias ou em armários sobre pequenas estantes apropriadas".

Para isto foram previstas neste plano as dependências: preparo de amostra (secagem) e herbário, que é, como sabemos, um "depósito de material científico e específico".

Quando se trata de "coleccionar frutos mais volumosos ou em cachos grandes característicos para o vegetal, mas que por suas dimensões não cabem na coleção do herbário... são as coleções de museu propriamente dito e ficam guardadas em armários próprios".

O museu está sob a direção administrativa, por estar em contato com o público e não ser privativo desta unidade. Para o museu todas as unidades colaborarão.

Para que pudesse esta unidade atender às suas obrigações mínimas, foram previstas as dependências seguintes e que, no futuro, deverão ser divididas para constituir a unidade *Plantas Oleaginosas*, independente da de *Bio-química*: Gabinete e Laboratório do chefe, sala de aula, arquivo e biblioteca seccional, preparo de amostra e secagem, herbário, estudo de sementes sob o ponto de vista físico-biológico, análises microscópicas, histologia, balança, fisiologia I (fito-química), fisiologia II (fito-química), bio-química I e bio-química II.



As unidades *Física e Físico-química*, e *Química Analítica* competiria executar as análises físicas e químicas necessárias ao ensino, às pesquisas, ao controle dos trabalhos de pesquisas científicas ou tecnológicas industriais e de classificação de produtos.

Faria pesquisas de métodos analíticos e das vantagens da sua aplicação, trabalhos da instituição. Completaria, em certos pontos, a de Bioquímica e cooperaria com todas as demais.

À de *Física e Físico-química* aplicadas competiria também o estudo dos métodos e da aplicação da eletricidade e da ótica, nas pesquisas e nas análises específicas aos fins da instituição, de acordo com a técnica moderna de ensino e de pesquisas, na qual se encontram os problemas específicos de eletricidade e magnetismo, e ótica, da eletroquímica e da radiação química, fazendo parte da unidade Físico-química.

Para que o leitor possa melhor identificar as necessidades de cada unidade e as suas dependências, serão dadas, separadamente :

*Medidas e análises físicas e físico-químicas*: Sala dos Técnicos — Sala de aula e reunião — Arquivo e Biblioteca Seccional — Balança — Eletrométricas 1 e 2 — Físico-química 1 a 4 — Controle e conserto de aparelhos, e baterias.

*Medidas e análises óticas*: Gabinete do chefe — Sala de aula e reunião — Fotometria — Colorimetria — Refratometria — Espectometria — Polarimetria — Câmaras escuras — Polarografia — Microscopia — Micro e macrofotografia — Laboratório fotográfico e arquivo fotográfico geral.

*Análises químicas tecnológicas*: Gabinete e Laboratório do Chefe — Sala de aula e reunião — Arquivo e Biblioteca Seccional — Balança — Preparo e arquivo de amostras — Pesquisas de métodos — Pesquisas e Controle, e Câmara Escura — Controle e Rotina, Alunos — 1 a 4.

À unidade *Tecnologia Industrial Aplicada* competiria realizar pesquisas físicas e químicas dos óleos ou gorduras, cêras e resinas, dos vernizes e tintas, da sua classificação e das de ordem tecnológica-industrial, tendo em vista o maior aproveitamento da matéria prima.

Nesta unidade estariam também compreendidas as pesquisas tecnológicas concernentes aos equipamentos mecânicos e elétricos necessários àquelas indústrias (11). Os laboratórios de mecânica tecnológica e as oficinas estariam a ela subordinadas.

Dadas as dificuldades existentes e para maior eficiência, no momento, constituiriam uma única unidade a *Tecnologia Industrial de Óleos e a de Tintas e Vernizes*. É até outro ponto aconselhável, tendo em vista os preceitos da organização técnica, que esta unidade ou divisão seja mantida por alguns anos.

Pela indicação das suas dependências mínimas, científica e tecnologicamente separadas, o leitor melhor compreenderá os seus fins: Tecnologia industrial das plantas oleaginosas, de óleos, etc. — Gabinete e Laboratório do Chefe — Sala de aula e reunião — Arquivo e Biblioteca Seccional — Extração mecânica:

pressas de laboratório — Extração por solventes — Óleos essenciais — Centrifugação — Alta pressão e hidrogenação — Filtração — Refinação, pesquisas — Refinação, separação a fio — Câmara frigorífica — Sabão, pesquisas — Sabão, semi-industrial — Óleo de Mamona — Óleos vegetais lubrificantes — Óleos vegetais combustíveis — Controle — Cêras — Resinas — Instalações semi-industriais para óleos, cêras e resinas — Mecânica Tecnológica, oficina e distribuição de energia, etc.

Tecnologia e Manufatura de Tintas e Vernizes: Gabinete e Laboratório do Chefe — Sala de aula e reunião — Arquivo e Biblioteca Seccional — Balança — Balança Industrial — Preparo de Amostra — Pesquisas — Controle e Rotina, 1 e 2 — Controle e Alunos, 1 e 2 — Solventes — Vernizes — Técnica e Manufatura de Pigmentos — Tintas — Instalações semi-industriais para tintas e vernizes.

A unidade *Tecnologia Econômica* (Economia Industrial Aplicada) teria por fim: estudar, coordenar e registrar, sob o ponto de vista da produção da matéria prima, do seu aproveitamento industrial e aplicação, e do seu comércio, as zonas de produção, os dados estatísticos, a legislação e os mercados das plantas oleaginosas, óleos ou gorduras, cêras e resinas, tintas e vernizes, o número de produtores, fabricantes e comerciantes existentes no país, tendo sempre em vista a maior produção, industrialização e comércio das matérias primas e dos produtos manufaturados (13).

Esta unidade é uma daquelas que poderão ter um desenvolvimento muito rápido e foram para ela previstas as seguintes dependências: Planos e Coordenação, 1 e 2 — Estatística e Controle — Desenho — Especificação e Padronização.

No nosso artigo anterior (2), publicado no número de dezembro desta Revista, o leitor encontrará as áreas de cada dependência e a mínima necessária para cada unidade ou divisão.

O material para todas as dependências aqui especificadas já foi adquirido. Grande parte já se encontra no Instituto, outra está em viagem e ainda uma outra teve a sua aquisição prevista para 1944, como sejam os aparelhos de Raios X para difração e o analisador de cor de Hardy, de fabricação da General Electric, as instalações semi-industriais para óleos essenciais, sabonetes e pigmentos.

Demonstram os dados acima que, só após ter toda a organização estruturada e definido o papel de cada unidade, a D.C. poderá opinar "sobre os planos de aparelhamento, equipamento e instalação dos serviços".

Achamos que nenhum projeto de obras deveria deixar de ser encaminhado à D.C., para estudo sob o ponto de vista da organização da instituição. Poderia evitar, uma vez que estivesse em condições técnicas, que se cometesse a inconsciência de ligar, por exemplo, os óleos essenciais aos óleos lubrifi-



cantes num mesmo laboratório, assim como a rotina e as pesquisas.

Não é que faltem elementos à Divisão de Edifícios Públicos, antigamente o S. Ob., para evitar os erros técnicos; apenas, a maior autoridade está confiada, acertadamente, à Divisão de Organização.

Pelo exposto, verificará o leitor da grande importância dos *problemas de organização*, principalmente no nosso país, mas, para isto ser bem aceito e seguido, é indispensável que sejam também compreendidos e respeitados.

Finalizando o presente trabalho, transcrevemos algumas considerações que fizemos em "O Brasil e os Óleos Vegetais — Relatório da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais", quando tratamos de "Técnicos dos Estados Unidos para o Brasil", na ordem seguinte (15):

"Um dos problemas que mais dificultam a prosperidade econômica do Brasil, é a falta de técnicos especializados, na sua concepção verdadeira. Constitue um sentimento geral, que precisamos intensificar, a formação desses técnicos, aproveitando no máximo as capacidades existentes...

Recorrendo ao técnico estrangeiro, sem tratar de aperfeiçoar os seus laboratórios e os seus dirigentes, a Nação continua sem independência técnica, uma vez que para mover as suas indústrias precisa de uma ação estranha, da qual se não pode exigir amor ao país, apenas, que retribua com o trabalho o salário recebido, o que não é bastante, na maioria dos casos.

Já sentimos nesta preferência, justa e aconselhável, em certas ocasiões, o efeito do trabalho especializado que é capaz ou se diz capaz de executar. É indispensável a cooperação do técnico estrangeiro e nenhum país a pode dispensar, principalmente aqueles considerados ainda em formação técnica. Entretanto, não é menos indispensável que se valorize, com maior eficiência, o técnico nacional, como fizeram os Estados Unidos, dando-lhe meios mais práticos de aumentar a sua ação especializada e convencendo-o, definitivamente, de que o seu valor está em relação ao que tenha produzido ou seja capaz de produzir e jamais uma consequência do reflexo da ação protetora que tiver.

Discute-se qual a melhor solução: enviar moços recentemente diplomados ou trazer especialistas americanos para lecionar nos cursos especializados?

Há dez anos atrás, era mais vantajosa a primeira solução, mas hoje, com a marcha vertiginosa das competições industriais e comerciais, que serão acrescidas no próximo período de paz, as duas soluções anteriores terão que ser empregadas em diferentes caminhos.

É mais aconselhável para o Brasil e os Estados Unidos formar ambiente no próprio país, do que gozar das facilidades inexistentes no Brasil.

Instalando bons laboratórios, facilitaremos o aumento do poder técnico da Nação; contratando ou obtendo especialistas de competência comprovada, daremos oportunidade à formação de um número muito maior

de técnicos nacionais, que ficarão, assim, habilitados a adquirir, em prazo curto, um maior número de conhecimentos em instituições americanas de renome, podendo a seleção dos técnicos para esse fim ser feita mais eficazmente.

Temos assim: o preparo do técnico e a sua seleção para melhor aperfeiçoamento nos Estados Unidos, no próprio país de origem".

Assim pensávamos e continuamos pensando, principalmente quando o período de transição e o pós-guerra levam-nos a raciocinar sobre organização, tendo sempre diante de nós, aquela instituição que idealizamos, planejamos e cujo inteiro programa de compras executamos, baseados nos princípios que justificaram a sua criação e a sua estrutura.

#### REFERÊNCIAS

- 1 — REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO — *Tecnologia e Tecnologistas* — Out. 1943.
- 2 — REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO — Dezembro de 1943.
- 3 — JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *A Indústria de Óleos Vegetais e seus Problemas* — (Questões Técnicas-Industriais e de Ensino), 2 vols., 1936.
- 4 — JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *Os Óleos Vegetais na Economia Mundial* — (Relatório sobre a viagem de estudos a Trinidad e aos Estados Unidos), 1939.
- 5 — JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *Notas sobre a Indústria de Óleos Vegetais no Brasil*, 1.ª ed., 1924.
- 6 — DEXTER S. KIMBALL — *Principles of Industrial Organization*, 1939, 5.ª ed., págs. 160.
- 7 — F. RUSSEL BICHOWSKY — *Industrial Research*, 1942, págs. 24, 91, 99, 101 e 107.
- 8 — INSTITUTO DE ÓLEOS — *Ante-projeto de regulamento e publicação para receber sugestões (D. O., de 24-III-931 e de 21-VII-931). Criação e regulamentos (decretos n. 20.428, de 22-IX-31, D. O. de 25-IX, 9-X e 12-X-1931, e decreto n. 20.518, de 13-X-931, D. O. de 26-X-931 e 27-X-931).*
- 9 — HUGO DIEMER — *Factory Organization and Administration*, 1935, 5th ed., pp. 24, 31, 41 e 44.
- 10 — E. H. ANDERSON and G. T. SCHWENNING — *The Science of Production*, 1938, pp. 2, 92.
- 11 — JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *O Ensino, as Pesquisas e o Instituto Nacional de Óleos*, 1942, pp. 185, 206, 237, 239 e 268.
- 12 — ALBERTO LÖFGREN — *Fitografia e Herborização*, 2.ª ed., 1914, pp. 89-120.
- 13 — JOAQUIM BERTINO E COMISSÃO DE TÉCNICOS AMERICANOS — *O Brasil e os Óleos Vegetais* — Relatório da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, 1942, p. 198.
- 14 — EDWARD R. WEIDLEIN — *Glances at Industrial Research*, 1936, p. 2.
- 15 — JOAQUIM BERTINO E COMISSÃO DE TÉCNICOS AMERICANOS — *Op. cit.*, págs. 180-186.



# A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos

CELSO MONTEIRO FURTADO

Assistente de Organização

A COMISSÃO do Serviço Civil dos Estados Unidos surgiu com o fim de efetivar a política de implantação do sistema do mérito no preenchimento dos cargos do serviço público federal daquele país. O prestígio que progressivamente grangeou fê-la evoluir até a posição de pedra angular do sistema de administração de pessoal no nível federal, naquele país.

Na conformidade da Lei do Serviço Civil de 1883, que autorizou o Presidente dos Estados Unidos a nomear os três cidadãos que comporiam a *Civil Service Commission*, as atribuições desta não iam além das de auxiliar o presidente a preparar "as regras convenientes" à efetivação da mesma lei, de controlar os exames para admissão ao serviço civil classificado e de acompanhar a execução da referida lei e seus regulamentos. A criação do Conselho de Administração de Pessoal, em 1931, — destinado que foi a estabelecer um contacto mais íntimo e mais amplo entre a Comissão e os Ministérios e agências independentes — denotou a necessidade, já reconhecida, da instituição de um sistema de administração de pessoal a serviço do Governo Federal. Finalmente, o "Economic Act", em 1932, fez integrar no corpo da C.S.C. — já então alentado e nutrido da melhor doutrina da Ciência da Administração — o prestigiado e operoso "Personnel Classification Board".

Propomo-nos neste artigo chamar a atenção do leitor para o fato da flexibilidade e instabilidade de estrutura que apresenta esse importante órgão. E isto é tão mais digno de atenção quanto se sabe que muitos dos problemas que assoberbam os administradores de pessoal estão apenas aflorados ou parcialmente resolvidos. (E o progresso das pesquisas neste terreno pode ser acompanhado através de seus reflexos na composição e disposição das agências de pessoal, quer na administração pública quer na privada). Concluindo: a instabilidade estrutural da "Civil Service Commission" sintoma-

tiza o esforço dos seus dirigentes aplicado em acompanhar a evolução dos estudos de administração de pessoal.

Vamos retratar a estrutura da C.S.C. em julho passado (presumivelmente a presente), para em seguida referirmo-nos às múltiplas alterações havidas nos últimos anos.

Compõem a *Civil Service Commission* três membros — "not more than two of whom may be adherents of the same political party". Um deles, por designação do Presidente da República, ocupa a presidência da Comissão. Assiste-os um Diretor Executivo e Examinador Chefe, que é o chefe executivo e diretor técnico da organização. A Comissão mantém treze escritórios regionais, localizados nas principais cidades da União. Sob a jurisdição desses escritórios, mais de 5.000 juntas de examinadores funcionam em todo o país.

## ATRIBUIÇÕES DA C. S. C.

Como principais atribuições, a Comissão deve: a) selecionar pessoal para preencher cargos nas várias agências do Governo Federal; b) promover uma política de transferências para melhor utilização do pessoal já em serviço; c) aplicar os dispositivos estatutários e as regulamentações relativos a atividades políticas de funcionários; d) manter assentamentos de todos os empregados no serviço civil; e) acompanhar a execução das regras do serviço civil; f) investigar sobre a idoneidade moral de candidatos a determinados cargos; g) estabelecer cursos de aperfeiçoamento, em cooperação com outras repartições; h) aplicar a legislação relativa à classificação de pessoal; i) aplicar as leis pertinentes a aposentadoria.

## ESTRUTURA DA C. S. C.

*Chefia executiva*: membros da Comissão (em número de três); Diretor Executivo e Examinador



Chefe, com sua secretaria; Assistente Executivo dos membros da Comissão e sua secretaria.

*Órgão de administração Geral*: Serviços Administrativos, compreendendo o Diretor, sua Secretaria e as Divisões do Orçamento e Finanças, do Material e Comunicações, do Pessoal e a Biblioteca.

*Órgãos de Administração específica*: Divisão de Exames e Utilização do Pessoal; Divisão de Informações; Divisão Médica; Divisão de Classificação do Pessoal; Divisão de Aposentadoria; Divisão de Assentamentos; Divisão de Investigações.

*Agências distritais em*: Boston, New-York, Philadelphia, Washington, D. C., Atlanta, Cincinnati, Chicago, St. Paul, St. Louis, New Orleans, Seattle, San Francisco e Denver.

*Órgãos colegiais auxiliares*: Conselho de Administração do Pessoal, Conselho de Recursos e Revisão.

#### ATIVIDADES DOS DIVERSOS ÓRGÃOS

*Staff do Diretor Executivo* — E' responsável pelo planejamento, direção e contróle dos trabalhos técnicos e administrativos da Comissão, seus escritórios distritais e conselhos locais de examinadores. Está encarregado de formular e desenvolver questões de política, interpretação e processamento. Coordena os trabalhos de aplicação da lei e toma depoimentos sôbre alegação de violação da Lei Hatch, a qual restringe atividades políticas dos empregados federais.

*Assistente dos Membros da Comissão e Secretaria* — Apresenta à Comissão, para resolução, os casos estudados na sua secretaria; aconselha membros do Congresso, autoridades governamentais e outras, sôbre questões de serviço civil; realiza trabalhos especiais sob orientação da Comissão e desenvolve outras funções administrativas; revê e assina correspondência, exceto sôbre assunto técnico ou de orientação política; prepara minutas para a Comissão.

*Serviços Administrativos* (atividades-meios da Comissão).

*Chefe e sua Secretaria* — E' responsável pela direção geral, coordenação e contróle de todas atividades administrativas, gerência de negócios e planejamento, incluindo o trabalho do "Administrative Planning and Procedures Staff", a Divisão

de Orçamento e Finanças, Divisão de Pessoal, Divisão de Material e Comunicações e Biblioteca.

*Divisão de Orçamento e Finanças* — Prepara as estimativas orçamentárias e de créditos suplementares e adicionais, justificando-as; prepara as tabelas de distribuição de créditos; mantém escrita de todos os créditos; examina todos os "vouchers" relativos a empregos de créditos, do ponto de vista da legislação contábil, das limitações administrativas e dos regulamentos fiscais. Realiza trabalhos de estatística para todos os órgãos da Comissão, inclusive coleta e compilação de dados.

*Divisão de Pessoal* — Prepara e executa planos de administração de pessoal, projeta soluções para problemas de pessoal; supervisiona o trabalho de classificação de cargos e desenvolve e dirige operações relativas a seleção, promoção e colocação; serve de ligação entre os funcionários; desenvolve e supervisiona programas de treinamento em serviço; colabora com os chefes executivos com relação aos problemas de organização interna; colabora na elaboração orçamentária com relação a despesas com pessoal.

*Divisão do Material e Comunicações* — Supervisiona a compra de suprimentos e equipamentos em geral, bem como a prestação de serviços especiais (impressão, duplicação, etc.); mantém e distribue "stocks" de material; supervisiona, do ponto de vista de local e espaço, a manutenção das sedes distritais e central; supervisiona o recebimento e a distribuição da correspondência; classifica a correspondência; mantém serviço de mensageiros.

*Biblioteca* — Mantém, para uso das autoridades e funcionários em geral, uma coleção de livros, periódicos, panfletos, boletins, relatórios e decisões sôbre o serviço civil e administração pública; organiza listas, para uso de examinadores, de livros sôbre agricultura, educação, engenharia, direito e outros ramos profissionais e técnicos.

#### ÓRGÃOS FINIS

*Divisão de Exames e Utilização do Pessoal* — Prepara exames e editais de exames; recebe e revê inscrições de exames; apresenta, às autoridades, listas de candidatos a nomeação; determina a natureza dos exames e as qualificações necessárias em casos de promoção, transferência, reintegração e classificação de "status"; supervisiona o sistema de promoção no serviço classificado; supervisiona



a transferência de empregados federais de uma para outra repartição, com vistas a conseguir o máximo de eficiência pessoal; inicia e desenvolve programas — assistindo os departamentos e repartições na sua execução — de melhoria das normas de trabalho e da capacidade funcional do pessoal; estuda e recomenda soluções para os problemas de mão de obra no serviço federal; coopera com as repartições e estabelecimentos, com a Secretaria de Educação e com institutos culturais públicos e privados no estabelecimento de cursos práticos para o pessoal do serviço civil classificado; estimula e assiste a formulação de programas de melhoria de trabalho nas repartições do Governo Federal e no desenvolvimento de planos organizacionais para realizá-los; mantém um serviço de consultas relativo à melhoria de métodos de trabalho e coordena tais atividades nas agências federais; reúne material sobre esse assunto e acompanha o desenvolvimento de tais atividades dentro e fora do Governo Federal.

*Divisão de Informações* — Divulga informações a respeito da Comissão e do serviço civil classificado; fornece informações à imprensa; prepara publicações informativas; prepara material para estações de rádio; compila e edita os periódicos "Civil Service Act and Rules" e "Official Register of the United States", e o Relatório anual da Comissão; responde à correspondência concernente ao serviço civil em geral e a oportunidades de emprego no serviço federal.

*Divisão Médica* — Opina, do ponto de vista médico, sobre capacidade física e mental de candidatos a nomeação para o serviço civil federal; examina a capacidade física e mental de inscritos; planeja novos tipos de exames de capacidade física; colabora no aproveitamento de indivíduos fisicamente inferiores, realizando estudos sobre a matéria; recruta e examina pessoal médico e correlacionado; realiza estudos pertinentes a aposentadoria por incapacidade e a licença por motivos de saúde, com particular referência a exigências de saúde a serem feitas aos candidatos ao serviço do Governo e a medidas para preservar a saúde e a sanidade dos funcionários; promove exame físico dos candidatos a aposentadoria por incapacidade.

*Divisão de Classificação do Pessoal* — Aplica a Lei de Classificação de 1923, na sua forma atual, e ordens executivas e regulamentos relacionados com a mesma; prepara especificações de classe de-

finindo *standards* de classificação; investiga deveres e responsabilidades de funções em serviços ministeriais e classifica-as em serviços, classes e cargos; estuda problemas relativos à classificação de cargos nos serviços do interior sob os esquemas da Lei de Classificação e os planos de pagamento; prepara *standards* de classificação para cargos do interior e coopera com ministérios e agências independentes na consecução da mais efetiva aplicação de tais *standards*; revê e corrige planos de apuração de eficiência e coopera com os Ministérios e agências independentes nos seus programas de apuração de eficiência; administra o programa dos conselhos de revisão para decisão de apelos relativos à apuração de eficiência e indica chefes para tais conselhos; investiga casos de proposta de redução de salários, demissão, dispensa, licenças, baseados na apuração de baixa eficiência; recebe, tabula e transmite ao Congresso relatórios de aumentos de salário especialmente meritórios; inicia regulamentações relativas a todas essas matérias.

*Divisão de Aposentadoria* — Administra a legislação relativa a aposentadoria, em todo o país e nos territórios. A Divisão mantém: a) listas de beneficiários designados pelos pensionistas e empregados; b) as contas de controle dos fundos de aposentadoria; c) contas individuais para qualquer depósito voluntário adicional; promulga regulamentações sob as quais as agências empregadoras estabelecem e mantêm contas individuais de aposentadoria para membros do fundo de aposentadoria no serviço ativo. Uma percentagem do salário básico dos empregados é colocada nos fundos de aposentadoria para crédito individual dos empregados.

*Divisão de Assentamentos* — (Service Record Division) — Fiscaliza a aplicação das regras do serviço civil concernentes a nomeação e movimentação do pessoal; inicia e prepara ordens executivas emendando as regras e regulamentos do serviço civil; inicia ou revê propostas de emenda dos dispositivos relativos a pessoal, partidos dos ministérios e agências; mantém um sistema centralizado de assentamentos dos empregados (exceto os eventuais) no serviço civil executivo; determina elegibilidade e tem ação final em certos casos de reintegração, transferência e mudança de "status"; age no sentido de elevação, à situação de "classificados", dos vários empregados regulados por leis várias, ordens do Executivo ou regras de serviço



civil; examina as provas de data de nascimento dos empregados no serviço civil federal; recebe a correspondência relativa a "status", horas de trabalho, tempo suplementar, suspensão, remoção, licença e outras matérias afetas aos empregados do Governo Federal.

*Divisão de Investigações* — Investiga, através de entrevistas pessoais e outras formas, o caráter, a lealdade, as qualificações, a capacidade geral de candidatos a certos cargos do serviço classificado, inclusive posições-chave em agências de guerra, cargos de fiscalização legal, cargos para os correios e candidatos a reintegração cujo passado não seja abonador; investiga casos relativos a fraudes, exame de irregularidades, término de suspensão, falsa atribuição (misassignment), propostas do Executivo para nomeação e casos envolvendo alegação de atividade política proibida; coopera com as agências de investigação do Governo; supervisiona trabalhos no interior, envolvendo investigações da Comissão; planeja programas de investigação para a Comissão; supervisiona a seleção, o treinamento e a designação de investigadores; fiscaliza a execução dos dispositivos concernentes a impressões digitais de todos os empregados federais.

*Conselho de Recursos e Revisão* — (Board of Appeals and Review) — Enquanto durar o estado de emergência nacional, atende apenas aos seguintes casos: apuração de inelegibilidade, envolvendo capacidade ou incluindo lealdade; apelos concernentes a exames para preenchimento de cargos nos Correios; relativos a aplicação de dispositivos da Lei de Aposentadoria; e apelos relativos a questões de residência. Em tempos normais as atribuições do Conselho são bem mais amplas, atendendo a recursos interpostos contra decisões dos vários serviços da Comissão. Os casos de maior relevância são encaminhados aos Membros da Comissão.

*Conselho de Administração do Pessoal* — A finalidade deste órgão é aconselhar e assistir o Presidente e a Comissão na proteção e melhoria do sistema do mérito, e recomendar, de tempos em tempos, ao Presidente e à Comissão, mudanças necessárias no processamento, regras ou regulamentos. Sob solicitação do Presidente ou da Comissão, o Conselho ouve especialistas e promove investigações relativas a abusos alegados e alterações propostas. O Conselho desenvolve programas de estudo para coordenar e aperfeiçoar o serviço do pessoal executivo em todos os seus ramos, e divulga os progressos da administração do pessoal.

O Conselho é constituído pelos diretores do pessoal nas várias agências e ministérios e por diretores de divisões da *Civil Service Commission*.

#### TRANSFORMAÇÕES RECENTES

Os dados apresentados acima são, em sua quasi totalidade, extraídos do "United States Government Manual" do verão de 1943. Se compulsarmos a edição do mesmo Manual publicada na primavera de 1942, veremos que, então, a C.S.C. apresentava 9 divisões funcionais, ao invés das 7 atuais. Entre as duas divisões suprimidas, encontra-se uma — de Treinamento — que fôra recentemente criada. A outra — de Pesquisas — era bastante antiga na estrutura da *Civil Service Commission*. Se recuarmos um pouco mais, encontraremos no manual de 1940, ao lado da Divisão de Exames, uma Divisão de Inscrições e uma Divisão de Certificados. A existência destes últimos dois órgãos foi, entretanto, uma experiência de curta duração. A Divisão Médica, atualmente existente, é de criação recente. Já não mais existe a Divisão de Estatística, consignada nos Manuais menos recentes. Outro tanto seja dito das "Correspondence Division" e "Account and Maintenance Division".

Entre as mais recentes transformações havidas na estrutura da C.S.C. releva a integração dos órgãos de administração geral, colocados que foram sob a autoridade de uma chefia coordenadora. E' de notar, ademais, que a evolução estrutural da C.S.C., ao contrário do que veio acontecendo até 1940, tem-se processado ultimamente no sentido de uma maior integração.

Reportámo-nos a estes detalhes no intuito de deixar evidente ao leitor aquela instabilidade estrutural, que nos parece ser uma hábil política dos dirigentes da Comissão. E esta política mais se manifesta à luz dos seguintes esclarecimentos: a C.S.C. tem sabido conservar-se bastante alto para ter do conjunto dos fatos sobre que atua uma perspectiva nada deformadora; e, porque goza dessa posição privilegiada, pode, através de uma ação em grande parte orientadora, desenvolver uma frutífera atividade.

E tem podido, também, conservar-se bastante independente de pressupostos e prejuízos — posto que o seu trabalho é desenvolvido sobre o material que à sua disposição põem as agências encarregadas do pessoal — para permanecer, ela mesma, permeável às boas idéias que surjam dos erros ou acertos comuns.



# O Museu Histórico Nacional

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

**F**ORA da *Revista do Serviço Público* já temos tratado do Museu Histórico Nacional. A Casa do Brasil não nos é, portanto, desconhecida. Das duas visitas anteriores que lhe fizemos, como desta última, com o objetivo de colher notas para o presente trabalho, bem sabemos que nos restou muita coisa por ver e admirar.

Um estágio ali, de dois ou três anos, talvez nos possibilitasse conhecer de forma menos falha as preciosidades que a Casa do Brasil encerra, e assim mesmo não poderíamos prescindir da valiosa ajuda dos técnicos de suas várias secções.

Não espere, portanto, o leitor que, nas poucas páginas que lhe oferecemos em seguida sobre aquele mundo de relíquias históricas, possamos ressaltar-lhe toda a grandeza e opulência. Realizaríamos verdadeiro prodígio de síntese, se o fizéssemos...

## DUAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS

No velho edifício do antigo Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro, à praça Marechal Âncora, várias instituições do Governo têm sede. Entre elas, duas de alta expressão cultural se destacam: o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e o Museu Histórico Nacional. Do primeiro já tratamos em ampla reportagem, que a *Revista do Serviço Público* divulgou em seu número de setembro de 1942, e do segundo vamos nos ocupar agora, valendo-nos das notas que colhemos na visita à Casa do Brasil no dia 29 de dezembro, quando ali esteve também uma comissão de funcionários da Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, e depois quando lá voltamos em dias diferentes até conseguirmos material adequado para este trabalho.

### NO DIA DA VISITA DE FUNCIONÁRIOS DA DIVISÃO DE APERFEIÇOAMENTO

A visita da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. estava marcada para a 1 hora da tarde. Naturalmente os auxiliares do Dr. Mário de Brito teriam guia autorizado a orientá-los, ao percorrer as numerosas secções do Museu, e, assim, o reporter, seguindo-lhes a caminhada, poderia facilmente aproveitar-se do que lhes fôsse dito pelo cicero-ne da casa. Modo simples e prático, como vêm, de fazer-se uma reportagem...

Na portaria, "Sala Brasil", aguardamos por instantes o nosso fotógrafo. Para não perdermos tempo, começamos a tomar as primeiras notas, coisa ligeira, que não precisava de qualquer informante, pois era só copiar.

À direita da entrada, em larga placa de metal, lemos:

A CASA DO BRASIL  
O Brasil e os brasileiros

"Sois homens de elevados sentimentos, sois uma nação generosa, tendes a dupla vantagem de uma terra virgem e de uma raça antiga, um grande passado histórico vos liga ao continente civilizado, reunís a luz da Europa ao sol da América, é em nome da França que vos glorifico".

(Carta de Vitor Hugo a Charles de Ribeyrolles, datada de Guernesey a 4 de novembro de 1860).

À esquerda e à mesma altura da anterior, outra placa com estes dizeres:

Ministério de Educação e Saúde  
Museu Histórico Nacional  
Fundado em 1922  
Entrada franca  
Visitas: de 12 às 16 horas  
Aberto aos domingos e feriados  
Fechado às segundas-feiras  
Expediente: dias úteis de 11 às 17 horas.

E, assim, o leitor fica sabendo a que horas pode visitar o Museu. Quanto aos conceitos de Hugo sobre o Brasil e os brasileiros, não há patriota que não se alegre com eles.

Então podemos passar à "Sala do Brasil", isto é, à Portaria, onde dois grandes bustos em gesso despertam a atenção do visitante.

O primeiro encimado por esta placa:

O Visconde Mauá  
A penetração ferroviária

O segundo, por esta outra:

O Visconde Cairú  
A abertura dos portos

Ambos estes bustos são doação de Bernardelli.

E lá em cima, ao alto da porta, o retrato, em fotografia, do Sr. Getúlio Vargas.

Na porta que dá acesso ao pátio interno, verdadeira praça d'armas pela profusão de canhões e morteiros ali alinhados, vêem-se, em escudo, as armas do Império.

Não poderemos possivelmente prosseguir neste apuro de minúcia quanto ao resto da casa. Com isso quisemos apenas dar idéia ao leitor de nossa boa vontade em fixar o que lá vimos. E' verdade que o fizemos quando ainda





Entrada do Museu Histórico. Os lampiões de ferro que a ladeiam foram do portão do antigo Arsenal de Guerra da Córte, nos tempos coloniais, como se vê em antigas estampas. No arco, ao fundo, o brasão imperial

não estávamos cansados. Mas, depois, tomamos nesse dia tal fartão de “bom-bocados”, isto é, de tantas raridades preciosas, que resolvemos voltar vèzes seguidas e fixá-las com mais vagar e melhor disposição de espírito.

E o nosso fotógrafo chegou afinal; bateu a primeira chapa, a da entrada do Museu, e depois passou ao pátio, onde aquêles canhões enfileirados não chegam a meter muito medo à gente. São peças interessantes agora pelo seu valor ... artístico, trabalhadas que foram há séculos atrás como se fôsem joias. E ouvindo-se a palavra erudita do Sr. Gustavo Barroso, ao lhes definir as partes componentes, com minúcia e carinho todo especiais, o visitante mais indiferente às velharias bélicas do passado chega a interessar-se pelos pesados canhões, hoje tão inofensivos que até os passarinhos fazem ninho nas suas bocas, certos de que não disparam mais... Por natural associação de idéias, lembramo-nos dêstes versos de Hugo:

L'oiseau de la paix

Dans la bouche de la bête...

E à tarde, os pardais, ao se recolherem a penates, dão suave alegria àquele recanto pacífico da mais belicosa dependência da vasta Secção de Armas, tornando-a até har-

moniosa e acolhedora, propícia à contemplação dos encantos da natureza.

#### SALA DOS VICE-REIS

Os funcionários da Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, à hora aprazada, chegam para visitar o Museu.

A comissão de visitantes tem por “coordenador” a senhorita Cirene Canedo, a quem somos apresentados pelo técnico de educação, professora Ana de Alencar.

O Sr. Gustavo Barroso, com cativante fidalguia, deixa seu gabinete de trabalho e vem em pessoa receber os visitantes, na “Sala dos Vice-Reis”, a primeira junto à Portaria.

Num requinte de gentileza, o diretor do Museu se dispõe a acompanhar a todos na visita, o que nos foi altamente proveitoso, como se verá em seguida.

Antes de o fazer, expôs de forma simples e clara como foi instalado no velho edifício do Arsenal de Guerra o Museu Histórico. E o nosso fotógrafo bate então a terceira chapa, focalizando-nos a ouvir a palavra do Sr. Gustavo Barroso, que se reporta às dificuldades imensas que teve de enfrentar para conseguir compor decentemente as dependências do tradicional edifício, onde, em grande parte, esteve instalada a célebre *Revista do Supremo Tri-*



bunal e foram expostos ao público, mais tarde, alguns stands de máquinas da Exposição Internacional de 1922, realizada com grande sucesso na Presidência Epitácio Pessoa.

— Aqui nesta sala, o piso era de terra batida e areia. Foi aos poucos, com minguados recursos financeiros, que conseguí dar-lhe esta apresentação, que os senhores vêem. E, assim, também ao resto da casa, onde hoje ainda se encontram sérios defeitos, irremovíveis pela sua natureza, mas de que não somos culpados. As reparações que exigem trabalhos de carpintaria e outros semelhantes, nós mesmo os executamos, sem necessidade de concorrências e outras exigências regulamentares, pois aqui é dominante o espírito de cooperação de todos os servidores do Museu, que nele trabalham com o mesmo carinho como se estivessem trabalhando em coisa sua, de seu interesse pessoal.

E o Sr. Gustavo Barroso acrescentou:

— Durante muitos anos a verba anual destinada à conservação do Museu e compra de raridades para enriquecer-lhe o patrimônio variava de 14 a 20 contos. Basta este pormenor para que os senhores julguem bem de nossas aperturas...

— E hoje, qual é a situação?

— O meu papel de Irmã Paula, a pedir auxílio, a solicitar cessão ao Museu de preciosidades históricas por

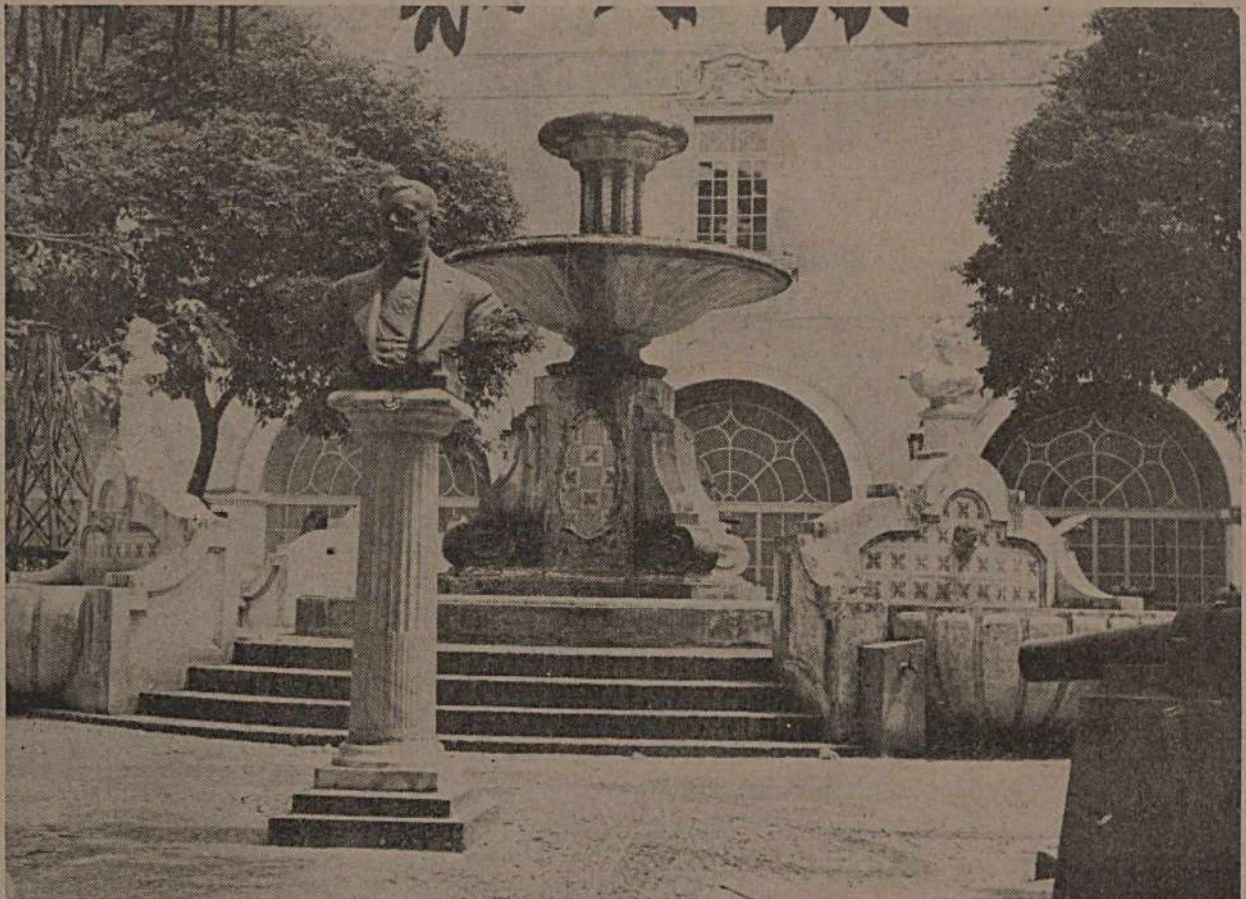
baixo preço ou de graça, cessou por completo. O Governador Getúlio Vargas tem, felizmente, concedido à casa recursos financeiros necessários, suficientes a proporcionar-lhe existência condigna. Mas também não quero dizer que a contribuição particular tenha cessado. Isto não! Valiosas coleções de objetos raros, como os senhores verão em seguida, continuam chegando ao Museu, oferecidas por quem as deseja bem resguardadas de destruição parcial ou total, o que revela, sem dúvida, confiança e simpatia pela Casa de Brasil.

#### *Porcelanas e cristais*

Terminada a explanação do Sr. Gustavo Barroso, começou a visita pela "Sala dos Vice-Reis", na qual se acham expostas coleções riquíssimas de porcelanas e vários serviços reais e imperiais, de D. João VI, D. Pedro I, D. Pedro II, e dos maiores nomes da nobreza brasileira e da República.

E o Sr. Gustavo Barroso esclarece:

— Aqui está esta coleção de porcelanas da China, século XVIII. Pertenceu ao barão de Massambará. São, ao todo, 190 peças e valem 300 mil cruzeiros. Observem: cada peça tem pintura diferente. Não se encontram nela



*Pátio Epitácio Pessoa, vendo-se o busto dêsse fundador do Museu Histórico e a fonte colonial*



nema: é "The Audio-Visual Handbook", de Ellsworth Dent, autoridade no assunto nos Estados Unidos, país onde o cinema educativo é empregado intensamente nas escolas.

— E' grande o interesse pelas obras sobre cinema?...

— Além dos leitores que são estranhos à casa e que vêm em grande número visitar a nossa biblioteca, temos os pedidos de professores dos Estados sobre os livros mais necessários ao estudo e emprego do cinema educativo; então envio-lhes listas de livros e revistas sobre o assunto e os endereços onde poderão adquiri-los, mas creio que só dificilmente os conseguirão neste momento. Ofereço-lhes também cópias de artigos já traduzidos de revistas estrangeiras, que lhes podem ser de utilidade na organização da biblioteca, ainda que pequena, e na manutenção do aparelhamento.

— De quantos livros consta a biblioteca da casa?

— O acervo bibliográfico é hoje de 1.950 obras em 2.450 volumes, 226 revistas, entre nacionais e estrangeiras, com 4.485 números, e ainda 4 bibliofilmes.

#### MODÉLO DE UMA FICHA

A título de curiosidade, reproduzimos aqui uma ficha da biblioteca do I.N.C.E. Refere-se justamente ao "Audio-visual handbook", a que fizemos referência linhas atrás:

#### CINEMA EDUCATIVO

AUDIO-VISUAL HADBOOK, The  
Dent, Ellsworth C.

Publ. The Society for Visual Education, Inc. Chicago  
1937. — 180 pg.

Est. IX

Prat. I

Liv. 8 Nota: Escrito especialmente para quem se dedica ao ensino, esta excelente obra informativa, de caráter prático, apresenta de maneira analítica os diferentes tipos de material didático, empregados sucessivamente para facilitar a árdua e delicada missão do educador. Passam assim, sob os olhos do leitor, como num filme às vezes em câmera lenta, outras vezes em acelerada, os meios mais conhecidos e mais ou menos utilizados como auxiliares de ensino, desde o quadro negro até as projeções fixas e animadas. Dent preconiza o aproveitamento de vantagens inerentes aos progressos da técnica moderna na escola, encarando a possibilidade do rádio combinado com a imagem, e também da televisão, terem futuramente úteis aplicações no ensino.



I.N.C.E. — O professor Roquette Pinto mostrando a Walt Disney um álbum de fotografias



Brasil, mas conforme pudemos no momento copiar-lhes os nomes :

- D. Jorge de Mascarenhas, marquês de Montalvão (1.º vice-rei, na Bahia)
- D. Marcos de Noronha e Brito, conde dos Arcos (último vice-rei, no Rio de Janeiro)
- D. Fernando José de Portugal, marquês de Aguiar
- D. José Luiz de Castro, conde de Rezende
- D. Vasco de Mascarenhas, conde de Óbidos
- D. Luís de Vasconcelos e Sousa, conde de Figueiró
- D. Luís de Almeida Portugal Soares de Mascarenhas, 2.º marquês do Lavradio
- D. Pedro Antônio de Noronha, marquês de Angeja
- D. Antônio Rolim de Moura, conde de Azambuja
- D. Antônio Alvares da Cunha, conde da Cunha
- Vasco Fernandes Cesar de Menezes, conde de Sabugosa
- D. Antônio de Almeida Soares Portugal, 1.º marquês do Lavradio
- D. Marcos Noronha, 6.º conde dos Arcos
- D. Luís Peregrino de Ataíde, conde de Atouguia
- André de Melo Castro, conde das Galveias.

#### SALA CARLOS GUINLE

Deixando a longa "Sala dos Vice-Reis", que pode ser considerada a de visitas da Casa do Brasil, passamos para a que lhe fica aos fundos, bem menor, e lugar de passagem para a "Almirante Barroso", como a primeira, muito extensa.

Harmoniosa pelo seu revestimento de jacarandá, a "Sala Carlos Guinle" apresenta uma galeria de retratos de todos os ministros da Justiça desde José Bonifácio até o Sr. Viana do Castelo. Ao centro de uma das paredes por onde se estende essa galeria de retratos, vê-se uma cópia do quadro de Le Chevrel, representando D. Pedro II em trajes majestáticos.

Ao fundo da sala, como se fôsse grande nicho, há o *stand* no qual se guardam objetos de prata, ouro e brilhantes da Secção de História.

Não vamos mencioná-los todos, por falta de espaço. Basta-nos citar aquêles que mais nos despertaram interesse e que são :

Album de ouro e prata, homenagem ao marechal Solano Lopez pelas senhoras do Paraguai.

Busto, em prata e ouro, de Rio Branco.



*Sala dos Vice-Reis. Nas paredes, os brasões dos quinze vice-reis do Brasil, que ornamentaram a Exposição Histórica Brasileira em 1940, nas comemorações dos centenários de Portugal, em Belém (Lisboa). Nas vitrinas, porcelanas e cristais preciosos, brasonados ou não, reais, imperiais e pertencentes à antiga nobreza ou a individualidades históricas*





Quadro anônimo representando uma projetada Avenida do Imperador, a ser aberta nos últimos tempos da Monarquia, do Canal do Mangue à cidade, pelo mesmo traçado da atual Avenida Getúlio Vargas. O quadro figura na Sala Otávio Guinle, um dos benfeitores do Museu Histórico, entre gravuras e pinturas do Rio de Janeiro antigo

Album com guarnição de ouro, oferecido ao conde de Matosinhos pelos seus amigos.

Album de ouro e prata, oferecido ao ministro da Guerra, Manuel Vieira Tosta, depois marquês de Muritiba, pela Guarda Nacional do Império, em 1870.

Espada de ouro e brilhante dos marechais Deodoro e Floriano.

Placa de ouro e esmalte, com o decreto que declarou o Presidente Getúlio Vargas hóspede de honra do Governo da República do Paraguai, em 1941.

Plaqueta de ouro e prata, com os escudos conjugados da Argentina e do Brasil — homenagem da colônia sírio-libanesa ao Presidente Getúlio Vargas, em 1935.

Cartão de ouro oferecido a Cristiano Otoni, por ocasião de suas bodas de ouro, em 1887.

Cartão de ouro e pedras preciosas, oferecido ao Presidente Washington Luís pela colônia síria de São Paulo, em 1926.

Linda caneta de ouro, brilhantes e esmeralda, adquirida por subscrição popular e oferecida à princesa Isabel, em 1888, para assinar a Lei Áurea.

Bela espada de ouro, brilhante e esmalte, oferecida pelo general Roca ao almirante Baltazar da Silveira.

Ainda estão para ser devidamente catalogados e expostos os objetos que pertencem ao conselheiro João Alfredo Correia de Oliveira e recentemente adquiridos pelo Governo do Presidente Vargas.

#### SALA ALMIRANTE BARROSO

Dois grandes quadros despertam logo a atenção do visitante desta sala: o da "Batalha Naval do Riachuelo" e o da "Passagem do Humaitá", ambos de Vitor Meireles.

Num canto da sala, em pequena vitrine, modelo da *Amazonas*, feito com pedaços de madeira da própria fragata capitânia da nossa esquadra ao vencer a de Solano Lopez, comandada pelo capitão-tenente Mazza, em 11 de junho de 1865.

A mastreação foi também feita com cordas da heróica fragata, e a tinta conseguida da que foi raspada da sua pintura.

Várias figuras de proa dos navios que tomaram parte na batalha do Riachuelo podem ser vistas nessa sala, onde também se encontram as correntes e manilhas que fechavam o rio Paraguai por ocasião da passagem do Humaitá, a 19 de fevereiro de 1868, e as rodas do leme do monitor *Alagoas*, que forçou essa mesma passagem.



## SALA OTÁVIO GUINLE

O Dr. Gustavo Barroso, ao nos falar desta sala, disse-nos ser ela a sua colcha de retalhos. Não obstante a diversidade dos objetos que a compõem, é harmoniosa e seduz o visitante ao primeiro contacto, tal a boa disposição das preciosidades nela expostas e o arranjo de sua decoração.

Ao centro vê-se o modelo de um "destroyer" brasileiro, do tipo da reforma da Armada em 1910.

Dois belos vitrais, que tanta vida dão à sala, são arranjos hábeis e inteligentes da direção do Museu. Um deles foi armado com pedaços dos vitrais do paquete *Alagoas*, que em 1889 conduziu para o exílio a família imperial brasileira. O outro veio do pavilhão da Tchecoslováquia na Exposição Internacional de 1922 nesta capital.

O Dr. Gustavo Barroso chamou nossa atenção para um quadro, que nos passaria de certo despercebido, e considerado pelo diretor do Museu como talvez a maior preciosidade daquela sala: a bandeira de um regimento de infantaria do Brasil-Reino, que existia por ocasião da chegada ao Brasil do Príncipe Regente, a 7 de março de 1808.

A bandeira é feia e, repitamos, se não fôsse o esclarecimento do Dr. Gustavo Barroso não nos interessaria absolutamente...

## SALA MARQUÊS DE TAMANDARÉ

Nesta sala estão expostos modelos de nossos navios de guerra, inclusive um em prata do couraçado *São Paulo* e uma soberba coleção de aquarelas de uniformes do Brasil-Reino, doadas ao Museu pelo ministro Jerônimo Figueira de Melo.

Um grande modelo do couraçado *Minas Gerais*, dominante a sala, é alvo de atenção imediata. Se o confrontarmos com o atual couraçado verificaremos que há diferenças de detalhes. Como se sabe, o grande vaso de guerra sofreu há tempos algumas modificações, com a introdução de novos melhoramentos, que lhe modificaram um pouco a apresentação.

O modelo exposto é trabalho admirável do próprio estaleiro que construiu o original, o de verdade, e, como neste, todas as peças que têm movimento também se movem graciosamente.



Carro do Ouro, do serviço de gala da Casa Imperial, restaurado recentemente pelo Museu Histórico





*Carro da Prata, do serviço da Casa Imperial, restaurado recentemente pelo Museu Histórico*

Um outro couraçado nos chama a atenção: o *Independência*, que, afinal, não existe na nossa esquadra. Foi construído por encomenda do Governo brasileiro a um estaleiro inglês em 1873, mas não chegou a vir para o Brasil, pois foi comprado em 1878 pela própria Inglaterra.

#### SALA CONDE DE BOBADELA

Da "Sala Marquês de Tamandaré", passamos à "Sala Conde de Bobadela", que, como as denominadas "Conde de Pôrto Alegre" e "Saldanha da Gama", a descreveu em seguida, acha-se ainda no pavimento térreo, e na dependência do edifício onde anteriormente estiveram máquinas impressoras da Imprensa Nacional, levadas depois para o seu novo edifício à avenida Rodrigues Alves.

Logo no início da "Sala Conde de Bobadela", vimos uma coleção de alabardas e partazanas dos arqueiros do Paço. Modelos de canhões e couraças e doze machados dos machadeiros ou porta-machados do 1.º Batalhão de Fuzileiros da Guarda Nacional da Côte.

E o Dr. Gustavo Barroso esclarece-nos:

— Os machadeiros, homens fortes e todos da mesma estatura, usavam aquele avental de couro, que está ali à parede, e barbas... postiças.

Os tais machados, de gume afiadíssimo, são de fazer arrepiar a gente. Agora, imaginem vê-los brandidos por homens altos, possantes e barbados, de caras de poucos amigos, quem não fica assim meio esquisito — sem ânimo, estado que não chega a ser de medo... — e não sente aquele calefrio torturante dos grandes momentos?

E passamos adiante, a ver sabres de abordagem da Marinha e esta peça curiosa: um mosquete de caça que pertenceu a D. João VI, com incrustações de marfim e madreperola. No volume II dos *Anais do Museu Histórico Nacional*, o conservador Paulo Olinto publica interessante trabalho sobre esse mosquete, que considera verdadeira joia da armaria, adiantando-nos que "o Rei a ofertou em 1818 ao Museu Real, atualmente Museu Nacional, donde, mais de um século depois, foi transferido para o Museu Histórico. Últimamente figurou nos mostruários do Brasil durante a Exposição dos Centenários de Portugal, em Lisboa".



Observamos mais estas armas, interessantes pelo seu feitio diferente: a *caitoca* (arma indú); a *bukala* (espingarda mourisca) e o *esmerlão*, grande espingarda para caçar patos selvagens. O cano do esmerlão mede 13 palmos!

Tomamos nota de uma espada e de um escudo, do renascimento italiano, duas verdadeiras preciosidades da "Sala Conde de Bobadela".

Finalmente, exposto ao centro da sala, a reprodução em bronze, do famoso monumento de Frederico, o Grande, oferecido pela Casa Krupp ao marechal Hermes, em 1913, por ocasião de seu casamento com a Sra. Nair de Teffé.

#### SALA CONDE DE PÔRTO ALEGRE

Muito ampla a "Sala Conde de Pôrto Alegre", em cujas paredes laterais se vêem extensas filas de sabres e espadas, dos mais antigos aos mais recentes.

No centro, as carruagens imperiais, de que damos fotografia nesta reportagem.

A professora Ana de Alencar revela-nos satisfação ao observar as linhas das duas soberbas carruagens, que o Museu Histórico conseguiu hábilmente restaurar.

O carro a Daumont, êste da República, também é imponente. Modesta caleça que servia a Rio Branco. Simples e pequeno o carro do general Osório, por êle usado na campanha do Paraguai.

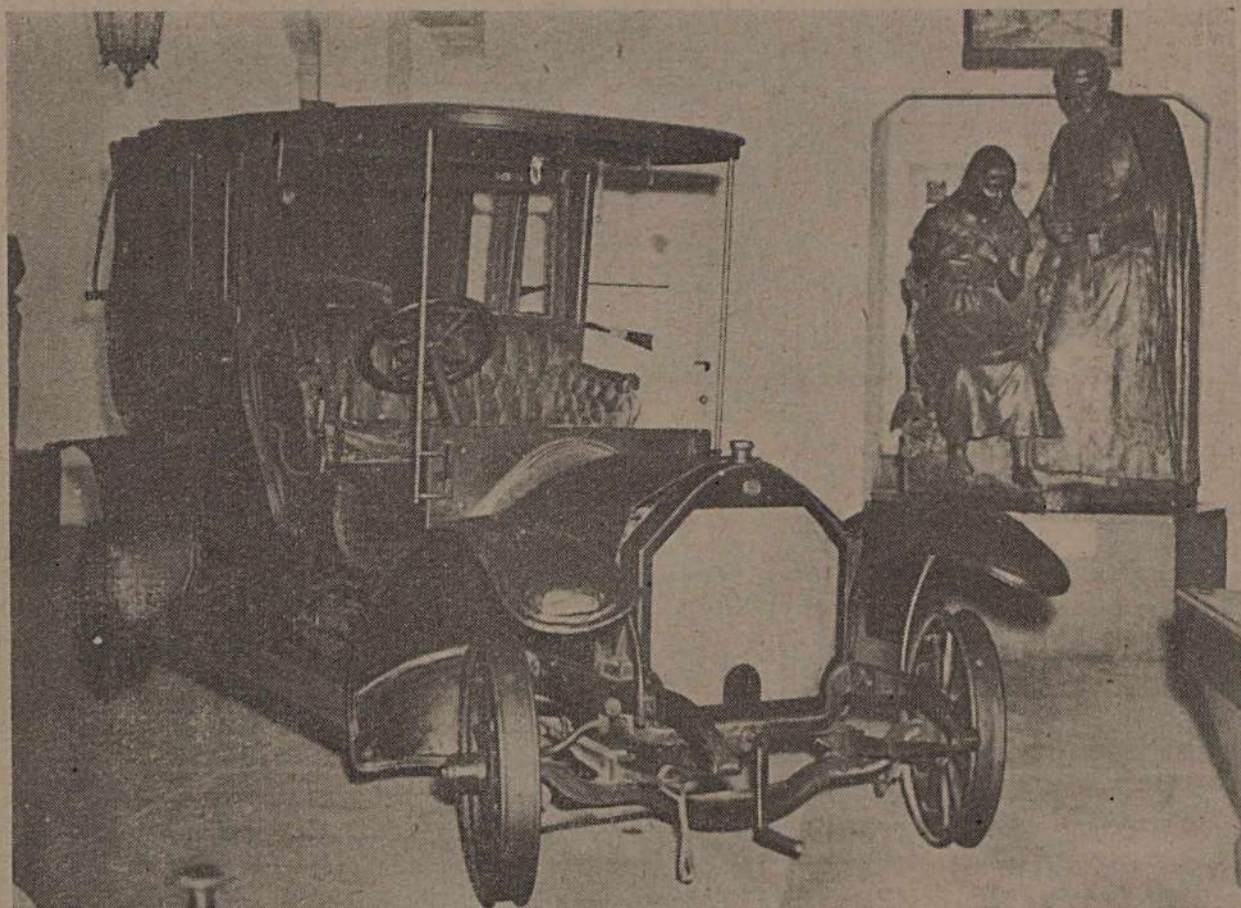
Velhos, feios, destroçados, dois pares de rodas — eis tudo quanto resta da única carruagem trazida pelo Príncipe Regente D. João, quando de sua fuga para o Brasil, tanguido pelos soldados de Junot.

Êsse carro é chamado a "Sege dos Três Reis", pois serviu a D. Maria I, a D. João VI e a D. Pedro I.

O Dr. Gustavo Barroso adverte-nos:

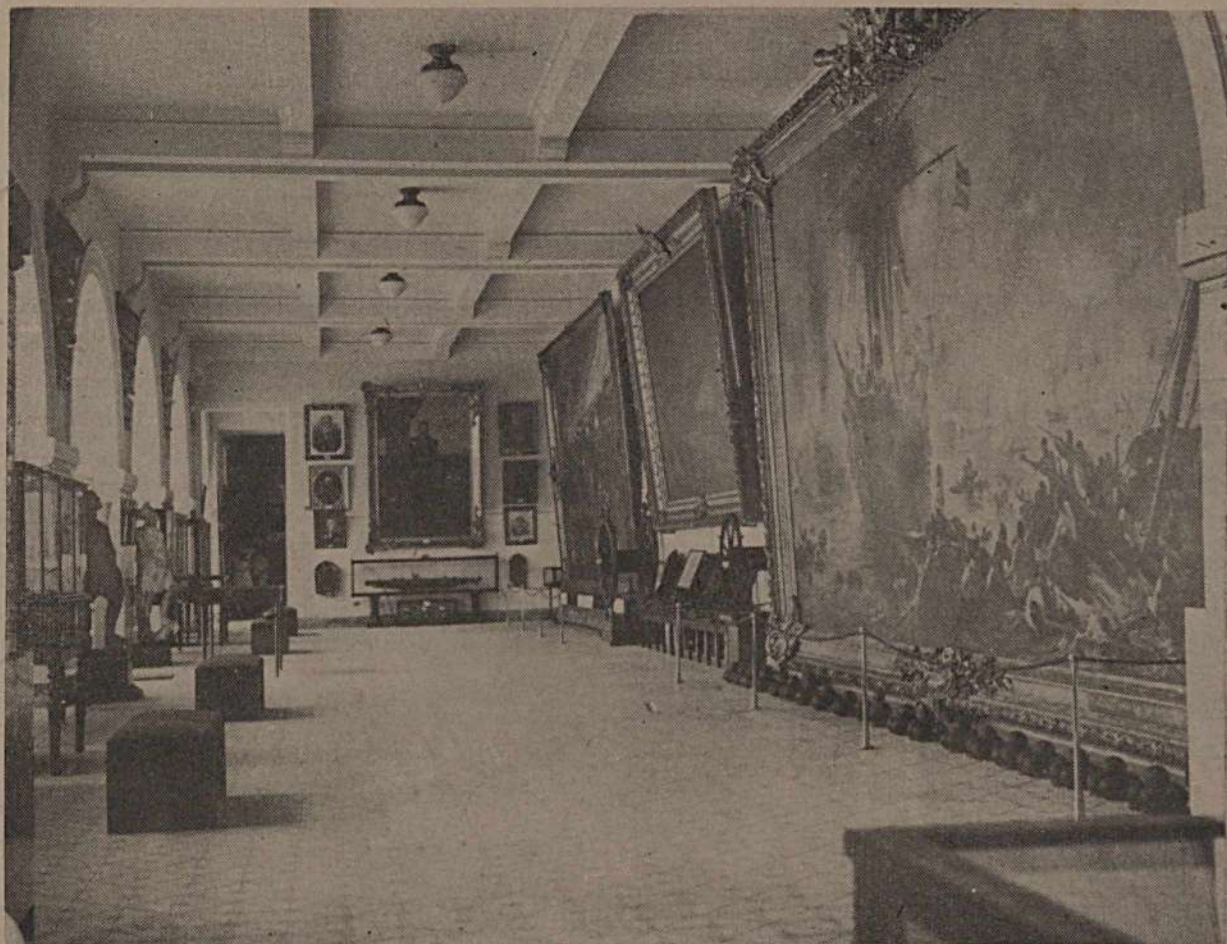
— Não esqueçamos que a "Sege dos Três Reis" foi o carro de casamento e coroação do primeiro imperador do Brasil!

Um automóvel, feíssimo, incrível, mas que para a época era um primor, um *Porthos*, marca de que hoje ninguém mais fala, desperta o riso irreverente do observador... Não precisamos descrevê-lo. Oferecemos ao leitor a fotografia dessa relíquia automobilística, com legenda bem explícita, que devemos à gentileza dêsse *gentleman* que é o Sr. Gustavo Barroso.



Automóvel marca "Porthos", a melhor do seu tempo, encomendado especialmente para o serviço d'El Rei D. Carlos de Portugal em sua projetada visita ao Brasil, pelo Barão do Rio Branco, então Ministro das Relações Exteriores. Não tendo o Rei realizado essa visita, o Barão utilizou-se dêsse carro até a sua morte, em 1912





Sala Almirante Barroso, relicário de coisas da nossa Marinha. No primeiro plano, a grande tela de Vitor Meireles — "Batalha do Riachuelo"

Muito interessante a coleção de liteiras que o Museu possui, entre as quais se encontra a que serviu ao barão de Suassuhy (José Inácio Gomes Barbosa), chefe do Partido Conservador em Queluz, Minas, em 1854.

Há também a cadeirinha que pertenceu ao Visconde de Abaeté (Antônio Paulino Limpo de Abreu).

Ao deixarmos a "Sala Conde de Pôrto Alegre", chamaram-nos a atenção para estas duas preciosidades: uma espada de execução, século XVI, possivelmente trazida ao Rio de Janeiro por Villegaignon e em cuja lâmina se vêem a figura da Justiça com sua clássica balança e esta inscrição — "Vive la Justisse (sic)", e um elmo de cavaleiro do século XVI, peça que pertenceu ao gabinete de armas de D. Pedro II e que qualquer dos grandes museus da Europa faria questão em possuir.

#### SALA SALDANHA DE GAMA

Tôda essa sala é destinada à guarda de objetos de marinha. No seu centro acha-se exposto em vitrine o modelo da galera *L'Ardent*, que serviu ao pintor Zeferino da Costa

para pintar os lindos painéis do teto da igreja da Candelária.

Essa galera foi recentemente restaurada por funcionários do Museu, sob a direta inspiração do Dr. Gustavo Barroso.

#### PÁTIO DR. EPITÁCIO PESSOA

Já nos referimos ligeiramente a êsse pátio, nas primeiras notas colhidas na Casa do Brasil. Agora vamos dêle tratar novamente, mas também sem muitas delongas.

Quatro oitís esparramam sombra acolhedora no pátio, tornando-o muito agradável, sobretudo em dias de intenso calor, como aquêle em que lá estivemos.

Cêrca de uma centena de canhões inofensivos, de variados tamanhos, resiste ali bravamente à ação destruidora do tempo, pois são todos de aço de rija têmpera. Notamos o carinho do Dr. Gustavo Barroso, ao tocar, deslizando a mão sôbre aquelas peças, como se faz a um animal de raça. Chega a afagá-las...

E ao falar em canhões e armas, o diretor do Museu Histórico dá-nos impressão de que é também... oficial de artilharia do nosso Exército.



Nunca nos passou pela cabeça que se pudesse precisar o nome de cada parte componente de um canhão com o mesmo rigor com que um anatomista faz com o corpo humano.

Assim é que o Dr. Gustavo Barroso, diante de velho canhão holandês, brinda-nos com agradável explanação sobre a velhíssima peça, não se esquecendo de seus mínimos detalhes, dos *nadas* de sua apresentação e que, aos leigos como nós em assuntos de armaria, escapariam com certeza facilmente.

— Observem bem aqui na culatra êste trigrama da Companhia das Índias Ocidentais, encimado pela letra Z. Êste canhão serviu aos holandeses na sua incursão ao norte do Brasil.

E continuando, mostrou o Dr. Gustavo Barroso o *primeiro* refôrço da peça, o segundo, os *munhões*, as duas *azas*, a *bolada*, a *cascaavel*, nomeando tudo com facilidade e segurança.

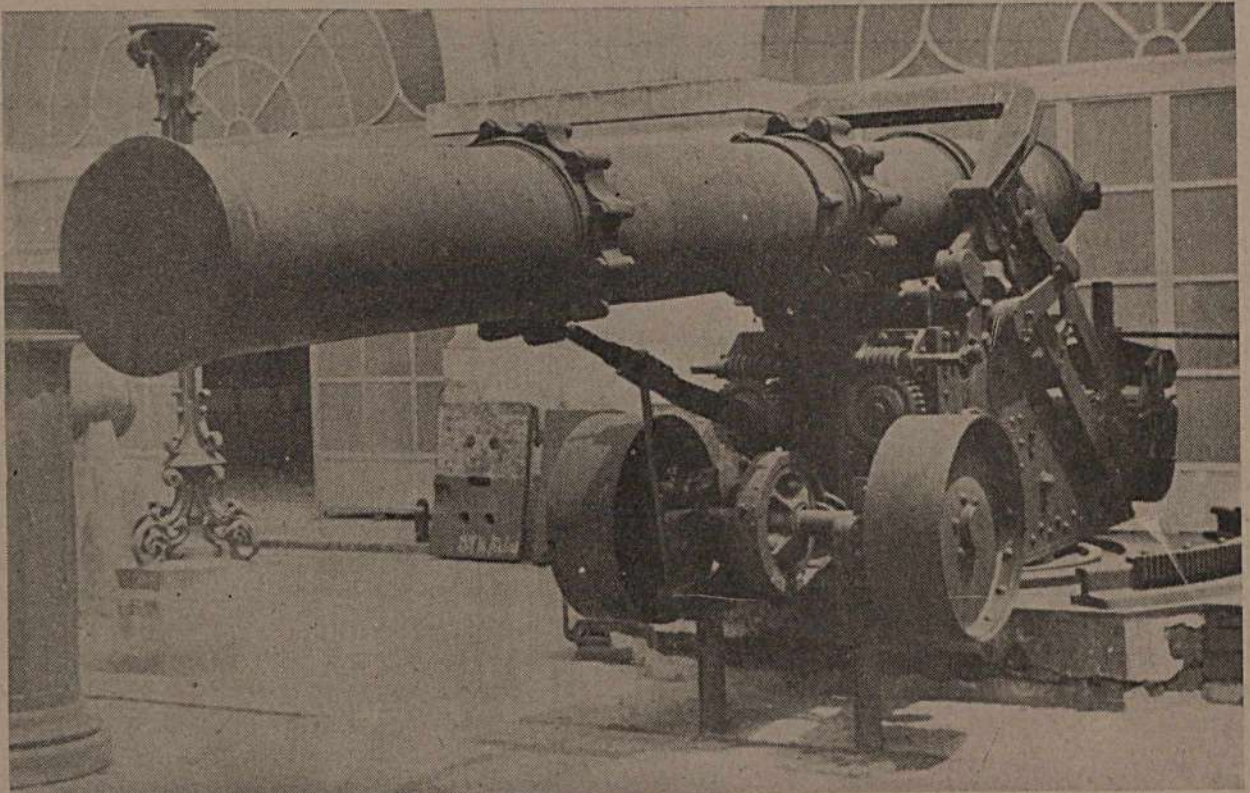
— As armas antigas eram trabalhadas com muita arte, com muito gôsto. Não tenho, entretanto, nenhum interesse pelas armas modernas, indigentes de requisitos artísticos, duras, inexpressivas...

Passamos depois a ver dois canhões interessantes, cujo fundidor foi Jacobus Rocca, genovês. São canhões portugueses do século XVIII, trazidos do forte de Tabatinga. Um dêles não tem mais a cascaavel, por ter sido esta retirada pelo então capitão-tenente José Carlos de Carvalho, que a trouxe em 1892 de seu destêrro em Tabatinga.

Defronte do busto do Presidente Epitácio Pessoa há gigantesco canhão de bronze, o *El Cristiano*, fundido com os sinos das igrejas de Assunção em 1867. Foi retirado do fundo do leito do rio Paraguai por José Carlos de Carvalho, que o trouxe para o Rio de Janeiro. Juntamente com o "Caboclo" e o "Caverá", fazia êle parte das peças que guarneciam a famosa bateria "Londres", durante a passagem de Humaitá.

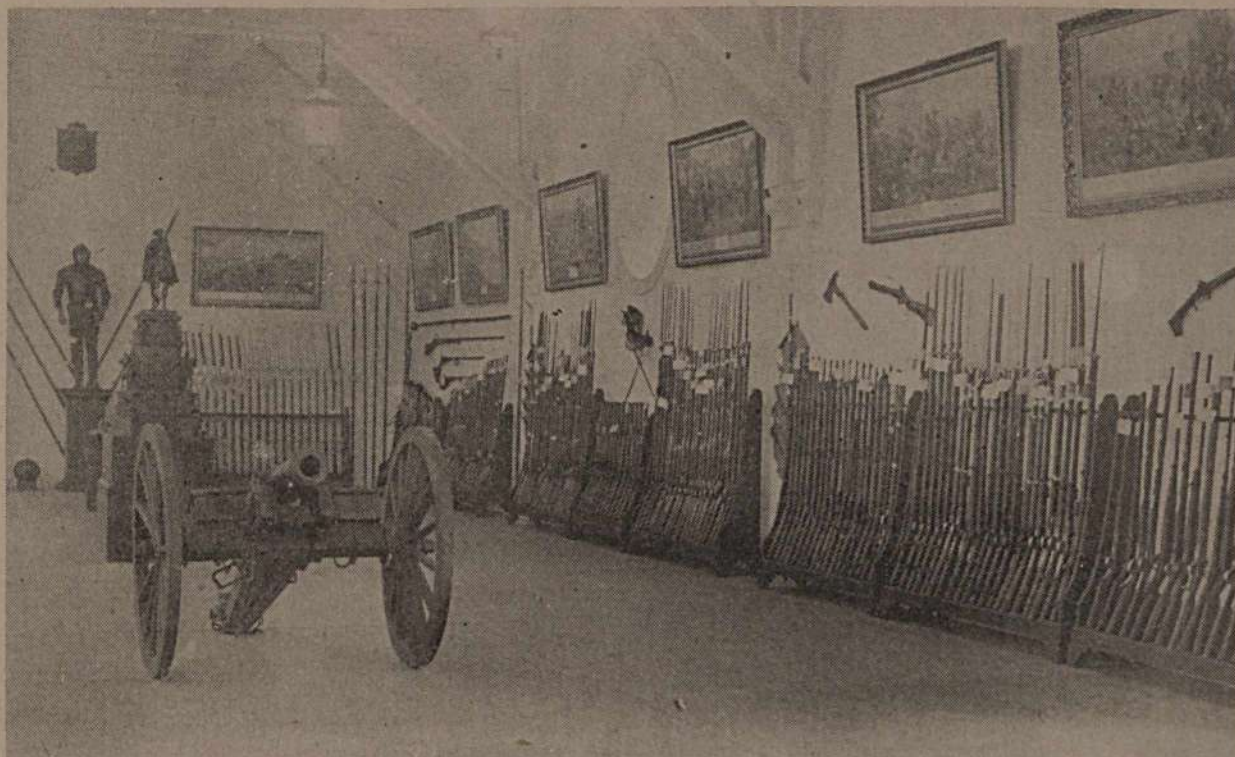
*Ultima ratio justitiae*, o último argumento da justiça (a força), está assim inscrito num canhão português de 1680, de D. Pedro II, de Portugal. Legenda desnecessária, sem dúvida, mas de atrevida sinceridade...

Depois da visita ao "Pátio Epitácio Pessoa", o diretor do Museu incumbiu as conservadoras Jenny Dreyfus e Fortunée Levy de orientar-nos no resto da revista à casa, pois precisa retirar-se.



Grande bombardia italiana que serviu contra os austríacos e alemães, no Carso, durante a primeira guerra mundial, e esteve exposta no Pavilhão da Itália na Exposição Internacional do Rio de Janeiro, em 1922. Oferecida pelo Rei Vitor Emanuel III ao Museu Histórico Nacional





*Sala Conde de Pôrto Alegre. Coleção de armas usadas no Brasil desde o século XVII e painéis dos grandes feitos militares desde o período colonial até a Guerra do Paraguai*

Muito solícitas e gentís, as duas técnicas da Casa do Brasil prosseguiram na penosa tarefa de falar sobre um mundo de coisas que lhes são familiares e responder a indagações dos visitantes mais curiosos.

Veio o cansaço, e não tomamos mais notas e isso com muito pesar, porque as Sras. Jenny e Fortunée continuaram com muito brilho a série de informações iniciada pelo Dr. Gustavo Barroso. Melhor seria voltar noutro dia e fixar as nossas impressões com vagar. Foi o que fizemos realmente.

Novamente falamos ao Dr. Gustavo Barroso, tendo também nos atendido o professor Menezes de Oliva, chefe da Secção de História e professor de História da Arte, do Curso de Museologia.

#### SALA SMITH DE VASCONCELOS

Na "Sala Smith de Vasconcelos" estão sendo expostas numerosas imagens religiosas e entre estas, a valiosíssima coleção "Sousa Lima", composta de 572 imagens, na sua maioria crucifixos, modelados ou esculpidos em marfim, terra cota, prata, ouro e madeira.

Não conhecemos pormenorizadamente a história da coleção "Sousa Lima", mas soubemos, em linhas gerais, que se trata de um dos mais ricos, senão o mais rico conjunto, sob vários aspectos, de crucifixos existentes nesta capital.

O seu antigo proprietário, homem culto e de acentuado espírito artístico, dava-se ao luxo de comprar quanto crucifixo de valor, bem trabalhado, que lhe caísse sob as vistas. E não discutia preço. Sua constante preocupação era enriquecer cada vez mais sua coleção.

Ora, aí está! Interessante preocupação! E, afinal de contas, razoável, bem razoável, a atestar o bom gosto e a predileção do colecionador por trabalhos de modelagem e delicada escultura executados de forma tão delicada e expressiva: em imagens do Senhor!

Mas um dia a valiosa coleção foi empenhada na Caixa Econômica pela insignificância de 70 mil cruzeiros, quando valia cerca de 4 milhões! Foi empenhada e iria ser possivelmente levada em leilão. Claro que a Caixa Econômica não conseguiria licitante para toda a coleção de uma só vez. Daí, com certeza, ver-se na contingência de desdobrá-la em vários lotes, o que, sem dúvida, importaria a dispersão das imagens por vários proprietários e, conseqüentemente, o dismantêlo de uma coleção, que não podia e não devia, de forma alguma, ser desfeita.

A direção do Museu Histórico Nacional pôde em tempo salvar o valioso conjunto de crucifixo, resgatando o Governo a cautela pela importância de 100 mil cruzeiros. E agora a Casa do Brasil se acha dotada de mais essa riqueza, que deve ser apreciada com agrado por toda gente.



*Cristos das mais diversas nacionalidades*

Os Drs. Gustavo Barroso e Menezes de Oliva levaram-nos a ver a coleção "Souza Lima", na qual se vêem Cristos de tôdas as nacionalidades!

Cristo português, Cristo espanhol, Cristo italiano. E até um interessante Cristo mongol, de longos bigodes caídos, de olhos meio amortecidos e oblíquos, à chinesa. Interessantíssimo!

*Diante de um crucifixo italiano*

Sem dúvida que a diversidade de fisionomia de Cristo naqueles crucifixos reflete bem a influência do meio em que as imagens foram trabalhadas. O Cristo mongol e o italiano, mais do que os outros, denunciam essa influência, mesmo às pessoas desprovidas de senso crítico ou pouco observadoras.

Diante de um crucifixo italiano, observa-nos o professor Oliva:

— Veja bem que primor é esta imagem! Se Benevenuto Cellini tivessê trabalhado em marfim, não erraria, de certo,

quem lhe atribuisse semelhante obra. A naturalidade da fisionomia de Jesus, a distensão dos músculos do pescoço e também, Ribeiro — dêste lado vê-se melhor — a expressão dos olhos meio cerrados, não é mesmo de intenso sofrimento?

*Um Cristo Bisantino*

Diante de pequena montra, escrínio precioso, onde vimos uma imagem de Cristo com destaque especial, o professor Menezes de Oliva nos diz:

— Imagens bisantinas como esta são muito raras. Os imperadores basiléos, da seita dos Iconoclastas, mandavam destruir tôdas as imagens que apreendiam, atirando-as ao fundo do Bósforo.

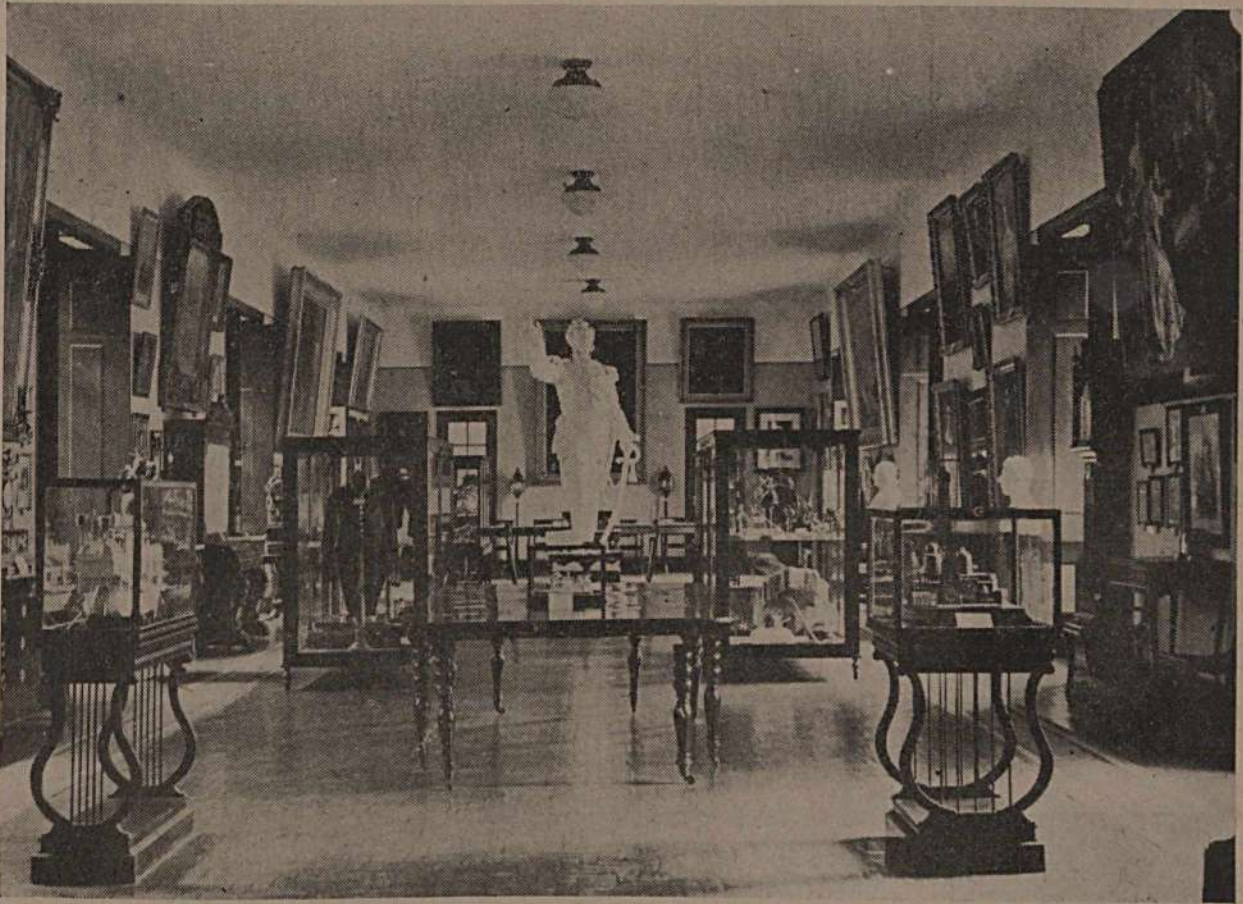
Era preciso que subisse ao trono de Bisâncio uma imperatriz, fôsse Zoé ou Irene, para que se fizesse cessar tal prática, pois essas duas soberanas mandaram repor nos templos as imagens dêles retiradas pelos iconoclastas.

E, apontando-nos uma imagem bisantina, acrescentou:



*Sala D. Pedro II, em que se respira a presença constante do Imperador Filósofo, da Imperatriz Mãe dos Brasileiros, da sua Côrte e de todo o Segundo Reinado, nas artes, na política, na administração, na diplomacia e na vida social*





Sala D. Pedro I. Relíquias do Primeiro Reinado e do Primeiro Imperador. Dominando o ambiente, o modelo da estátua de D. Pedro I, do escultor Rodolfo Bernardelli

— Aqui está um Salvador bisantino, segurando o globo com a mão esquerda e com a direita abençoando a Humanidade.

#### *Variada coleção agiológica*

Além da coleção "Sousa Lima", há uma grande cópia de outras imagens na Sala Smith de Vasconcelos.

Já estão lá, por exemplo: S. Francisco Xavier, S. Francisco de Assís, S. José, S. Gregório, S. Damásio, Santo Antônio, Santo Agostinho, Santo Elesbão, etc.

Só com imagens da Virgem serão formadas quatro vitrines.

Vimos lá a única santa sul-americana — Santa Rosa de Lima — e uma N. S. do Rosário, de linhas esguias, estilo gótico, século XIII.

Belos quadros a óleo e aquarelas de vários de nossos templos do Brasil-colônia compõem a "Sala Smith de Vasconcelos". Aí também está guardada a valiosa coleção de aquarelas de Norfini, de igrejas de Ouro Preto, Sabará e Congonhas.

#### *Santo Antônio*

O nome de batismo de Santo Antônio era Fernando — Fernando Bulhões Martins, aparentado com Godofredo de Bulhões, chefe da Primeira Cruzada. O professor Oliva nos contou a história de Santo Antônio como oficial do nosso Exército. Recebia até soldo, pago pelo Tesouro Nacional. Mas um dia Dantas Barreto, ao apreciar o processo anual de pagamento desse soldo, com base em parecer jurídico oficial, pôs um despacho inexecutável, deixando Santo Antônio desde então de receber o que lhe era pago regularmente, há dezenas de anos.

#### *Santa do Pau Óco*

Há no Museu bela imagem de N. S. da Assunção, toda trabalhada em madeira. Mede metro e meio de altura. Na base, em alto relevo, nuvens. De cada lado uma cabeça de anjo. Ao centro da base, entre, portanto, as duas cabeças, largo orifício de um palmo de diâmetro, a revelar que dali foi arrancada uma outra cabeça de anjo.

E o professor Menezes de Oliva nos esclarece:

— O professor José Mariano (filho) trouxe da Bahia essa imagem, obra de talha do século XVIII ou começo do



XIX. E' de N. S. da Assunção. Tem sua história, como vai ver :

Importadas de Lisboa, imagens como esta principiaram a aparecer na Bahia. Um dia se descobriu que eram ôcas. E quer ver? Pode meter o braço pelo orifício da base, e sua mão irá até lá em cima...

— Realmente.

— Mas, como estava dizendo, eram ôcas as imagens da santa, e isso começou a despertar curiosidade, até que uma vez se desvendou todo o segredo: as santas vinham de Lisboa recheadas de dinheiro... falso. Os Albino Mendes daquela época já sabiam "trabalhar" a capricho, como na verdade se pode inferir dessa esperteza. Tal mistificação, como deve saber, ficou consagrada no "folk-lore" brasileiro de forma pitoresca, com o nome de "santa do pau ôco", expressão de que nos servimos ainda hoje quando queremos dizer que uma pessoa é falsamente boa.

O professor Oliva parou aí, mas nós não paramos, e fomos descobrir, de sua autoria, esta quadra que aqui vai :

No seu carinho não creio  
Do seu amor faço pouco  
Para mim você não passa  
De "Santinha do Pau Ôco"...

*Interessa às moças casamenteiras...*

Uma vitrina cheia de imagens do Menino Jesus. Só duas vestidas de camisolinha. Observa o professor Oliva :

— Dizem que moça que fizer e vestir uma camisolinha destas no Menino Jesus casa logo.

— Mas aí só estão assim vestidas, o que naturalmente, revela que a "simpatia" não é muito eficiente...

— Talvez. Mas em compensação acreditam mais no furto do Menino Jesus dos braços de Santo Antônio, como tendo o mesmo efeito... casamenteiro.

— Por que?

— Não está vendo ali tôdas aquelas imagens de Santo Antônio? Já chegaram aqui sem o Menino Jesus... Também Santo Ambrósio é santo casamenteiro. Oração dêsse santo, rezada diante da imagem, dizem que é tiro e queda: enxoval, pretoria e igreja.

O professor faz uma pausa e nos solta mais esta, que não é anedota, pois se deu com êle mesmo ali no Museu :

— Uma vez explicava a um grupo de moças em visita a esta casa a virtude de Santo Ambrósio. Na ocasião em



*Sala General Osório, contendo relíquias dêsse grande soldado, doadas por sua família. No centro, o primitivo modelo de sua estátua eqüestre, feito por Bernardelli*



que o fazia passava por nós um casal elegante. A dama gostou e sorriu. Não se contendo, perguntou-me :

— Mas é mesmo ?

— E virando-se para o cavalheiro a seu lado, disse-lhe :

— Então, Almeida, vou rezar também e pedir a Santo Ambrósio que me ajude...

— Mas, venha cá, minha filha, seu marido não está aqui ?

— Está, mas eu posso ficar viúva...

#### SALA ARNALDO GUINLE

Como a anterior, a Sala Arnaldo Guinle é também de imagens e objetos religiosos.

O professor Menezes de Oliva nos chamou a atenção para o oratório que pertenceu ao padre Diogo Antônio Feijó.



Nossa Senhora da Assunção. Imagem de madeira do século XVIII. Obra de santelheiros portugueses. Oferecida ao Museu pelo Dr. José Mariano Filho. Trata-se da "Santa do Pau Óco, a que fazemos referência no texto

Muito modesto, contém esse oratório um crucifixo de madeira e uma imagem de N. S. das Dores, ambos de impressionante realidade pela angústia e a dor que deixam transparecer nos seus semblantes.

Já não é do mesmo apuro artístico — e muito longe disto ! — uma pintura a óleo existente num recanto da sala representando Madalena, perto da Cruz. Esse quadro está assinado pelo grande poeta Castro Alves.

Sem que constitua irreverência de nossa parte, pesa-nos dizer que o pintor traiu os foros artísticos de grande poeta, pois a sua Madalena nos faz sorrir ante o descontrôle do gesto de aflição.

#### SALA MENDES CAMPOS

Nesta sala vamos encontrar a maior e mais bem cuidada coleção de objetos que se prendem à história do tráfico e da abolição da escravatura no Brasil. Temos aí desde os ferros para marcar escravos até as gargalheiras e os troncos. Acreditamos que qualquer museu da Europa desejaria possuir em seus mostruários muitas das peças expostas na "Sala Mendes Campos", tais como : um bridão espatulado, que se punha à boca dos escravos opilados para impedir que estes comessem terra; uma pesada mordaca de ferro, que se adaptava à boca dos escravos para impedir que estes escondessem pepitas de ouro, quando no trabalho de garimpagem; o "Viramundo", objeto de suplício tremendo, que prendia o escravo pelos pés e pelas mãos, conforme ainda hoje se pode ver em gravura de Debret, em seu livro "Viagem Pitoresca e Histórica ao Brasil"; etc.

Da alma ingênua do negro, que tantos serviços prestou à nossa terra, nas fazendas do sul, nos campos do norte e nas minas do interior, falam os rústicos instrumentos de que estão cheias as vitrines da "Sala Mendes Campos". Referimo-nos ao *caxambú*, tambor que ainda traz o lema:

"Viva o Brasil e todo o seu valor"

E viva o nosso Imperador !"

e aos pandeiros de pastorinhas, violas, tambores de cando blé da Bahia, etc.

Agora uma curiosidade que nada tem a ver com instrumentos de música dos negros, mas que lhes servia para acalantar os filhos na primeira idade : a mamadeira feita de pequena cabeça, de um *coité*.

#### SALA GETÚLIO VARGAS

Está em vias de ser inaugurada a Sala Getúlio Vargas, em cujo centro se vê o busto em bronze do Presidente, trabalho do escultor Benevenuto Berna, encimado uma vitrine redonda, na qual estão expostos numerosos objetos oferecidos a S. Ex. durante as suas visitas às Repúblicas do Prata.





*Sala Deodoro. Destinada às relíquias da República. Ao fundo, quadro de Helios Selinger representando o abraço das três raças para a formação do Brasil. Aos lados, bustos em bronze dos Presidentes da República*

Em vitrines laterais e em grande profusão, encontram-se numerosos objetos que têm sido oferecidos ao Presidente Vargas nas suas constantes visitas aos nossos Estados. Lá está, dentro de uma concha e esculpido em madrepérola, o perfil do Presidente, oferta de um filho do Amazonas.

Mais adiante vamos encontrar tôda a atual Constituição, escrita em um simples cartão postal!

Não antecipamos com minúcias o que contém a "Sala Getúlio Vargas". Melhor será aguardar a sua inauguração. Podemos, entretanto, adiantar que os objetos oferecidos pelo Presidente Vargas ao Museu Histórico valem mais de um milhão de cruzeiros.

#### SALA GUILHERMINA GUINLE

É a sala das joias, relicário de arte dos ourives coloniais.

Um infeliz degredado da ilha de Fernando de Noronha ofereceu em 1884, à Imperatriz, colares feitos de buzios, delicado trabalho que só poderia ser executado por quem dispusesse mesmo de muito tempo e paciência.

#### *Balangandans*

Vários balangandans podem ser vistos na "Sala Guilhermina Guinle", a revelar o esplendor de outras épocas.

Em interessante trabalho publicado nos *Anais do Museu Histórico Nacional* (vol. II), o professor Menezes de Oliva classifica os balangandans em :

- a) devocionais;
- b) votivos;
- c) propiciatórios;
- d) evocativos;
- e) decorativos.

Na coleção existente na "Sala Guilhermina Guinle", podemos identificar cada uma dessas variedades de balangandans. O Sr. Menezes de Oliva na sua contribuição aos *Anais* vai longe. Vai longe e acaba por nos ensinar que se pode dizer : *balangandan, barangandan e berenguenden...*

Mas não fica aí e oferece-nos mais estes esclarecimentos :

"Basílio de Magalhães diz que existiu a forma *berenquendens*, transformada em *balangandans* aqui no sul. Com a diferença das primeiras vogais, e ao norte, e a ao sul, a setentrional está mais de acôrdo com a forma que dá ao referido substantivo africano o visconde de Beaupaire-Rohan, em seu *Discionário de vocábulos brasileiros*, página 14 : *Baranganhan*, s.m. (Bahia) — Coleção ornamentos de prata, que as crioulas trazem pendentos da cintura nos



dias de festa, principalmente na do Senhor do Bonfim". Manuel Quirino regista as formas *barangandan* ou *balançamçam*. O professor Artur Ramos colheu na Bahia a forma *balanbangam*".

#### Leques e brocados

Além de joias antigas, entre as quais se destacam as mineiras do século XVIII, medalhões, circundados de topázios e diamantes, anéis, botões de punho, lapiseiras, etc., há que ver na "Sala Guilhermina Guinle" leques e brocados, lenços bordados a mão, com fios de cabelo e outros trabalhos delicados, tudo, enfim, a desafiar-nos a curiosidade para um passado que, se vai longe, nós, entretanto, o sentimos bem perto através de nossa saúde.

E aqueles lenços bordados a mão fizeram-nos lembrar, naturalmente, da introdução do livro de Wanderley Pinho *Salões e Damas do Segundo Império*, quando o escritor nos diz "...um pedacito de galão de vestido que há muito não existe, um lenço que se apertou certo dia nas mãos frias e comovidas, umas luvas amarelecidas pelos anos"...

Bem, vamos prosseguir e deixemos de suspiros...

#### SALA CARLOS GOMES

Ainda no pavimento térreo, há outras salas do Museu, além das já descritas. Entre elas a "Carlos Gomes", constituída com todos os objetos recentemente doados à Casa do Brasil pela filha do grande músico brasileiro, D. Itala Gomes Vaz de Carvalho.

Numa vitrine vimos duas batutas de Carlos Gomes: uma de ouro e marfim e outra de ébano e ouro; as suas condecorações e a rede na qual o autor do *Guaraní* passou os últimos momentos de vida no Pará!

Numerosos são os quadros referentes à vida e à obra do grande brasileiro.

Em molduras lemos várias cartas autógrafas do compositor a vultos proeminentes das letras e da política do Brasil. Entre elas chamou-nos a atenção a que escreveu a Salvador de Mendonça, em 30 de agosto de 1876, e foi doada ao Museu por D. Alzira Vargas do Amaral Peixoto.

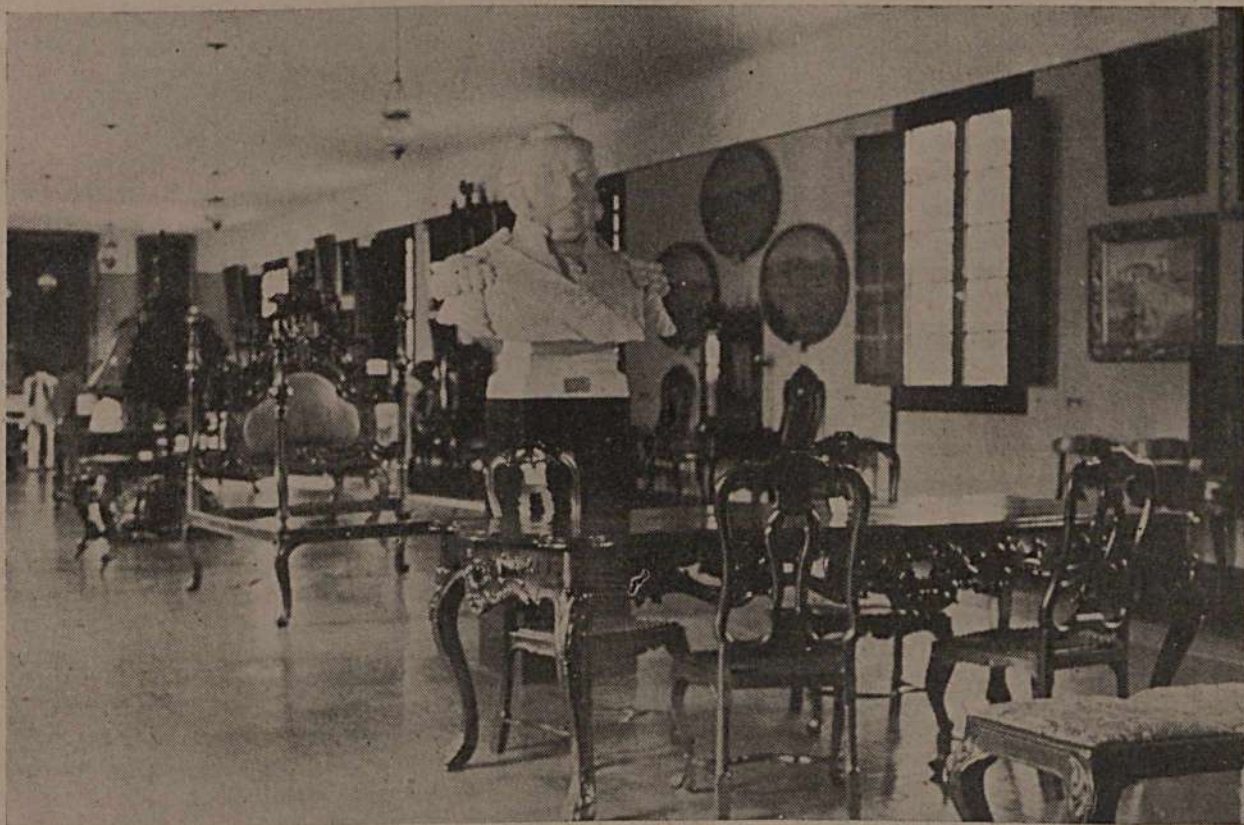
Aquí está um trecho dessa carta:

"Só agora posso responder à tua de 13 de julho, tendo estado sempre girando esta terra italiana para ensaiar o "Salvador Rosa" e o "Guaraní".

Mais adiante comenta Carlos Gomes:

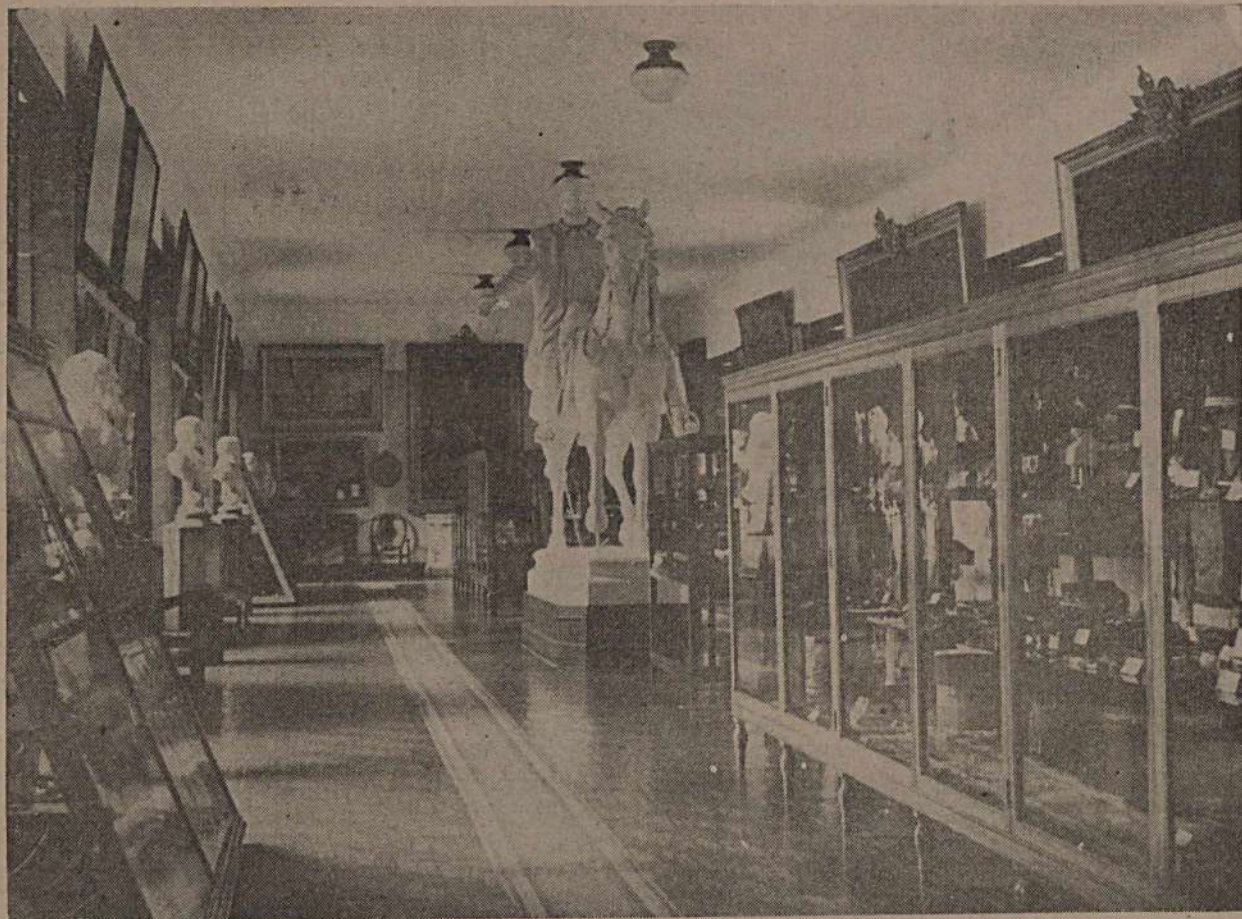
"Fico ciente que entregaste os cem exemplares ao nosso Imperador, mas ignoro o destino que êle deu a êsse número de exemplares. Espero que não terá distribuído aos bombeiros da Exposição.

Ignoro também o destino que deram à partitura e partes de orquestra que são numerosas, ignoro também se os editores de Filadélfia e de Nova York têm



Sala D. João VI, com sua riqueza de mobiliários históricos e de preciosidades do tempo do Brasil-colônia e do Brasil-reino. O busto do Rei, que se vê no primeiro plano, é da autoria de Rodolfo Bernardelli, que o legou por testamento ao Museu Histórico





*Sala Duque de Caxias. Ao centro, modelo em gesso da estátua eqüestre de D. Pedro II no cêrco de Uruguaiana, feita por Chaves Pinheiro. O Imperador não consentiu na ereção dêsse monumento e, com o dinheiro para o mesmo angariado, fez construir no Largo do Machado o prédio da Escola José de Alencar*

o direito de imprimir no país agora, ou qualquer que apareça por lá sem dar contas a quem souo para compô-las! Em todo o caso, tenho a curiosidade de saber o destino da música que para lá mandei”.

Os cem exemplares acima referidos eram de um hino que Carlos Gomes compusera em Milão e que, segundo se infere da carta por êle escrita, obteve um grande sucesso.

Em quadros vimos figurinos executados pelo filho de Carlos Gomes, Carlos André Gomes, para as óperas de seu pai.

#### *Para ensaiar a ópera “Lo Schiavo”*

Pronta a ópera “Lo Schiavo”, Carlos Gomes procurou ensaiá-la no Rio de Janeiro. Faltavam-lhe os necessários recursos e pelo Imperador D. Pedro II foi aberta uma subscrição para êsse fim.

Agora fomos descobrir êsse precioso documento exposto num quadro na “Sala Carlos Gomes”. Em primeiro lugar está a assinatura de D. Pedro II, que, juntamente com a Imperatriz, abre a subscrição, assinando cada um a importância de 500\$0. Segue-se a assinatura de D. Pedro Augusto com 400\$0.

Vê-se assim o interêsse de D. Pedro II pelas artes, que procurava incentivar com recursos de seu próprio bolso.

#### SALA DOS OTONIS

Nesta sala estão reunidos objetos e retratos que pertenceram à família dos Otonis, doação em grande parte do saudável industrial Júlio Otoni.

Entre as preciosidades expostas se acham as seguintes : vistoso leque, comemorativo das bodas de ouro do conselheiro Cristiano Otoni e de sua espôsa, em 1887; anel oferecido pela Sra. Bárbara Otoni ao seu noivo Cristiano Otoni, então tenente da Armada em 1887; broche de esmalte, platina e brilhante, com o retrato do conselheiro Cristiano Otoni; chave da casa dos Otoni em Serro, Minas (de 1800 a 1918); pequena cômoda, que pertenceu à D. Rosalina Otoni, mãe do conselheiro Cristiano Otoni, etc.

Documento interessante está aí guardado : o original da famosa autobiografia de Cristiano Otoni, com esta recomendação : “Ninguém tem o direito de ler êste livro senão depois de minha morte”.

E com esta sala encerramos nossa reportagem do pavimento térreo do Museu Histórico. E o leitor tenha paciência, ainda falta o 1.º andar. Depois, se não estiver muito cansado, podemos levá-lo ao 2.º e... último.



## SALA GENERAL OSÓRIO

Começamos a visitar as dependências do Museu Histórico, no primeiro andar, pela "Sala General Osório". Procuraremos ser mais breve em nossas notas, senão a *Revista do Serviço Público* ficará *abafada* com a reportagem... No centro da sala vê-se a maquete do monumento erguido ao Marquês do Herval na Praça 15 de Novembro, nesta Capital. Observamos-lhe uma diferença: Osório, na maquete está de botas e na estátua não tem botas. Por que? Como era natural indagamos do professor Menezes de Oliva a razão de ser desta diferença e a sua resposta não se fez esperar:

— Osório depois da proclamação ao 1.º Corpo do Exército Brasileiro, a 15 de abril de 1866, acampado na margem esquerda do Passo da Pátria, ordenou a passagem do rio Paraná. Deu tôdas as providências. Ele havia prometido ser o primeiro a pôr o pé no território inimigo. E assim sucedeu. Travam-se logo os primeiros tiroteios. Patrulhas volantes do inimigo atacam os brasileiros. E o dia se passa e chega a noite, que se escoia também em contínuos alertas e sobressaltos. Pela manhã de 17 trava-se a grande pelêja. Combate-se de verdade, com grande entusiasmo, de parte a parte. Mas, choveu sempre durante todo êsse tempo. Montado, dirigindo o desenrolar dos acontecimentos, Osório só descansa quando o Ditador e o General Resquin, com o grosso do exército paraguaio, retiram-se do Passo da Pátria. Quando, depois de tantas horas, deixando a montaria, quer descalçar as botas encharcadas d'água, vê que tal cousa não lhe é possível fazer. As pernas incharam. Ordena, então, que o seu bagageiro as corte à navalha. Livre dos grilhões das botas, sente as pernas turgidas, quer levantar-se e encontra dificuldades. Manda chamar o médico de campanha. Quer uma medicação que o integre na posse de todos seus movimentos. O médico pensa, reflete e acha — era a medicina do tempo! — que o remédio indicado seria a aplicação de duas bichas na parte posterior das pernas. E da aplicação dessas duas sanguessugas resultaram feridas que nunca mais sararam. Osório nunca mais pôde calçar botas, nem mesmo na sua estância. Tendo conhecimento dêsse fato por intermédio da filha do grande cabo de guerra, Bernardelli resolveu tirar as botas de Osório — como um símbolo, — afim de nos recordar sempre o grande sacrifício que havia feito pela Pátria.

O professor Menezes de Oliva conseguiu assim, rapidamente, nos pôr a corrente de um fato histórico, que ignorávamos, e de uma homenagem feita a Osório por Bernardelli, que soube, destarte, deixar perenemente rememorado tão lindo episódio.

E, de caderno em punho, sempre a tomar notas, passamos em seguida à sala imediata, depois de apreciar numerosos objetos expostos na Sala General Osório e todos ligados à vida do herói brasileiro.

## SALA D. PEDRO II

A "Sala D. Pedro II" é uma das mais interessantes do Museu. Pode ser considerada como o catálogo vivo da história social do Segundo Império, oferecida à leitura e à interpretação através de numerosos objetos, que são como

páginas de um grande livro, que se lê com agrado e sem cansaia. E o interesse que realmente desperta ao visitante é natural, sobretudo se êle é dado à leitura da vida social e elegante de outros tempos, sentindo, como tôda gente, a pobreza de "memórias" em nossa literatura.

O Museu Histórico Nacional é, todo êle, não só quanto à parte social, como à histórica no que diz respeito à política, à administração, desde o Brasil-Colônia, até aos nossos dias, autêntico livro de memórias, que se lê, é verdade, de outra maneira: mais com o coração do que com os olhos. E, assim, um mundo de coisas e episódios de outros tempos saem das brumas do passado, recompõem-se, movimentam-se e vêm se aproximando de nós suavemente, como certas cenas na tela cinematográfica... A questão está em se ter imaginação suficiente e conhecimento de pormenores que bastem a lhes dar vida e alma... Sem dúvida, bem mais fácil é essa reconstituição no cinema, onde o esforço de contemplar as cenas vividas na tela custa muito pouco: basta olhá-las.

Wanderley Pinho soube dizer com delicadeza e finura, na introdução de "Salões e Damas do Segundo Império", como pequenos *nadas* nos fazem muitas vezes pensar e lembrar cenas que já supúnhamos inteiramente esquecidas. Aqui está êste trecho do prefácio, que consideramos verdadeira joia literária:

"Êste volume pretende ser como o abrir de um cofrezinho de tartaruga, em que se guardam algumas cartas, as flôres murchas de recordação de um baile, uns daguerreotipos esmaecidos, um pedacito de galão de vestido que há muito não existe, um lenço que se apertou certo dia nas mãos frias e comovidas, umas luvas amarelecidas pelos anos".

Não serão muitas, mas acreditamos que algumas senhoras de nossa sociedade, que na juventude ainda alcançaram os bailes faustos do segundo Império, hão de sentir certa emoção diante de certas vitrines da "Sala D. Pedro II", como aquela que contém o vestido e o manto da baroneza de Loreto, dama da princeza Isabel, e que foram oferecidos ao Museu por sua irmã, D. Argemira de Paranaguá Moniz. O manto é todo bordado a ouro, e o vestido a prata.

Numa outra vitrine, ao centro da sala, encontram-se tabaqueiras e relógios de bolso, e as etiquetas nos dão os nomes de seus antigos possuidores: D. Pedro II, o barão do Rio Bonito, o visconde de Abaeté, o conselheiro José Liberato Barroso, o general Bento Manuel, o visconde do Rio Branco, Manuel Felício de Sousa e Melo e D. Rafaela Pinto Bandeira, espôsa do brigadeiro Rafael Pinto Bandeira, que, vencendo D. Juan José de Vertiz y Salcedo na Coxilha do Ataque, completou a expulsão dos espanhóis daquela parte meridional e foi, sem dúvida, o fundador da pátria rio-grandense. Essa caixa foi ofertada ao Museu por D. Maria Josefa Barcelos de Lemos.

Divisamos entre êsses objetos um minúsculo anel-relógio, que nos surpreendeu pelo tamanho do mostrador, de menos de um centímetro de diâmetro. Vê-se, assim, que não constituem novidade os pequenos relógios-pulseiras das "granfinas" de nossos dias...

## SALA D. PEDRO I

A "Sala D. Pedro I", como a anterior, é também rica de objetos que pertenceram ao monarca e a titulares e damas elegantes de seu tempo.



Numa vitrine, no fim da sala, vimos belos leques. Um de madrepérola e papel pintado a mão, com motivos maçônicos; outro, de varetas de bronze e esmalte, comemorativo da organização política do Império (1824) e, finalmente, o terceiro, comemorativo da Independência do Brasil.

No meio daquelas preciosidades, esta outra: uma caixinha contendo um anel dos louros cabelos de D. Pedro I, cortados ao imperador pela imperatriz dona Amélia, em 23 de setembro de 1834, quando faleceu o monarca no palácio de Queluz, em Lisboa, aliás, no mesmo local em que nasceu. D. Amélia ofereceu esse anel de cabelos ao duque de Saldanha, companheiro de seu imperial esposo no cerco do Porto. Essa delicada relíquia foi adquirida em Londres, em um leilão dos bens do duque de Saldanha, pelo barão de Penedo, ministro do Brasil na Inglaterra.

Um medalhão-estopo, que pertenceu a D. Pedro I, contém toda a Constituição de 1824, impressa em pequenos círculos de papel, de quatro ou cinco centímetros de diâmetro, os quais fazem lembrar as etiquetas comuns apostas em vidros de remédio. E olhem que são, ao todo, 108 artigos! Acham-se contidos, apenas, em 25 rodelinhas de papel. No verso do medalhão, vê-se a efígie de D. Pedro I, trabalho de A. Fauginet, e no reverso, entre fôlhas de fumo e café, a legenda: "Constituição do Brasil de 1824".

Ao lado do medalhão-estopo que contém a Constituição de 1824, encontra-se uma caixa de tartaruga, com guarnição de bronze, tendo no tampo o retrato em miniatura de D. Maria II, filha de D. Pedro I, e que, brasileira de nascimento, governou Portugal de 1834 a 1853.

Na mesma vitrine, vê-se belo sinete que pertenceu a D. Pedro I, constituído de uma linda turmalina azul e no qual se acha esculpida a legenda: "Independência ou Morte!" E ao lado do sinete, lembrando a famosa Domitila, um broche de ouro com o retrato, em miniatura, da Marquesa de Santos. Há também nessa vitrina uma interessante medalha, em forma de coração, que pertenceu à mesma titular, tendo no verso o escudo, em forma de lisonja, com as armas dos Canto e Castro.

Além de joias, há esta outra preciosidade na sala "D. Pedro I" e que nos despertou a atenção: um fragmento de mosaico bizantino, do zimbório da basílica de Santa Sofia, em Constantinopla. Pertenceu à casa imperial do Brasil. Acredita-se que esse fragmento tenha sido trazido por D. Pedro II, quando de sua viagem ao Oriente, em 1876.

A basílica de Santa Sofia foi construída por Justiniano, imperador bizantino, que, ao inaugurá-la, teve esta frase: "Glória a Deus, que me julgou digno de inaugurar tão grande obra".

O professor Menezes de Oliva esclareceu-nos ainda:

— Em 1453, porém, quando os turcos, comandados por Mahomet II, tomaram Constantinopla, transformaram a basílica em mesquita, acrescentando-lhe os minaretes, que ainda hoje nela existem. Nesse mesmo dia, da tomada de Constantinopla, Mahomet subiu a cavalo as escadarias da basílica de Santa Sofia, e escreveu em suas paredes esta frase: "Allah é Deus e Mahomet o seu profeta". E Mahomet, quando fez isso, ainda estava com as mãos sujas de sangue da luta em que se empenhara contra os guerreiros de Constantino XIII ou Constantino Dragases, último imperador de Bisâncio, encontrado entre os mortos dessa peleja.

#### SALA D. JOÃO VI

Quando entramos nesta sala, disse-nos o professor Menezes de Oliva:

— E' a minha sala predileta. Observe como é das mais harmoniosas e bonitas do Museu.

Realmente. Até então havíamos gostado mais da "Sala dos Vice-Reis", muito clara, muito vistosa, muito atraente. Mas a Sala D. João VI, guarnecida de preciosos móveis antigos de jacarandá, expostos com muito bom gosto, é toda ela distinta, nobre, discreta, dessa distinção de suave encanto em que a simplicidade domina em tudo.

— Este leito, estilo D. João V, pertenceu ao barão de Capanema, que assim nos deixou prova magnífica do seu bom gosto.

E vimos em seguida o banco da sala nobre da antiga Casa dos Contos, de Ouro Preto, no qual se senturam os inconfindentes de 1789; o catre de oito pernas, com o braço da Ordem do Carmo, sobre o qual se deitava o Senhor Morto na Bahia ou em Pernambuco; a mobília de sala de jantar de D. João VI no solar da ilha de Paquetá; uma bela mesa de jantar, esculpurada e vasada, de sala nobre do Segundo Reinado; cadeira de grande espaldar do antigo Conselho da Fazenda, armário de jacarandá, de prateleiras, com duas gavetas de segrêdo, tipicamente de influência holandesa; oratórios de jacarandá do início do século XVIII, etc.

Na parede chama logo a atenção um quadro a óleo do Romano (Antônio Dias de Oliveira), no qual se vê D. João VI de mão entrelaçada com a rainha Carlota Joaquina. E só em ver tal ternura — e logo com quem: com Carlota Joaquina! — o observador do trabalho do Romano não pode deixar de esboçar cético sorriso de tão suposta felicidade...

Seis medalhões com aspectos do Rio colonial, óleo de autor desconhecido, e aos quais se referiu em colaboração oferecida ao I vol. dos Anais do Museu Histórico o professor Menezes de Oliva; um retrato de D. Luís de Vasconcelos, de Leandro Joaquim.

A tela mais bonita da "Sala D. João VI" é sem dúvida um retrato de Fernando VII, irmão de Carlota Joaquina, atribuído ao grande Goya. Não se pode afirmar que esse quadro seja realmente um Goya legítimo. Entretanto, é trabalho admirável, qualquer que tenha sido o pintor. A figura de Fernando VII se destaca do centro da tela e parece vir ao nosso encontro. Que expressão magnífica a de seus olhos! Tem a malícia característica dos Habsburgos.

Outro quadro muito bom: a partida de D. João VI para o Brasil — grande tela de De La Riva.

Presciliano Silva, o nosso soberbo Presciliano, ofereceu-nos um quadro admirável, de pintura moderna, "Ex-Voto Bandeirantes baianos", na Capela da Sé, na Bahia.

"O Sonho do Paraguassú", de Angelo Romão, artista baiano, é outro quadro interessante.

Voltando aos móveis: na "Sala D. João VI" podem ser vistas as cadeiras de arruar. Uma delas, estilo D. João V, foi oferta do Dr. Carlos Guinle. E' uma verdadeira joia!

Outra, estilo D. José, ali exposta pelo Dr. Rodolfo de Siqueira, também muito interessante. Os varais dessas



duas cadeiras terminam por uma cabeça de serpente. Daí, por analogia, serem chamados *serpentinhas*.

#### Tiradentes

Em relação a Tiradentes, o Museu tem uma série de objetos que relembram a figura do grande patriota.

A iconografia de Tiradentes está a pedir aos nossos estudiosos um estudo especial, através das telas e retratos existentes no Museu Histórico, pois aí o encontramos na tela de Wash Rodrigues inteiramente imberbe, com o olhar sonhador de um girondino, e barbado como um *poilu*, no quadro de Pedro Bruno — “A vestimenta d'alva”.

Há ainda um autógrafa de Tiradentes e outro de Silvério dos Reis, que acrescentou ao nome mais o sobrenome *Montenegro*, para “camouflar” assim a hediondez de seu ato delatando os inconfidentes de 1789.

Ainda com referência a Tiradentes, há em certo recanto do Museu duas grandes traves da força de seu sacrifício. Eram ao todo cinco, mas três foram cedidas ao Museu dos Inconfidentes, em Minas.

#### SALA DUQUE DE CAXIAS

É a sala dos trofeus de guerra do Brasil.

Tôdas as suas vitrines se achavam abertas para limpeza. Fardões e outras peças de tecido eram levadas ao sol para arejar um pouco. Porque no Museu Histórico é assim: não se deixa mofar nada, e tudo que sofre a ação destruidora do tempo procura-se preservar de estrago. Pena é que não possamos reproduzir aqui, da forma viva por que o fez, uma verdadeira lição do Dr. Gustavo Barroso no dia da visita do funcionários do D.A.S.P. ao Museu e durante a qual teve ensêjo de referir-se à dificuldade que há na conservação das bandeiras e das peças de indumentária antiga de nossos antepassados. Mostrou como hoje na Europa já se cuida do problema com a adoção de medidas capazes de dar-lhe quase solução satisfatória. Entre nós, entretanto, os recursos de que dispomos são falhos e precários. E arrematou:

— É uma pena! De vez em quando somos levados a queimar restos de bandeiras, apodrecidas pela ação destruidora do tempo e nas quais nem se pode tocar de leve, pois que se esfrelam e se transformam em pó, ao menor contacto.

— Cuidado com êsses cartões! Muito cuidado!

O professor Menezes de Oliva, a nosso lado, adverte os empregados que fazem a limpeza das vitrines do inconveniente de trocar os cartões-etiquetas dos objetos expostos.

— Espere um pouco, Ribeiro, vou ver se já houve qualquer engano dos empregados.

E pouco depois voltava dos fundos da “Sala Caxias” o professor. Pela fisionomia percebemos-lhe a satisfação do resultado da inspeção.

— Tudo felizmente bem. Êsses rapazes já têm bastante prática do serviço e dificilmente se enganam. Mas não custa adverti-los amiúde do inconveniente de uma distração. É por isso que sempre digo que numa casa como esta os servidores devem ser *especializados* na tarefa de lhes cabe, desde os simples serventes, carpinteiros, etc., até aos funcionários graduados. E aqui vivemos todos como

numa grande escola: trabalhando, aprendendo e ensinando.

#### E o velhinho não apareceu mais...

Ribeiro, venha cá! Vou lhe mostrar a maior preciosidade da “Sala Duque de Caxias”.

E diante de grande quadro, no qual se acha exposta velha bandeira nacional, o professor Menezes de Oliva nos diz:

— É um trofeu da guerra do Paraguai. Esta é a bandeira que tremulava no vapor *Marquês de Olinda*, ao ser capturado pelos paraguaios quando levava para Mato Grosso o governador Carneiro de Campos. Ela foi trazida do Paraguai pelo bravo tenente Fidêncio Lemos do Prado que, durante alguns anos, a 5 de janeiro aparecia aqui, vinha direito à “Sala Duque de Caxias”, sem se preocupar com o resto do Museu, e diante desta bandeira fazia alto, como a perfilar-se. Permanecia silencioso por algum tempo e depois quedava-se ao lado do quadro, em atitude vigilante de guarda...

— Como era o homem?

— Um velhinho esganiçado, de cavanhaque branco numa cara morena, angulosa, como se feita a canivete. Infundia respeito e simpatia. Mas, como estava dizendo, permanecia atento no seu pôsto improvisado. Uma vez, pude surpreendê-lo a falar a outro visitante assim:

— Faz favor! Olhe bem para esta bandeira! Ela já foi o meu Brasil distante, lá no Paraguai. Mas que dia bonito aquele! O meu batalhão entrou na capital a 5 de janeiro de 1869 e com meus soldados fui direto ao palácio de Solano Lopez, que invadimos em tropel, com vontade mesmo de ver de perto a toca do homem. Já tínhamos ganho a guerra, isso não havia dúvida, mas a entrada em Assunção e a tomada do palácio de Solano Lopez eram a melhor confirmação da nossa vitória! E que alegria! Pois bem, moço, quando entrei no gabinete em que o ditador paraguaio trabalhava, vi debaixo de sua mesa, servindo-lhe de tapete e tôda pisada e suja de terra, a nossa bandeira, a bandeira do Brasil, esta bandeira que aí está! Num salto, apanhei-a do chão e, levando-a contra o peito, metia-a debaixo da farda, para senti-la mais de perto; para sentir o meu Brasil distante palpitar dentro de mim!

E o professor Menezes de Oliva, ao terminar, nos pareceu meio cansado, a partilhar, sem dúvida, da alegria comovida do velhinho da guerra do Paraguai.

#### Trofeus de guerra e outras preciosidades

Posseguimos em seguida na visita à “Sala Duque de Caxias”, passando revista a trofeus de guerra os mais curiosos e a objetos de uso de Caxias e outros generais.

De Caxias: duas espadas, o seu revólver de campanha, a sua chicara de prata de uso freqüente e um par de estribos.

Do visconde de Taunay, o herói da retirada da Laguna: a espada, as dragonas, a farda e o chapéu armado.

De Solano Lopez: o seu relógio de bolso, a sua espada, a mesa de trabalho, na qual teria assinado grande parte



de atos referentes à guerra do Paraguai; o robe de chambre, que não chegou a usar, pois foi presa do Regimento de San Martin, e oferecido pelo seu comandante, general Vedia, ao visconde do Rio Branco, que, por sua vez, o ofertou ao barão de Cotegipe, em 1870.

Tambores da batalha de Caseros.

Valiosa e artística coroa de ouro oferecida pela guarnição de Pernambuco ao barão de S. Borja.

O ponche e a espada de uso de campanha de D. Pedro II na rendição de Uruguaiana.

O poncho, furado de balas, usado pelo Conde d'Eu na guerra do Paraguai.

Há na sala Duque de Caxias uma vitrine maravilhosa com os sabres usados pelos nossos grandes cabos de guerra.

#### SALA DA REPÚBLICA

Na "Sala da República" vamos deixando o passado distante para trás. E' um *ontem* tão perto que chega a ser hoje e é hoje também, pois lá se encontram retratos dos próceres da República, lembranças de conflitos e revoluções, desde as revoltas de 1893, do Contestado, até a revolução de 1932.

Lá vimos todos os objetos doados pelo Presidente da República ao Museu e que irão constituir a "Sala Getúlio Vargas", da qual já tratamos muito ligeiramente.

O punhal de Manso de Paiva e a sua bainha de couro, com o nome do assassino de Pinheiro Machado, fazem-nos lembrar o crime da porta do Hotel dos Estrangeiros, que tanto abalou o Rio de Janeiro e todo o Brasil. Junto da arma terrível está o suspensório de Pinheiro Machado ainda manchado de sangue e com vestígios do corte da arma.

#### Primeiras demonstrações de nossa aviação

Aí está uma vitrine simpática: a que guarda objetos ligados aos primórdios da nossa aviação. Nela podem ser vistos:

Fragmentos do dirigível *Pax*, no qual Augusto Severo pereceu na manhã de 12 de maio de 1902, na avenida do Maine, em Paris. A máscara em gesso do aviador, tirada logo em seguida à sua morte.

O binóculo do aviador Newton Braga na travessia aérea do Atlântico, no *Jaú*.

De Santos Dumont quase nada: apenas o seu autógrafo, a lapis, em um cartão. Só isto!

Merece registo especial: o escudo das quinas superposto à Cruz de Cristo com que os aviadores Sacadura Cabral e Gago Coutinho assinalaram a sua passagem pelos rochedos de S. Pedro e S. Paulo na primeira travessia aérea do Atlântico Sul.

O referido escudo foi retirado dali pela oficialidade do *tender Belmonte*, que o remeteu ao Museu Histórico.

#### Outros objetos

Calendário azteca, oferecido pelo Presidente do México, general Manoel Ávila Camacho, ao Presidente Vargas.

Vários objetos que pertenceram a Osvaldo Cruz, entre os quais o seu chapéu Chile, caderninho de notas quando

o sábio brasileiro era ainda estudante de medicina, frascos de perfumes e um crucifixo.

#### Um quadro representando a morte de Rio Branco

Não compreendemos aquela diferença: num quadro a óleo, de autoria do pintor De Servi, vê-se a cena dos últimos momentos do barão do Rio Branco, no Palácio Itamarati.

Em baixo desse quadro, outro — e este uma fotografia do quadro acima, oferta do pintor De Servi a Pinheiro Machado. Nesta fotografia, porém, vê-se a figura do marechal Hermes perto da cama de Rio Branco e, no entanto, no quadro original, em cima, o marechal foi substituído por um padre.

Não há dúvida de que depois que o quadro a óleo ficou concluído e até fotografado, foi o pintor levado a fazer-lhe aquela alteração. O motivo desta é que não foi explicado...

#### SALA DEODORO

Pode considerar-se esta sala como continuação da anterior, a da "República".

Guarda ela uma coleção de bustos em bronze de todos os presidentes da República e, numa vitrine, objetos que se ligam à vida política de cada um deles, notadamente de Deodoro e Floriano.

A espada que Deodoro usou no dia da proclamação da República, a 15 de novembro de 1889; as suas condecorações e medalhas militares, o seu chapéu armado, bandas e talins e também objetos de uso pessoal do generalíssimo podem ser admirados pelos visitantes do Museu. Até os chinelos de Deodoro, roupão e pijama, de uso nos seus últimos momentos de vida, se acham expostos ali.

Num quadrinho se vê o seguinte despacho do próprio punho de Deodoro à proposta da criação de nova bandeira nacional: "A Bandeira Nacional já tão conhecida e reconhecida bela, continua, substituindo-se a coroa sob o escudo pelo Cruzeiro".

Num outro quadro e também do próprio punho de Deodoro a nomeação de seus primeiros ministros:

Interior e interinamente da Instrução Pública, Correios e Telégrafos — Dr. João Barbalho Uchoa Cavalcanti.

Agricultura e interinamente da Justiça — Barão de Lucena.

Fazenda e interinamente das Relações Exteriores — Tristão de Alencar Araripe.

Guerra — General de Divisão Antônio Nicolau Falcão da Frota.

Marinha — Contra-almirante Fortunato Foster Vidal.

Esses decretos foram lavrados a 22 de janeiro de 1892.

De Floriano há o revólver, taucheado de ouro, chapéu armado, bandas, salteiras e ainda a bandeira nacional que lhe cobriu o caixão no dia do enterro.

No fundo da sala, como se fôsse grande balcão estilizado, a longa mesa na qual foi assinada a Constituição de 1891 e a urna em que se procedeu à eleição do primeiro governo constitucional da República.

Há também na "Sala Deodoro" várias lembranças do Clube Republicano Tiradentes.



A SECÇÃO DE NUMISMÁTICA, SIGILOGRAFIA E  
FILATELIA

A Secção de Numismática, Sigilografia e Filatelia compreende as Salas "Zeferino de Oliveira", "Guilherme Guinle" e "Sotto Mayor" e ainda duas casas-fortes com coleções de moedas estrangeiras, medalhas e condecorações.

E' chefe da importante secção o professor Edgar de Araújo Romero, que antes da criação do Museu Histórico Nacional chefiava a extinta Secção de Moedas e Medalhas da Biblioteca Nacional, cujo acervo foi todo transferido para a Casa do Brasil.

Espanta a riqueza das três salas que percorremos da Secção de Numismática!

O professor Romero disse-nos que, se houvesse espaço, teria peças para expor em dez salas.

— Mas tudo isso veio da Biblioteca Nacional?

— Não. Aquí continuamos a enriquecer nossa coleção com compras, doações que nos são feitas e permutas. Depois, se o senhor achar conveniente, pode inserir em sua reportagem o movimento dessas operações relativo a 1942 e 1943. Por êle é fácil julgar, até certo ponto, do trabalho da Secção, sob vários aspectos.

Agora passemos a registrar, de forma bem reduzida, o que vimos na Secção de Numismática.

Já estamos com pena do leitor...

O professor Romero e o conservador de museus, senhora Iolanda Marcondes Portugal, dispuseram-se, com muita boa vontade, a orientar-nos na revista que íamos fazer aos mostruários da secção.

Começamos então pela

## SALA ZEFERINO DE OLIVEIRA

Nesta sala se acha o mostruário de medalhas e condecorações do Brasil.

Ao fundo, vê-se, à parede, a efígie do comendador Zeferino de Oliveira em medalhão de bronze.

Há ainda outros medalhões e êstes em gesso; de: D. Pedro II e D. Teresa Cristina, em bustos conjugados, de autoria de Carlos Luster; Princesas Leopoldina e Isabel; Daniel Henninger, Orville Derby e Augusto Severo, trabalhos de Rodolfo Bernardelli.

O professor Romero adverte-nos:

— Como vê, o busto de Augusto Severo está bem de frente do mostruário das medalhas relativas à aeronáutica e, entre estas, a comemorativa da ascensão do *Pax*, em Paris, a 12 de maio de 1902. Por sinal — acrescenta — que há um erro nessa medalha. Se quiser tomar nota, é interessante:

"À la mémoire de Severo d'Albuquerque Maranhas (sic)  
la colonie brésilienne  
de Paris — 1902"

— Mas como é que deixaram ficar *Maranhãs* por *Maranhão*?

— Não sei.

Há outras medalhas comemorativas de feitos na aeronáutica e sobre: Sacadura Cabral e Gago Coutinho, Ramon

Franco, João Ribeiro de Barros, Ítalo Balbo; a primeira travessia do Atlântico pelo Graff Zeppelin em 1930; a primeira ascensão aeronáutica em Portugal por Bartolomeu de Gusmão. A medalha é de 1936 e se refere ao 227.º aniversário desse feito.

Passemos em seguida a fixar algumas das medalhas comemorativas de outros acontecimentos:

*Escravidura no Brasil* — A coleção é muito bonita e constitue verdadeiro histórico da extinção da escravidura, desde a supressão do tráfico até à assinatura da Lei Áurea.

*Relações Internacionais* — Registam visitas ilustres, congressos, conferências, tratados, etc. A projetada visita ao Brasil por D. Carlos I, de Portugal, que foi assassinado antes de realizá-la, também está lá.

*Ciências e letras* — Extensa é esta coleção. Os nossos cultores de belas letras gostariam, sem dúvida, de admirá-la.

*Belas-artes* — Muito vistosa. Na música, registamos Carlos Gomes, Elpidio Pereira, Francisco Braga, Chiafelli, Henrique Osvaldo, etc. Também vários músicos e compositores dos Estados são assim lembrados.

*Instrução* — Colégios antigos do Rio, e nos quais tantas gerações se educaram e instruíram, figuram com seus nomes em medalhas comemorativas e de prêmio a seus alunos mais estudiosos.

Encontram-se lá três do extinto Externato Aquino, que o saudável professor João Pedro de Aquino dirigiu por muitos anos e no qual ensinavam Teófilo das Neves, Pacheco Leão, Teófilo de Almeida Torres, Carlos de Laet, Joaquim Mafra de Laet, Gastão Ruch, vice-almirante Pedro Cavalcanti de Albuquerque, Leão de Aquino, Rafael Janes — o boníssimo Janes, que substituíra qualquer dos professores na falta destes, Lima e Silva, Fortunato Duarte, Heitor Bustamante, etc.

O professor Romero lembrou o tempo em que foi aluno do Externato Aquino e, como também o fomos, bem sentimos a mesma satisfação ao ver a medalha "Prêmio Conselheiro Pitanga", que no tradicional colégio era conferido aos alunos mais distintos. E uma vez a conquistou o nosso saudável e querido José Silvino Pitanga de Almeida — grande inteligência e boníssimo caráter — que deixou tantas saudades entre os seus antigos companheiros.

O professor Francisco Venâncio Filho é desse tempo e foi um dos mais distintos alunos do velho Aquino.

Além do Externato Aquino há êstes outros colégios registados em medalhas: Abílio, Pinheiro, Menezes Vieira, Campos Pôrto, Felipe Nerí, Sacré Coeur (da Tijuca), Salesianos, Diocesano de S. José, etc., desta capital, e Anchieta, Itú, Caraca e outros, dos Estados.

*Fundações e inaugurações de obras públicas* — Há medalhas sobre a fundação de Ubatuba (3.º centenário em 1937), Iguape (4.º centenário), Campos (1.º centenário), Angra dos Reis (4.º centenário em 1932), Colonização do Brasil em S. Vicente (4.º centenário), fundação de Olinda (4.º centenário), etc.

Agora, de inaugurações diversas: Estádio Municipal de S. Paulo, no Pacaembú, em 1940; palácio do Ministério da Fazenda, na esplanada do Castelo, em novembro de 1943; Avenida Rio Branco em 1906; avenida Getúlio Vargas em novembro de 1943; da E. F. D. Pedro II (meio centenário



rio do seu primeiro trecho construído em 1858 até Queimados); início da linha S. Francisco, da E. F. S. Paulo-Rio Grande em 1904; Estrada de Ferro Terezópolis em 1908; E. F. Paraná (meio centenário); avenida Tijuca, construída de 1938 a 1940, etc., etc.

*Viagens e descobrimentos* — Medalhas sobre os feitos de Colombo, Vespúcio e Cabral.

*Comércio e Indústria* — Centenário da Mina do Morro Velho, em 1930, da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 1943, e da corporação dos ourives.

*Exposições municipais, estaduais, nacionais, internacionais e estrangeiras* — As medalhas mais bonitas são as referentes a exposições. O leitor vai verificar que antigamente havia mais exposições no Brasil pelo registo destas medalhas e comemorativas das seguintes:

Nacionais de 1861, 1866, 1873, 1875, 1908 e 1922 (que foi também internacional).

A primeira de floricultura, em 1871, aqui no Rio. Feiras de Fruticultura no Rio, em 1911 e 1917. A do café, 2.º centenário no Brasil, em 1927. Filatélica, em 1934. Quanto aos Estados, houve exposições nos seguintes: Pará, em 1879 e 1895; Maranhão, em 1871; Pernambuco, em 1866, 1872, 1875, 1911, 1917 e 1922.

Exposições internacionais a que o Brasil compareceu: Filadélfia (1876), Nova York (1853), Londres (1862), Pôrto (1865), Paris (1867), Berlim (1869), Hamburgo (1869) (esta foi de floricultura), Viena (1873), Chile (1875), Buenos Aires (1872), Amsterdam (1883), Anvers (1885) e Paris (1889).

Exposições internacionais realizadas no Rio de Janeiro em 1894, 1903 (aparelhos de álcool), 1909 e 1922 (de higiene, indústria geral e indústria pastoril).

*Filantropia* — Há medalhas diversas comemorativas da fundação de instituições filantrópicas e também algumas que fazem recordar a epidemia de Campinas, em 1889. Cada médico e farmacêutico que trabalhou em benefício da população local é lembrado em medalha à parte.

*Religião* — Há cerca de quatro mil medalhas religiosas na Sala "Zeferino de Oliveira". São comemorativas de centenários de templos, jubileus de prelados, devocionais (a maioria) e muitas outras.

*Maçonaria* — E' um mundo a coleção de medalhas e insígnias maçônicas! Vistosos fitões, com medalhas pendentes, de vários graus, dão alegre aspecto ao mostruário. Vimos ali belo avental de mestre maçom, do rito de York, todo bordado a prata.

*Esporte* — As medalhas esportivas sobre futebol, regatas, tennis, etc., enchem uma vitrine.

*Família Imperial* — Fatos relativos à família imperial do Brasil, como nascimentos, casamentos, proclamações, etc., estão fixados em medalhas diferentes.

*Brasil-colônia* — Peças muito antigas e muito interessantes, as que se referem ao Brasil-colônia, sob o domínio português, espanhol e holandês. Entre elas há uma curiosa medalha cunhada em 1596!

Sobre condecorações não podemos, por falta de espaço, tratar nem mesmo a correr... Mais uma vez repetimos:

a *Revista do Serviço Público* não pode ficar abafada com esta reportagem.

Então, vamos prosseguir, visitando a

#### SALA GUILHERME GUINLE

E' de moedas brasileiras, que são, mais ou menos, 13 mil!

Só o Sr. Guilherme Guinle doou ao Museu três mil, das quais excedem de mil as de ouro!

As mais antigas moedas desta sala datam de 1643 (contra marcas sobre patacas espanholas).

As primeiras moedas cunhadas no Brasil, consideradas de emergência, são de Recife, em 1645. Em 1646, surgem as obsidionais propriamente ditas e também de Recife.

Em 1654 são cunhadas as de prata do valor de 12 a 40 stubers, depois da capitulação dos holandeses na Campina do Taborda.

#### SALA SOTTO MAYOR

E' toda ela destinada à numismática portuguesa, compreendendo moedas, medalhas e condecorações portuguesas, não só da metrópole como de todas as suas possessões.

A coleção da Índia Portuguesa é uma das melhores existentes no mundo.

Um das mais antigas moedas existentes na "Sala Sotto Mayor" são os "morabitanos" (de ouro) do século XII, que começaram a circular em 1185 no reinado de D. Sancho I, o Povoador. Entretanto, ali mesmo na "Sala Sotto Mayor", podem ser vistas moedas anteriores aos "morabitanos", as de bilhão (dinheiro e mealha) de Afonso I, de 1128 a 1185!

O comendador Antônio Pedro de Andrade, sogro do general Lauro Müller, fez doação ao Museu de 14 mil peças! São moedas do Brasil, Portugal e outros países.

Deve-se, na maior parte, a riqueza da coleção portuguesa, sobretudo da parte que diz respeito às Índias Portuguesas, à doação Andrade.

Contribuiu para o desenvolvimento da riqueza da coleção brasileira de moedas a "Coleção Pedro Massena", adquirida pelo governo federal em 1922.

A coleção universal é composta de moedas e medalhas antigas de Roma, Grécia e de moedas medievais, muçulmanas e orientais (Japão, Coreia, China e Índias).

#### Os técnicos que trabalham com o professor Edgar Romero

Agrada-nos registrar aqui a colaboração dos técnicos que, ao lado do professor Edgar Romero, tanto têm contribuído para a classificação e outros estudos referentes ao patrimônio vultoso e variado das peças que integram a Secção de Numismática, Sigilografia e Filatelia.

O Sr. Alfredo Solano de Barros, profundo conhecedor de moedas brasileiras e portuguesas, é um desses técnicos de valor da casa. Aliás, já o conhecíamos através de sua colaboração aos *Anais do Museu Histórico Nacional*, onde fomos encontrar estes trabalhos seus: "A gênese da numismática brasileira" e "Estudo crítico e doutrinário sobre medalhas militares brasileiras".

A senhorita Iolanda Marcondes Portugal, conservadora diplomada no Curso de Museus, no qual sua tese versou sobre numismática, especializou-se nesta matéria e hoje,



trabalhando com seu antigo mestre Edgar Romero, vem também concorrendo para o desenvolvimento e sistemática organização dos serviços da Secção.

Nos *Anais* encontram-se dois trabalhos seus: "Moedas comemorativas do Brasil" e "A cerâmica na numismática". Atualmente, D. Iclanda Portugal se acha entregue à tarefa de classificar medalhas brasileiras e a série monetária dos francos.

A conservadora de museu, D. Jenny Dreyfus, que no momento classifica a série francesa de medalhas, já executou trabalho semelhante na parte de sigilografia da Secção. "O escudo d'armas de D. Teresa Cristina Maria de Bourbon" e "A sigilografia no Museu Histórico" são trabalhos de sua autoria nos *Anais*, aliás bem reveladores da competência dessa auxiliar do professor Romero.

O Sr. Pedro da Veiga Ornelas acha-se incumbido de fazer pesquisas na Biblioteca Nacional sobre fatos comemorados em medalhas do Brasil no Segundo Reinado.

Ao terminar essas informações sobre êsses funcionários da Secção que dirige, o professor Romero assim as arrematou:

— E ali está o Baião — Joaquim Vaz Baião, que comigo trabalha há muitos anos, desde o tempo da Biblioteca Nacional, onde era guarda da Secção de Moedas. Por sinal que está êle tão prático em lidar com medalhas e moedas que chega a classificá-las com acêrto.

E, assim, de forma tão simpática, o professor Romero revelou interesse e estima pelos seus auxiliares imediatos.

#### Aquisição de peças numismáticas em 1942

Moedas . . . . .	398
Ensaio monetários . . . . .	3
Medalhas e plaquetas . . . . .	689
Condecorações . . . . .	25
Distintivos . . . . .	5
Fitões e laços de ordens honoríficas . . . . .	13
Passadores . . . . .	2

Total . . . . . 1.135

Sendo:

Brasileiras . . . . .	219
Estrangeiras . . . . .	916

Total . . . . . 1.135

Modos de aquisição:

Compra . . . . .	1.079
Doação . . . . .	22
Permuta . . . . .	34

Total . . . . . 1.135

#### Estado do mealheiro em 1942

Peças numismáticas . . . . .	67.465	3.600.590,00
Duplicatas (moedas e medalhas) . . . . .	9.754	59.281,00
Peças sigilográficas . . . . .	324	28.800,00
Peças filatéticas . . . . .	21.443	71.100,00
Total . . . . .		3.759.771,00

#### Biblioteca técnica

1.400 obras, 1.973 volumes,	
1.738 fas. . . . .	105.314,00
Total . . . . .	3.865.085,00

Refugo:

Peças estragadas . . . . .	4.758
----------------------------	-------

#### Aquisição de peças numismáticas em 1943

Moedas . . . . .	155
Medalhas e plaquetas . . . . .	3.287
Jetons . . . . .	74
Preconícios monetiformes . . . . .	158
Distintivos e emblemas . . . . .	144
Condecorações . . . . .	13

3.831

Sendo:

Brasileiras . . . . .	2.388
Estrangeiras . . . . .	1.443

3.831

Modos de aquisição:

Compra . . . . .	112
Doação . . . . .	3.711
Permuta . . . . .	8

3.831

#### FIM DESTA REPORTAGEM

Com a revista às salas da Secção de Numismática terminamos nossa reportagem no 1.º andar do Museu. Vamos, portanto, agora ao 2.º, onde se encontram as Salas "Miguel Calmon" e "Coelho Neto", a Secretaria e a sala de aulas do Curso de Museus.

A esta altura, o simpático diretor da *Revista do Serviço Público*, ao fazer a leitura de nossos originais antes de remetê-los à Imprensa Nacional, há de dizer lá com seus botões:

— Mas, Ribeiro, isto não acaba mais?

E daqui já lhe respondemos:

— Ah!, meu velho, não tenho culpa de haver o doutor Gustavo Barroso ampliado tanto o Museu Histórico... Se esta reportagem fôsse feita quando se instalou a Casa do Brasil, de certo que, em três ou quatro páginas, poderíamos descrever suas duas únicas salas de então. Mas agora é impossível fazer isso...

#### Água gelada e ponta no lapis

Do 1.º andar descemos a correr à loja e naquele magnífico bebedouro elétrico junto à escada e ao lado da "Sala dos Vice-Reis", sorvemos esplêndida água gelada. Depois afiamos o lapis, já um toquinho, de tanto escrever, e voltamos à procura de nossa maior vítima, o gentilíssimo professor Menezes de Oliva, para orientar-nos suficientemente na



• SALA MIGUEL CALMON

Situada no 2.º andar, a "Sala Miguel Calmon" é precedida, na sua frente para a praça Marechal Âncora e defrontando o mar, por graciosa varanda que lhe permite receber luz e ar, através de sete portas.

Já dissemos que a "Sala dos Vice-Reis" e a "D. João VI" são as mais atraentes e harmoniosas do Museu. Mas logo que entramos na "Miguel Calmon", ficamos inclinados a considerá-la também muito interessante.

Como é graciosa, delicada e acolhedora!

Revela a opulência da Bahia de outros tempos e sua graça de sempre, sua graça perene!

— Mas, professor Oliva, como conseguiu o Museu preciosidades tão finas e mimosas para representar condignamente a Bahia na Casa do Brasil?

— Com a generosidade, em gesto fidalgo, de ilustre dama — a Sra. Alice da Porciúncula du Pin e Almeida, Exma. viúva do saudável ministro Miguel Calmon. E sabe em quanto estão avaliados os objetos aqui expostos? Em cerca de quatro milhões de cruzeiros! Esta sala e a "Carlos Gomes" são mostruários de preciosidades e relíquias exclusivamente doadas pelas famílias de seus patronos.

*Dois bustos*

À entrada da sala, ladeando-a, estão os bustos de Miguel Calmon du Pin e Almeida (1879-1935) e do Marquês de Abrantes — Miguel Calmon du Pin e Almeida (1794-1865).

*Móveis*

A um canto, próximo do gabinete do diretor do Museu, se vê bela mesa estilo D. João V, de jacarandá, peça de mobiliário de solar de Recôncavo da Bahia, século XVIII, arte baiana. Sobre essa mesa, ergue-se esplêndido bronze, uma estatueta, em cuja base se lê: "Homenagem a Miguel Calmon pela vitória do cooperativismo do crédito no Brasil — Homenagem do 2.º Congresso do Crédito Popular e Agrícola — Agosto de 1925".

Secretária de jacarandá, estilo D. João V, de uso do visconde do Rio Vermelho, senador do Império e Presidente da Província da Bahia — 1800-1850.

Encontra-se também sobre essa secretária uma estatueta de bronze, oferta do Museu de Viena ao Dr. Miguel Calmon. No pedestal está gravado:

*"Honorum Dignate*

*Splendidissimo*

*et*

*Illustrissimo*

*Miguel Calmon du Pin e Almeida*

*In Perpetuam*

*Grati animi memorian*

*F. St."*

Uma cadeira de arruar que vale um poema! Que graça! E' da época de Luís XV. E pertenceu a uma princesinha francesa.

Se pudéssemos, pediríamos ao escritor Wanderley Pinho o registo à altura desse móvel gracioso e fino. Só um mestre como êle deve descrevê-lo.

Perto da sala de aulas do Museu, vimos ainda na sala Miguel Calmon bela mesa de alabastro e mármore da sala do conde de Passé. E' de estilo Renascença italiana. Esse móvel é proveniente da Bahia.

Buda japonês, de madeira dourada e esplendor de bronze, oferta do embaixador Hipólito Alves de Araújo à Família Calmon.

*Gobelins*

Às paredes, a riqueza de quatro magníficos gobelins comprova o valor das peças expostas na "Sala Miguel Calmon". Dentre êles há um onde se vêem 17 figuras, o que o torna particularmente precioso, visto como — acentua o professor Oliva ao defrontá-lo — todos nós sabemos como já é valioso um gobelin com uma só figura. Imagine, então, êste com 17! E' muito raro e valiosíssimo.

Cada gobelin da Sala Miguel Calmon vale de 300 a 400 mil cruzeiros!

*Dois belos quadros*

O professor Menezes de Oliva leva-nos a ver uma tela e nos diz:

— Êste belo quadro é de Nicola Poussin (1594-1665). E' referente a S. João Evangelista. Observe a doçura do olhar do santo, de um verdadeiro iluminado! Essa tela tem mais de 300 anos de existência e veja que seu estado de conservação é ainda bem louvável. Êsse quadro foi expertizado no Museu do Louvre, quando adquirido em Paris por D. Alice de Porciúncula.

— Outro quadro notável, "O pôr do sol", do pintor espanhol Z. Graner, que esteve há anos no Brasil e aqui pintou alguns quadros, continuou o professor Oliva. Êste é um dêles. Talvez retrate um dêsses poentes magníficos, vistos das margens da lagoa de Jacarepaguá.

Na "Sala Miguel Calmon" ainda há outras telas de valor. Mas precisamos de espaço para outras coisas também...

*Era colecionador de bom gosto...*

Voltando aos móveis: há no recanto da sala, assinalado pelo quadro acima, uma vistosa mesa redonda de bronze. Ao centro, a figura do rei Luís XV, rodeada por 17 figuras de mulheres que foram suas favoritas. Há quem colecionasse selos, besouros e até caixas de fósforos. Luís XV, como se vê, era um homem de gosto... colecionava mulheres bonitas...

*Leques*

E' profusa a coleção de leques expostos na "Sala Miguel Calmon". São ao todo 21, alguns preciosos não só porque as suas vareças são filigranadas de ouro, mas também porque muitos dêles fazem alusão a acontecimentos que se prendem à história de nosso país. Não podemos deixar de fazer menção a um leque comemorativo da aclamação de D. João VI, no qual há uma sugestiva alegoria com as datas de 13 de maio de 1767 e 6 de fevereiro de 1818. A primeira marca a data natalícia do rei, e a segunda, a de sua aclamação, como rei de Portugal, Brasil e Algarves.



Nessa coleção há vários leques franceses, século XVIII, alusivos à corte de Luís XIII, assim como cenas da corte de Mme. de Maintenon.

Nas duas vitrines de leques se encontram várias miniaturas sobre cobre e retratos da família imperial.

#### Jóias

Em matéria de jóias antigas é realmente sedutor o aspecto de uma dessas vitrines, pois aí contemplamos desde um esplendor, de prata dourada e crisólidas, de antiga imagem, até braceletes de ouro com a efígie de D. Pedro II, usados pelas negras baianas nos dias de procissão na cidade do Salvador.

E' riquíssima a coleção de relógios antigos em ouro, esmalte e pedras preciosas, assim como os relicários do mais fino labor de ourivesaria portuguesa do século XVIII.

Alí está um topázio lapidado, proveniente da Bahia, e um dos maiores que se conhecem de tal procedência.

Os brincos dessa vitrine dão vontade à gente de ter conhecido suas portadoras baianas cheias de vida e de estuante graça.

A coleção de anéis é também muito bonita.

Medalhões de prata, ouro e esmalte em profusão. No canto da vitrine vimos uma adaga de caça, estilo Luís XVIII, oferta do Duque de Nemour, pai do Conde D'Eu, ao barão Moniz de Aragão.

#### Objetos de prata

Uma penca de vistosos balangandans, em sua argola típica, parece-nos de tamanho exagerado para ser usada ao pescoço. Revelamos essa nossa estranheza ao professor Menezes de Oliva, que logo nos fez sossegar:

— Não era para ser usada como você pensa. As baianas, nos dias de festas, traziam essa penca à cintura. E, depois, acrescentou: ali está uma coisa que hoje não se usa mais. E' aquela artística bandeja de prata, com sua espevitadeira.

— Espevitadeira?

— Sim, espevitadeira. Você naturalmente conhece por aí muita gente *espevitadeira*, denominação, aliás, muito expressiva. A *espevitadeira* é aquela tesoura que você está vendo dentro da bandeja. Servia para *espevitar* a luz, com o corte da torcida da lâmpada, alimentada a azeite ou querosene. Essas duas peças, que se completam, pertenceram a Ildefonso Simões Lopes, grande proprietário riograndense, pai do visconde da Graça. E, realmente, a *espevitadeira* traz estas iniciais: I. S. L.

Uma grande lâmpada de prata portuguesa, século XVII, estilo Renascença, que pertenceu a uma das igrejas da Bahia colonial e faz "pendant" com um par de jarras de porcelana e bronze, da coleção do Dr. Simão da Porciúncula; castiçais, salvas, escudelas, paliteiros e copos de prata, etc.

Ligadas a acontecimentos políticos da vida do ministro Miguel Calmon encontram-se expostas umas tantas placas de ouro e brilhante; canetas e medalhas de ouro oferecidas pelos seus admiradores por ocasião da inauguração de vários serviços públicos de iniciativa do saudoso ministro do Estado.

Entre essas peças merece destaque a medalha de ouro comemorativa do meio centenário da Estrada de Ferro Central do Brasil. Acredita-se que só tenham sido gravadas três dessas medalhas. Uma que teria sido oferecida ao Presidente da República, outra ao Dr. Paulo de Frontin, e a terceira, que ali está no Museu Histórico.

#### Porcelanas

Embora não seja extensa, a coleção de porcelanas é admirável pelo valor de suas peças. Um prato de louça da China, proveniente das coleções da Sra. Simão da Porciúncula, devia ter pertencido a um alto dignatário chinês, assim como uma tigela, também de louça da China, da coleção do Dr. Inocêncio Marques de Góis Calmon, da Bahia, atestam a raridade das peças da coleção "Miguel Calmon".

#### Esculturas em casca de cajazeira

Em pequena vitrine fronteira à porta de entrada da "Sala Miguel Calmon" estão expostas esculturas em casca de cajazeira, do artista baiano Erotides Américo de Araújo Lopes, feitas a canivete e que reproduzem tipos de rua da Bahia. Assim é que lá estão: o aguadeiro, a baiana endomingada, o vendedor de bananas, o ganhador e a peixeira, os quais traem, nos seus mínimos detalhes, os traços raciais das diferentes nações de negros, que aportaram à Bahia até a extinção do tráfico.

#### Biblioteca Miguel Calmon

A Biblioteca Miguel Calmon, também doação da excelentíssima Sra. Alice Calmon, é composta de obras somente sobre história do Brasil. Constitue hoje a brasileira do Museu e consta de 1705 volumes.

A Casa do Brasil tem ainda no gabinete de seu diretor e na sala de aulas do Curso de Museus mais 3.480 volumes, sobre história em geral e arte.

#### SALA COELHO NETO

A Sala Coelho Neto é o gabinete do diretor. Está guardada de móveis que pertenceram ao grande escritor brasileiro e vieram de sua residência na antiga rua do Roso.

A mesa de Coelho Neto, a sua cadeira de couro de alto espaldar, as estantes envidraçadas, todas peças de jecarendá de fino labor, dão ao gabinete distinta apresentação.

Ao centro da sala se acha o relicário "Portugal Maior", oferta da colônia portuguesa ao presidente Washington Luís.

Lemos em letras de ouro nesse relicário:

"Destroços do "Junker" em que o meu camarada Sacadura Cabral perdeu a vida em 15 de novembro de 1924. — Gago Coutinho".

#### Sala de aulas do Museu

Nesta sala há uma soberba tela de Parreiras e duas outras de De Martino, que defrontam um quadro a óleo de Eu-



gênio Teixeira, representando a comunhão de Colombo na América.

A sala de aulas é também a de Conferências do Museu, a qual já conhecíamos quando lá estivemos há tempos a ouvir interessante conferência do Sr. Luís da Câmara Cascudo sobre "Lenda do Jurupari".

Além das telas acima, vê-se ao alto o retrato do Dr. Gustavo Barroso, envergando seu fardão de acadêmico — delicada homenagem dos antigos funcionários da casa ao seu ilustre chefe e amigo.

E com a visita a esta sala terminou a estafante tarefa do professor Menezes de Oliva em guiar-nos através do Museu.

Durante toda a visita por várias vezes tivemos ensêjo de ouvir do noso amável *cicerone* referências muito lisonjeiras a seus auxiliares Fortunée Levy, Luiz Marques Poliano e Nilza Botelho, ressaltando-lhes a colaboração ao defrontar objetos por êles estudados. E sorrindo acentuou:

— Esta contribuição você vai constatar também nos nossos *Anais*, onde há trabalhos firmados por êsses conservadores que aqui trabalham sob a alta direção de Gustavo Barroso.

#### *O histórico da Casa do Brasil*

E' ainda dessa magnífica publicação, os *Anais do Museu Histórico Nacional*, que podemos extrair algumas informações sobre o histórico da Casa do Brasil.

O conservador Adolfo Dumans, um dos funcionários mais esforçados do Museu, onde iniciou a carreira em cargo bem modesto e conseguiu, à custa de seu próprio esforço e seguindo inteligentemente a orientação dos mestres da casa, galgar posição que lhe permitirá, sem dúvida, ainda mais relêvo na carreira que abraçou, presenteia-nos com minucioso trabalho, publicado no vol. I dos referidos *Anais*, sob o título "O Museu Histórico Nacional através dos seus 19 anos de existência".

Hoje, a Casa do Brasil já alcançou a maioridade, passando dos 21 anos.

Os dados referentes até 1943, que não estão lançados na referida publicação, editado há dois anos atrás, serão publicados aqui nesta reportagem em apontamentos tomados agora na secretaria da casa.

Assim, pois, o que se vai ler a princípio, e estará devidamente assinalado por aspas, é extraído do trabalho do Sr. Adolfo Dumans.

Então, vamos lá e dois pontos:

"A 12 de outubro de 1922 inaugurava-se no Rio de Janeiro o Museu Histórico Nacional, instituto votado ao culto da História, ao estímulo dos sentimentos cívicos e patrióticos do povo brasileiro. Nelê estão depositadas lembranças e testemunhos da glória nacional, esclarecedoras das nossas origens e feitos.

O Museu Histórico é, indubitavelmente, uma instituição destinada a ininterrupto crescimento, em razão dos seus fins culturais e patrióticos. Criado em 1922, organizado pelo Dr. Gustavo Barroso com escassos recursos e material reduzido, nestes 19 anos decorridos tornou-se o mais importante museu da América do Sul,

quantitativa e qualitativamente. As doações de particulares, que de continuo lhe enriquecem as coleções, o interesse que tem merecido da administração pública, os trabalhos desenvolvidos pelo funcionalismo da Casa, constituem outros tantos fatores do desenvolvimento e valorização do nosso instituto. Necessita êle, deveras, de condições materiais indispensáveis, para que o seu constante aumento não importe em prejuízo dos objetos expostos.

Lutamos com várias dificuldades que derivam da extrema parcimônia orçamentária e da falta de pessoal que, ao início da vida desta repartição, era o estritamente preciso para os seus serviços e hoje pode atender aos múltiplos encargos correspondentes ao desdobramento das salas, ao estudo dos objetos, aos cursos de erudição que mantemos, ao movimento de visitantes e à fiscalização dos mostruários. Por outro lado, o edifício do Museu já não comporta todas as suas coleções, pelo recebimento de objetos pesados de nossa marinha de guerra. Arrecadamos, igualmente, todas as peças históricas ao nosso alcance, na cidade e nos Estados.

O Museu começou, em 1922, com duas salas, e hoje distribue os seus mostruários por vinte e duas salas, que se acham repletas, constituindo uma fonte preciosíssima de estudos e ensinamentos, repositório magnífico de objetos históricos altamente valiosos".

#### *Origem*

"O Museu Histórico Nacional, criado pelo decreto n. 15.596, de 2 de agosto de 1922, surgiu numa fase em que se comemorava o primeiro centenário da nossa emancipação política. As festas da Independência levaram o govêrno à convicção de que constituía lacuna imperdoável a falta de um departamento oficial que reunisse, com objetivo cívico e cultural, metódicamente, tudo aquilo que lembrasse um fato, que marcasse episódios das nossas glórias do passado".

E, prosseguindo, afirma o Sr. Adolfo Dumans:

Dispondo, como núcleo inicial, das coleções do antigo Museu de Artilharia, do Arquivo Nacional e da Secção de Numismática da Biblioteca Nacional, foram os objetos distribuídos pelas dependências do velho edifício, aproveitando-se os armários, as estantes e outros móveis que serviram aos mostruários na Exposição do Centenário. Além disso, várias doações e auxílios para instalação foram recebidos, cumprindo destacar, dentre todos, os provenientes da família Guinle.

#### *Edifício do Museu*

O edifício em que se acha instalada essa instituição que se chama "Casa do Brasil" é uma das antigas construções da cidade. Compõe-se de três partes distintas: a Casa do Trem, posteriormente Casa da Ordem, construída em 1767; o corpo do verdadeiro Arsenal de Guerra, erguido em 1822, e o Anexo, levantado em 1835.



Sobre a porta principal da antiga Casa do Trem, obedecendo ao estilo barroco português, lê-se em cartela de granito a seguinte inscrição :

LVSIADVM PRIMO JOSEPHO  
SCEPTRA TENENTE  
QVI REGNVN EXEMPLVM  
EST MAXIMVS ORBIS HONOR  
ET BOBADELLA COMITE  
IMPERITANTE SVB AVRAS  
HAE EST MILITIBVS CONFABRICATA  
DOMVS  
ANNO DÑI. MDCCLXVII

Com o renascimento das coleções, apresentou-se o problema da falta de espaço. Procurando resolvê-lo, o atual Governo executou obras de vulto no edifício, durante todo o ano de 1938, fazendo pintura geral e colocando tacos nos pisos das salas principais. Essas obras, dirigidas e executadas através da Diretoria de Obras do Ministério da Educação, melhoraram grandemente as nossas instalações. Levantou-se mais um andar em duas faces do corpo central do edifício, dotando-o de mais dois vastos salões, destinados, um, aos objetos do período republicano, e outro, aos do período colonial — Salas Deodoro da Fonseca e D. João VI. Sobre os pequenos pátios da parte anterior do edifício construíram-se mais quatro pequenas salas destinadas à Secretaria, Biblioteca Brasileira Calmon, Biblioteca de Numismática e Gabinete do chefe da 2.<sup>a</sup> Secção."

O Sr. Adolfo Dumans, depois de nos falar na Primeira Secção (História), dirigida pelo professor Menezes de Oliva, e na Segunda (Numismática), a cuja frente se acha o professor Edgar de Araújo Romero, passa a ressaltar o que tem sido o

#### *Papel educativo e cultural do Museu*

"É comum ouvir-se que o nível cultural de um povo pode ser aferido pelo número de Museus que possui. Se verdadeiro o conceito, estaríamos em posição talvez não muito lisonjeira, mas são confortadores os esforços dos novos. A este respeito não podemos deixar de referir, como obra do atual Governo — neste setor orientado pela inteligência e patriotismo do senhor ministro da Educação e Saúde, Dr. Gustavo Capanema — a organização do Museu de Belas Artes, a fundação do Museu Imperial em Petrópolis, o das Missões, o do Ouro, em Sabará, e o da Inconfidência, em Ouro Preto.

No Museu Histórico teve início a Inspeção de Monumentos Nacionais, orientadora das obras de conservação da cidade de Ouro Preto, elevada à categoria de Monumento Nacional. Não há negar que o Museu Histórico foi o início de uma valiosa série de empreendimentos culturais de grande valor.

A esse movimento se associa um louvável interesse do público, traduzido não só no crescente número de visitantes, como, principalmente, na sua cooperação direta, através de doações, não raro valiosas.

Além do interesse cívico que desperta, a documentação que o Museu oferece é elemento de grande influência educacional.

Como centro cultural, o Museu Histórico criou no país cogitações inteiramente novas, pelo menos com um sentido de agrupamento e especialização, através do *Curso de Museus*, instituído pelo decreto n. 21.129, de 7 de março de 1932. As matérias são dadas em dois anos letivos a pessoas que tenham, pelo menos, o curso secundário completo, assim distribuídas :

1.<sup>o</sup> ano — História do Brasil (período colonial), Numismática (parte geral), História da Arte Brasileira, Arqueologia (parte geral), Técnica de Museus (1.<sup>a</sup> parte).

2.<sup>o</sup> ano — História do Brasil (até a atualidade), Numismática e Sigilografia (parte brasileira), Técnica de Museus (2.<sup>a</sup> parte) e Arqueologia (parte brasileira).

O curso entrou em funcionamento após a sua instituição, com o duplo fim de recrutar e selecionar os futuros funcionários de Museu e de difundir conhecimentos úteis.

Desde a sua fundação, inscreveram-se 205 alunos de ambos os sexos, com predominância do elemento feminino, tendo feito exames e logrado aprovação apenas 62 museologistas, habilitados, pela lei que instituiu o curso, a ocupar os cargos iniciais da repartição.

Conferências e cursos rápidos, de extensão universitária, sobre assuntos históricos, folclóricos e de História Militar têm sido ministrados, além de sessões cívicas e comemorativas, por expoentes nacionais e estrangeiros. A parte cultural do Museu tem sido perfeitamente atendida".

#### *Conferências*

O Sr. Adolfo Dumans assim prossegue sobre o perfil educativo e cultural do Museu, a partir de 1931, quando o Museu inaugurou a sua exposição comemorativa do centenário da queda do primeiro Imperador :

"No ano seguinte, estimulado pelo aprêço do Governo Federal, o Museu Histórico tomava outra iniciativa : — instalava o curso de museus, e cursos especiais e conferências sobre assuntos da história pátria, de numismática, de arqueologia, etc. Nessas palestras, além dos professores da Casa, tomaram parte o ex-reitor da Universidade do Rio de Janeiro, professor Fernando Magalhães, o Dr. José Mariano (filho), o professor Mendes Corrêa, o arquiteto Raul Lino, ambos do Pôrto, entre outros mais".

#### *Conversando com a secretária do Curso de Museus*

Vamos aos apontamentos colhidos agora para esta reportagem na secretária do Museu.

Acabávamos de percorrer as "Salas Miguel Calmon" e "Coelho Neto" e depois estivemos na sala de aulas do Curso de Museus, quando nos ocorreu ir também à secretária, a fim de tomar as informações complementares desta parte da reportagem.

Aí falamos à secretária do Curso de Museus, senhorita Nair de Moraes Carvalho. Tão distraída estava com o



serviço, que nem percebeu a nossa entrada em sua pequena sala de trabalho.

O Dr. Gustavo Barroso conseguiu harmoniosa disciplina em tôdas as secções da casa, que dirige de forma a ter de seus auxiliares sincera e espontânea colaboração, até mesmo em serviços que, por sua natureza, não se pode dizer que sejam lá muito atraentes, como, por exemplo, êsses que dizem respeito à matrícula de alunos, estatística de freqüência, fiscalização de provas escritas, fornecimento de informações a alunos de resoluções do diretor do curso, etc., etc. Só a fiscalização de provas escritas constitue penosa e delicada tarefa, fácil de compreender-se.

D. Nair de Moraes Carvalho fez-nos sentar a seu lado e, às nossas primeiras perguntas, revelou-se logo perfeitamente integrada nas suas funções com o conhecimento exato da vida cultural do Instituto não só através do curso mas também das conferências nele realizadas por vários intelectuais, convidados ilustres do Dr. Gustavo Barroso, que vão levar à Casa do Brasil valiosa contribuição, sobretudo àqueles que a freqüentam visando adquirir seguro conhecimento de nossa história e de nossa arte.

Simulamos completa ignorância do que seja o Curso de Museus e chegamos, de propósito, a considerá-lo até desnecessário... E, ao assim proceder, a figura simpática, viva e inteligente de uma antiga aluna, que se diplomou no Curso de Museus, a nossa amiguinha D. Gildinha de Almeida, veio-nos à lembrança.

Parece-nos até que a vimos, com sua figura graciosa, a fazer-nos um muchoco, misto de ternura e malícia e um pouco de azedume, e dizer-nos:

— Que gracinha!

E, sorrindo, como a lhe pedir desculpas, não sabemos se lhe respondemos na ocasião à censura. Mas aqui o fazemos em tempo:

— Depois explico...

— Então, D. Nair, o curso ainda está funcionando?

— Sem dúvida! Desde sua fundação, há doze anos atrás, as matrículas aumentam em proporção quase geométrica. Posso lhe assegurar que é grande o interesse despertado pelo Curso entre a mocidade, não só como caminho para a carreira de conservador, mas também como seguro meio de cultivar e aperfeiçoar conhecimentos interessantes e úteis.

— E que é necessário para a matrícula?

— Pagar a taxa de 50 cruzeiros.

— Só isso?

— Só isso, não! E' preciso ter preparatórios, o curso ginasial. Que bom seria se os novos alunos viessem com preparo suficiente, para progredir logo no início do curso! Mas, infelizmente, não é assim. Grande parte dêles revela preparo insuficiente nas disciplinas básicas do curso ginasial. Daí o fato da direção do curso, por não haver aqui exame vestibular, fazer a seleção dos alunos durante a vigência do próprio curso por meio de provas e exames rigorosos.

— Naturalmente já se observou, com o tempo, se é sincero da parte dos alunos o interesse por coisas históricas, inclinação pela arte...

— Nem sempre. A tendência de muitos alunos é para obtenção pura e simples do diploma, embora sem o merecer,

o que faz com que se imponha às provas e exames, bem como ao ensino das matérias e à freqüência, o maior rigor.

— De vez em quando um ou outro deve achar ruim êsse apuramento de valores...

— Sim, é possível... Por isso é que eu acho necessário fazer-se uma regulamentação severa do curso, que não permita recursos dos interessados para anulação do rigor indispensável às provas e exames.

— E qual a sua observação, durante tanto tempo nesse trabalho, dos resultados práticos do Curso?

— O que tenho observado é isto — mas é bom tomar nota senão o senhor pode esquecer:

Melhoramentos constantes do ensino por parte dos professores, que adquirem melhor prática e maior experiência.

Aproveitamento de jovens estudiosos que aprimoram seus dotes culturais.

Apresentação aos concursos da carreira de conservador, de pessoal regularmente preparado que tem sempre tirado os primeiros lugares.

Obtenção mediata de funcionários com preparo técnico para o serviço do Museu.

Criação duma reserva de pessoal experimentado e preparado para os atuais e futuros museus.

— E quantos alunos já se matricularam no curso de 1932 a 1943?

— 450.

— E diplomados?

— 119. Preste bem atenção: 119 apenas...

— E por essa trabalhadeira tôda que a senhora tem, a senhora, os professores e o diretor do curso, naturalmente recebem boa gratificação...

— Gostaria de não tocar neste assunto. Não quero decepcioná-lo, ao senhor que está tão animado com suas notas, a sua reportagem, que vou ler com muito interesse... E é verdade, quando sai ela na *Revista do Serviço Público*?

— A 1 de fevereiro. Mas, D. Nair, prometo trazer-lhe uma exemplar da *Revista*, no mesmo dia em que sair. O que desejo é esta informação: — Quanto ganham o diretor, os professores do curso e a senhora com êste trabalho extraordinário de preparar e formar conservadores de museus?

— Até agora nada!... Há promessa de pagamento...

— E a renda que produz o curso?

— E' recolhida à tesouraria do Ministério da Educação. E está crescendo todos os anos...

Antes não havésemos insistido em nossa bisbilhote: ficamos realmente decepcionados!

— Bem, D. Nair, e as conferências têm continuado?

— Além das que o Sr. Dumans menciona em seu trabalho, foram realizadas mais estas dos Srs.: André Dreyfus, sobre Genética; Luiz da Câmara Cascudo, sobre "A lenda do Jurupari"; Oreste Plath, sobre Artes Populares no Chile.

#### ANAIIS DO MUSEU HISTÓRICO NACIONAL

A divulgação das atividades da Casa do Brasil é feita nos *Anais do Museu Histórico Nacional*. Não se trata de relatório da administração da casa, mas de magnífica publicação, fartamente ilustrada e na qual se encontram trabalhos subscritos pelo diretor Dr. Gustavo Barroso e seus auxiliares.



Já foram publicados dois volumes, os correspondentes a 1940 e 1941. Quanto ao de 1942, as provas estavam sendo revistas quando colhíamos notas para esta reportagem. *Sumário do Vol. 1:*

GUSTAVO BARROSO — “Mobiliário Luso-Brasileiro”.

EDGAR DE ARAÚJO ROMERO — “O meio circulante no Brasil Holandês”.

MENEZES DE OLIVA — “Os falsos painéis de Leandro Joaquim”.

ANGYONE COSTA — “Ainda sobre Lund e a Lagoa Santa”.

LUIZ MARQUES POLIANO — “Moedas da Soberana Ordem do Hospital de São João Batista de Jerusalém”.

ALFREDO SOLANO DE BARROS — “A gênese da Numismática Brasileira”.

PAULO OLINTO — “Lenço comemorativo da República Rio-Grandense”.

NAIR DE MORAIS CARVALHO — “A jangada libertadora”.

IOLANDA MARCONDES PORTUGAL — “Moedas comemorativas do Brasil”.

JENNY DREYFUS — “O escudo d'armas de D. Teresa Cristina Maria de Bourbon”.

ALFREDO TEODORO RUSINS — “Brigadeiro João Guilherme Bruce”.

NILZA MARIA VILELA BOTELHO — “Estudos sobre a Ordem do Cruzeiro”.

OTÁVIA DE CASTRO CORRÊA — “A atuação de Gomensoro no Combate Naval do Riachuelo”.

FORTUNÉE LEVY — “A Casa da Moeda da Bahia”.

ADOLFO DUMANS — “O Museu Histórico Nacional através dos seus 19 anos de existência”.

*Apêndice:*

GUSTAVO BARROSO — “A Exposição Histórica do Brasil em Portugal e seu catálogo”.

MUSEU HISTÓRICO — “Um enigma heráldico”.

“Uma doação preciosa”.

“Duas preciosidades iconográficas”.

“Relação dos objetos transferidos do Museu Histórico Nacional para o Museu Imperial de Petrópolis”.

*Sumário do Vol. II:*

GUSTAVO BARROSO — “A Caricatura Inglesa no Museu Histórico”.

EDGAR DE ARAÚJO ROMERO — “O Estado do Maranhão e o seu meio circulante”.

MENEZES DE OLIVA — “Tentativa de classificação dos balangandans”.

ANGYONE COSTA — “Ladislau Neto”.

LUIZ MARQUES POLIANO — “Ordens honoríficas do Governo Provisório”.

ALFREDO SOLANO DE BARROS — “Estudo crítico e doutrinário sobre Medalhas Militares Brasileiras”.

PAULO OLINTO — “Uma joia da armaria”.

NAIR DE MORAES CARVALHO — “Os painéis dos antigos Passos da Baía”.

IOLANDA MARCONDES PORTUGAL — “A cerâmica na numismática”.

JENNY DREYFUS — “A sigilografia no Museu Histórico”.

ALFREDO TEODORO RUSINS — “As cartuagens imperiais do Brasil”.

NILZA BOTELHO — “A medalha da Passagem de Humaitá”.

OTÁVIA DE CASTRO CORRÊA — “O Baile da Ilha Fiscal”.

FORTUNÉE LEVY — “A circulação fiduciária no Distrito Diamantino”.

ADOLFO DUMANS — “O Marechal Barão de Taquarí”.

MÁRIO BARATA — “O problema da primeira Casa da Moeda do Brasil”.

*Apêndice:*

GUSTAVO BARROSO — *História e Tradição:*

- 1 — As armas dos Góis no Museu Histórico.
- 2 — Oratórios coloniais.
- 3 — A força de Tiradentes.
- 4 — O assassinio de Damião de Góis.
- 5 — O Rei da Patagônia.
- 6 — O Libertador de Anahuac.
- Um capítulo de arte popular.
- Biografia do Marechal de Campo José Luiz Menna Barreto.

A. SOLANO DE BARROS — Gravadores e abridores de cunho:

- I — Gravadores da Imprensa Régia.
- II — Abridores de cunhos nas Casas da Moeda Portuguesas.

MUSEU HISTÓRICO — Dois canhões históricos.

- Uma peça admirável.
- Relíquia dos tempos coloniais.
- Relação da Guerra da Nova Colônia do Sacramento.



## DOCTRINA

### Os "standards legais" e a nova técnica legislativa (\*)

OLIVEIRA VIANNA

Não há até agora, em nosso país, nenhum estudo ou trabalho exclusivamente votado ao problema dos *standards* legais. E' um assunto inteiramente novo no campo das nossas disciplinas jurídicas e está ainda por ser tratado numa monografia especializada. Os dois belos volumes, recentemente publicados — o do prof. SANTIAGO DANTAS sobre *O conflito de vizinhança e sua composição* e o do prof. BILAC PINTO sobre a *Regulamentação dos serviços de utilidade pública* — são contribuições, sob qualquer aspecto, notabilíssimas para a literatura jurídica dos assuntos versados. Neles, certo, o tema dos *standards* é tratado; mas, como elemento auxiliar, acessório ou subsecivo ao tema principal, aliás superiormente debatido — um de direito civil e outro de direito administrativo; não, porém, com o caráter especializado de uma monografia, em que versassem este tema oportuno na rica multiplicidade dos seus aspectos.

Publicado o volume sobre *Problemas de Direito Corporativo*, o livro que deveria seguir, como complemento dêle, seria justamente relativo aos *standards* legais, assunto que pretendia versar, não apenas sob o seu aspecto *jurisdicional*, quero dizer: da *aplicação* da lei; mas, principalmente, sob o seu aspecto *legislativo*, quero dizer: da *elaboração* da lei. Não me foi possível, absorvidô como passei a ficar por outros encargos, levar a cabo este plano, apesar do enorme material doutrinário que consegui coligir, buscado principalmente na literatura jurídica americana e nas sugestões e estudos críticos da escola de exegese de Lyon, chefiada pelo insigne EDOUARD LAMBERT (1).

Sob o aspecto jurisdicional dos *standards*, do seu papel na aplicação da lei, eu já havia, em outro livro, demonstrado — a propósito dos tri-

bunais da justiça do trabalho — que hoje a atividade dos órgãos executivos da lei, sejam autoridades administrativas, sejam autoridades judiciárias, não se inspira mais nos princípios daquela velha doutrina que faz do aplicador da lei — juiz togado ou agente administrativo — apenas um eco do legislador primário, o Parlamento, reproduzindo-lhe, com a fidelidade de um aparêlho mecânico, os ditames oraculares objetivados em "regras jurídicas" ou "artigos da lei": — "*Les juges de la Nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modifier la force, ni la rigueur*" — tal como, há duzentos anos, na doutrina do galante e amável MONTESQUIEU. Doutrina que a mordacidade pungente de MORRIS COHEN chamou de "teoria fonográfica da função judiciária" (2).

Ora, neste ponto, o pensamento jurídico evoluiu muito depois de MONTESQUIEU. Hoje, o aplicador da lei, — considerada esta expressão em toda a latitude do seu sentido — goza de uma autonomia de ação considerável, autonomia que o liberta, no exercício da sua função judiciária ou administrativa, do puro mecanismo da teoria fonográfica. É esta a tendência moderna, — e a técnica que assegura ao aplicador esta liberdade de movimentos, esta autonomia de decisão é, principalmente, a dos chamados *standards* legais, de floração tão abundante na vida jurídica dos povos anglo-saxônicos e tão generalizados — ali e em outros países do velho continente — no domínio das atividades econômicas e das relações do trabalho (3).

E' tão extensa a irradiação desta tendência no mundo que nós mesmos já estamos sentindo a sua pressão e a sua ascendência imperiosa. Os artigos

(\*) Do livro — *Problemas de Direito Sindical* — a sair.

(1) V. nota n. 128 desse livro para bibliografia.

(2) MORRIS COHEN — *Law and Social Order* — New York, 1933, pág. 112 e segs.

(3) Cfr. OLIVEIRA VIANNA — *Problemas de Direito Corporativo* — Caps. II, III, IV e V.



114 e 118 do novo Código do Processo Civil e o art. 5.º da Lei de Introdução ao Código Civil são, realmente, indícios seguros de que também nós já nos estamos penetrando dêste novo espírito e evoluindo neste sentido renovador — de aceitação destas novas orientações doutrinárias que estão libertando os órgãos administrativos ou judiciários do literalismo dos textos e da tirania mecanizante da jurisprudência dos acórdãos. Êstes dois diplomas — o Código do Processo Civil e a Lei de Introdução — do nosso moderno sistema jurídico vão abrir, realmente, uma larga margem à penetração dos *standards* em nossa prática administrativa e judiciária.

No seu labor silencioso, os nossos tribunais do trabalho, por sua vez, já se estavam, aliás, movendo claramente neste sentido. Basta observar, no pequeno período de tempo do seu funcionamento, as linhas gerais da sua elaboração jurisprudencial, em grande parte meramente de “direito intuitivo”, no sentido de PETRASIZKY. E as próprias contradições, assinaláveis no contexto das suas decisões, decorrem precisamente desta inclinação ou tendência à individualização dos julgados, própria ao funcionamento jurisdicional do sistema dos *standards*, sistema que, — ao contrário do outro, o da “plenitude da lei” e da regra legal, inflexível e hierárquica —, permite sutis adaptações à realidade e finos ajustamentos de equidade.

Entretanto, entre esta nova técnica *jurisdicional* que se introduziu com os julgamentos de plano do novo Código do Processo e com a processualíssima dos tribunais do trabalho (esta tôda infiltrada do novo espírito) — e a técnica que vem presidindo à elaboração da legislação revolucionária, inclusive da legislação posterior à Constituição de 37, há um indiscutível, claro, patente heterocronismo: — e é precisamente isto que quero frisar.

Realmente, entre nós, a técnica legislativa — de elaboração da lei — não evoluiu: mantém-se ainda dentro do velho espírito escolástico, fiel à velha teoria do aplicador da lei eco apenas do legislador, quero dizer: do Parlamento ou do Congresso. E isto mesmo agora, mesmo depois da Constituição de 37, em cujo art. 11 está consagrada, entretanto, implicitamente, a técnica legislativa dos *standards*, quando limita a competência do legislador originário (primário) a dispor uni-

camente de “modo geral e sobre a substância”, deixando, portanto, aos exequutores administrativos ou judiciários da lei uma larguíssima margem para as disposições regulamentares ou as decisões individualizadas — de acomodação, ajustamento e equidade.

Tomem-se, com efeito, as leis mais importantes publicadas neste último decênio — ou comerciais, ou civis, ou administrativas — saídas da elaboração revolucionária, mesmo depois de 37. Observe-se como tudo nelas é previsto, regulado, contado, fixado e com minúcia, justeza, exação; margem nenhuma franqueiam à autonomia e aos livres movimentos do aplicador da lei. O legislador prevê tudo, provê tudo, não deixa quase nenhuma aberta à discricão administrativa ou judiciária. Nem também dá ao administrador ou ao juiz — como devera e como é essencial à nova técnica decorrente do art. 11 — nenhum “critério” geral, nenhuma “diretiva” orientadora, dentro da qual êle se possa mover segundo o seu prudente critério ou o seu bom senso julgador: em suma, nenhum *standard*.

Recordo-me, de passagem, da lei que regulou o controle do açúcar e instituiu o seu órgão realizador — o Instituto do Açúcar e do Alcool. De natureza autárquica e, conseqüentemente, armado de poderes não só executivos como jurisdicionais e mesmo legislativos (“regulamentos”, “instruções” e “tabelas”, com força obrigatória *erga omnes*), êste novo órgão administrativo, incumbido justamente de controlar o mercado do açúcar e, por isto, obrigado a atender a um complexo de contingências variadas e flutuantes, — “de conjunturas de mercados” e “de produção” —, ficou, entretanto, com a sua atividade tão estritamente regulada que o próprio preço da mercadoria, que lhe cabia controlar, vinha já prefixado no texto da lei, isto é, pelo Congresso; ao Instituto cabia apenas a aplicação dêste preço, legalmente fixado, aos casos concretos — operação material e mecânica, que poderia ser feita, com a mesma perfeita exatidão, por um gênio ou por uma máquina Hollerith...

E' um exemplo, apenas. Como êste há numerosos outros e recentes. E isto bem revela que ainda não sentimos muito lúcida e interdependência ou correlação existente entre a nova técnica de aplicação da lei (Código do Processo e Lei de Introdução) e a nova técnica de elaboração



ção da lei (Constituição art. 11). Quero dizer: ainda não compreendemos claramente que a reação contra a elaboração fonográfica dos julgamentos e decisões — a “jurisprudência mecânica”, como dizem com ironia os juristas da nova escola americana (a “holmesian school”, de MOSES ARONSON) — está condicionada a um problema preliminar: o da reação contra a velha técnica, de tipo *casuístico*, de elaboração legislativa. Se o Legislador ordinário regula tudo, tudo fixa, tudo prevê e provê, tudo resolve mediante preceitos explícitos, taxativos ou limitativos, sem a menor margem de discricionariedade concedida ao aplicador para uma decisão de equidade ou de ajustamento a situações específicas ou peculiares, êle torna impossível a êsse administrador ou juiz outra atividade senão a mecânica ou fonográfica. Mas, isto, é evidente, importa retornar ao ponto ou à situação donde justamente queria sair como Legislador constituinte...

Ora, êsta contradição sempre me impressionou o espírito — e naquelas leis sociais, cuja elaboração, quando consultor do Ministério do Trabalho, me coube, individual ou coletivamente — ou porque as redigisse pessoalmente ou porque presidissem e orientassem as comissões incumbidas da sua elaboração — sempre procurei imprimir o traço desta nova técnica legislativa, seja dando razoável autonomia de regulamentação ou de decisão discricionária aos executores administrativos ou jurisdicionais, seja condicionando as suas atividades a “critérios” ou “diretivas” que representem verdadeiros *standards*. No texto da Lei Orgânica da Justiça do Trabalho, por exemplo, estas “diretivas”, ou *standards* são freqüentes. Na Lei Orgânica da Sindicalização e leis complementares que a acompanharam, enxameei uma multidão destes *standards* ou “critérios” de aplicação de lei — e é esta uma das causas que imprimiram ao novo sistema sindical um caráter inteiramente original, pela sua flexibilidade, pela sua pronta e fácil adap-

tabilidade às nossas múltiplas variedades regionais de estrutura social, de estrutura econômica e de estrutura demográfica.

E' o que ficará demonstrado neste livro. Êle representa uma exposição metódica dos objetivos pragmáticos visados pela nova legislação sindical — agora textualmente incorporada à Consolidação das Leis do Trabalho (art. 511-576) — e também dos seus fundamentos e das diretrizes doutrinárias que presidiram e inspiraram a sua elaboração.

Espero que nestas páginas fiquem claramente ressaltadas as vantagens dessa nova técnica legislativa — dos *standards* legais. Espero também nelas fiquem igualmente patenteadas as vantagens dos novos métodos de interpretação da lei, quero dizer: de aplicação dos seus mandamentos e dispositivos, não mediante uma adesão sistemática à literalidade do seu texto, mas, sim, à luz da compreensão sociológica dos princípios e dos fatos jurídicos.

Os capítulos dêste livro — principalmente os cap. XII, XIII e XIV — mostrarão, estou certo, a originaidade, a fecundidade e a excelência destes novos métodos de exegese, que procuram trazer —, no trabalho de interpretação das leis —, para dentro das regras abstratas elaboradas pelo Legislador as palpitações da vida social, expressas nas suas realidades fundamentais: — realidades mesológicas e ecológicas; realidades antropogeográficas; realidades culturais; em suma, realidades materiais e espirituais do povo, a que se aplicam.

E' esta a segunda tentativa que faço neste sentido. Da primeira — relativa à exegese sociológica do art. 122 da Constituição de 34 e à constitucionalidade da competência normativa dos tribunais do trabalho — dão conta os meus *Problemas de Direito Corporativo*. Da segunda, dirá êste pequeno livro, pequeno em relação à amplitude da matéria versada e cujo merecimento, se tiver algum, não será outro senão o de ter sido escrito com inteira isenção e uma perfeita boa fé.



## Crimes contra a administração pública

PROF. ROBERTO LYRA

(Das comissões elaboradoras dos Códigos Penal, de Processo Penal, Penitenciário e de Menores)

### II

#### XI. ENTIDADES PARAESTATAIS E ENTIDADES DE DIREITO PÚBLICO

Vimos que, *para os efeitos penais*, há: 1.º — funcionário público propriamente dito; 2.º — funcionário público por equiparação.

Funcionário público propriamente dito é quem, embora transitòriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprêgo ou função pública.

Funcionário público por equiparação é quem exerce cargo, emprêgo ou função em entidade paraestatal.

Também em relação a funcionário público por equiparação, a transitoriedade e a gratuidade não desintegram o conceito. A regra, que o contém, se aplica para todos os efeitos, quer os da incriminação, quer os da apenação, abrangendo a parte geral (ver o art. 10) e a parte especial do Código (ver o art. 360).

Examinaremos, oportunamente, a matéria das contravenções.

O conceito de funcionário público, fixado — insistimos — para *todos* os efeitos penais, repercute no de administração pública. Convém lembrar, neste passo, que a capitulação do título XI do Código não é exclusiva (n. VIII).

Pode estabelecer-se, em consequência:

1.º — o crime praticado contra a administração em geral, por quem exerce cargo, emprêgo ou função em entidade paraestatal, equivale a crime de funcionário público contra a mesma administração;

2.º — o crime praticado por particular contra entidade paraestatal é crime de particular contra a administração em geral;

3.º — o crime praticado por funcionário público propriamente dito contra entidade paraestatal é crime de funcionário público contra a administração em geral.

O Código usa as expressões “entidade de direito público” (arts. 171, § 3.º, 186, 293, n. IV) e “en-

tidade paraestatal” (arts. 69, parágrafo único, n. 1, letra a, e 335) para abranger todos os instrumentos de ação direta ou indireta, principal ou secundária do Estado.

Domina, portanto, a imprecisão dos conceitos e a confusão da terminologia do Direito Administrativo, que não poderia mesmo evitá-las em terreno assim litigioso, movediço e obscuro. Tanto assim que o legislador, apesar da facilidade resultante do arbítrio, não conseguiu formular regras, agravando, se não causando, o conflito doutrinário.

Não seria, pois, o Direito penal, no qual os textos têm mais importância do que nas outras disciplinas jurídicas, que se proporia a assegurar a paz das teorias e a suprir a ausência de preceitos.

O imprevisto da importação nasceu, mais recentemente, dos interesses representados pelo Estado, cuja noção mesmo, levada pelas ondas das transformações sociais, anda bem longe do pôrto de Maquiavel.

A criação das entidades paraestatais não vem, como pareceu a FEROCI, do fascínio misterioso da palavra — paraestatal — com ressonâncias de grego antigo e de medicina moderna (o jurista italiano teve a simplicidade de prestigiar, a propósito, a invocação de paratifo). E' a necessidade de disfarçar a fatalidade socialista, para não alarmar a sensibilidade conservadora, que explica estas asas sôbre a cabeça do avestruz — Estado burguês. A chamada economia dirigida é remédio tomado ao socialismo para a aplicação político-social da lei dos semelhantes da terapêutica hanemaniana.

A etimologia do vocábulo — paraestatal — indica relações de analogia e vizinhança com o Estado.

Acompanhemos, para ilustração, o tumulto dos critérios.

Dizer que as entidades paraestatais são, genêricamente, entidades públicas seria admitir designação legislativa ociosa.

Nem correspondem elas aos “établissements d'utilité publique” da lei francesa, como sub-espécie das pessoas jurídicas de direito público, quer



dizer, substancialmente, uma categoria intermediária entre estas e as pessoas jurídicas de direito privado — o terceiro sexo, de que falam FORTI e LESSONA.

Há pessoas jurídicas de direito privado que são entidades públicas.

Por outro lado, as entidades paraestatais entram na categoria das entidades públicas independentemente do grau de intervenção do Estado.

Não tem razão, pois, GIROLA, quando se entrincheira na distinção entre as entidades públicas em geral, sujeitas apenas à preliminar da legitimidade, e as entidades paraestatais subordinadas ao Estado “de meritis”. (“Enti Parastatali”, em *Studi urbinati*, Roma, 1929).

Também MAURO (“Rivista di diritto pubblico”, 1928, I, p. 206) discriminava as pessoas jurídicas de direito público em sub-categorias, compreendendo, na primeira, as pessoas ligadas estreitamente ao Estado, isto é, as paraestatais, e, na segunda, as pessoas ligadas ao Estado, porém providas de maior autonomia.

As críticas de FORTI e D’ALESSIO, sobretudo do ponto de vista prático, não pouparam tal distinção. E’ que existem entidades estatais, sobre as quais a tutela do Estado se reduz a simples vigilância, e entidades sem tal dignidade, sobre as quais o Estado exerce verdadeira e própria tutela, mesmo *de meritis*.

Também não resolve o problema, entre nós, a caracterização da entidade paraestatal pelo seu cunho nacional e institucional, pois a extensão jurisdicional em Estado, ou parte dêle, maior ou menor, num grupo de Estados ou territórios, etc., não aumenta, nem diminui e, muito menos, altera, os atributos da entidade.

Mais próximo de um armistício anda VALDALÁ, quando encontra entidade paraestatal, toda a vez que o Estado constitue, com personalidade própria e distinta, organismo autônomo, ao qual incumbe de funções de caráter público e de interesse geral, ou seja funções “statuali”.

VALDALÁ, no entanto, não a apresenta como órgão do Estado (*Giurisprudenza italiana*, 1931, IV, p. 89). Ver ainda ESPOSITO, *Organo ufficio e soggettività dell’ufficio*, Padua, 1932; CHIARELLI, *La personalità giuridica delle associazioni sindacali*, Padua, 1931.

Devidamente adaptadas ao mecanismo institucional do Brasil, certas conclusões de FEROCI são,

pelo menos, mais viáveis, quando distinguem: a) órgãos da administração direta do Estado, sem personalidade jurídica; b) entidades pertencentes, também, à administração direta do Estado, mas providas de personalidade jurídica própria e distinta: entidades paraestatais; c) entidades públicas, providas de personalidade jurídica própria e pertencentes à administração indireta ou auxiliar do Estado: entidades públicas autárquicas.

O Código Penal reúne, na sua proteção especial, tôdas as modalidades da administração pública — direta, indireta ou auxiliar — sem distinguir o grau ou a natureza da participação na atividade do Estado e da ingerência dêste, o papel representado na sua máquina, se tem personalidade jurídica, se tem autonomia funcional, etc.

Entes maiores e menores, todo o organismo do Estado, enfim, entra na tutela em aprêço. Aliás, cada órgão integrante do organismo tem, em determinadas condições e para alguns efeitos, certa independência.

As entidades, com que o Estado vai aterrando as margens da livre iniciativa particular, depois de demolir as suas saliências, são criadas para diversos fins, dentro da atividade que aquêle se vai atribuindo, e cada vez mais extensa, mais profunda.

A intervenção, que determinou a necessidade de prover com novos “órgãos” as redes de relações do Estado, como função e como atividade, se transformará amanhã em ocupação e domínio. O que faz e desfaz é a vontade do Estado, operando interesses dêste.

Os artifícios cederão e, em consequência, a duplicação inútil, pois-ninguém, nada se acha atrás do órgão. Há até representantes e delegados, que são os próprios representados e delegantes, recebendo disciplina de si mesmo, aparentando pluralidade de titulares, de sujeitos.

Todas essas entidades de emergência, de transição, serão órgãos do Estado, ainda que “órgãos ortopédicos”, dos autores italianos, e, como tal, não terão personalidade nem subjetividade distintas, se é que se deva reconhecê-las, em face da identidade entre Estado e órgão estatal. Entretanto, muita força ainda têm as ficções jurídicas.

De qualquer forma, o direito positivo orientará o intérprete em cada caso.

Com exclusão dos entes privados, mesmo quando têm objeto ou visam a fins gerais e coletivos, porém não direta ou indiretamente estatais — e há emergências, como a atual, de imprevista absorção



pelo Estado dos remanescentes do individualismo — são “entidades paraestatais”, no sentido da lei penal, tôdas aquelas por cujas lesões ou perigos o Estado sofre ou vem a sofrer na ordem de interesses morais e materiais penalmente protegidos no título relativo aos crimes contra a administração pública e nos outros dispositivos citados (n. VIII).

O decreto-lei sôbre imunidade tributária, mais um passo para a franca assimilação, menciona, ao

lado dos órgãos centralizados, as autarquias da União, dos Estados e dos Municípios, as sociedades de economia mista, em cujo capital e direção o Governo participe, as empresas sob administração provisória da União. E, embora para efeitos fiscais, dá esta definição de autarquia: o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou *implicitamente* reconhecida por lei.

## PARECERES

### APOSENTADORIA E VENCIMENTOS

— *E' indiscutível que o Estado pode reduzir o vencimento de seus servidores, desde que não estejam êstes protegidos expressamente pela garantia de irredutibilidade.*

— *E' pacífico que a aposentadoria é regida pela lei vigente ao tempo de sua concessão, não sendo possível invocar, para fixar os respectivos proventos, dispositivos legais inaplicáveis no momento da declaração da inatividade.*

#### PARECER

Em face da Exposição clara e minuciosa feita pela Consulente, Prefeitura Municipal de São Paulo, não tenho dúvida sôbre a falta de amparo jurídico à pretensão dos três funcionários que pleiteiam a retificação de suas aposentadorias.

E' indiscutível que o Estado pode reduzir o vencimento de seus servidores, desde que não estejam êstes protegidos expressamente pela garantia da irredutibilidade. Afirmam-no os autores, como veremos adiante, e o tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal, em inúmeros julgados, um dos quais recentíssimo, proferido em 15 de abril do corrente ano, no Recurso Extraordinário n. 6.381, do Estado de Alagoas (Cfr. *Diário da Justiça*, de 4-12-1943).

Por outro lado, é também pacífico que a aposentadoria é regida pela lei vigente ao tempo de sua concessão, não sendo possível invocar, para fixar os respectivos proventos, dispositivos legais inaplicáveis no momento da declaração da inatividade.

Assentadas essas premissas, não há fugir à conclusão de que os funcionários em apêço não poderiam perceber provento superior a cinco contos de réis, dado que havia lei expressa — contemporânea ao decreto de inatividade — fixando nessa quantia a remuneração máxima dos servidores ativos ou inativos. Esse limite fôra estabelecido não só por lei federal e lei estadual, mas, também, por Ato da própria Prefeitura — Ato n. 1.348, de 1938 — cujo artigo 2.º dis-

pôs, categoricamente, que, a contar de 1.º de janeiro, não seriam pagos “aos funcionários municipais, ativos e inativos, proventos superiores a cinco contos de réis mensais”.

Não se alegue, outrossim, que as aposentadorias foram requeridas antes da vigência do referido Ato, pois não há considerar, para a fixação dos proventos, a data do *requerimento*, mas, precisamente, a data em que se completa, pelo implemento das condições legais de validade, a declaração formal da aposentadoria.

Esclarecida assim, liminarmente, a minha opinião sôbre a relação jurídica objeto da consulta, passo a responder aos itens formulados.

Item a — Se a União podia determinar a limitação geral de vencimentos dos funcionários públicos no próprio decreto-lei n. 24, de 1937, uma vez que se encontrava o país no regime de intervenção federal.

Sim. À União era lícito determinar a limitação geral de vencimentos dos funcionários públicos — federais, estaduais e municipais — no próprio decreto-lei n. 24, de 1934.

E isto porque o referido diploma legal é uma *lei orgânica* da Constituição, destinada a tornar exequível o disposto no seu art. 159. E' uma dessas leis a que DUGUIT denomina “leis construtivas” e que, definindo e completando princípios cujos lineamentos gerais se encontram na Constituição, estabelecem regras de direito com aplicação geral (DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1921, páginas 36 e seguintes).

As Constituições — como salientei em parecer recente — não têm, nem devem ter, o caráter analítico e pormenorizado, próprio das leis e dos códigos ordinários. Limitam-se às generalidades, aos princípios básicos, aos lineamentos essenciais, onde, normalmente, só se encontra o arcabouço de cada instituição, nas suas linhas de maior relêvo. Constituem meras sínteses do pensamento político, do qual fixam, apenas, as idéias dominantes e os traços de maior saliência. E' a legislação ordinária que constrói o tecido destinado a revestir-lhes a ossatura, modelando-lhes o organismo que lhes vai dar a capacidade efetiva de ação. Daí a afirmação dos tribunais americanos no sentido de que, via de regra, os preceitos constitucionais requerem ação legislativa que lhes outorgue plena eficácia — “*requires legislative action to*



*make its provisions effective*” (De Turk v. Commonwealth of Pennsylvania, 5R.A.854).

O decreto-lei n. 24, de 1938, tem, exatamente, esse caráter complementar, por isso que foi baixado para tornar ativo o disposto no art. 159 da Carta Constitucional, provendo o Governo dos meios necessários a dar ampla execução ao seu mandamento. A sua força assenta, pois, no referido dispositivo constitucional, que lhe serve de base e de suporte (Cfr. DUGUIT, cit. *Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo I, ps. 145-146).

A questão, portanto, cifra-se apenas em saber se aquêl preceito da Constituição é aplicável, indistintamente, a todos os servidores públicos — federais, estaduais e municipais — ou apenas aos primeiros.

A doutrina e a jurisprudência não agasalham, porém, qualquer dúvida a respeito. Não só o artigo em aprêço é suficientemente claro de si mesmo, como também tem-se entendido reiteradamente e desde que o problema surgiu ao tempo da Constituição de 1934, que os dispositivos constitucionais sobre funcionários públicos são obrigatórios nos três centros governamentais da Federação.

Aliás, quando a questão surgiu entre nós, encontrou os nossos juristas armados da experiência alemã, que já havia solucionado as dúvidas levantadas, em face dos arts. 128 a 131 da Constituição de Weimar, firmando o princípio de que esses preceitos se aplicavam a todos os funcionários — *auf alle Beamten* — ou seja a tôdas as pessoas — *auf alle Personen* — que, em virtude de um ato de nomeação, se encontrassem ligadas ao Reich, às suas províncias ou a qualquer outra pessoa de direito público, por uma relação de emprego — *Beamten — Verhältnisse* :

“Art. 129 bezieht sich, ebenso wie Art. 128 und 130, auf alle Beamten, d. h. auf alle Personen, die zum Staat (Reich oder Land) oder zu einer dem Staate untergeordneten und eingegliederten juristischen Person des öffentlichen Rechts (einer Gemeinde, einem Kommunalverband höherer Ordnung, einer sonstigen Körperschaft oder Anstalt des “öffentlichen Rechts”) in dem besonderen, dauernden, durch einseitigen, antragsbedürftigen Verwaltungsakt (Anstellung) begründeten, durch die Beamten-Gesetze des Reichs und der Länder geregelten Dienstverhältnis stehen, welches das öffentliche Recht als Beamten-Verhältnis bezeichnet.” (GERHARD ANSCHUETZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Berlim, 1933, p. 590).

Não se diga, por outro lado, que o artigo 159 da nossa Carta Constitucional, referindo-se à “acumulação” de cargos, não poderia servir de fundamento à *limitação de vencimentos*, por isso que não é lícito confundir essas duas situações distintas.

A esse argumento responde-se facilmente, lembrando que a acumulação — segundo o espírito da Carta Política, — não diz respeito, apenas, a “cargos públicos”, mas a funções públicas em geral e a proventos que decorram, por qualquer forma, de relação de emprego estabelecida entre o Estado e seus servidores.

No caso da consulta, havia uma acumulação de proventos ou vantagens pecuniárias, pois os funcionários em causa

percebiam *cumulativamente* vencimento fixo e percentagem. O decreto-lei n. 24, de 1934, limitando a acumulação dessas vantagens a um valor fixo, conservou-se, portanto, rigorosamente dentro da órbita do dispositivo constitucional e é, por isso mesmo, aplicável indistintamente a todos os servidores públicos.

Item b — Se as atribuições dos Municípios autônomos, nos termos do artigo 26 da Constituição Federal, são sempre providas de delegação dos Estados federados, tendo em vista a regra do peculiar interesse, ou se eles têm atribuições de direito próprio.

No Estado Federal há, fundamentalmente, duas ordens de competências orgânicas: a dos Estados-Membros e a do Governo Federal. Os poderes acaso concedidos aos municípios são sempre emanação do próprio poder do Estado-Membro, embora, em alguns casos, como ocorre entre nós, a Constituição determine que se lhes garanta certa independência dentro de determinadas esferas de ação. Daí o dizer-se que enquanto os Estados-Membros são *unidades políticas*, munidas de poderes judicante e legislativo, os municípios são, precipuamente, *corpos administrativos*. E’ a afirmação de CASTRO NUNES, a quem não é possível opor argumentos ponderáveis :

“Nos Estados não pode intervir a União senão nos casos expressos no Estatuto Federal, como exceção ao princípio da não intervenção, que é a regra do regime; no Município o Estado intervém segundo as normas que ele próprio traça na sua Constituição e nas suas leis, superintendendo-lhe a administração e até suprimindo-o, o que por si só revela a diferença fundamental que vai entre o Estado que, mesmo sob a intervenção federal, conserva a sua qualidade de membro da União, e o município que, por conveniências administrativas, pode ser suprimido por uma lei do Estado”. (JOSÉ DE CASTRO NUNES, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, Rio de Janeiro, 1920, p. 127).

Por isso mesmo é que ARISTIDES MILTON, ao estudar os conflitos entre as leis emanadas dos centros de poder governamental no Estado federativo, e ao estabelecer a sua hierarquia, inclui no último grau da escala, a “legislação ordinária dos Estados” e declara não fazer menção às leis municipais “porque estas não podem jamais entrar em conflito com as outras” (ARISTIDES MILTON, *A Constituição do Brasil*, Rio, 1898, p. 184).

E nos Estados Unidos da América, onde o princípio da “*home-rule*” está firmemente implantado como instituição política tradicional, herdada da velha Grã-Bretanha, vigora o mesmo princípio, de se deixar à legislatura dos Estados o ajustamento das organizações municipais às exigências autóctones. E’ a afirmação textual de BLACK :

“And it is in reality but an extension of this principle that the government of the United States should be entrusted with only such powers and rights as concern the welfare of the whole country, while the individual states are left to the uncontrolled regulation of their internal affairs. The principle of local government being thus firmly implanted in our political



system, it rests with the legislative authority of each state to apply and adjust it to the varying needs of its own people" (HENRY CAMPBELL BLACK, *Handbook of American Constitutional Law*, St. Paul, 1897, p. 428).

Por seu turno, as limitações impostas pela Constituição Federal à Constituinte dos Estados, no tocante ao conteúdo da autonomia municipal, não passam de meras *garantias institucionais*, que não alteram, nem excluem, o caráter da delegação (Cfr. CARL SCHMITT, "*Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung*", Berlin, 1932).

Item c — Se o Estado, por conseguinte, tinha competência para legislar, limitando os vencimentos dos funcionários estaduais e municipais, como o fez pelo decreto n. 8.891, uma vez que, pela Constituição Estadual de 1935 (artigo 85) — cujos dispositivos de ordem constitucional, ainda em vigor, ao menos como lei ordinária e como parte integrante da Lei Orgânica dos Municípios, naquilo que lhes diz respeito — cabia ao Estado dispor sobre o Estatuto dos Funcionários Estaduais e Municipais.

Sim. Em face do que acima foi dito, o Estado podia fixar limites aos vencimentos dos servidores estaduais e municipais. Se lhe é lícito criar, suprimir e incorporar municípios, é óbvio que também lhe será possível dispor sobre os direitos e deveres, vantagens e responsabilidades dos servidores municipais. Nem será admissível sustentar haver invasão do Estado na esfera do "peculiar interesse" municipal, uma vez que se trate de *lei geral*, aplicável a todos os municípios.

Aliás, sempre se entendeu assim, pois, na vigência da Constituição de 1934, cujo art. 13 sobre a autonomia municipal foi reproduzido quase *ipsis litteris* no art. 26 da Carta Constitucional de 1937, várias Constituições Estaduais haviam estabelecido expressamente que ao Poder Legislativo do Estado competiria votar o Estatuto dos Funcionários Públicos Estaduais e Municipais (Cfr. *Constituição do Estado de Santa Catarina*, de 25-VIII-1936, art. 149; *Const. do Estado de Alagoas*, de 19-IX-1935, art. 133; *Const. do Estado do Maranhão*, de 16-X-1935, art. 146; *Constituição do Estado de São Paulo*, de 9-VII-1935, art. 87 *in verbis* :

"O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos estaduais e municipais, obedecendo às seguintes normas desde já em vigor :"

Item d — Se os funcionários estáveis — como são os da hipótese — podem ter os seus vencimentos reduzidos, conforme o exigir a conveniência pública, de que é juiz a Administração, só cabendo ao Judiciário apreciar esse ato no caso de ser a redução de tal monta que não conceda ao funcionário uma retribuição condigna.

Não tenho dúvida em responder afirmativamente. Afastada a hipótese de vínculo contratual, nos casos expressamente consignados em lei, a relação jurídica entre o Estado e seu servidor é de natureza *estatutária* ou regulamentar, sujeita, por isso mesmo, às alterações ditadas pelo interesse público (Cfr. GASTON JÈZE, *Les Contrats Administratifs*,

Paris, 1927, vol. I, p. 182-3; MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Administratif*, Paris, 8.<sup>a</sup> Ed., 1914, p. 622-623; DIEGO TOBON ARBELÁEZ, *Principios Fundamentales del Derecho Administrativo*, Medellín, 1939, p. 257; FRANCISCO D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Turim, 1932, vol. I, p. 223 e 241; LÉON DUGUIT, cit. *Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo III, ps. 95 e segs.; W.W. WILLOUGHBY, *Principles of the Constitutional Law of the United States*, New York, 1935, p. 143; JAMES HART, *An Introduction to Administrative Law*, New York, 1940, p. 21; MODESTINO PETROZZIELLO, *Il Rapporto di Pubblico Impiego*, Milão, 1935, ps. LXV e segs.; TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *O Funcionário Público e o seu Estatuto*, Rio, 1940, p. 279; THOMAS M. COOLEY, *A Treatise on the Constitutional Limitations*, Boston, 1898, p. 311).

Daí a possibilidade de se alterarem as condições vigentes ao tempo da investidura no cargo, sem que se possa considerar ferido qualquer *direito subjetivo* do funcionário que o ocupa. E' a afirmação feliz e exata de ALCIDES CRUZ, no passo adiante :

"E uma vez que tais relações não são de ordem contratual, a remuneração pode ser alterada pela autoridade que a fixou, diminuindo-a ou aumentando-a, salvo disposição constitucional em contrário, sem dar direito a nenhuma reclamação, a não ser quando alguma lei estabeleceu que durante o exercício das funções de determinado cargo, o estipêndio do respectivo titular será invariável" (ALCIDES CRUZ, *Direito Administrativo Brasileiro*, Francisco Alves Ed., 1914, 2.<sup>a</sup> ed., p. 100).

Outro não é o sentir de BLACK :

"The Constitution may protect him in his office or his compensation, and if so, he is beyond legislative interference. But so far as concerns the clause we are now considering it is entirely competent for the legislature to abolish the office, remove the incumbent, change the scope of his jurisdiction on duties, or reduce or alter his salary" (HENRY CAMPBELL BLACK, *Handbook of American Constitutional Law*, 2nd Edition, St. Paul, Minn., 1897, p. 613).

Da mesma opinião manifesta-se W. W. WILLOUGHBY, sob o mesmo fundamento, relativo à inexistência de direito contratual quer no tocante ao cargo, quer no tocante ao respectivo salário — *there is no contract right possessed by the office — holder to the office or to the salary attached to it* (W. W. WILLOUGHBY, *Principles of the Constitutional Law of the United States*, 2.<sup>a</sup> Ed., N. Y., Baker Voorhis & Company, 1935, p. 143).

E' essa, em verdade, a "*doutrina americana*", no dizer de HART, que a enuncia em termos cristalinos, mostrando que nenhum gravame sofre o "direito" do servidor quando o Estado suprime o cargo, modifica as condições de estabilidade, limita o tempo de serviço ou reduz a importância dos vencimentos :

"The American Doctrine — The broad rule may be stated that the official relation is a public-law relation to the extent at least that the incumbent of a public office has no contractual right of which he is deprived without due process of law, if the state reduces the



term of his office or its rate of compensation, changes its tenure, or abolishes it altogether" (JAMES HART, *An Introduction to Administrative Law*, New York, 1940, p. 21).

Essa afirmação de HART, aliás, apenas constitui um resumo das copiosas decisões, proferidas sobre o assunto pelos tribunais americanos, como se vê dos seguintes casos, entre outros: — *Butler v. Pennsylvania*, 10 How. 402; *Love v. Mayor*, 40 N.J. Law. 456; *Barker v. City of Pittsburgh*, 4 Pa. St. 49; *State v. Hermann* 11 Mo. App. 43; *Bryan v. Cattell* 15 Iowa 538; *Farwell, v. City of Rockland*, 62 Mc. 296; *Ex Parte Lambert* 52 Ala. 79; *Taylor v. Beckham* 178 U.S. 548.

Também os nossos Tribunais têm reiteradamente seguido a mesma orientação, como se pode verificar dos acórdãos do Sup. Trib. Federal, in "Rev. de Direito", vol. 80, p. 92; vol. 87, p. 224; vol. 99, p. 316: "Arquivo Judiciário", vol. 11, p. 368; vol. 6, p. 32; vol. 29, p. 380 etc.; e "Rev. do Serviço Público", abril, 1943, p. 112. No mesmo sentido, Acórdãos de Tribunais locais, in "Rev. Forense", vol. 88, p. 222; vol. 80, p. 135; vol. 70, p. 550.

Dir-se-á, todavia, que a doutrina acima exposta e sancionada pela jurisprudência não é aplicável aos funcionários em gozo de estabilidade, como os de que trata a consulta. Não colherá, porém, o argumento, uma vez que a estabilidade ou vitaliciedade do servidor em nada altera a situação, bastando lembrar que a própria Carta Constitucional, embora considere vitalícios os magistrados, entendeu indispensável estabelecer, além daquela garantia, a de irredutibilidade dos vencimentos (art. 91, letras b e c.).

Aliás, o Supremo Tribunal Federal teve ocasião de, recentemente, discutir essa tese, dirimindo as possíveis dúvidas sobre o assunto, ao confirmar acórdão do Tribunal de Apelação do Estado de Alagoas, que assim decidira:

"Em face da doutrina, da jurisprudência e da própria lei, os funcionários, *mesmo os estáveis, não têm direito à irredutibilidade de vencimentos e demais proventos do cargo*. Só os magistrados, por força de exceção expressa da Constituição, têm os seus vencimentos irredutíveis (Ac. do Supremo Tribunal Federal, de 15-IV-1943, Recurso Extraordinário, 6.381, in "Diário da Justiça", de 4-XII-1943, p. 4.677).

Item e — Se essas razões são patentes, pelo simples relato inicial desta consulta.

Prejudicado pelas respostas anteriores.

Item f — Se é possível, em face da Constituição Federal (art. 156) e do Ato 1.146 (art. 392) tenham os funcionários, que venham a aposentar-se, vencimentos mais elevados que os percebidos na mesma época, pelos seus colegas da atividade, ocupantes de cargos idênticos e que passariam a perceber, caso não fossem aposentados e continuassem na ativa.

Tendo sido reduzidos os vencimentos dos funcionários em causa antes da decretação de sua aposentadoria, é óbvio que esta não lhes poderia ser concedida com os vencimentos superiores primitivos, dada a proibição expressa constante do art. 156 da Carta Política de 1937:

"As vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder às da atividade".

Esse dispositivo constitucional há de ser interpretado, para não adquirir caráter inócuo e supérfluo, como se referindo às vantagens do exercício do cargo *no momento* da aposentadoria. Pouco importa que em passado, próximo ou remoto, os vencimentos fossem mais elevados; as vantagens a considerar são as contemporâneas à colocação em inatividade (Cfr. MELLO VIANA, "Revista Forense", vol. LXIV, p. 35; CARLOS MAXIMILIANO, *Idem*, p. 37; FRANCISCO CAMPOS, *Ibidem*, vol. LXXII, p. 36).

Item g — Se houve ofensa de direitos adquiridos dos funcionários em questão, pela limitação de proventos imposta pelo decreto estadual número 8.891, mormente na hipótese de que então não tinham ainda sido requeridas as aposentadorias.

Sem discutir a questão sedida dos "direitos adquiridos" e sem chegar às indagações filosóficas sobre o problema, estou em que a resposta afirmativa se impõe, pelos motivos já aduzidos no item d.

Assentado o princípio de que a relação de emprego não é uma relação contratual imutável, mas um vínculo jurídico criado e regido por lei e, por isso mesmo, alterável de acordo com a conveniência pública, não há fugir à conclusão de que o ato de nomeação não pode ser fonte de "direitos subjetivos".

As vantagens pessoais ligadas à função — esclarece JÈZE — seja qual for a sua natureza, são determinadas pelas leis e regulamentos relativos a cada um dos serviços públicos. São fixadas, não visando a uma pessoa determinada, para cada agente público, no momento de sua entrada em serviço, mas, objetivamente, para o bom funcionamento deste e, por consequência, para todos os titulares presentes e futuros de certa função. Não constituem uma *situação jurídica individual* criada para cada agente pelo ato de nomeação. Para que alguém se prevaleça dessas vantagens é preciso que as leis e regulamentos que as estabeleceram estejam ainda em vigor, no momento em que as reclama. O fato de que tal vantagem tenha existido, de certa maneira, na época da investidura, não confere direito à sua conservação:

"Tous les avantages personnels attachés à la fonction — de quelque nature qu'ils soient — sont déterminés par les lois et les règlements sur l'organisation de chacun des services publics. Ils sont fixés non pas en vue d'une personne déterminée, pour chaque agent public au moment ou il entre en service, mais objectivement, pour le bon fonctionnement du service, pour la fonction, par conséquent pour tous les agents publics titulaires présents et futurs d'une certaine fonction. Ce n'est pas une situation juridique individuelle créée pour chaque agent par l'acte de désignation. Pour se prévaloir de ces avantages, il faut que les règlements qui les ont organisés soient encore en vigueur au moment où on les réclame. Le fait que tel avantage existait d'une certaine manière au jour où l'agent a été investi de la fonction, ne lui confère pas le droit



au maintien de l'avantage". (GASTON JÈZE, *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, 3.<sup>a</sup> Ed., vol. II, p. 680).

O próprio LÖENING, filiado à doutrina contratual, entende que, na hipótese de existir lei sobre a situação jurídica dos servidores do Estado, não há lugar para preceitos contratuais imutáveis, substituindo-se a estes as normas legais objetivas que, em lugar do contrato, passam a reger os direitos e deveres dos funcionários — *die Recht und Pflichten der Beamten* :

"Soweit die Rechtsverhältnisse der staatsbeamten durch objektives Recht normiert sind, kann dasselbe durch den Vertrag nicht abgeändert werden. Da die deutschen Beamtenetze die Recht und Pflichten der Beamten fast allseitig regeln, so bleibt für weitere vertragsmässige Bestimmungen nurein geringer Raum" (EDGARD LOENING, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts*, Leipzig, 1884, p. 120).

E, assim sendo, decorrendo da legislação vigente as vantagens do cargo, não é possível falar em "direito adquirido", cuja noção é inconciliável com a mutabilidade característica do direito positivo, que, em contínuo evoluir, adapta as suas normas às necessidades sociais emergentes. Daí o acerto de MARCELO CAETANO, quando afirma :

"Os vencimentos são fixados por lei e podem por lei ser modificados, conforme o interesse público, sem que o funcionário possa arrogar-se um direito subjetivo" (MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, 1937, p. 246).

Também MAURICE HAURIU repete a hipótese do "direito adquirido" — "*il n'a aucun droit acquis*", diz êle, no passo adiante :

"la situation de la carrière telle qu'elle existait au moment de l'acceptation du fonctionnaire nommé ne reste pas immuable à son profit, pas plus qu'à son détriment, il n'a aucun droit acquis de nature contractuelle des parties; cette situation était réglée par les dispositions de loi et de règlement qui peuvent être modifiées légalement et réglementairement et il est obligé de subir ces modifications" (MAURICE HAURIU, *Précis du Droit Administratif*, 8.<sup>a</sup> Ed., Paris, 1914, p. 623).

Outro não é o pensar de RUIZ Y GOMEZ, que se reflete no trecho adiante, onde claro fica não constituir o estipêndio ou sôlido "nenhum direito adquirido do funcionário" :

"el sueldo eventual, es decir, el sueldo por devengar, puede ser modificado en todo instante por la autoridad o organismo que ha recibido competencia para ello, pués el sueldo, elemento integrante de la organización del servicio, es determinado por via general, impersonal y no constituye ningún derecho adquirido del funcionario sino que está subordinado a las conveniencias del servicio, a las modificaciones que para su mejor organización y prestación sean necesarias (JULIEN M. RUIZ Y GOMEZ, *Principios Generales de Derecho Administrativo*, Havana, 1935, p. 324).

Entre nós, PIRES e ALBUQUERQUE, cuja opinião é perflhada por BENTO DE FARIA, aceita igualmente a tese, aduzindo vigoroso argumento :

"Se a lei pode alterar a organização e o estipêndio dos cargos públicos, não há como admitir que essa organização e êsse estipêndio, enquanto dependentes de uma condição alterável ao arbítrio de terceiro, possam constituir direitos adquiridos" (BENTO DE FARIA, *Aplicação e Retroatividade da Lei*, Rio, 1934, p. 123).

Item *h* — Se podia a Municipalidade, reorganizando os seus serviços, modificar e reduzir os vencimentos dos seus funcionários, por razões de conveniência e interesse público, limitando os seus vencimentos ao máximo admitido por leis federal e estadual, então em vigor.

Sim. À Municipalidade era lícito, no exercício de seu poder de organizar os serviços públicos de caráter local, modificar e reduzir os vencimentos de seus servidores, adotando o limite máximo fixado nas leis federal e estadual, em vigor.

O que se observa é que, dada a insegurança das primeiras interpretações da Carta Constitucional e para evitar a ocorrência de dúvidas ou vacilações, os Poderes Públicos nas três órbitas de Governo baixaram leis sobre o mesmo assunto, sancionando a mesma política. Isso, em vez de constituir coima ou balda capaz de invalidar ou prejudicar qualquer dos atos, só pode ter o efeito de reforçá-los. Na pior das hipóteses, admitindo a absoluta independência das três esferas governamentais para legislar sobre a matéria, não há contestar que cada um dos atos baixados subsiste *per se*, com plena força e sem que seja lícito indagar do motivo ou da razão que o inspirou.

Item *i* — Se a revogação indireta das citadas leis federal e estadual, pela permissão com referência a certos funcionários, em especial, de receberem remuneração acima do limite de cinco mil cruzeiros, depois de aposentados os requerentes e tornado êsse ato juridicamente realizado, constitue justificativa de direito para permitir aos aposentados exigirem a revisão das suas aposentadorias.

O fato de — após a aposentadoria dos funcionários referidos — ter sido, explícita ou implicitamente, tornado sem aplicação o ato legislativo que limitou os vencimentos não pode ter qualquer influência sobre os direitos daqueles. Tais direitos não de reger-se pela *lei vigente* ao tempo da aposentadoria e o art. 156 da Carta Constitucional torna impraticável o pleiteado aumento dos proventos da inatividade.

Decretada a aposentadoria, posto em inatividade o servidor, as alterações que ocorrerem nas vantagens dos servidores em atividade nenhuma influência podem ter sobre a sua própria situação, quer para melhorá-la, quer para causar-lhe algum gravame.

Se assim fôra, tôdas as vezes que o Estado aumentasse o vencimento de seus servidores, aos aposentados caberia o direito, reconhecível pelos tribunais, de compeli-lo a conceder-lhes vantagens na mesma proporção.



Item j — Se, enfim, assiste qualquer direito aos funcionários em aprêço, para pleitearem a não aplicação, a suas aposentadorias, da legislação então vigente, relativa à limitação de vencimentos, a saber: o decreto-lei federal n. 24, que traçou orientação na matéria, o decreto estadual n. 8.891, que fundamentou a sua aposentadoria, e o Ato 1.348, que suspendeu o pagamento de qualquer remuneração acima do limite de cinco mil cruzeiros.

Em síntese — como salientei inicialmente — descabe amparo legal à pretensão dos funcionários em aprêço, por isso que a própria municipalidade não poderia, sem violar dispositivo constitucional expresso, pagar-lhes os proventos que reclamam.

Enfim, a Carta Constitucional de 1937 — tal como a Constituição de 1934 —, a jurisprudência pacífica dos nossos tribunais e os princípios de direito aplicáveis à controvérsia opõem-se ao que pretendem aqueles servidores.

E' o que penso.

S.M.J.

Rio, dezembro de 1943. — C. A. Lúcio Bittencourt.

## PROCESSO ADMINISTRATIVO — FALHA NA CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE INQUÉRITO — REFORMA DO ATO ADMINISTRATIVO PARA AGRAVAR A PENA IMPOSTA AO FUNCIONÁRIO

— *Se a Comissão de inquérito não se organiza legalmente, o processo administrativo torna-se nulo por vício de competência.*

— *A decisão proferida em processo administrativo não pode ser reformada para agravar a situação do funcionário.*

### MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

#### PARECER

1) E' condição essencial da validade do processo administrativo que a sua Comissão tenha sido legalmente constituída.

Em verdade, se a Comissão não se organiza de acôrdo com a lei, o processo torna-se nulo, por vício de competência.

SEABRA FAGUNDES expressa a *communis opinio* quando afirma:

“Tôda vez que o agente procede sem estar legalmente investido no cargo... há incompetência”  
(*O Contrôlo dos Atos Administrativos*, 1941, p. 52).

2) Ora, o processo administrativo de que se trata não se organizou de acôrdo com a lei. Foi instaurado pela “Comissão Permanente de Inquérito”, e essa Comissão é ilegal para o fim de apurar faltas que possam ocasionar demissão de funcionários.

3) Com efeito, o art. 250 do Estatuto dos Funcionários Públicos determina que “o processo administrativo deve ser iniciado dentro do prazo improrrogável de três dias, contados da data da designação dos membros da Comissão...” — o que põe de manifesto ser ilegal a constituição de comissões permanentes de inquérito. Para cada caso que possa render ensêjo à demissão do funcionário, uma comissão de inquérito terá de ser designada, e esta iniciará seus trabalhos dentro do prazo, improrrogável, de “três dias da data da designação dos membros”, na imperatividade do art. 250 precitado.

4) Pelo que se vê, a demissão do funcionário em virtude de processo organizado por comissão permanente seria ilegal e poderia o ato que a decretasse ser anulado pelo Poder Judiciário, a quem cabe o contrôlo dos atos administrativos do ponto de vista de sua legalidade.

Ao propósito, lê-se em TEMÍSTOCLES CAVALCANTI:

“Ao poder judiciário, dentro de sua função específica, compete restabelecer o direito violado, julgando da conformidade ou não do ato administrativo com as leis em vigor”. (*Trat. de Direito Administrativo*, III, 1942, p. 442).

E o Desembargador SEABRA FAGUNDES esforça o aserto:

“Qualquer medida que tome o poder administrativo em face de determinada situação individual, sem preceito de lei que a autorize, ou excedendo o âmbito de permissão da lei, será injurídica. Essa integral submissão da administração pública à lei constitue o denominado *princípio de legalidade*, aceito universalmente, e é uma consequência do sistema de legislação escrita e da própria natureza da função administrativa” (*Ob. cit.*, p. 75).

5) E já por decisão do Sr. Ministro foi declarada ilegal essa Comissão Permanente de Inquérito, como informa o parecer da Divisão do Pessoal.

E não valerá argumentar, pleiteando-se a validade do presente processo, que êste terminou antes dessa decisão, que é de julho de 1942.

Mas — convém assinalar — não foi decisão do Sr. Ministro que tornou ilegal a Comissão Permanente. Tal decisão apenas declarou essa legalidade, em face do Estatuto dos Funcionários, que tem sua existência legal desde 28 de outubro de 1939. Em verdade, a referida Comissão, para apurar faltas que possam ocasionar demissão de funcionário, é ilegal porque ofende o dispositivo do art. 250 do Estatuto dos Funcionários, como se mostrou acima (n. 3, supra).

6) Informa o Sr. Diretor Geral do Departamento dos Correios e Telégrafos que “a designação de comissão permanente de inquéritos é providência aconselhável do Departamento, não apenas com a atribuição de instaurar processos administrativos, mas com outras, tais sejam as relacionadas com medidas preventivas, etc.”.

7) De acôrdo com a informação, e porque essa é a convicção do Sr. Diretor Geral, fruto da experiência, colhida na prática dos serviços, estamos em que essas comissões permanentes podem ser mantidas e, quando necessárias, outras podem ser designadas, mas com a finalidade relacionada com medidas preventivas e para aconselhar punições que não sejam relativas a demissão de funcionários públicos.



E isso porque, para demitir o funcionário com garantia de estabilidade, a lei exige o processo administrativo e que este seja instaurado por uma comissão designada para esse fim, a qual deverá iniciar os seus trabalhos dentro de três dias após a designação dos membros respectivos (art. 250 do Estatuto).

Bastava essa consideração — de que o processo em causa não se instaurou legalmente — para que não se aconselhasse a reforma do despacho que aprovou o parecer da Divisão do Pessoal.

8) Há, no entanto, um outro fundamento, de ordem legal, que se opõe à pretendida demissão do funcionário.

E' que a decisão do Sr. Ministro, punindo esse funcionário com a pena de suspensão, não poderá mais ser reconhecida para agravar a punição.

9) Efetivamente, a lei não admite recurso para agravar penalidades que já tenham sido pronunciadas, que já tenham sido objeto de decisão e tenham criado uma situação jurídica definitiva para o funcionário.

BIELSA o atesta :

"Ciertos actos constitutivos de derecho... son irrevocables, porque, al aprobar, la autoridad administrativa pierde la facultad de reverter su decision y entonces ni aun por razones de legitimidad puede revocar tal decision. Si hay razon de invalidez, el acto será extinguido por la anulacion que dicte el órgano jurisdiccional competente" (*Derecho Administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., tomo I, p. 221).

E eminente monografista, RECAREDO F. DE VELASCO, conspira nestas mesmas considerações :

"La jurisprudencia ha reiterado constantemente su doctrina en el sentido de que los actos declaratorios de derechos son administrativamente irrevocables" (*El acto administrativo*, 1929, pág. 259).

E o nosso TEMÍSTOCLES CAVALCANTI que admite, em tese, a capacidade e a legitimidade da administração para

revogar atos administrativos, abre exceção para os casos, como na hipótese, em que o ato tenha criado situação jurídica individual.

Transcrevamos suas próprias palavras :

"Esta facultad reconocida al particular no excluye, porém, a capacidade e a legitimidade, em tese, da administração, para revogar os atos administrativos.

"Existe, entretanto, em nosso regime administrativo, uma limitação ao exercício dessa facultade : a lei. Desde que o ato produziu conseqüências jurídicas, criou situações jurídicas novas, é evidente que a autoridade administrativa fica adstrita ao respeito àqueles direitos legalmente adquiridos" (*Trat. de Dir. Adm.*, vol. II, págs. 291-292).

Orç, a lei, a saber o Estatuto dos Funcionários, não prevê essa revogação do ato senão provocada pelo funcionário, mas, é certo, para a este beneficiar e não para agravar-lhe a situação.

10) Quanto ao processo de abandono de emprego, dever-se-á observar a Circular n. DT. 2.167, de 8-9-41, e Circular da Divisão do Pessoal deste Ministério, n. 428, de 17-1-41. A Comissão Permanente, como se mostrou, é incompetente para apurar esse fato.

11) Com estas considerações, estamos de acordo com a proposta de "que se recomende ao Departamento dos Correios e Telégrafos a instauração de processo administrativo para a apuração do abandono do cargo, observadas fielmente as prescrições regulamentares vigentes.

"Do assentamento individual desse funcionário deverá constar a circunstância de que a pena disciplinar de suspensão a que, indubitavelmente, ficou sujeito pela irregularidade cometida, deixou de ser aplicada por haver o mesmo abandonado o exercício do cargo".

E' o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 31 de julho de 1943. — A. Gonçalves de Oliveira, Consultor jurídico.

## JULGADOS

### ATOS ADMINISTRATIVOS — INVESTIGAÇÃO DE CAUSA

— Aplicação analógica do art. 90 do Código Civil, na esfera do direito administrativo, a propósito do desvio de poder.

— Se o Estado procura justificar ato que poderia praticar por meio arbítrio autoriza a investigação sobre a veracidade do motivo.

— Extensão das regras constitucionais sobre o funcionalismo público às órbitas locais e possibilidade de ampliação de garantias por leis ordinárias.

— Diferenciação de atividades legislativas no regime transitório de intervenção nos Estados e extensão do decreto-lei n. 1.202 de 1939.

— Subsistência de leis locais até expressa revogação por ato de órgão competente, como a adoção de estatuto dos funcionários estaduais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Petição n. 10.923

Relator : Ministro FILADELFO AZEVEDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos de agravo de Petição n. 10.923, São Paulo, em que é agravante a Fazenda do Estado de São Paulo e agravado o Dr. Carlos de Oliveira Coutinho, acordam os juizes da 1.<sup>a</sup> turma do Supremo Tribunal Federal em maioria negar provimento ao agravo e



confirmar a condenação do agravante nas custas, conforme o apanhado taquigráfico já reunido aos autos.

Rio, 3 de maio de 1943 (data do julgamento). — *Lauda de Camargo*, presidente. — *Filadelfo Azevedo*, relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. ministro *Filadelfo Azevedo* — A Fazenda do Estado de São Paulo se agrava do despacho do presidente do Tribunal, denegatório de recurso extraordinário, com fundamento na letra a do n. III do art. 101 da Constituição Federal, por irrogada ofensa ao disposto no art. 156, letra c da mesma Carta.

E' que o Dr. Carlos de Oliveira Coutinho propôs e venceu demanda com o fim de anular sua demissão, por decreto de 21 de janeiro de 1939, do cargo de advogado adido à Diretoria de Terras, Colonização e Imigração; achando-se êle doente, na cidade de Leme, pedira um ano de licença em prorrogação e embora a junta médica concluisse pelo deferimento do pedido, nunca chegou a ser a licença concedida porque o Interventor exigiu nova inspeção de saúde, não realizada, alega o recorrido, porque nunca teve ciência de tal resolução, nem a segunda Junta médica o procurou, como a primeira, no local em que se achava — assim, de fato, se escondeu o ano sem despacho do pedido, mas, quando o interessado procurou reassumir o cargo, foi expedido o decreto de sua demissão por abandono de emprego, caracterizado em face da lei local por faltas não justificadas excedentes de quarenta em período anual.

O líbelo se fundara na falsidade do motivo da decisão e em violação da regra constante da Constituição paulista de 1935 excludente da demissão de funcionários de mais de dois anos, análogamente ao texto da federal de 1934.

Na contestação, o Estado afirmou não existir falsa causa, mas, ao revés, legítima razão para a dispensa, eis que o autor não podia gozar licença que não lhe fôra concedida; na audiência final foi mantida semelhante argumentação, que o juiz desprezou na sentença, considerando inexistente o alegado abandono do cargo.

Em razões de apelação é que o Estado, para concluir, alegou que o pleiteante não tinha estabilidade em face da nova Constituição Federal que estendera de dois para dez anos o prazo de garantia de funcionários sem concurso.

O acórdão considerou que tal razão não prevaleceria em face da demissão, mas que em todo o caso a espécie dependia exclusivamente da apuração da veracidade do motivo expresso pelo qual fôra o apelado demitido.

Daí, a interpretação do recurso extraordinário, com fundamento já referido, por haver o julgado local feito prevalecer a Constituição de São Paulo, com força de lei ordinária, contra o texto da carta de 1937, subordinando a demissão de funcionário, não só à declaração de motivos, como à prova de justa causa.

O presidente do Tribunal de Apelação denegou o recurso pelo seguinte despacho:

“Decidiu o acórdão de fôlhas, confirmatório da sentença apelada, que a demissão do autor foi ilegal, não podendo, portanto, subsistir. Foi ilegal, porque o decreto de exoneração teve como fundamento o abandono do cargo por mais de quarenta dias, sem causa justi-

ficada, e, entretanto, provado está dos autos que o autor, dentro do prazo legal, requereu licença para tratamento de saúde, foi examinado pelos médicos designados pela Secretaria da Educação, e aguardou o despacho que não podia deixar de lhe ser favorável, em vista das conclusões dos facultativos que o examinaram. Não se trata, como se vê, de dispensa motivada, que possa dar margem à invocação do artigo cento e cinquenta e seis da Constituição Federal, então vigente. O caso não é de recurso extraordinário. Deixo, por isso, de deferir a petição de fôlhas cento e oito. São Paulo, nove de dezembro de mil novecentos e quarenta e dois. — *Manuel Carlos*”.

Justificando a reforma dêsse ato, a minuta do agravo insiste na defesa do texto constitucional, assim abandonado, e não apenas sujeito a interpretação. Para decidir sobre a existência de justa causa, contrariando a demissibilidade *ad nutum*, a decisão recorrida teve de preferir o diploma local tornando incompatível e, portanto, revogado desde o advento da Constituição de 1937.

O Poder Judiciário não podia penetrar no exame de ato de arbítrio, praticável *ad nutum*.

O interessado contra-arrazoou, mostrando que a tese jurídica enfrentada pelas decisões recorridas era bem diversa qual a da possibilidade de demonstração de inexistência de causa apresentada como fundamento expresso da demissão, tese que a Fazenda aceitara na contestação, procurando demonstrar que dito motivo era verdadeiro, sem necessidade de se cogitar se o recorrido era, ou não, demissível *ad nutum*.

Por demasia, acentuou que não seria, tão pouco, procedente o motivo da revogação do texto da Constituição local, que continuara em vigor, isento de influência modificadora pela carta federal posterior, segundo demonstraram pareceres de Clovis Beviláqua, Leví Carneiro, Jorge Americano e Sílvio Portugal, oferecidos a propósito de espécie semelhante.

Nesses trabalhos, os juriconsultos afirmaram em síntese que:

- 1º) embora os textos de 1934 e 1937, ao menos após o decreto-lei n. 1.202, de 1939, se aplicassem a funcionários locais do Estado ou Município, nada impedia que êstes outorgassem maiores garantias a seus servidores, pois a própria União as tem estendido sob certos aspectos;
- 2º) a Constituição não outorga aos interventores (artigo 168) a faculdade de livre demissão, mas apenas a de aposentar ou pôr em disponibilidade, nos termos do seu art. 177;
- 3º) continuam as leis e a Constituição do Estado, embora com força de lei ordinária, a vigorar, fixando as atribuições do Executivo local;
- 4º) se, não obrigado a declaração de motivo, o Estado, não obstante, o consigna expressamente, o ato não pode prevalecer quando apurada a falsidade de causa, *a pari* do que se verifica no direito privado (*Código Civil*, art. 90).

#### VOTO

Duas são as questões suscitadas:

- a) se, demonstrada a falsa causa do ato administrativo, pode êle prevalecer, *quand même*, diante da facul-



dade plenamente discricionária para o Estado, de demitir seus funcionários, que não oferecerem os requisitos indicados na atual Constituição Federal para obtenção da estabilidade, admitida na lide, sem oposição das partes, a aplicabilidade do novo texto a funcionários anteriormente nomeados;

- b) derrogação de textos da Constituição Estadual de 1935, em certo conflito com as regras posteriores, de natureza federal.

O primeiro problema desafia a aplicação analógica do art. 90 do Código Civil, ao ressaltar a noção de causa, quando for erigida em condição ou indicada como razão determinante do ato jurídico.

Naturalmente a expressão causa está aí tomada como sinônimo de motivo e, assim, foi substituída no Ante-projeto do Código de Obrigações: o professor Gondim Neto, de acórdão também com as idéias expostas anteriormente por seu egrégio pai ("Rev. de Jurisp. Brasil.", vol. 47-142) aplaudiu a modificação, mas censurou a manutenção dos dois casos, pois deviam os motivos influir apenas na hipótese de constituírem condição.

A causa, no sentido econômico de justificativa da prestação assumida, essa continua, sem embargo do sistema legal, a manter sua função imanente no negócio jurídico, salvo os casos de obrigações chamadas abstratas, em resguardo da boa fé de terceiros.

O art. 90, por seu lado, produz efeitos peculiares de modo a vulnerar os atos, em caso de prova da falsidade de motivos expressos como razão determinante, sendo mais freqüente sua aplicabilidade em matéria sucessória.

Assim, embora o testador, ressalvada a legítima, possa fazer os benefícios que quiser sem explicação, guardando na intimidade de consciência os verdadeiros motivos a que obedeceu, quando ela julgar necessário mencioná-los já se terá alterado a equação, insinuando-se a possibilidade de investigação de veracidade desses motivos.

Quando não se tratar, por exemplo, de simples *falsa demonstratio* e o motivo declinado operar como causa exclusiva do benefício, está claro que, se o sistema se desconjuntar, o efeito padecerá da ruptura.

Todos os tratadistas exemplificam com o caso, em que o testador atribui o legado a *b* por lhe haver salvo a vida, admitindo-se a nulidade da verba, ante a prova de que o salvador foi *a*, e não *b*; todavia, a mercê ficaria intata, na mesma situação, se o *de cuius* não tivesse declarado o motivo, ainda que se demonstrasse ter sido ele o único móvel da volição.

Poderá essa solução ser transferida para o campo administrativo?

Já o pôs em dúvida esta Corte, no julgamento da apelação cível n. 6.410, sendo relator o egrégio Eduardo Espinola ("Arq. Jud.", vol. 50, págs. 318, "Rev. Forense", vol. 77, págs. 75 e "Rev. dos Tribs.", vol. 119, págs. 824).

Todavia, não me parece razoável que assim aconteça, embora o assunto não esteja ainda bem focalizado pelos autores, que preferem tratar da falsa causa, quando o ato administrativo não é de arbítrio, dependendo de justificativa.

A solução aí seria óbvia, por menos favor que merecesse a teoria causalista no direito privado (TITO PRATES, *Direito*

*Admin.*, § 127; SEABRA FAGUNDES — *Contrôle dos atos administrativos*, § 33; TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — *Traçado de Direito Administrativo*, 1942, 2.º, pág. 255), tendo BIELSA acentuado, com a precisão costumeira, os pontos de diferenciação (*Derecho administrativo*, 3.ª ed., vol. 1, páginas 177-183).

Mais tarde, o grande mestre da Universidade do Litoral voltou ao assunto em monografia, o que também aqui aconteceu com o brilhante artigo de TITO PRATES (*Direito*, vol. 14, pág. 31), em que o problema é examinado, em seus recantos profundos, confinante com os do *détournement de pouvoir*, objeto na outra banda, de erudita investigação de AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ (*Reflexos sobre a teoria de desvio do poder*, Coimbra, 1940).

Assim, em direito público, mais do que em direito privado, ganha de relevância o exame da motivação do ato, demonstrado, por exemplo, no fenômeno da retrocessão de bens desapropriados para certo objetivo, afinal repellido.

Mas, o caso a focalizar nestes autos é diverso dos apreciados naqueles passos de SEABRA FAGUNDES e RANELLETTI: o Estado poderia praticar livremente o ato, v.g. a demissão, mas, não obstante, procurou arrimar-se a um fundamento, cuja falsidade vem a ser apurada.

Afastado esse alicerce, deve, não obstante, prevalecer o ato, ou se removerá a incolumidade contra a apreciação judicial.

Penso que sim, em contrário a SEABRA FAGUNDES (*op. cit.*, § 38); e, por isso, não posso, censurar o acórdão recorrido, que, de forma alguma, apreciou a oportunidade ou a conveniência de medida discricionária inerente aos atos de arbítrio governamental.

Em verdade, a demissão *ad nutum* é concedida à administração para o benefício público, pois muitas vezes não pode o Governo provar ou não convém declarar o motivo da desvantagem em ser mantido no serviço funcionário faltoso; nunca, porém, para a prática de um abuso ou o exercício de sentimentos inconfessáveis.

Subsiste, assim, razão de utilidade para dispensar confissão difícil e desagradável, e nunca para forjar arma de vingança, por abuso ou desvio de poder.

Dest'arte, quando o Estado, para demitir, recorre a um pretexto, claro que o faz por não se sentir bem em proclamar a existência, sempre remota e indireta, de um mal à coletividade com a conservação do empregado.

Ora, afastado o fundamento, invocado, sincera ou maliciosamente, se terá de voltar à situação primitiva, sem prejuízo para o Estado de repetir o ato, se necessário, já agora à sombra de sua faculdade discricionária.

Acresce que a demissão por abandono de emprego tem caráter indiscutivelmente penal e, como tal, foi aplicada ao recorrido, que pôde, todavia, demonstrar sua inocência, ao ver dos juizes do mérito.

E' certo que, em hipótese análoga, manteve o Supremo Tribunal a demissão por abandono de serviço, não obstante prova em contrário, eis que o autor não demonstrara inicialmente o decênio de serviço então exigido pelo regulamento de sua repartição, mas, *data venia*, não fiquei convencido do acerto dêsse julgado, que só concorri para re-



formar, por ter tomado parte já na decisão sobre encargos em ação rescisória, de limites assás restritos (Ação n. 75 — *Julio Cesar Barcelos v. União Federal*).

Verifica-se, assim, que, pelo primeiro motivo, não caberia o recurso, eis que fôsem não praticara o aresto recorrido, sobrepondo, como se alega, lei estadual, e já revogada, à Constituição Federal.

A questão fôra colocada, como vimos, em termos assás diversos, mas não custa descer ao exame do segundo aspecto, já brilhantemente agitado em brilhantes pareceres de CLOVIS BEVILAQUA, LEVI CARNEIRO, JORGE AMERICANO e SILVIO PORTUGAL, tendo este último feito precisa *mise au point* dos dados do problema.

Assim é que a maioria de opiniões e julgados (fls. 34) se tem inclinado no sentido da aplicação das regras gerais sobre funcionalismo, inscritas nas Constituições de 1934 e 1937, às órbitas estadual e municipal, ressalvada, porém, a ampliação de garantias porventura outorgada em leis locais.

Assim, ficariam também em vigor as leis ordinárias ou Constituições estaduais, a elas rebaixadas, que não colidissem propriamente com a bitola federal, muitas vezes excedida por preceitos emanados do próprio Governo da União.

O regime de intervenção nos Estados, de certo, não retiraria aos chefes dos executivos locais a faculdade de aplicar irrestritamente as normas legais, inclusive a demissão de funcionários dispensáveis *ad nutum*, medida não incompatível com a do art. 177 da carta federal, extensiva a quaisquer serventários, com ou sem garantias de estabilidade.

Aliás, o art. 7, n. III da lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, provendo sobre a administração dos Estados e dos Municípios, autorizou ainda o interventor a demitir funcionários, respeitado o disposto na Constituição e nas leis, dependendo, ao revés, de prévia licença federal, a aplicação do art. 177 da Constituição Federal.

Dir-se-á, porém, que o mesmo decreto dispôs no art. 48:

“Os funcionários públicos dos Estados e dos Municípios gozam das mesmas garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres e restrições que a Constituição estipula nos arts. 156-159”.

Ora, a demissão do recorrente se dera em junho de 1939 e, assim, não se poderia falar mais em legislação local, já afastada desde abril por esse decreto-lei n. 1.202.

Mas, além de se poder considerar mantido o argumento da legítima ampliação de franquias locais, ocorreria uma dúvida, qual a da invasão de poderes locais, mediante preceito emanado diretamente da União, limitado como está o Governo desta à atividade legisferante federal (art. 180), sem prejuízo da local (art. 181).

Assim, continuariam vigentes as normas das leis e da Constituição paulista, na parte excedente das garantias funcionais, inscritas na carta de 10 de novembro, depois desta e, até da lei n. 1.202, até que regularmente adotasse o Estado, como o fez, em outubro de 1942, um estatuto para seu funcionalismo público, desaparecendo só então o resíduo da eficácia daquelas e atingindo-se indiretamente à uniformidade de preceitos, em relação aos prestadores de serviço público.

Assim, tão pouco o segundo fundamento me levaria a considerar a espécie como comportando recurso extraordinário e, por isso, inclino-me a confirmar o despacho dêle denegatório, tendo o agravo por improcedente.

#### VOTO

O Sr. ministro Castro Nunes — Sr. presidente, a complexidade dos problemas suscitados e o relêvo que o eminente Sr. ministro relator deu ao caso, examinando-o nas suas diferentes facetas, bem como a dificuldade de apreender com segurança alguns desses aspectos, me levam, *data venia* de S. Excia., a admitir o recurso, dando-lhe provimento, para que seja melhor examinada a questão, desde que houve a arguição de não terem sido atendidas leis locais e argüida de contrária e incompatível com a lei federal uma lei local.

O Sr. ministro relator pondera que na data de demissão do funcionário já estavam em vigor leis emanadas da União, do Presidente da República, sobre a demissão da função pública. Mas quer me parecer que tudo isso deverá ser examinado no recurso extraordinário.

Sinto divergir do eminente colega, mas dou provimento ao agravo, para que suba o recurso extraordinário.

#### VOTO

O Sr. ministro Anibal Freire — Sr. presidente, adoto o voto do Sr. ministro relator, porque o Tribunal de São Paulo decidiu que era aplicável, na hipótese, a Constituição de 1937, que uniformizou a situação de todos os funcionários públicos.

O Sr. ministro Castro Nunes — Mas foi argüida a incompatibilidade de leis locais com esta Constituição, e isso é o quanto basta para caber o recurso pela letra c.

O Sr. ministro Anibal Freire — Mas a alínea a é que foi invocada, transgressão de lei federal.

O Sr. ministro Castro Nunes — A letra c, possivelmente, também não se invocou?

O Sr. ministro Anibal Freire — Parece-me que foi somente, a letra a. Pela letra d não posso admitir, porque não houve divergência de julgados.

O Sr. ministro Castro Nunes — Parece-me que a hipótese se enquadra na letra c; a Constituição do Estado é lei local.

O Sr. ministro Filadelfo Azevedo (relator) — O recurso foi interposto com fundamento na letra a do inciso constitucional e no art. 63 do Código de Processo.

O Sr. ministro Castro Nunes — Tem-se admitido o deslocamento, com exceção da letra d, em que não o admito.

O Sr. ministro Anibal Freire — O meu voto é negando provimento ao agravo.

#### VOTO

O Sr. ministro Barros Barreto — Sr. presidente, nego provimento ao agravo.

O Sr. ministro Laudo de Camargo (presidente) — Nego provimento ao agravo.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, contra o voto do Sr. ministro Castro Nunes.



ACÇÃO SUMÁRIA ESPECIAL — ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO — NOMEAÇÃO DE DESPACHANTE ADUANEIRO — REQUISITOS

— *E' nulo o ato de nomeação de despachante aduaneiro praticado com ofensa ao direito adquirido de candidato que, para o preenchimento da vaga, contava com os requisitos do decreto-lei n. 1.144, de 9 de março de 1939.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 7.475

Relator: Ministro ANÍBAL FREIRE

ACÓRDÃO

Vistos, etc. — Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos ministros componentes da 1.<sup>a</sup> Turma, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em negar provimento ao recurso, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 26 de abril de 1943 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Castro Nunes*, relator do acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. ministro Aníbal Freire — Orlando Leite intentou em São Paulo, contra a União Federal, ação sumária para anular ato da administração que considera atentatório de seu direito.

Alegou o autor que é ajudante de despachante aduaneiro no pôrto de Santos desde 1921, tendo feito concurso para o cargo. Ocorrendo o falecimento do despachante Martinho Freire, de quem era ajudante, requereu provimento no cargo, dentro dos trinta dias após a data em que se verificou a vaga, tudo nos termos do decreto-lei n. 1.144, de 9 de março de 1939. O govêrno, entretanto, nomeou para o cargo o Sr. Carmo Angerami. Daí a ação para invalidar o ato do Sr. Presidente da República.

O Dr. juiz julgou procedente a ação, por terem ficado provadas as alegações do autor e nos termos dos arts. 7.<sup>o</sup> e 16, do decreto-lei n. 1.144, de 1933, "de clareza meridiana", na expressão da sentença, ficando asseguradas ao autor tôdas as vantagens e prerrogativas do cargo (fôlhas 30-v. 32).

A Fazenda Nacional apelou da decisão, juntando novos documentos, que o juiz não admitiu, por despacho de fls. 33.

Nesta instância, o Sr. Dr. procurador geral assim se pronunciou:

O apelado pretende ser nomeado para uma vaga de despachante aduaneiro no pôrto de Santos, e a sentença lhe reconheceu êsse direito.

*Data venia*, não pode ser mantida a sentença.

Em verdade, o apelado está habilitado para o cargo, mas a pretendida vaga não existe e o ato administrativo que pretende anular — nomeação de Carmo An-

gerami — é legítimo, justo, e a praticá-lo não podia subtrair-se o Exmo. Presidente da República.

Efetivamente, Carmo Angerami era despachante da Alfândega de Santos e foi afastado dêsse cargo e submetido a julgamento do ilustre Tribunal de Segurança, por pretensão crime contra a ordem política.

Absolvido por estar isento de culpa, cumpria ao Govêrno readmiti-lo no antigo cargo que exercia a contento, por mais de quinze anos, segundo se vê na informação de fls. 4, que ora juntamos.

Obediente o Govêrno ao direito de estabilidade do funcionário Angerami, que fôra julgado livre de culpa, cumpria-lhe admiti-lo, o que se fêz quando se verificou o falecimento do guarda Martinho Freire.

Êsse ato administrativo é, pois, *legítimo*, não havendo razão de direito nem de justiça para ser *anulado* como o pleiteia o apelado, e em seu proveito.

O direito do apelado permanece de pé para a primeira vaga livre que ocorrer; no caso, com a legítima readmissão de Angerami, não houve vaga que ao apelado aproveitasse.

Nessas condições, e porque o ato de autoridade foi legítimo e honesto, esperamos seja dado provimento à apelação, para ser julgada a ação improcedente, como é de justiça.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1942. — *Gabriel de R. Passos*, procurador geral da República.

Acompanham o parecer cópia de peças ao processo administrativo, na defesa da União na presente causa (fôlhas 45-49).

VOTO

O Sr. ministro Aníbal Freire — O art. 16 do decreto-lei n. 1.144, de 9 de março de 1939, dispõe:

*O despachante que deixar de exercer sua função terá como substituto o seu ajudante mais antigo, desde que êste conte mais de dois anos de efetivo exercício e a sua nomeação seja requerida dentro de trinta dias da data em que se verificar a vaga.*

Na realidade, o apelado era ajudante do despachante falecido, mas não era o único a preencher a condição de ser o mais antigo.

Do documento de fls. 4-v verifica-se que o despachante aduaneiro Martinho Freire tinha dois ajudantes — Orlando Leite, o atual apelado, e Alfredo Reis, ambos exercendo a função desde 4 de agosto de 1921, data de suas nomeações.

Da informação da Procuradoria Geral da Fazenda Pública de fls. 49 consta officio do então inspetor da Alfândega de Santos, indicando os dois ajudantes para a vaga aberta, por preencherem ambos a exigência do art. 16 do decreto-lei n. 1.144.

Não havia, portanto, um só candidato a disputar legítimamente o lugar. O govêrno poderia escolher livremente qualquer dos dois.

Ao govêrno, porém, tinha sido submetido o requerimento de um despachante aduaneiro, que fôra demittido, por suposta conveniência com atentados à ordem institucional.



Requeria a sua reintegração, alegando ter sido considerado livre de culpa pelo Tribunal de Segurança Nacional.

Atendendo à exposição do Sr. ministro da Fazenda, favorável ao pedido, o governo aproveitou a oportunidade para reparar a injustiça cometida, reintegrando o impe-trante na primeira vaga que se abriu.

Não se me afigura que esse ato tenha violado direito certo e incontestável do apelado, porquanto ao governo ficava livre nomear o outro candidato, que estava nas mesmas condições do apelado.

Constitui jurisprudência constante dos tribunais que os atos da administração só podem ser anulados, quando ocorra flagrante atentado à lei reguladora da matéria, da qual deriva inequívoco direito.

Pelo exposto, dou provimento ao recurso, *ex-offício*, e à apelação, para, reformando a decisão recorrida, julgar im-procedente a ação.

#### ANTECIPAÇÃO AO VOTO E VOTO

O Sr. ministro Castro Nunes (revisor): — Sr. presidente, sinto divergir do Sr. ministro relator. Nego provimento ao recurso. Aliás, não reparei na circunstância apontada pelo eminente Sr. ministro relator de que havia dois ajudantes. Ainda assim, não seria motivo para legitimar o ato do Governo, que não nomeou nenhum dos dois, e, sim, um terceiro.

O apelado parece-me que era, mesmo, o mais antigo dos ajudantes.

O Sr. ministro Anibal Freire (relator): — Mas não provou.

O Sr. ministro Castro Nunes (revisor): — Entretanto, o juiz, na sentença, se baseou neste fato.

O decreto-lei n. 1.144, de 9 de março de 1939, assegura ao ajudante do despachante da Alfândega, que tenha prestado concurso e conte mais de dois anos de exercício, o direito de ser nomeado despachante devendo a nomeação ser requerida pelo ajudante do despachante de cuja vaga se trata, dentro do prazo de 30 dias.

E' o que se conclui do exame combinado do art. 7.º e seu parágrafo único e art. 16 daquele decreto-lei.

Neles se baseou o Dr. juiz para julgar procedente a ação, de vez que o autor era o ajudante do despachante falecido, com êle servira por espaço de oito anos, fizera concurso e requerera dentro de 30 dias.

Alega-se que o Governo preenchendo a vaga com a readmissão de um despachante injustamente demitido, dela precisava para esta reparação.

E' bem de ver, porém, que não podia fazê-lo à custa do autor, desconhecendo o direito dêste. Teria de reintegrar o demitido e pô-lo em disponibilidade até que se desse vaga que pudesse preencher sem ofensa ao direito já adquirido por outro candidato.

Nego provimento.

#### VOTO

O Sr. ministro Filadelfo Azevedo — Sr. presidente, nego provimento à apelação.

#### VOTO

O Sr. ministro Laudo de Camargo (presidente). — Nego provimento à apelação, de acôrdo com o Sr. ministro revisor.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, contra o voto do Sr. ministro relator.

### FUNCIÓNÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL — APOSENTADORIA COMPULSÓRIA — VENCIMENTOS — LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

— A disciplina do instituto de aposentadoria do funcionário público pertence ao âmbito da União, do Estado ou do município, conforme se trate de funcionário federal, estadual ou municipal.

— Os Estados não estão obrigados a manter em suas normas constitucionais ou legais, a condição de pagar vencimentos integrais aos seus funcionários por aposentadoria compulsória.

— Os preceitos da lei federal n. 583, de 1937, só são aplicáveis aos funcionários federais.

#### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

#### Recurso Extraordinário n. 4.068

Relator: Ministro CASTRO NUNES

#### ACÓRDÃO

Vistos, etc. — Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em rejeitar os embargos, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 11 de janeiro de 1943 (data do julgamento). — Eduardo Espinola, presidente. — Castro Nunes, relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. ministro Castro Nunes — Tendo sido aposentado por haver completado 68 anos de idade, com vencimentos proporcionais ao seu tempo de serviço, no cargo, que exercia, há quase 20 anos, de pagador da Tesouraria da Prefeitura de São Paulo, o recorrente propôs ação para havê-los integrais, invocando a lei federal n. 583, de 9 de novembro de 1937.

Perdendo a demanda, recorreu extraordinariamente com fundamento na letra a, apontando como ofendida aquela lei federal.

Do recurso conheceu a douda Segunda Turma, sendo relator o ministro Bento de Faria, cujo voto foi o seguinte (fls. 128).



Divergiu o revisor, ministro Waldemar Falcão, que assim se manifestou :

O ministro Orosimbo Nonato, tendo pedido vista, proferiu o seguinte voto : (Lê)

No mesmo sentido o ministro José Linhares.

Com o relator votou o ministro Cunha Melo.

Negou-se provimento, contra os votos dos ministros Bento de Faria e Cunha Melo.

A parte opôs os seguintes embargos, em que renova a matéria juntando certidões de acórdãos do Tribunal paulista com solução favorável em hipóteses idênticas.

Foram impugnados pela embargada nos seguintes termos:

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — O preceito constitucional, quer o atual, quer o anterior, ao determinar a aposentação compulsória por implemento de idade, nada estabeleceu acerca dos vencimentos, deixando ao legislador dispor a respeito.

Tratando-se de aposentadoria, a disciplinação do assunto pertence ao âmbito da União, do Estado ou do município, pois que o direito administrativo, ao qual pertence o instituto, não é todo federal, é também estadual e municipal, de vez que sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos dos Estados e dos municípios não legisla a União.

De modo que a lei n. 583 era de aplicação restrita aos funcionários federais, como se decidiu.

Rejeito os embargos.

#### VOTO

O Sr. ministro Orosimbo Nonato (revisor) — Sr. presidente, rejeito os embargos. A aposentadoria se rege pela lei do tempo em que é concedida. De resto, a lei invocada tinha âmbito puramente federal e o regime federativo, em que vivíamos, permitia tivesse o Estado legislação especial em relação ao seu próprio funcionalismo.

#### VOTO

O Sr. ministro Filadelfo Azevedo — Sr. presidente, recebo os embargos. Se o artigo da Constituição de 1934 não obrigava o Estado e o embargante foi aposentado por força desse artigo, o Estado devia dar-lhe a devida compensação.

A União é que não seria obrigada a compensar; todavia, aplicando o disposto no aludido texto constitucional, adotou a lei n. 583. Por conseguinte, o Estado, estendendo essa medida, quando não era obrigado a fazê-lo, devia, repito, dar também a devida reparação.

#### VOTO

O Sr. ministro Waldemar Falcão — Sr. presidente, fui voto vencedor, na Turma, a respeito do presente caso, e não tenho senão que confirmar o voto que então proferi.

Trata-se, em verdade, da aplicação do art. 170, n. 3, da Constituição Federal de 1934, o qual se pretende estender aos funcionários municipais.

Diz tal artigo :

"O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor :

3º) Salvos os casos previstos na Constituição, serão aposentados compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade".

Essa a regra que o Estatuto do Funcionalismo Público, a ser votado pelo Legislativo, teria que, obrigatoriamente, consignar, segundo a Carta Política de 1934. A que Poder Legislativo se referia essa Carta Política? Claro que ao Poder Legislativo, do qual cogitava no seu art. 22, quando diz :

"O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal".

Por conseguinte, o Estatuto só poderia ser votado pelo Poder Legislativo Federal. Nem poderia ser de outra maneira, porquanto, ao estabelecer as prerrogativas do Estado, ao traçar o campo de sua competência privativa, diz a mesma Constituição Federal, de 1934, no art. 7.º :

"Compete, privativamente, aos Estados :

1) decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios" :

Enumera, então, quais os princípios que deviam ser acatados pelos Estados, ao decretarem sua Constituição e suas leis, em nenhum dos quais se inscrevia a preceituação constante do art. 170, n. 3, da Constituição em causa.

Quer isso dizer que os Estados, como membros da Federação, não estavam adstritos à obrigação de incluir, entre as suas normas constitucionais ou legais, a aposentadoria compulsória do funcionário com 68 anos, com a obrigação de pagar-lhe vencimentos integrais caso contasse êle mais de 30 anos de serviço, conforme dispõe o n. 4 do art. 170 aludido. Essa mesma conclusão resulta, aliás, também das outras normas, que se inscreviam na Constituição de 1934, relativas à competência privativa dos Estados, como, por exemplo, as que se inscrevem no art. 8.º.

Ainda que sejam consignadas aos Estados outras atribuições, a competência privativa ali fixada não se limita, não se cinge, a nenhuma preceituação inequívoca, no tocante a funcionários públicos. O que se verifica é que a Constituição de 1934 manteve a forma republicana federativa e as regras características dessa forma federativa. Aplica-se, por conseguinte, no caso, o princípio geral do artigo 187 da mesma Constituição, que mandava continuassem em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariassem as disposições da mesma Constituição. Nessas condições, é lógico que o Estado de São Paulo, que a Municipalidade de São Paulo, podiam fazer reger a aposentação do embargante pelas normas votadas e promulgadas por aquelas entidades políticas, dentro da autonomia que lhes era conferida pelo regime constitucional então vigente.

Dentro desse entendimento é que confirmo o ponto de vista anteriormente exposto, termos em que rejeito os embargos.



## EXPLICAÇÃO

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — Sr. presidente, em meu voto deixei de abordar a questão preliminar relativa à cabida, ou não, do recurso extraordinário.

Sou forçado, porém, a prestar esclarecimentos sobre ela, porque tenho votado, algumas vezes em casos idênticos, já em grau de embargos, no sentido de não admitir o recurso extraordinário.

Existe, portanto, essa preliminar.

Tenho sido, porém, sempre vencido, e o Tribunal, reiteradamente, tem entendido, em hipóteses idênticas à dos autos, que cabe o recurso extraordinário.

As razões do meu ponto de vista são conhecidas e dispenso-me de renová-las.

O Sr. ministro Orosimbo Nonato (revisor) — Quando o Tribunal local aplica a lei federal sobre aposentadoria, não é caso de recurso extraordinário.

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — A questão não é essa.

Essa questão preliminar, de resto, é muito interessante e cria uma situação muito delicada. Tenho sempre entendido que não cabe recurso extraordinário, nem pela letra *a*, nem pela letra *b*, nem pela letra *d*.

Não tenho de memória quais foram os fundamentos invocados no recurso; possivelmente, terão sido todos estes três. Entendo não caber por nenhum deles. Tenho ficado, porém, isolado: o Tribunal, torrencialmente, tem entendido que cabe o recurso extraordinário.

Já agora sou forçado a esclarecer porque entendo que não cabe tal recurso.

Não cabe pela letra *a*, porque, decidindo pela aplicação da lei federal, o Tribunal local não violou, está claro, essa lei.

Não cabe pela letra *b*, porque, decidindo pela aplicação da lei federal, o Tribunal local, está claro, não a julgou inconstitucional. Embora a argumentação do ponto de vista do Estado seja no sentido de que, aplicando a lei federal para disciplinar a aposentação de funcionário local, usou de direito que não pertence à União, e, sim, ao Estado — o fato é que o julgado estadual apresenta essa singularidade de que, aplicando a lei federal, não a reputou, por conseguinte, inconstitucional.

Em tais casos, isto é, desde que o Tribunal local aplicou a lei federal, embora argüida de inconstitucional, não cabe recurso extraordinário.

O Sr. ministro Orosimbo Nonato (revisor) — Também já julguei assim, na Segunda Turma.

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — A hipótese mais interessante, porém, é a da letra *d*.

Essa questão foi abordada, sendo relator o Exmo. Senhor ministro Waldemar Falcão, que deslocou o caso para a letra *d*. Em embargos, chamei a atenção de S.Ex. e do Tribunal, *data venia*, no sentido de que não cabia o recurso pela letra *d*.

Não quero insistir no meu ponto de vista; não desejo discutir mais o assunto.

Estou, apenas, expondo as razões que me obrigam a não receber os embargos para que amanhã não se diga que fui incoerente assim decidindo.

Não dou, também, pela letra *d*, embora me pareça que é onde melhor se enquadraria o recurso.

Entendo, porém, que, mesmo aí, não caberia, porque o caso da letra *d* supõe controvérsia sobre a inteligência da lei, sobre a sua interpretação e, não, sobre a sua aplicação do ponto de vista do âmbito territorial.

O que se discute, no caso, é se o decreto-lei n. 583 pode ser aplicado nos Estados.

O Sr. ministro Orosimbo Nonato (revisor) — E' o sentido da lei.

O Sr. ministro Castro Nunes — A controvérsia é do ponto de vista do âmbito territorial da aplicação da lei, e não sobre o entendimento, sobre a interpretação, sobre a inteligência da lei federal.

Por conseguinte, são essas as razões por que entendo que não cabe o recurso extraordinário nem pela letra *a*, nem pela *b*, e nem pela *d*.

O Tribunal, porém, o tem admitido. No caso de que fui relator, fiquei sozinho, entendendo o Tribunal que eu não tinha razão.

Em obediência a esta jurisprudência, já assentada e revigorada na hipótese, eu me rendo, com essas ressalvas, ao entendimento que tem predominado; para rejeitar os embargos, que, aliás, teria de receber, de acordo com o meu ponto de vista pessoal.

## EXPLICAÇÃO

O Sr. ministro Waldemar Falcão — Sr. presidente, a explicação que acaba de dar o Sr. ministro Castro Nunes, força-me a esclarecer melhor certas passagens do meu voto.

O recorrente, ante a egrégia Turma julgadora, ventilou a questão da cabida do recurso com base na letra *a*, discutindo matéria que se ligava, flagrantemente, à letra *c* do artigo 101, III, da Constituição. E o Sr. ministro relator, Bento de Faria, no início, logo, do seu voto, assim se expressou:

“Conheço do recurso, porque, tendo-se questionado sobre a aplicação da lei federal n. 583, de 9 de novembro de 1937, a decisão recorrida resolveu contra a sua preceituação”.

Tudo indica que foi nessa ordem de idéias que evoluiu o julgamento; pode ter havido uma apreciação, vamos dizer lateral, ou ainda incompleta do assunto, mas tudo girou em torno da alegação de aplicação da lei 583.

Foi precisamente esse o ponto trazido à baila pelo recorrente; foi com essa inteligência que o Sr. ministro relator conheceu do recurso.

Entretanto, nada impedia que o Tribunal conhecesse, com fundamento na letra *d*, porque, na verdade, era conhecida e notória a divergência no interpretar o art. 170, n. 3, da



Constituição de 1934, e a lei n. 583, que regulamentou, na esfera federal, essa forma.

O Sr. ministro Castro Nunes — O Sr. ministro relator deslocou o caso da letra *a* para a letra *d* e contra êsse modo de ver já me manifestei.

O Sr. ministro Anibal Freire — Nós aceitamos os embargos, porque a decisão a que ela se reportou, para fundamentar o recurso, estava embargada; não era decisão definitiva.

O Sr. ministro Castro Nunes — Mas, nos embargos, pode-se discutir a cabida do recurso extraordinário.

O Sr. ministro Anibal Freire — Êle acolheu, na Turma, divergência de jurisprudência, porque a decisão estava embargada.

..O Sr. ministro Waldemar Falcão — Tanto foi assim que eu mesmo reconsiderei o meu voto, em caso análogo.

O Sr. ministro Castro Nunes — O Sr. ministro Anibal Freire foi relator do caso.

O Sr. ministro Anibal Freire — Fui relator ou revisor. Mas, depois, houve modificação na jurisprudência e o próprio Tribunal de São Paulo já modificou essa orientação.

O Sr. ministro Waldemar Falcão — Era a explicação que me cabia dar ao egrégio Tribunal.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os embargos, contra o voto do Sr. ministro Filadelfo Azevedo.



## ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

### *Aposentadoria do extranumerário*

Mais um ato de amparo social ao servidor público acaba de ser decretado pelo Governo Federal. Trata-se do decreto-lei n. 6.193, de 10-1-44, que altera a redação do § 1.º do art. 2.º do decreto-lei n. 3.768, de 28-10-41.

A aposentadoria do pessoal extranumerário da União foi instituída pelo decreto-lei n. 3.768. Em seu art. 2.º, estabeleceu o mesmo decreto-lei serem êsses extranumerários aposentados :

a) quando atingirem a idade de 68 anos ou a que, para determinados casos, fôr fixada em lei especial;

b) quando verificada a sua invalidez para o exercício da função;

c) quando invalidados em consequência de acidente ocorrido no desempenho de suas funções ou de doença profissional;

d) quando forem atacados de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de se locomoverem.

A concessão da aposentadoria dependia, entretanto, de : 1.º — um período de carência de três anos de efetivo exercício, exceto no caso da alínea c; 2.º — verificação de que não caberia licença, exceto no caso da alínea a.

Isso significava, na realidade, deixar ao desamparo o extranumerário que, atacado, por exemplo, de tuberculose, não contasse ainda três anos de serviço público. A tuberculose constitue, no entanto, a maior causa de perda de trabalho, o maior flagelo social, que a coletividade tem interesse em combater com intensidade, libertando-se do perigo de contágio. Dispensado da função que exercia, impossibilitado de prover à própria subsistência, o extranumerário não dispunha de recursos para custeio do tratamento da tuberculose.

Ora, a assistência social é um dever do Estado para com os doentes que, pela sua debilidade física, se acham na impossibilidade de prover à própria subsistência. E' óbvio que ao legislador não se pode atribuir o dom da profecia. As leis evoluem. Servem no momento em que são feitas. Mas, depois, os grupos sociais reagem e há necessidade de ajustá-las melhor aos objetivos colimados.

Foi o que sucedeu ao decreto-lei da aposentadoria do extranumerário. A exigência do período de carência aos atacados de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia, não atendia à conveniência da administração e representava, mesmo, uma injustiça.

Certamente, há outras falhas a corrigir, nesse capítulo da aposentadoria, não somente do extranumerário mas também do funcionário. A contagem do tempo de serviço público, por exemplo. Como tem sido proclamado tantas vezes, o serviço público se reveste das mesmas características, quer seja prestado à União, aos Estados, aos Territórios ou aos Municípios. Entretanto, cada uma dessas entidades, para efeito de aposentadoria, valoriza apenas em um têrço o tempo de serviço prestado a qualquer outra. Quer dizer, 21 anos de serviço em um Estado valem, perante a União, apenas 7 anos, e vice-versa. O problema não é tão simples como parece, quanto ao financiamento da aposentadoria. Essa modalidade de seguro social deve ser coberta mediante um regime de cooperação financeira entre as entidades interessadas. Mas, qualquer que seja a sua dificuldade, o problema existe e demanda solução.

A administração científica de pessoal, no Brasil, data de 1936, e devemos esperar, confiantes, que os seus princípios se imponham cada vez mais, no próprio interesse da coletividade nacional.



## Notas para o funcionário

### A CONCESSÃO DE ABONO FAMILIAR AO PESSOAL DE OBRAS

CDLVI

O Ministério da Viação, considerando que têm surgido dúvidas quanto à aplicação do disposto nos arts. 28 e 29 do D.L. 3.200, de 19-4-41, relativamente à concessão de abono familiar ao pessoal a serviço da União e pago pela verba destinada a obras públicas, sujeitou o assunto à deliberação do Sr. Presidente da República, afim de que, a respeito, seja adotado um entendimento de caráter geral.

Encaminhando o processo, esclareceu a D.P. do mesmo ministério:

a) que E.M.R., diarista de obras do D.N.E.R., solicitou o benefício do abono familiar, concedido pelo D.L. 3.200, de 19-4-41;

b) que o referido abono é concedido àquela espécie de servidor com fundamento no art. 28 da lei aludida, porisso que, com a promulgação do decreto n. 12.299, de 22-4-43, que regulamentou o art. 29 da lei de proteção à família, o pessoal para obras ficou, por exclusão, enquadrado no art. 28;

c) que a referida exclusão ficou patente no § 4.º do art. 1.º do decreto n. 12.299, *verbis*;

Não se compreendem nas disposições deste artigo os servidores públicos federais, estaduais ou municipais, inclusive os aposentados e os em disponibilidade, bem assim os servidores de entidades autárquicas ou paraestatais e os militares da ativa, da reserva ou reformados; e

d) que, no entanto, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem discordou desse seu entendimento, por considerar, *verbis*:

O requerente, como diarista de obras, e vencendo, como de fato vence, a diária de quatorze cruzeiros, só pode estar amparado com a regulamentação do art. 29 (como aliás requereu), feita pelo decreto n. 12.299.

Ouvido a respeito, o Consultor Jurídico do mesmo ministério emitiu um parecer, opinando no sentido de que a concessão do abono familiar ao pessoal de obras se enquadra no art. 29, e não no art. 28, do D.L. 3.200, citado.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. que, realmente, ao pessoal de obras que, na forma da lei, não é considerado servidor público, como, aliás, se tem, reiteradamente, esclarecido, aplicam-se as disposições do art. 29 do D.L. 3.200, regulamentado pelo decreto n. 12.299, de 22-4-43 e não as do art. 28, do mesmo decreto-lei, que, aliás, já não subsistem atualmente, *ex-vi* do estabelecido no art. 16 do D.L. 5.976, de 10-11-43, *verbis*:

“Art. 16. Os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade da União ficam excluídos dos benefícios do abono familiar, instituído pelo decreto-lei n. 3.200, de 19 de abril de 1941.

O D.A.S.P. opina:

a) por que fique entendido que ao pessoal de obras se aplica o disposto no art. 29 do D.L. 3.200, de 19-4-41, regulamentado pelo D. 12.299, de 22-4-43; e

b) por que o processo seja restituído ao M.V., para os devidos fins.

Em data de 15-12-43, o Sr. Presidente da República aprovou esse parecer do D.A.S.P.

(Parecer-proc. 17.912-43, publicado no *Diário Oficial* de 24-12-43, pág. 18.886).

\* \* \*

### CONCESSÃO DE PASSAGENS A ALUNOS ESTRANHOS AO SERVIÇO PÚBLICO

CDLVII

Atendendo a consulta sobre a legalidade da concessão de passagens aos alunos dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura que não sejam servidores públicos, esclareceu a D.F. do D.A.S.P.:

“Estabelece o art. 41 do decreto 8.741, de 11-2-42:

“Aos alunos e professores, quando em estágio fora do Distrito Federal, serão concedidas passagens e diárias, na forma da legislação em vigor, e dentro dos recursos orçamentários”.

Conforme se verifica, esse dispositivo não exclue do gozo desse benefício os alunos estranhos ao serviço público, situação prevista pelo § 3.º do art. 12 do referido decreto.

Subordinou, apenas, a concessão das aludidas vantagens — diárias e passagens — às normas da legislação em vigor e dos recursos orçamentários próprios.

Acontece, no entanto, que a legislação vigente não prevê como se proceder no caso de concessão dessa natureza aos que não sejam servidores públicos.

Assim, o que se torna necessário é a expedição de ato legal expresso que regule a matéria, cabendo a esse Ministério propor, nesse sentido as providências necessárias.

(Despacho-proc. 20.328-43, publicado no *Diário Oficial* de 27-12-43, pág. 18.149).

\* \* \*

### SITUAÇÃO DE SERVIDOR AO QUAL, POR EQUÍVOCO, NÃO DERAM EXERCÍCIO

CDLVIII

Consulta sobre a situação de um candidato que tomou posse mas não entrou em exercício, por estar convocado, esclareceu a D.F. do D.A.S.P.:

a) que a circular DF-73, que estabeleceu normas sobre posse e exercício de candidato a cargo ou função pública



convocado ou incorporado para prestação do serviço militar, é datada de 31-12-42;

b) que, conforme se esclarece no processo, o interessado tomou posse em 26-12-42, anteriormente, portanto, aquela circular;

c) que não havia, nessa data, dispositivo que impedisse ao reservista convocado tomar posse do cargo para que fôra nomeado;

d) que, conforme esclarece essa D.P. a fls. 28 do processo, a carreira de observador meteorológico foi, pelo D.L. n. 5.000-42, considerada extinta e incluída no Q.S.

e) que, assim, não pode ser aceita a sugestão da S.A. dessa D.P. no sentido de que seja cancelada a posse e anulado o decreto de nomeação do interessado, reservando-se o seu direito de nova nomeação logo que seja desincorporado, de vez que não pode haver nomeação para cargo extinto; e

f) que, para regularizar sua situação, deve ser adotada a providência a que se refere a alínea c, item 3 do parecer do D.A.S.P., a fls. 29.

Assim, o processo foi restituído à Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura.

(Despacho-proc. 13.023-43, publicado no *Diário Oficial* de 22-12-43, pág. 18.773).

\* \* \*

## LIMITE DE IDADE PARA NOMEAÇÃO OU ADMISSÃO

CDLIX

A Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho consultou a D.F. do D.A.S.P. :

a) sobre a exigência, ou não, de limite de idade para nomeação, ou admissão, respectivamente, de funcionário, ou de extranumerário, que, a esse tempo, ocupar cargo ou função; ou seja,

b) se, além do limite constitucional de permanência no serviço público, algum outro existe impeditivo da nomeação ou da admissão de funcionário ou de extranumerário para cargo, ou função, diverso daquele que então exercer.

Examinando a matéria, verificou a D.F. :

a) que a lei admite a fixação desse limite para a inscrição em concurso (art. 21, do E.F.);

b) que, concomitantemente, isenta dessa restrição o ocupante efetivo de cargo público, não apenas em referência à inscrição em concurso, senão também à nomeação (art. 22 do E.F. citado);

c) que o ocupante de cargo, em comissão, ou interino, e o extranumerário-mensalista, ou diarista, poderá ser favorecido com igual isenção se, ao tempo da inscrição em concurso, da nomeação, ou da admissão, contar três anos, pelo menos, de exercício (parágrafo único do art. 22, do E.F. refe.); e

d) que a disposição não alude ao extranumerário contratado, ou ao tarefeiro.

Paralelamente, considere-se :

a) que o E.F. (D.L. 1.713, de 28-10-39) é de data posterior ao D.L. 240, de 4-2-38;

b) que este diploma legal estabeleceu, expressamente, 4 espécies de extranumerários : contratado (art. 8.º), mensalista (art. 16), diarista (art. 27) e tarefeiro (art. 35);

c) que o legislador não poderia ignorar essa explícita distinção, inclusive na exigência dos requisitos para as respectivas admissões; e

d) que a escolha literalmente feita de duas daquelas espécies — mensalista e diarista (parágrafo único do artigo 22, do E.F. cit.), deixa concluir que houve propósito de excluir as duas outras da concessão do favor ali previsto (alínea c, do item 2).

Nestas condições, entende a D.F. :

a) que o ocupante efetivo de cargo público não está sujeito a limite de idade, quer para inscrição em concurso, quer para ser provido em outro cargo;

b) que contando três anos, pelo menos, de exercício poderão gozar dessa isenção o funcionário em comissão, os extranumerários-mensalista e diarista; e

c) que os extranumerários contratados e tarefeiros estão excluídos de concessão dessa natureza, mas que, até a idade limite de permanência no serviço público, 68 anos, poderão ser nomeados para cargo isolado, de provimento efetivo, se ao contrário não dispuser lei específica.

(Parecer-proc. n. 15.704-43, publicado no *Diário Oficial* de 13-12-43, pág. 18.286).

\* \* \*

## ALUGUEL DE CASAS DE PROPRIEDADE DA UNIÃO PELOS SERVIDORES

CDLX

O Ministério da Viação submeteu à consideração do Sr. Presidente da República o entendimento que julga possa ser firmado, no sentido de isentar de pagamento de aluguel todos os servidores residentes em casas de propriedade da União e no local em que a repartição funcione, desde que sejam obrigados, pela natureza das atividades e atribuições, a contínua assistência junto ao serviço que executam.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. :

a) que não é conveniente que, de modo geral seja firmado o entendimento a que se alude, uma vez que o assunto deverá ser resolvido pela regulamentação do artigo 185 do E.F.;

b) que, até que se verifique essa regulamentação, deverá, em cada caso, como se vem procedendo, ser examinada a situação dos interessados, à vista da decisão do Senhor Presidente da República, constante da E.M. 3.341, de 8-12-41, deste Departamento; e

c) que, assim, convém ser aguardada a referida regulamentação do art. 185 do E.F.

(Exposição de motivos 3.624, de 25-11-43, publicada no *D. O.* de 22-12-43, pág. 18.773).



## APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIO-DIARISTA

CDLXI

Em consulta sobre aposentadoria de extranumerário-diarista, o D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

"De acordo com entendimento reiteradamente firmado, os diaristas, quando julgados inválidos para o serviço público, deverão ser, desde logo, aposentados.

E se, para esse fim, forem afastados das respectivas funções, não poderão perceber, durante esse afastamento, qualquer salário.

(Despacho-proc. n. 19.037-43, publicado no *Diário Oficial* de 7-12-43, pág. 17.950).

\* \* \*

## AMPLITUDE DA CONCESSÃO DO SALÁRIO-FAMÍLIA

CDLXII

Atendendo a uma consulta sobre concessão de salário-família, esclareceu o D.A.S.P.:

"Na forma do entendimento firmado pelo D.A.S.P. no processo n. 20.711-43, publicado no *D. O.* de 23-12-43, "não se deve excluir do benefício do salário-família o servidor ou inativo que realmente contribue para a manutenção ou educação do dependente, qualquer que seja a renda deste último".

No caso de suspeita de falsa declaração, seria conveniente ainda de acordo com o referido entendimento — que a autoridade concedente procedesse a uma investigação preliminar e denegasse o salário-família caso se positivasse a falsidade, sem prejuízo das sanções previstas em lei."

(Despacho-proc. 20.988-43, publicado no *Diário Oficial* de 5-1-43, pág. 151).

\* \* \*

## NÃO PODE HAVER READMISSÃO DE EX-FUNCIONÁRIO INTERINO

CDLXIII

Despacho do D.A.S.P. em pedido de readmissão:

"Ocupante interino de cargo público que, convocado para prestação de serviço militar, não puder satisfazer às exigências estabelecidas para o concurso em que, na forma da lei, foi inscrito *ex-officio*, deverá ser exonerado, conforme estabelece o § 5.º, do art. 17 do Estatuto dos Funcionários.

Esta é a situação do interessado que deixou de satisfazer às exigências do concurso em que foi inscrito *ex-officio*.

Não poderá ser o mesmo readmitido, uma vez que não pode haver readmissão de ex-ocupante de cargo exercido em caráter interino.

Além disso, o concurso para a carreira em que pretende ingressar, interinamente, está se processando e, de acordo com o § 7.º do artigo 17, do citado Estatuto, *verbis*:

"Após o encerramento das inscrições do concurso não serão feitas nomeações em caráter interino".

Há, ainda, a examinar a situação do interessado que se acha convocado para o serviço militar, e, assim, na forma da Circular 14-42 da Secretaria da Presidência da República, não poderá ser nomeado em caráter interino.

(Despacho-proc. 21.325-43, publicado no *Diário Oficial* de 8-1-43, pág. 377).

\* \* \*

## FUNCIONÁRIO MUNICIPAL APOSENTADO NÃO PODE SER NOMEADO INTERINAMENTE PARA CARGO FEDERAL

CDLXIV

Consultado sobre a possibilidade de funcionário aposentado, municipal, ser nomeado, em caráter interino, para cargo federal, esclareceu o D.A.S.P.:

"A espécie é disciplinada pelo respectivo Estatuto, e, na falta deste, pelo decreto-lei n. 3.070, de 20-2-41, que estabeleceu normas aplicáveis pelos Estados e Municípios ao pessoal a seu serviço.

Por força dessa legislação, o aposentado somente pode exercer cargo em comissão, e isto mesmo precedendo licença do Prefeito Municipal (arts. 42 e 44 do decreto-lei número 3.070-41), neste caso.

E da infringência desses dispositivos legais decorrerá acumulação de cargos, vedada pela Constituição (art. 159) e pela lei (item II, parágrafo único do art. 39 do decreto-lei n. 3.070 citado; decreto-lei n. 24 de 29 de novembro de 1937)".

(Despacho-proc. 19.123-43, publicado no *Diário Oficial* de 13-12-43, pág. 18.286).

\* \* \*

## FUNCIONÁRIO PÚBLICO NÃO PODE TER INGERÊNCIA NOS NEGÓCIOS DE SOCIEDADE COMERCIAL

CDLXV

Atendendo a uma consulta sobre a situação de um funcionário federal, o D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

O E.F. veda ao funcionário o exercício do comércio e, ainda, ter parte em sociedade comercial, exceto como acionista, quotista, ou comanditário (item VI do art. 226).

Mas, na forma da lei, não pode o comanditário ter ingerência nos negócios da firma a que prestou seu capital. E a violação desse mandamento legal torna-o sócio solidário, qualidade em que não pode participar de sociedade daquela natureza.

Esta é a acusação que pesa sobre um professor catedrático da Faculdade Nacional de Medicina, revelada em processo estranho ao assunto.



Impõe-se, pois, a instauração de novo inquérito em que, sob trâmites regulares, se apurem êsses fatos, com o objetivo de fixar as responsabilidades emergentes.

Para êsse fim, o processo foi restituído ao Ministério da Educação e Saúde.

(Despacho-proc. n. 19.456-43, publicado no *Diário Oficial* de 13-12-43, pág. 18.286).

\* \* \*

## DATA DE VERIFICAÇÃO DE VAGA DE EXTRANUMÉRARIO-MENSALISTA

CDLXVI

À propósito, foi expedida a seguinte :

CIRCULAR DF/41-A, DE 4-12-43

Aos órgãos de pessoal dos Ministérios e da Presidência da República,

Senhor diretor — Esta D.F., tendo verificado que algumas repartições propõem ou efetuam admissão de extranumerário-mensalista antes da abertura da respectiva vaga, esclarece que esta só se verifica na data do falecimento do ocupante da função ou da publicação do ato que dispensar, transferir, aposentar, conceder melhoria ou admitir o mensalista em outra S.F.

(Publicada no *D. O.* de 13-12-43, pág. 18.286).

\* \* \*

## PROPOSTA DE DISPENSA DO PERÍODO DE CARÊNCIA PARA APOSENTADORIA DE EXTRANUMÉRARIOS

CDLXVII

Nota DF/309, de 11-12-43, ao Sr. presidente do D.A.S.P. — Êste Departamento, no seu parecer n. 4.162, de 12 de novembro de 1943, aprovado pelo Sr. Presidente da República, opinou por que fôsse concedida aposentadoria a um extranumerário atacado de tuberculose pulmonar, na forma da alínea *d*, do art. 2.º do decreto-lei n. 3.768, de 1941, embora não tivesse o interessado o período de carência por lei determinado, sugerindo, para tanto, a expedição do decreto-lei especial.

2. Tal medida foi aprovada pelo Sr. Presidente da República e consubstanciada pelo decreto-lei n. 6.017, de 22-11-43.

3. Acham-se nesta D.F. vários processos sôbre situação análoga. E', pois, de todo oportuno estudar-se, definitivamente e de modo geral, o assunto, desde que, por razões várias, não comporta medidas de exceção o tratamento do servidores públicos.

4. Acontece que o Estatuto dos Funcionários, nos seus artigos 200 e 201, dá igual tratamento aos funcionários atacados de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia, e aos invalidados em

acidente ou por doença profissional, quando lhes concede aposentadoria com vencimento ou remuneração.

5. O decreto-lei n. 3.768, de 28-10-41, ao estabelecer condições de aposentadoria para extranumerários, determina que, à exceção do invalidado por acidente ou doença profissional — que terá sua aposentadoria independentemente de limite de tempo no serviço — a aposentadoria dar-se-á satisfeito o prazo de carência de três anos.

6. Ora, no entender desta D.F., assim como os funcionários têm igual tratamento quando invalidados por acidente ou doença profissional e quando atacados das doenças mencionadas, aos extranumerários deveria ser extensivo idêntico regime, nos mesmos casos.

7. Significa isso que para aposentadoria dos extranumerários, atacados de tuberculose ativa, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia ou alienação mental, seria justo que se dispensasse o período de carência.

8. Com a organização centralizada a que obedecem, hoje, as inspeções de saúde e a que estão sujeitos, também, os extranumerários, a concorrência daquelas doenças só se poderá verificar após o ingresso no serviço público, não sendo justo que o Estado, em tais casos, desampare seus servidores, condicionando a prazo certo a concessão do benefício de aposentadoria.

9. A efetivação da medida ora proposta — a cessação do prazo de carência para aposentadoria no caso das referidas doenças — depende de expedição de lei.

10. Nestas condições, esta D.F. tem a honra de sugerir a V. Excia. que, após estudos da Divisão competente, seja expedido o diploma necessário, ao mesmo tempo que solicita autorização para paralisar o andamento dos processos desta natureza, até decisão final do assunto, afim de evitar falta de equanimidade que se consubstancia, não só no precedente já apontado, como na divergência do regime a que estariam sujeitos os aposentados na conformidade da legislação atual, se dentro em breve ela fôr modificada, conforme se propõe.

(Publicada no *D. O.* de 15-12-43, pág. 18.413).

\* \* \*

## FACILITADA A APOSENTADORIA DE EXTRANUMÉRARIOS

CDLXVIII

O Ministério da Aeronáutica propôs que se alterasse o § 1.º do art. 2.º do decreto-lei n. 3.768, de 28-10-41, para o efeito de se dispensar o período de carência na aposentadoria dos extranumerários atacados de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de se locomoverem.

Essa concessão a lei já fez em relação aos extranumerários invalidados em consequência de acidente ocorrido no desempenho de suas funções ou de doença profissional. O que o Ministério pretende é dar o mesmo tratamento aos que se invalidam em consequência das referidas moléstias.



O D.A.S.P. observa que, em relação aos funcionários, a lei coloca em pé de igualdade os invalidados por acidente de trabalho ou doença profissional e aqueles cuja invalidez decorre de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de locomoção.

Parece razoável que se adote a mesma orientação quanto aos extranumerários, dispensando-se, em todos esses casos, o período de carência.

Assim, o Departamento é de parecer que merece aceitação a proposta do Ministério da Aeronáutica e nesse sentido elaborou projeto de decreto-lei, que, aprovado pelo Senhor Presidente da República, tomou o n. 6.193, de 10-1-44.

(Exposição de motivos 4.053, de 31-12-43, publicada no D. O. de 12-1-44, pág. 577).

## MILITARES, OCUPANTES DE CARGOS PÚBLICOS CIVIS, TÊM DIREITO AO SALÁRIO-FAMÍLIA

CDLXIX

Consultado sobre se os militares, ocupantes de cargos públicos civis, têm direito à percepção do salário-família, esclareceu o D.A.S.P. :

"Em face dos motivos que determinaram a instituição do regime do salário-família para os servidores civis da União, entende esta D.F., como também pareceu a esse Serviço, que ambos os diretores, a que se faz referência, têm direito ao aludido salário, desde que percebam os vencimentos dos cargos que ocupam nesse Departamento."

(Despacho-proc. 20.157-43, publicado no *Diário Oficial* de 24-12-43, pág. 18.886).

## APERFEIÇOAMENTO

### *A quem compete treinar ?*

Apesar de sua curta existência de dois anos e cinco meses, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. já conta com uma apreciável fôlha de serviços prestados à administração.

Tratado com um setor especializado, cujos conhecedores são ainda em número muito reduzido, tornou-se-lhe imprescindível definir com precisão o problema que iria atacar, elaborar o seu programa de ação e demarcar, com cuidado, a área da sua influência.

As necessidades de treinamento que se fazem sentir nas diversas camadas da nossa administração apresentam tal vulto, que se torna praticamente impossível a um órgão central, afastado dos órgãos de execução, pretender resolver, por si só, o problema em todos os seus aspectos.

E' fora de dúvida que, para produzir resultados satisfatórios, o treinamento deve ser realizado o mais próximo possível dos órgãos de linha. Evidentemente, ninguém poderá ajuizar melhor das deficiências funcionais de um servidor, ou de um grupo de servidores, do que o seu chefe imediato. O bom êxito de um setor de trabalho depende, *maxima pars*, do grau de eficiência dos elementos individuais que ali exercem suas atividades; sendo o supervisor o responsável mais direto pela produção, deve êle estar permanentemente preo-

cupado com o desenvolvimento das aptidões dos homens que trabalham sob suas ordens. "Nenhum individuo pode participar de qualquer atividade — diz ERIC A. NICOL (*"Management is Training"*) — sem formar hábitos, sem desenvolver suas aptidões, sua resistência, seus conhecimentos. O resultado será bom, se êle fôr bem orientado; e essa orientação somente poderá ser prestada pela pessoa diretamente responsável pela atividade".

Infelizmente, esta filosofia ainda não se difundiu suficientemente entre os nossos administradores. Muitos dêles assumem uma atitude de absoluto descaso pelo aperfeiçoamento dos seus subordinados, por julgá-lo dá competência exclusiva da D.A. do D.A.S.P.

No entanto, as necessidades de treinamento das diversas repartições são tantas, e tão variadas, que um órgão central, embora as esteja analisando e atacando constantemente, não poderá descobri-las a tódas de uma vez, ou mesmo, se o fizesse, teria que estabelecer um sistema de prioridades para satisfazer primeiramente às mais urgentes. O supervisor, ao contrário, estará sentindo com bastante exatidão as deficiências existentes, podendo atacá-las de modo muito mais direto. E' a êle, portanto, que compete treinar.



Essa tese é praticamente vitoriosa, tanto na indústria como na administração pública norte-americana, onde o bom supervisor é aquele que, ao invés de assumir uma atitude militar de comando, procura ser um instrutor e orientador do seu pessoal. Chefiar não deve, evidentemente, consistir apenas em dar ordens; consiste também em fornecer aos subordinados os recursos para cumprí-las.

Na opinião de muitos chefes, o treinamento constitui, unicamente, uma perda inútil de tempo. Não lhes parecerá, por exemplo, razoável sacrificar meia hora ensinando um empregado a executar uma tarefa. Aceitarão, no entanto, como inevitáveis, muitas deficiências dos seus subordinados que os obrigarão, freqüentemente, a refazer por completo os trabalhos apresentados. O tempo perdido aqui é, via de regra, consideravelmente mais longo do que o que ele poderia ter gasto em ministrar aos empregados ensinamentos sobre a maneira correta de operar.

Em "*Training New Supervisors in the Skill of Leadership*", artigo publicado em "*Personnel*", janeiro de 1943, WALTER DIETZ inclui, entre as qualidades indispensáveis ao supervisor, tanto a capacidade para dirigir como para instruir ("skill in leading" e "skill in instructing"). A primeira envolve a capacidade de compreender os indivíduos, de medir as situações e de lidar com pessoas; a segunda, a capacidade para abreviar o período de treinamento pela divisão do trabalho em operações simples, para instruir, para tornar receptivo o empregado, para o experimentar no trabalho e acompanhar os resultados. As demais qualidades seriam, na opinião de DIETZ, o conhecimento do próprio trabalho, a noção das responsabilidades e a habilidade para planejar.

Embora aceitemos a filosofia de que, para obter resultados, o treinamento deve ser efetuado no próprio serviço em que está lotado o indivíduo, não podemos deixar de compreender que, em grande número de casos, o treinamento ministrado pelos supervisores seja ineficiente, e isso porque, apesar de identificados com os trabalhos de suas repartições, não o estão com as maneiras de treinar. Devem, nesse caso, se socorrer da experiência do órgão central de aperfeiçoamento, que lhes prestará assistência técnica e conselho, ajudando-os, assim, a desenvolver a eficiência e o moral dos seus subordinados.

Muitos técnicos afirmam que, mesmo que o treinamento seja ministrado por um órgão especializado, a responsabilidade continua com os administradores, pois esse treinamento é apenas um serviço prestado à sua repartição. Outros são de opinião que essa responsabilidade e o controle das atividades de treinamento devem ser transferidas a uma agência central. O que nos parece acertado é deixar o órgão central incumbido de elaborar a política geral de aperfeiçoamento que vai ser seguida, de atender às necessidades comuns a diversas repartições (como é o caso do treinamento do pessoal dos órgãos de administração geral), de orientar e prestar assistência técnica não só aos supervisores que para ele apelarem, mas também aos órgãos de treinamento que aos poucos deverão surgir nos diversos ministérios, e, finalmente, de controlar os diversos programas de aperfeiçoamento que forem postos em prática, em qualquer setor da administração federal, com o intuito de verificar, não só que se está procedendo a uma útil e profícua aplicação de dinheiro público, mas também que estão sendo empregados os métodos mais adequados para cada caso.

## ***Ultima reunião mensal de 1943***

### ***"Alguns aspectos do problema da direção de serviços"***

Encerrando a série de reuniões mensais de 1943, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. realizou, em 29 de dezembro p.p., sua habitual sessão de estudo e debate de assuntos de administração pública de interesse geral.

Foi confiada ao Sr. Wagner Estelita Campos, chefe da Secção de Coordenação da D.C. daquele Departamento, a tarefa de desenvolver o assunto-tema de reunião. S.S. discorreu sobre "Alguns aspectos do problema da direção de serviços" e é o seguinte o teor de sua conferência:



"Há cêrca de 3 anos, quando da tese com que me apresentei ao concurso para Técnico de Administração, tive oportunidade de focalizar, como um dos problemas principais da reforma administrativa brasileira, a necessidade de sua propaganda bem orientada, afim de que pudesse a mesma ser compreendida e aceita, pelos servidores e pelo público em geral.

O pequeno lapso de tempo decorrido desde então reforçou-me a convicção de que, ao lado daquele e, naturalmente, de tantos outros problemas, destaca-se, exigindo cuidados iguais, o da direção de serviços. Porque é óbvio que os resultados serão precários se, de par com as medidas que visam a racionalização da máquina administrativa, não se encarar, corajosamente, o problema da direção dos vários setores em que ela atua.

Não é meu intuito, nos escassos 30 minutos reservados à palestra, formular e defender uma tese, nem equacionar o problema, em seu conjunto. Nem seria, êsse, um intuito exequível, em tais circunstâncias. Desejo, tão somente, na conformidade mesma do título, abordar "alguns aspectos" do assunto.

Muita coisa, do que se vai dizer, parecerá banalidade, truismo. Não obstante, tudo isso poderá ter a sua utilidade, até mesmo porque o fracasso de muitos chefes talvez se explique exatamente pela sua incapacidade em demorar a atenção e o pensamento em coisas aparentemente pequenas, em verdades de todo dia, que, no entretanto, se melhor observadas e submetidas a um estudo sistematizado, influiriam consideravelmente na conduta pessoal de tais chefes.

Também não me escapou a circunstância da experiência relativamente curta do palestrador, para o trato do assunto. Isso, porém, embora constituindo sempre uma advertência a mim próprio, não significou um desestímulo total, precisamente porque procurei uma compensação no estudo intenso da matéria, estudo a que, aliás, fui de certo modo obrigado, em virtude da designação para lecionar, êste ano, o curso de "Supervisão e Gerência de Serviços", dos Cursos de Administração do D.A.S.P. Por outro lado, o Curso me proporcionou a oportunidade de auscultar a experiência e as reações de algumas dezenas de alunos, relativamente ao problema em foco.

Assim foi, por exemplo, que, quando do estudo das "qualidades do chefe", de um lado, e, de outro, das "características do mau chefe", solicitei a colaboração que poderia ser proveitosamente prestada pela observação dos alunos. No primeiro caso, foi-lhes solicitado que apresentassem uma lista de 15 das qualidades de chefia, indicadas pela experiência de trabalho pessoal de cada um; no segundo, que, semelhantemente, alinhasssem as principais características do mau chefe. O resultado foi o seguinte:

*Qualidades de chefia* (Foram apresentadas 67 listas):  
 1 — Inteligência-61; 2 — Energia física e nervosa-60;  
 3 — Integridade moral-48; 4 — Equidade-45; 5 — Iniciativa-43; 6 — Capacidade técnica-41; 7 — Cultura geral-41; 8 — Lealdade-40; 9 — Cordialidade e afeição-39;  
 10 — Entusiasmo-36; 11 — Capacidade administrativa-34;  
 12 — Auto-confiança-29; 13 — Bom humor-28; 14 — Conhecimento da natureza humana-27; 15 — Energia-27;  
 16 — Decisão-25; 17 — Coragem-24; 18 — Vontade refletida e firme-23; 19 — Sentimento do dever-23; 20 —

Cuidado com o interesse geral-23; 21 — Habilidade educativa-20; 22 — Auto-domínio-20; 23 — Coragem das responsabilidades-20; 24 — Personalidade-19; 25 — Senso de determinação e direção-17; 26 — Respeito pela personalidade alheia-15; 27 — Modéstia-15; 28 — Capacidade de inspirar confiança-14; 29 — Noções gerais sobre as funções essenciais do órgão-13; 30 — Sinceridade-11; 31 — Fé-11; 32 — Otimismo-10; 33 — Tato-10. E muitas outras com menos de 10 indicações.

*Características do mau chefe* (51 alunos fizeram indicações): 1 — Parcialidade, favoritismo-37; 2 — Rispidez, mau humor-35; 3 — Tendência autocrática (abrangendo: autoritarismo, intransigência, intolerância, arbitrariedade, etc.)-31; 4 — Deslealdade, falsidade-31; 5 — Saúde deficiente-29; 6 — Incompetência (desconhecimento do serviço)-27; 7 — Desinteresse, desânimo, falta de entusiasmo e fé-24; 8 — Vaidade, presunção, exibicionismo-21; 9 — Inacessibilidade, falta de espírito de cooperação-20; 10 — Displicência, indolência-19; 11 — Indecisão, falta de auto-confiança-19; 12 — Medo, pusilanidade-16; 13 — Falta de cultura geral-16; 14 — Falta de caráter-15; 15 — Horror à responsabilidade-15; 16 — Incapacidade de manter a disciplina, falta de energia, bondade excessiva-15; 17 — Inconsistência, incoerência-13; 18 — Falta de inteligência, curteza de vistas-13; 19 — Inveja dos subordinados-12; 20 — Ausência de noção de responsabilidade-11; 21 — Impaciência, falta de auto-contrôle-11; 22 — Pessimismo-11; 23 — Desconfiança nos subordinados, incapacidade em delegar autoridade-11; 24 — Incapacidade administrativa-10; 25 — Falta de compostura, linguagem de "gíria"-10; 26 — Não reconhecer valor nos subordinados-10; 27 — Desatenção à dignidade alheia-10. E também muitas outras, com menos de 10 indicações.

A iniciativa foi, sobretudo, inspirada no ensinamento dos vários autores de que, a respeito de qualidades de chefia, qualquer lista é sempre arbitrária. Essa arbitrariedade seria, portanto, até certo ponto atenuada por aquela miniatura de inquérito (o qual, aliás, poderá ser tentado numa escala mais vasta) sem embargo do tamanho limitado da "amostra". De qualquer forma, êle canalizou impressões e opiniões diversamente influenciadas pelos fatores, idade, sexo, posição social, natureza e ambiente de trabalho etc.

Também não seria esta a oportunidade para entrar, a fundo, na apreciação conjunta dos elementos fornecidos pelos alunos. Algumas conclusões gerais, entretanto, podem ser tiradas. A primeira, por exemplo, é a de que a consideração, quer das qualidades positivas apontadas, quer das características negativas, sugere a oportunidade de se acentuar, entre nós, a importância da distinção entre "direção autocrática" e "direção democrática", ou, no dizer de Ordway Tead, entre "dirigir" e "comandar", ou ainda, como ensina Pigors, entre "liderança" e "domínio".

Vejamos, assim, algumas considerações sugeridas por aquela distinção fundamental entre direção autocrática e direção democrática, entre "to boss" e "to lead". Por uma questão de honestidade intelectual, consigne-se desde logo que essas considerações se inspiraram, em grande parte, no estudo que sobretudo três autores dedicaram ao assunto: Tead, Pigors e Stockberger.

Para o último, a direção administrativa, do tipo democrático, é uma "maneira de viver e trabalhar, em coope-



ração com seres humanos, que pensam e sentem". A direção será democrática somente, e na medida em que proporcionar e manter oportunidade para o exercício da iniciativa individual, sujeita, unicamente, àquelas disciplinas e restrições que devem ser impostas para preservar a liberdade do desenvolvimento individual.

Para Tead, o comando é um exercício de poder "sobre" as pessoas. A liderança, por outro lado, interessa-se, precipuamente, no modo por que as pessoas podem ser levadas a trabalhar em conjunto, para a eficiente e feliz consecução de um objetivo comum. Implica, assim, no uso e na criação de poder "com" as pessoas. O chefe autocrata, portanto, interessa-se apenas pelo resultado, enquanto o democrata preocupa-se, igualmente, com o processo pelo qual o resultado é atingido. Aquêlê colocará fãcilmente o bem estar da organização à frente do bem estar dos seus membros; êste, porque conhece a natureza humana, envidará esforços para que o bem estar da organização e de seus membros sejam uma e mesma coisa. Uns dirigem as organizações subordinando os indivíduos a fins organizados; outros guiam e desenvolvem os indivíduos de tal forma que, participando da formação daquelas finalidades, também possam participar de sua realização.

Para Pigors, a solidariedade de propósitos, característica da liderança, é substituída, no domínio, por um mero nexo de comando e obediência. O líder acha-se imbuído de uma grande fé na natureza humana; no dominador, há uma desconfiança intrínseca dos seus subordinados; quanto mais aptos e inteligentes êstes se revelem, tanto mais êle os receará, como possíveis rivais, e tanto mais cuidadosamente planejará controlar a sua influência.

Assim, portanto, o chefe autocrata, ao invés de unir-se aos seus subordinados e procurar a "fonte geradora do poder" na libertação e direção da energia humana para uma causa comum, preocupa-se em impor-lhes a sua vontade; ao invés de "dirigí-los", limita-se a "usá-los", como simples armas ou meros instrumentos de ação. Sua autoridade apoia-se mais na habilidade em compelir a obediência dos subordinados, que na capacidade em aliciar-lhes a cooperação voluntária e a simpatia. Enquanto o autocrata somente sabe pensar em termos das relações usuais entre "senhor e servidores", o democrata alicerça suas relações numa profundidade de entendimento e numa comunhão de idéias, entre êle e os subordinados.

Enquanto êste dirige e educa, aquêlê simplesmente "manipula" e "manobra"; onde um solicita e estimula, focalizando um objetivo comum, o outro comanda e ordena, usando os subordinados como simples meios à consecução dos seus fins. Aquêlê está sempre disposto a explicar as suas ações, porque sabe que essa explicação atende aos interesses dos subordinados e da causa comum; além do mais, basta-lhe, para justificar a sua política, um apêlo aos fatos; êste, pelo contrário, insiste na obediência cega, como uma demonstração da submissão completa dos subordinados à sua vontade; qualquer crítica, qualquer indagação, lhe parecerá insolente e perigosa; aquêlê busca uma obediência consentida; êste, uma obediência imposta.

Se possível fôsse estabelecer uma distinção, fundamentalmente característica, entre uma e outra forma de dirigir, talvez se pudesse dizer que a tendência intrínseca da direção democrática é libertar e dirigir a energia humana, en-

quanto a da direção autocrática é transformar as pessoas em simples peças de uma "rotina", sujeitas a um sistema de controle qualquer.

Ainda para Pigors, outra característica do "dominador" é limitar a liberdade de ação dos seus subordinados por meio de normas e regras estritas e minuciosas, e de uma insistência constante na disciplina e na obediência ao pé da letra. Procura-se atingir, assim, uma "similaridade imposta", baseada antes na uniformidade de ação que na unidade de objetivos. E' interessante notar, observa o mesmo autor, a dependência, em que se encontra o dominador, da adulação que recebe dos seus subordinados; a expressão contínua da admiração dêstes é-lhe tão necessária quanto uma droga a que se tivesse viciado. A bajulação é, para êle, o que causa comum é para o líder; sem ela, sentiria esvaír-se a sua autoridade, e começaria a perder a confiança em si próprio.

O chefe democrata, em sua melhor expressão, não se preocupa em tornar-se "necessário"; ao contrário, êle dirige de forma a focalizar a pessoa dos subordinados, ajudando-os a desenvolver, no máximo, sua capacidade. O autocrata, ao revés, objetiva manter os subordinados numa dependência constante, pois a sua posição somente estará garantida, na proporção em que souber jungir os outros à sua vontade.

Conforme acentua Pigors, nota-se uma modificação na atitude dos homens de negócio americanos para com o seu empregado. O último já não é mais encarado como simples unidade de trabalho, susceptível de treinamento com um mínimo de dispêndio de tempo e energia, para o desempenho de uma parte definida na maquinária industrial. Êle começa a ser olhado como um ser humano. Os homens de negócio mais esclarecidos demonstram um crescente respeito pela personalidade do trabalhador e cessam de manipulá-lo como uma máquina. Conseqüentemente, os trabalhadores começam a participar da empresa industrial como indivíduos, e como tais são tratados.

Muitos dos que me ouvem terão lido dois artigos interessantes, publicados pela revista "Seleções do Reader's Digest" e bastante expressivos dessa tendência: o 1.º da autoria de F.J. Taylor, intitulado "Empregados com voz na gerência", número de julho, e o segundo, "Operários e patrões unidos na produção", número de agosto, da autoria de Stuart Chase. O primeiro focaliza a atitude democrática de um jovem presidente da *United Air Lines*, que, de tal forma se uniu aos seus subordinados para a consecução de um objetivo comum, de tal maneira procurou utilizar-se da "obtenção de sugestões" como método de dirigir, que, certa vez, foi surpreendido com a entrada, em seu gabinete, de dois empregados da companhia que lhe vinham dizer simplesmente o seguinte: "sabedores de ter havido grandes baixas nos negócios, tomaram a iniciativa de sondar o pessoal da companhia, tendo todos concordado em propor uma redução voluntária de dez por cento, nos salários, para ajudar o presidente a *consertar as coisas*". Êste, refeito do espanto, não concordou, entretanto, com a proposta, dizendo: "Um corte de dez por cento nos ordenados daria uma economia de trezentos mil *dollars* anuais; aposto que poderemos economizar mais que isto cortando certos desperdícios".

O segundo artigo, de Stuart Chase, a propósito dos "Conselhos de Produção de Operários e Patrões", ilustra, eloqüentemente, a afirmação de que uma das características



da direção democrática é a libertação e orientação da energia humana para um objetivo comum. Basta que se reproduza êste ligeiro trecho do referido artigo: "Desde que se implantou a era industrial, diz Stuart Chase, essas energias latentes do operário vinham sendo abafadas, nos "negros engenhos do Diabo" (como os chamou William Blake), com incalculável prejuízo para a civilização. Hoje, porém, nas fábricas onde os conselhos de produção meteram de verdade ombros ao trabalho, estão-se lentamente reconhecendo e explorando grandes e ricas minas de esforço humano. Que torrentes de riqueza — espiritual e material — não dariam elas à indústria, aos operários, à nação inteira, se fôsse possível libertá-las por completo!"

Ainda mais uma característica — e uma só, para que o assunto não tome todo o tempo da palestra — do chefe autocrata: a inacessibilidade. Chefes há que procuram, como vulgarmente se diz "colocar distância" entre si e seus subordinados; jamais os põem "à vontade" para o trato diário dos trabalhos ou para uma livre e franca permuta de idéias. Tais chefes julgam, erradamente, que a aproximação cordial com os subordinados lhes diminua, de qualquer forma, a autoridade. E o chefe que se mostra receoso de ser cordial revela, em última análise, diz Tead, o receio mesmo da tarefa de dirigir, tal como deve ser entendida. Verdade que essa característica nem sempre traduz, apenas, uma tendência autocrática. Porque ela pode constituir, muitas vezes, uma espécie de defesa do chefe incompetente, que se julga incapaz de enfrentar, com os subordinados, a discussão dos assuntos de serviço.

Após êsse aspecto fundamental da distinção entre direção autocrática e direção democrática, não será, talvez, inoportuno, focalizar o conceito errôneo que muitos chefes formam da delicada função de dirigir. Dirigir não significa, apenas, "distribuir serviço", "fazer com que outros trabalhem", "determinar tarefas e marcar prazos para sua execução" etc. Dirigir não é, apenas, "movimentar um grupo de trabalho", agitar-se, desordenadamente, numa aparência de dinamismo que não significa, entretanto, mais que uma demonstração daquela "instabilidade emotiva" que, para Tead, constitui um dos "perigos" da chefia. Dirigir, é óbvio, sobre requerer aquela identidade de aspirações com o grupo e com a causa comum — até aqui focalizada — requer também previsão, organização, coordenação, controle, capacidade administrativa, enfim. Dirigir requer, entre outras coisas, integridade moral, vigor intelectual, decisão, entusiasmo, espírito de equidade, habilidade educativa, fé nos objetivos do grupo e na capacidade dos subordinados, respeito pela personalidade alheia. Dirigir requer capacidade técnica, conhecimento das atividades que definem as finalidades de um grupo de trabalho. Claro que uma simples palestra também não poderia se abalar ao exame de tôdas essas e outras qualidades necessárias a um chefe. Mas não serão igualmente demais algumas considerações em torno da capacidade técnica que distingue, obviamente, um bom chefe.

O chefe que persiste em querer dirigir sem um conhecimento seguro das atividades precípuas do seu grupo de trabalho, dificilmente conseguirá duas condições básicas: a estima e o respeito dos seus subordinados. O chefe que "dirige" tateando, inseguro em seus conhecimentos, incapaz de emprestar à marcha dos trabalhos o cunho da sua orientação técnica, sem a noção plena dos objetivos do

grupo, confiante apenas na autoridade decorrente de um texto da lei ou regulamento, e sem a autoridade que decorre de sua própria competência, terá que ser positivamente, não um mau, mas um péssimo chefe. Porque dirigir não é apenas endossar ou apresentar trabalho alheio, através de uma incapacidade manifesta em traçar as linhas gerais e, conforme o caso, orientar a execução dêsse mesmo trabalho.

Cabe, aqui, mais uma observação interessante de Pigors: "muitos homens, diz êle, construíram uma reputação de talento e habilidade ou atingiram renome, na estreita dependência do trabalho de outros, ajudados, talvez, por um senso feliz de suas próprias deficiências e uma aparência atraente".

Mas se é óbvio que o chefe deve, perante o seu grupo de trabalho, dar provas constantes de uma indiscutível competência, como um dos imprescindíveis fatores que condicionam o moral do mesmo grupo, não é menos verdade que, em tôda e qualquer oportunidade, êle se deve revelar senhor dos assuntos a seu cargo e conhecedor seguro, sobretudo, dos objetivos fundamentais do seu setor de trabalho. Aqui, neste mesmo recinto, tivemos oportunidade, poucos meses atrás, de assistir a um episódio muito expressivo, a êsse respeito. O professor Benedicto Silva, discorrendo, com a segurança de sempre, sobre "Planejamento da atividade governamental", teceu considerações que focalizavam, de qualquer forma, a posição dos D.A.S.P. na estrutura governamental. O presidente do D.A.S.P., presente à reunião, vendo focalizadas as atividades do setor que dirige, interveio nos debates, solicitou esclarecimentos, manifestou seu pensamento, revelou, enfim, que "vive" os objetivos do seu Departamento, conhece-lhe as finalidades básicas, acompanha de perto sua evolução.

Noutra ocasião, ainda em palestra promovida pela D.A., embora de caráter interno, discorria o meu brilhante colega Celso de Magalhães sobre "psicologia didática", com particular referência aos Cursos de Administração do D.A.S.P. O meu debatedor de hoje, Dr. Jubé Junior, diretor dos Cursos, então presente, também não fez esperar a manifestação oportuna de sua opinião. Fez uma rápida análise do problema, demonstrou porque endossava as considerações do palestrador, e, o que é principal, mostrou como encarava o assunto no desempenho de suas funções de Diretor dos Cursos.

Infelizmente, porém, não são raros os casos de chefes que assistem imperturbavelmente, sem uma manifestação qualquer, revelando uma dolorosa incapacidade, às vezes até mesmo com uma fisionomia de evidente incompreensão, debaterem-se os objetivos fundamentais do grupo que dirigem. Isso, sobre agravar o maléfico ceticismo dos subordinados — que não encontram, assim, no chefe, o legítimo representante da causa a que servem — ainda contribue, também, para criar, ou agravar, o desânimo de terceiros.

Mais um aspecto, e êste agora decorrente do último apontado: o das relações entre o chefe e seus auxiliares imediatos, ou intermediários entre êle e os subordinados. De maneira geral, Tead aconselha que o assistente imediato do chefe, em suas relações para com o mesmo, deve observar as seguintes normas: a) ter confiança e fé no chefe; b) servir de intérprete, do chefe para com a organização, e vice-versa; c) economizar o tempo e a energia do chefe. Evidente, no entretanto, que a observância de tais normas se tornará extremamente difícil, quando o chefe é notória-



mente incapaz. Ainda Tead focaliza o angustioso problema do auxiliar imediato que sabe possuir melhores qualificações que o seu chefe. E aponta, neste sentido, um comentário muito familiar "que, depois de focalizar as circunstâncias de ordem pessoal que elevam o chefe incapaz ao seu posto, termina, quase sempre, por concluir mais ou menos assim: "Jack Bates, o seu assistente, é quem executa todo o trabalho".

Como devem proceder, pergunta Tead, todos os Jack Bates do mundo, com relação a seus chefes? Devem suprir e ocultar as suas deficiências? Ou devem fingir que as ignoram? Devem apelar para que os subordinados se mantenham leais a tais chefes? Devem permanecer "na sombra" e permitir que o chefe "nominal" obtenha todas as honras? São perguntas incontestavelmente difíceis de serem respondidas, a menos que se considerasse cada caso concreto. De qualquer forma, o que se quer acentuar aqui é o caráter crucial do problema. Porque a lealdade, em tais circunstâncias, solicita demasiado da natureza humana.

Tead aconselha, que, quando a incompetência do chefe é demasiado notória, e as suas conseqüências demasiado perniciosas à organização, seu assistente deve expor os fatos, franca e serenamente, às autoridades superiores. Mas é ele mesmo quem assegura, depois do conselho, ser essa atitude "sempre arriscada"... O que se pode concluir, em última análise, é que o acerto das relações do assistente para com o chefe depende deste, em grande parte. Como conclue o autor acima citado. "Se o chefe está agindo como deve, se está adotando uma atitude educativa para com o seu assistente e não se mostra obsecado pelo orgulho do lugar, estará apto a facilitar qualquer ajustamento pessoal exigido pela situação".

Outro aspecto, de indiscutível importância no problema, é o da delegação de autoridade, inerente à própria natureza das relações que naturalmente se estabelecem entre superior e subordinado. Onde quer que o objetivo do grupo exija o esforço organizado de mais de uma pessoa, haverá "direção", com a sua respectiva delegação de autoridade.

O exercício da delegação de autoridade pelo chefe capacita-nos, dizem Mooney e Reiley, a identificar três tipos diferentes: o primeiro é o do pretense chefe, que sempre julga demasiado fácil delegar a sua própria autoridade. Tal chefe gostaria, se possível, de delegar a sua própria responsabilidade e, freqüentemente, julga poder fazê-lo. A principal característica desse tipo é uma repulsa intrínseca pela responsabilidade, e as obrigações que dela decorrem.

O chefe do segundo tipo também julga simples delegar autoridade e mostra-se disposto a fazê-lo, sempre que percebe a sua necessidade. Mas permanece, não obstante, cômico de que há uma coisa que ele não pode delegar, ou seja, a autoridade própria do seu cargo, e a responsabilidade que a mesma envolve. Esse "senso de responsabilidade" é que o torna inclinado a delegar qualquer função, tão pronto a tarefa total do grupo comece a ultrapassar a sua própria capacidade. Tais homens, para Mooney e Reiley, são os verdadeiros organizadores, os organizadores natos.

Há porém um terceiro tipo, dizem ainda os mesmos autores, profundamente diverso dos precedentes, e que representa muitas vezes um grande obstáculo, freqüentemente insuperável, ao desenvolvimento de uma organização. Nin-

guém suplanta os homens desse tipo na execução de tarefas que se encontrem dentro dos limites de sua capacidade. Mas fracassam, posteriormente, em virtude de sua inabilidade na utilização da capacidade alheia. Imperativos de ordem física podem compeli-los, por vezes, a delegar algumas tarefas, mas sempre tentarão reter, tanto quanto possam, a autoridade essencial à execução dessas mesmas tarefas. Gostariam, se possível, de ser servidos por autômatos. Uma das tragédias da experiência humana, acrescentam Mooney e Reiley, é a freqüência com a qual os homens, sempre eficientes em qualquer coisa que possam pessoalmente executar, fracassam, finalmente, sob o peso de tarefas acumuladas, que não sabem ou não podem aprender como delegar.

A delegação de autoridade, portanto, é um aspecto que deve sempre merecer especial consideração por parte de qualquer chefe. Porque se ele pertencer, ou acabar por pertencer, àquele tipo dos que se mostram intransigentemente refratários à delegação de autoridade, dos que não confiam na capacidade dos subordinados, dos que interferem continuamente nas particularidades de execução dos trabalhos, ou dos que delegam apenas responsabilidade, sem a respectiva delegação de autoridade, necessária à condução da mesma; porque se ele assim pensa e age, estará arguendo sua atuação como um intransponível obstáculo à boa marcha dos serviços.

Todos sabemos que as limitações do alcance do controle constituem ineludível determinante da delegação de autoridade. Seria necessário que o chefe fosse dotado de uma capacidade verdadeiramente sobre-humana para que pudesse tudo ver e fazer por si mesmo. A delegação de autoridade, portanto, repita-se, é uma imposição natural das relações entre chefes e subordinados.

Verdade que a falta de confiança nos subordinados nem sempre é o fator determinante da relutância em delegar autoridade. Muitas vezes isso é conseqüência daquele receio — tão comum entre os maus chefes — de que a oportunidade de ação significa também uma oportunidade para que os subordinados demonstrem a sua capacidade, o que poria em cheque a manifesta incompetência do chefe.

A conclusão lógica, pois, é que a relutância em delegar autoridade ainda se torna mil vezes mais perniciosa quando resulta, simultaneamente, dos dois fatores: da tendência à centralização excessiva, de um lado, e da incompetência do chefe, de outro. Se o chefe centraliza, mas é competente, a marcha dos serviços sofrerá um prejuízo que se poderá atenuar, embora exigindo excessivo desgaste de energia do dirigente. Mas se o chefe centraliza, e é incompetente, a agravação do mal é de uma evidência tão grande que dispensa maiores comentários. Os trabalhos se acumularão assustadoramente em suas mãos, tão assustadoramente que nem mesmo uma irrequieta aparência de "dinamismo" lhe dará vasão.

Cooper tem uma observação muito feliz a esse respeito. Quando se visita, diz ele, uma organização e se entra no gabinete do chefe, percebe-se imediatamente se o mesmo tem ou não capacidade para delegar autoridade. Se o chefe aparenta cansaço, com muito trabalho acumulado à sua mesa, e verificam-se interrupções a todo o momento (subordinados que desejam discutir particularidade de execução etc.) sabe-se, desde logo, que tal chefe não aprendeu



a confiar nos seus auxiliares, e a esperar que os mesmos o ajudem a levar avante a tarefa de dirigir.

Por outro lado, acrescenta, quando se visita o gabinete do outro "tipo" de chefe, é quase certo encontrá-lo num ambiente de tranqüilidade, numa demonstração de que dispõe do seu tempo para discutir os aspectos primordiais do seu trabalho, ou de outros que com o mesmo se relacionem. Pode suceder que haja, até, oportunidade para uma pequena palestra, sem uma só interrupção, sequer de um chamado telefônico. Tem-se, então, a impressão, de que o setor de trabalho deve estar se movendo sem grandes dificuldades, através de um mecanismo em cuja movimentação o chefe deposita inteira confiança. Cooper acentua que encontrou tal "atmosfera" de segurança e tranqüilidade no gabinete de todo grande dirigente de negócios que visitou.

Os aspectos do problema são tão sedutores e, sobretudo, de consideração tão oportuna, que é inevitável a tentação de querer abordá-los todos, ao mesmo tempo. Mas as limitações do intuito da palestra e, principalmente, a dos inexoráveis 30 minutos que lhe foram traçados, obrigam a uma consideração final, feita embora sob a melancolia da ausência de tanta coisa que ainda se poderia dizer.

E a consideração final é a de que o sadio movimento de racionalização da máquina administrativa governamental, tão argutamente iniciado e tão corajosamente mantido pelo D.A.S.P., exige que, em todos os setores da administração pública, pequenos ou grandes, cada chefe proceda a um rigoroso exame de consciência, para verificar se está constituindo uma colaboração ou um tropeço àquele movimento racionalizador.

E esse exame de consciência deve ser orientado, precipuamente, no sentido de que o chefe verifique: em primeiro lugar, naturalmente, se está dirigindo democrática ou autocráticamente; a seguir, se já considerou e pesou as responsabilidades do seu posto; se já se preocupou em distribuir equitativamente o seu tempo entre aquelas responsabilidades, de maneira a cuidar de todas, dedicando, a cada uma, a devida e necessária atenção; se tem considerado, e sabe aplicar, os verdadeiros métodos de "influenciar" os subordinados; se expedindo ordens, repreendendo, elogiando, tentando obter sugestões, fortalecendo o espírito de equipe dentro do seu grupo e criando a disciplina própria do mesmo, está agindo na estreita observância das boas normas que regulam os métodos e maneiras de dirigir; se têm merecido a necessária atenção de sua parte, o interesse do subordinado pelo serviço e a satisfação do mesmo com as condições de trabalho, fatores que interferem na formação e desenvolvimento do moral do grupo; se possui aquelas qualidades básicas que definem o bom chefe ou se incide, com abundância e freqüência, nas características que estereotipam o mau chefe; se já aprendeu, e é capaz de delegar autoridade; se possui uma noção correta das normas que devem presidir suas relações com os auxiliares imediatos; se encara, devidamente, a cooperação com os subordinados, superiores e colegas de direção, como uma das responsabilidades magnas da chefia; etc., etc., etc.

Se esse exame de consciência lhe fôr em grande parte favorável, êle experimentará um estímulo em aperfeiçoar-se cada vez mais; se o resultado lhe fôr apenas em reduzida parte favorável, essa auto-análise, lhe indicará uma orientação segura de remoção de obstáculos e conquista de fato-

res positivos; mas se a consciência o acusar de um fracasso integral, ou de deficiências definitivas — sobretudo focalizando manifesta incompetência ou um positivo divórcio dos objetivos fundamentais do seu setor de trabalho e das aspirações e pontos de vista de todo o seu grupo de trabalho, então, só um caminho, e um só, lhe poderá ser apontado pela parcela de integridade moral que acaso possua: afastar-se, lealmente, do posto, sacrificar o seu amor pelo cargo em comissão ou pela função gratificada, desde que o sacrifício pessoal de sua vaidade ou de sua ambição é muito menor que o do andamento eficiente dos serviços que dirige. A devida consideração desse imperioso dever moral resolveria, sem qualquer sombra de dúvida, o emperramento de muito setor de trabalho, cuja direção poderia, assim, — ou pelo menos teria uma oportunidade — de passar a mãos mais seguras e mais hábeis.

Finalmente: essa ênfase sobre maneira democrática de dirigir, considerando os subordinados como "seres humanos que pensam e sentem" poderia aparecer, aos menos avisados, um escolho que se interpusse à disciplina indiscutivelmente necessária na chefia de qualquer grupo de trabalho. Tal não é, porém. Basta que se distinga entre aquela disciplina que se fundamenta na obediência imposta daquela cujo alicerce é a obediência consentida; entre a disciplina cujo objetivo é a realização das aspirações do chefe e a disciplina cujo ideal é a realização simultânea das aspirações do chefe, dos subordinados e da organização; entre a disciplina que transforma os homens em autômatos executores e aquela outra disciplina que se está aproximando, dia a dia, da vitória, nos entrecosques vitais do nosso tempo: a que se norteia por um visceral respeito à personalidade humana, a tal ponto que uma bofetada de um general vitorioso num soldado, em plena campanha, agita a opinião de uma coletividade, e exige um desagravo e uma retratação impostas pela inelutável observância de uma orientação suprema, que não admite exceções, nem mesmo nas contingências da luta, seja o infrator um general vitorioso e a vítima um simples soldado".

O Sr. Jubé Junior, diretor dos Cursos de Administração da D.A. do D.A.S.P., iniciou, a seguir, os comentários sobre o assunto:

"O drama da chefia tem a idade do primeiro desejo. Fenômeno social, no entretanto, e, conseqüentemente, dos que se devem medir por suas conseqüências, não tem sido ou não tem podido ser, senão de há pouco, submetido às comparações quantitativas que hoje lhe determina a dosimetria.

O que decidiu, no passado, da chefia do então porvindoiro povo romano foi apenas o número de corvos, favorável à contagem de Rômulo. Ninguém cogitou até hoje, porém, de inquirir o que teria sido o mundo romano, plasmado pela cabeça de Remo. Se, na verdade, houve, no passado, gente que, como Balzac, considerasse o gênio uma questão de intensidade, também não é menos exato poder existir, em nossos dias, quem ainda encare nas posições de supervisão mera função de resistência à instabilidade.

A discussão do problema, ora em debate, escorre em caminho estreito limitado, de um lado, pelos alcantis onde param os eleitos da ciência infusa, e de outro, pelos feios



arrecifes do cinismo, evitados porque ferem, mas, construtores, justamente, porque estimulantes. Já tendo perdido a candura primitiva do iluminismo acadêmico, sinto-me, desolado, rolar para aquelas escarpas impiedosas onde se debatem os cínicos talhando a escopro, na indiferença irônica dos maciços rochosos, surdos reclamos de cooperação, o que a outros tem sido possível, apenas com a imaginação, tatuar, com graça e donaire, em limbos sumarentos e perfumosos.

Assim, perdida a pureza primitiva, cuja força criadora tivera residência na possibilidade do crédito *a priori*, cai-se nessa coisa feia, peculiar às crianças travessas, de olhar a marcha da vida pelos buracos das fechaduras.

Tal atitude, *imprópria*, distingue o crítico, que deseja investigar, do sonambulismo inconseqüente dos iluminados. Embora edificado admirador destes, pelo esforço que despendem, nessa arte difícil de se fazerem eficientemente inoperantes, tributo minha predileção àqueles cujo escarpelo não recue se sob a camada sensível de tecido nervoso sensibíllimo, vislumbre uma ponta de verdade.

Chefe de equipe no D. A. S. P., com um opulento acervo de experiência em cargos de responsabilidade, em seu passado, o atual professor de Supervisão e Gerência nos Cursos de Administração trouxe-me a este debate, juntando ao culto que professo pela obra do Departamento Administrativo do Serviço Público, o prestígio de sua sinceridade e o valor de convicções incontestadas.

A contribuição ora trazida ao estudo de um dos mais momentosos problemas de administração tem seu valor multiplicado porque, partindo do Departamento, é uma afirmação de vitalidade e de destemor de organismo que se desnuda para exame da crítica, que sugere o diagnóstico do médico e expõe-se ao bisturi do cirurgião, não lhe repugnando a intervenção desde que lhe restabeleça a higidez absoluta, única situação permanente em que lhe interessa existir.

Ao D. A. S. P. tem cabido, sem dúvida, a consagração, no trato dos problemas administrativos, dessa atitude de submissão ao livre exame. Se se recusou a tutela das convenções em matéria de mérito, não se tem poupado a constituir-se oficina de investigação, aberta à pesquisa honesta e construtora.

Hoje, abre a discussão em torno do problema da chefia e o faz sob a responsabilidade de um de seus mais brilhantes técnicos, situando o problema com serenidade mas pintando-o com côres precisas e justas.

E' consolador o verificar-se como, à luz de focos mais potentes, modificou-se aquêlê velho problema que se traduzia nas estéreis discussões entre o político prestigioso, que se arrogava o título de administrador, e o pedantismo do doutor que selecionara para si o rótulo de técnico! Oswaldo Cruz queixou-se de ter que resolver o problema da febre amarela, comprimido entre a experiência hipotética do administrador e o saber ciumento do técnico: é que o primeiro considerava-o um técnico; o segundo, um administrador. Êle próprio considerava-se apenas um homem que sabe o que quer. Essa diferença, aceita como basilar entre o administrador e o técnico, marca a primeira etapa evolutiva do problema da caracterização do chefe entre nós.

Quando a ciência da administração começou a despontar como preciosismo de gente que lia francês, Blondel, Fayol e Poincaré surgiram como propriedade privada de meia

dúzia de iniciados. Para o administrador nato que emergira para administrar porque, para tanto, nascera-lhe o pai e o avô quicê, começa o tragicômico calvário da competição.

Em vão se apega êle às subtilezas galicanas de Fayol, para quem administrar estaria estritamente em — *prévoir* — *organiser* — *commander* — *coordonner et contrôler*. A essa análise parcial do pensamento do homem que resolvera arrumar cousas que, para muitos, se achavam bem arrumadas, responderam os técnicos com um dos característicos essenciais da chefia, denunciado como fundamental por Carnegie e aceito por Fayol, tal é o da "capacité professionnelle spéciale caractéristique de l'entreprise".

Com êsse indefectível Taylor e o advento da organização funcional, conseqüência da análise da execução das operações de trabalho, os técnicos dominam, e a contenda se integra em uma espécie de concessão ao velho gestor de negócios que passa a supervisor com pleno domínio da presunção de entender de tudo, geridos porém os setores vitais pela vigilância do homem de administração especial.

O terceiro período, suscitado pelo desenvolvimento da Psicologia Social, é em grande parte obra dos americanos do norte, não só em seus atuais e sóbrios termos, como em seus exageros de alguns anos atrás.

O depoimento de Lourenço Filho, mestre ouvido em dois continentes, dispensa-me a enumeração de classificações mais ou menos aceites da organização psicológica do chefe, ou das diferentes bases que deram formação às diversas psicotipologias correntes. Grupando-os originalmente em duas categorias genéricas, Wagner Estelita Campos no-los apresenta em função de sua atitude inter-acional no grupo social, em *democráticos* e *autocráticos*.

Realmente, a classificação não é inferior, como arbitrária, a muitas das existentes. O que êle afirma é que o chefe será tanto mais efetivo e completo quanto mais freqüente e duradoura é sua capacidade de resolver seus conflitos com os superiores e com os subordinados, bem como os aflorantes entre êstes. A permanência dessa capacidade de reagir convenientemente a estímulos diversos, interagindo de maneira construtora, define o chefe. A forma de interação, sua qualidade como de reação democrática ou autocrática.

Do expressivo desenho caracteriológico apresentado pelo conferencista ressalta como conclusão uma necessidade inadiável: a obtenção do chefe apto. Fazê-lo?

Há quem o julgue possível, mercê de duas confusões: a do líder com o contramestre e a de um problema complexo com a forma simplista em que se o concebeu.

Lamentavelmente para aquêles a quem se tem confiado o trabalho delicado de preparar o homem para o trabalho, no que diz respeito ao homem de direção, uma grande barreira se ergue: em geral os característicos psicológicos que se congregam, em maior escala, na organização dêsse padrão humano a que vimos aludindo, são produto de herança e, por isso mesmo, passíveis de serem dirigidos mas até hoje reputados insusceptíveis de reeducação permanente.

Continuo a pensar que a sorte de uma empresa está nesse dom aparentemente divinatório, mas que é fruto de observação desapassionada que faz com que os verdadeiros homens de estado possam encontrar no grupo social o dirigente de que carecem.

Essa orientação de pensamento autoriza a convicção de que o problema não pode ser pôsto em termos de formação



à base de adestramento de faculdades, por vêzes inexistentes em composição a teores convenientes e tenho compreendido que sua solução reside mais no exame da evolução de amostras variadas que permitam, por riqueza, uma diferenciação de atitudes que revelem índices definidos de potencialidade na espécie.

Turenne definiu a coragem como a faculdade, só peculiar a certas organizações humanas, de poder subjugar satisfatoriamente o medo.

A arte de chefiar também tem suas fontes de sucesso nessa força só peculiar a certos tipos humanos de interagir através de um seguro contróle de suas próprias atitudes, criando-as, orientando-as e fazendo-as incidir no meio, na proporção exata da reação que se deseja provocar. A natureza do líder promana do Criador, mas a mobilização dessas forças latentes e sua transformação em energia é uma conquista da Psicologia moderna.

Três formas mais freqüentes de contróle de comportamento são hoje aceites na solução de conflitos internacionais: o domínio, a mútua concessão e a integração. Nos que se inclinam pela primeira forma, de tôdas a mais primitiva, se enquadram os dirigentes autocratas. Na mútua promessa reside uma forma intermédia caracterizada indubitavelmente por certa carência de convicção.

No processo total de integração se acha a forma mais altamente construtiva da solução dos problemas de interação de superior para subordinados, eis que permite uma resultante útil que constrói sem sacrifícios e cresce e progride sem concessões.

Esta a forma geradora do chefe democrático, que assume êsse característico não em função de atitudes fictícias, mas por consenso do grupo que dirige, que nêle se integra e em seus atos critica os próprios atos e em sua obra aplaude os próprios esforços".

Convidado pela D.A. para debater o tema exposto pelo Sr. Wagner Estelita Campos, falou a seguir o Prof. Lourenço Filho, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos:

"O tema em debate é dos mais intrincados nos estudos da administração; por isso mesmo talvez dos mais sedutores e, ainda, dos mais perigosos. Versou-o o Sr. Estelita Campos, como vimos, com notável elegância e proficiência. No entanto, apesar do cuidado que teve, em circunscrever a matéria, não pôde êle fugir à complexidade de aspectos que a questão apresenta.

Como o assunto tem sido pouco trabalhado por nossos especialistas de administração (a tal ponto que se poderia escrever um estudo com êste título "O diretor, êsse desconhecido"), penso que a exposição do ilustre orador terá sido sempre útil. Na qualidade de debatedor, porém, teria eu preferido que houvesse delimitado mais precisamente o campo de estudo, ou, como está em moda dizer-se (não sei se com absoluta vernaculidade) a "área" do problema.

O perigo do tratamento de temas muito vastos, em meia hora, é o de nos levar facilmente às generalizações, sem maior exame dos fatos. Ficamos, então, por assim dizer, no terreno das fórmulas algébricas, deslembados de que há também uma aritmética. Esta crítica, claro está, não é de

modo algum pessoalmente dirigida ao orador, mas a todos nós, brasileiros, quase sempre bons amigos da álgebra e maus estudantes da aritmética.

Por mim mesmo, vou provar essa tendência, subindo talvez a maiores generalizações, porque, como está no salmo de David, *abyssus abyssum invocat*... Começaria, por isso, perguntando se será possível situar o problema da direção de serviços, como o fez o orador, fora da análise das funções reais da administração. Ou, mais concretamente: quais as funções que deverão caber ao diretor?... E' conveniente, por exemplo, distinguir a direção da gerência?... A êste respeito qual será a situação em nossos serviços públicos?...

Dirá o orador que o seu intuito foi apenas o de tratar das qualidades do diretor e das atitudes gerais na direção. Pois é por isso mesmo que cabem as perguntas. Para que se trate das qualidades a exigir, vejamos primeiramente para que deverá servir o diretor.

Como quer que seja, confesso que apreciei muitíssimo o resultado final do inquérito a que o meu ilustre colega de magistério no D.A.S.P. procedeu em seu brilhante curso. Também em outro curso, a que assistí inteirinho e por sinal que mau curso (crítica esta que peço encarecidamente a todos fique aqui entre nós), inquérito idêntico foi realizado. Como êste curso era o de "psicologia das relações humanas no trabalho", os alunos fizeram primeiramente o estudo das funções gerais de chefia; depois, determinaram as situações psicológicas mais constantes; e, enfim, se abalancaram a determinar qualidades.

Para felicidade do outro professor, há, no resultado final dos dois inquéritos, muitos pontos de contacto; mas há, também, sensíveis diferenças, o que deverá fazer pensar aos dois. E' de crer que as divergências tenham surgido porque num dos cursos havia mais chefes de serviço, e candidatos a chefia, que no outro... Tudo é possível. Nestas coisas, não há como "virar o cabo do machado", para que novas realidades apareçam... Creio foi Napoleão quem disse esta verdade: "quem me governa me irrita". Pois poderia ter acrescentado que os governados irritam muito maior número de vêzes aos que governam, e não teria errado também.

Justamente por isso, ou para acabar com tais irritações, é que o ilustre orador tratou longamente, e com maestria, dos tipos de direção a que chamou de "autocrático" e "democrático". E' assunto sôbre que diremos alguma coisa mais adiante.

Mas, antes disso, comentemos a declaração dos tratadistas americanos, e com a qual parece concordar *in totum* o orador, de que qualquer lista de qualidades é sempre arbitrária. Claro está que, se usarmos do processo de inquérito, não de prevalecer nas respostas aquelas condições de trabalho a que estejam submetidos em média os elementos de cada amostra. E, se acreditarmos em Napoleão e, também, um pouquinho em Freud, fácil será verificar, em certos grupos, e mais ainda em determinados indivíduos, a manifestação de forte "complexo de Édipo" contra o diretor...

Mas, em que pese aos autores americanos, cuja opinião pessoalmente considero como muito valiosa, por tôdas as razões (inclusive pelo preço com que as suas obras chegam até nós), a lista se tornará menos arbitrária se tiver havido



aquela definição preliminar de funções; ainda menos se discutirmos, com os próprios depoentes, as suas respostas.

A falta dêsse tratamento explicará, talvez, porque no inquérito do professor Campos, os característicos do mau chefe não se apresentam na ordem inversa das qualidades. Assim, se a qualidade mais votada foi a de inteligência, com 61 sufrágios entre 67, seria lícito esperar que a primeira deficiência a apontar do mau chefe fôsse a de "falta de inteligência". Pois não foi. Esta só aparece em 18.º lugar, com treze votos, apenas. E, assim também, em outros casos.

Quero crer que seria conveniente separar os atributos considerados, como se fez no outro inquérito, em dois grupos distintos :

- a) — o de requisitos ou qualidades substanciais; e
- b) — o de qualidades, propriamente ditas, ou atributos acessórios.

Os primeiros parecem atender mais às exigências das funções próprias de diretor, aqueles que o caracterizam como administrador; as últimas dizem respeito às relações humanas no trabalho, certamente que inseparáveis daqueles, mas, ainda assim, susceptíveis de análise distinta. Parece certo, por exemplo, que "cordialidade e afeição" para com os subordinados, que aparecem no inquérito do orador com 39 respostas, ou mais de 50%, é atributo adjetivo, não substantivo. Sobretudo a "afeição".

De todos os atributos qual seria o mais compreensivo ou mais decisivo? No outro inquérito, concordaram todos em que seria aquilo que indicamos pela expressão mal definida de "fôrça moral". Ela se desdobra em "capacidade de decisão", "prestígio pelas qualidades de cultura e de integridade moral", "compreensão rápida e segura dos assuntos submetidos a exame", "qualidade de liderança", e o que mais seja. Surge porém acima de tôdas a "capacidade de decisão", a ausência de hesitação, a demonstração de que sabe o que está fazendo, porque e para que está fazendo... Concordo, não há dúvida, em que essa tal fôrça moral é como uma cartola de mágico: em se querendo tiram-se dela alguns pombos, lanternas acesas, e até alguns coelhos de bom tamanho... Mas a verdade é que, do ponto de vista psicológico, os subordinados querem ver, no seu diretor, antes de tudo, um homem capaz de comando, de decisão pronta e certa.

Ora, isto nos põe um pouquinho em dificuldade para aceitar, sem maior exame, muito da filosofia em voga a respeito do assunto. Aquí chegamos, como é fácil perceber, à palpitante questão da direção "autocrática" e direção "democrática", em que tanto insiste o nosso prezado orador. Tais expressões são outras tantas cartolas de mágicos, muito perigosas, mesmo pelo que contêm em si de significação política, neste momento. Elas debatem, no fundo, o problema da *liberdade* e da *autoridade*, tão velho como o homem. E, para êle, em nosso entender, não há uma só solução, mas muitas, porque não há autoridade e liberdade como fins, em si mesmo, mas sempre e sempre, como meios para objetivos que se tenham de antemão fixados.

Bem examinadas as coisas, e para fugir ao terreno da álgebra (e, agora, álgebra superior, em que nos poderíamos meter...) penso que a questão, em que pese aos eminentes

autores americanos citados, deveria ser examinada em termos muito mais objetivos das situações possíveis no trabalho: situação de *sujeição*; situação de *disciplina*; situação de *cooperação*.

Em cada uma delas vemos uma complexa relação, entre múltiplos termos, não simples expressão da vontade unilateral do diretor. Para simplificar o problema, haverá, pelo menos, a considerar os fins do empreendimento, a possibilidade de que a compreensão desses fins possa existir entre diretores e dirigidos, a preparação dos dirigidos para o regime de cooperação, e, ainda, por certo, a preparação dos diretores para êsse possível regime de cooperação.

Ninguém discute que o regime ideal no trabalho é o da cooperação, e para êle tudo devemos fazer. Se é êsse regime que o ilustre orador chama de "direção democrática", estamos de inteiro acôrdo. Inaugurando êstes mesmos debates do D.A.S.P., há algum tempo, não tratei mesmo de outra coisa. Mas, se é êle um regime ideal, é também um *ideal* na administração, subordinado a numerosas condições de organização: clara definição dos objetivos do trabalho; pessoal suficiente em número e em qualidade; formação adequada dos trabalhadores; seleção, ainda assim, desses trabalhadores; treinamento quanto à execução e quanto ao regime ideal de trabalho, sem esquecimento das responsabilidades dos trabalhadores; distinção entre as funções de direção, propriamente dita, para que, então, possam caber ao diretor tôdas essas belas atribuições educativas de que nos falam os autores americanos, e as de gerência, que, as mais das vêzes, no caso do diretor brasileiro, absorvem 99% do tempo... Em resumo: se queremos atingir aos fins do trabalho em cooperação, temos que admitir todos os meios conducentes a êstes fins. A qualidade dos diretores, a sua formação, a sua preparação geral, técnica, moral, e tudo mais que se queira, são elementos importantes, sem dúvida nenhuma. Mas se o ilustre orador tivesse observado o regime de trabalho em muitas e muitas repartições; a carência de pessoal, em muitas delas, em número e qualidade; e outras condições gerais da atividade — certamente que começaria por atentar neste complexo de situações, em que o diretor deixa de ser aquêle elemento que êle mesmo desejaria ser, em todos os momentos.

Assim, previamente entendidos, não apresentou ao nosso prezado orador, como se vê, nenhuma objeção de fundo. Pelo contrário, aceito integralmente tudo, mas com uma condição também perfeitamente democrática: a de que sejam considerados os diretores, e que se lhes apliquem também as mesmas regras de estímulo, de oportunidade de libertação de sua personalidade, porque êles são também "seres humanos que pensam e que sentem"...

Penso que, neste sentido, estará o D.A.S.P. empreendendo estudos muito sérios. Só me resta, pois, felicitar vivamente o ilustre técnico pelo belo trabalho que produziu, e que revela um espírito sinceramente devotado ao estudo destes complexos problemas; e pedir-lhe, ainda, que prosiga em sua campanha de esclarecimento, com que todos, em debates democráticos, como êste, tanto temos a aprender".

Com as considerações finais do conferencista, que respondeu a seus debatedores em brilhante improviso, encerrou-se a reunião.



# ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

## Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

### Sôbre a dívida interna do Amazonas

Processo n. 1.377/43 — C. E. N. E.

Em sessão realizada a 23 de dezembro último, a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais aprovou por unanimidade o parecer a seguir transcrito e de que foi relator o Sr. Luiz Simões Lopes.

#### PARECER

O Sr. F. Castro e Silva, portador de duas mil e quinhentas e duas (2.502) apólices, no valor nominal de mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00) cada uma, com quarenta e oito (48) coupons, e de mais cinquenta e sete (57), do mesmo valor nominal, com quarenta e sete (47) coupons, vencidos em dezembro de 1942, apólices essas do Estado do Amazonas, emitidas para ressarcir o Coronel José de Albuquerque Maranhão, depois de acôrdo por êle firmado com o Govêrno daquela unidade federativa, em virtude da ação que intentara e ganhara no Supremo Tribunal Federal, consubstanciada na carta de sentença que determinava fôsse reinvestido na exploração, uso e gôzo dos serviços elétricos de Manaus — requer ao Senhor Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores que se digne determinar providências junto à Interventoria Federal no Amazonas para que *desde logo* se faça ao suplicante, como de direito e de lei, o pagamento dêsses coupons, normalizando-se, destarte, uma situação por tanto tempo protelada e que envolve o crédito do Tesouro do Estado.

2. As apólices de que se cogita foram emitidas na conformidade da lei n. 791, de 31 de julho de 1915, e das instruções contidas no decreto n. 1.299, de 23 de outubro de 1918. São em número de 3.800, valor nominal de mil cruzeiros cada uma, rendendo juros de 5%, que deveriam ser pagos por semestre, e poderiam ainda ser amortizadas em 25 anos. O pagamento dos juros tem como garantia subsidiária a renda proveniente do arrendamento dos serviços elétricos a "The Manaus Tramways and Light Company Limited", sem prejuízo da garantia dada pelo Estado à "Société Marseillaise". São também transmissíveis por simples tradição e, nessas condições, é que o suplicante se acha em poder das mesmas. Alega êle ainda que sendo irrepreensível a maneira pela qual o Govêrno do Estado chegou a um entendimento com o falecido Coronel José de Albuquerque Maranhão, já se não pode assegurar o mesmo a respeito do procedimento que sucessivas administrações estaduais vêm tendo ao tratar da questão em aprêço. Não obstante a garantia que foi oferecida, afim de que o serviço de juros não sofresse perturbações ou solução de continuidade, o Estado do Amazonas, efetivamente, desde 1919, conforme reconhecia a atual Administração em officio dirigido ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, aos 26 de novembro de 1941, não fez o pagamento de juros dos

títulos emitidos, "considerando-se como receita do orçamento a renda especial, cuja aplicação lhe fôra destinada".

3. Aos 24 de março de 1942 foi submetido pelo mesmo Govêrno do Estado, por intermédio do Ministério da Justiça, à consideração do Senhor Presidente da República, um ante-projeto de decreto-lei, que autorizava a liquidação das apólices, dentro das possibilidades financeiras do Estado. Êste ante-projeto era também acompanhado por outro, de muito maior transcendência, atinente à liquidação da dívida flutuante. O primeiro, todavia, não era considerado como devendo subordinar-se ao segundo. O Conselho Técnico de Economia e Finanças, consultado sôbre a matéria do primeiro, opinou favoravelmente e de igual parecer foi o Departamento Administrativo do Estado. Os projetos de decreto-lei aludidos mereceram, no entanto, a audiência da C.E.N.E., que concluiu no sentido de novamente o Govêrno do Estado informar sôbre vários pontos concernentes ao assunto, bem como sôbre a natureza e importância dos encargos que constituem a dívida flutuante estadual. O Sr. ministro da Justiça, em exposição de motivos de 7 de dezembro de 1942 ao Senhor Presidente da República, ratificou as conclusões do parecer do Sr. Junqueira Ayres, que havia logrado aprovação na C.E.N.E. Dessa exposição transcrevemos os seguintes trechos:

I) "Os esclarecimentos (do Govêrno do Amazonas)... parecem-nos suficientes para demonstrar que a garantia subsidiária dos serviços elétricos, que foi dada ao empréstimo de 1918, é uma garantia destituída de qualquer valor prático, pois esta é de Cr\$ 320.000,00 anuais, apenas, e está garantindo créditos *dez vezes maiores* do que o empréstimo de 1919, cuja liquidação agora é pleiteada".

II) "E' preciso que se saliente que o parecer do Conselho Técnico de Economia e Finanças, declarando a operação *aconselhável*, não tem, para o caso, senão uma importância muito diminuta, pois êsse Conselho não examinou o assunto em seu conjunto, isto é, tendo em vista a situação real do Tesouro do Estado, mas, pelo contrário, louvou-se inteiramente na informação que lhe teria sido prestada pelo Interventor".

4. O requerimento do Sr. F. de Castro e Silva, em virtude do qual volta à baila nesta Comissão a questão das apólices de que é portador, vem instruído agora por duas informações ao Senhor Interventor Federal no Amazonas; a primeira, subscrita pelo Procurador Fiscal e pelo Assistente Técnico da Diretoria Geral da Fazenda Pública do Estado; a segunda, assinada pelo próprio Diretor Geral da Fazenda Pública. Esclarecem os signatários da primeira que



“o pedido agora feito refere-se ao pagamento dos coupons de juros. Isto quer dizer que o valor desses coupons de juros, tratando-se de amortizações semestrais, na base de 5% ao ano, é representado pelas seguintes parcelas :

2.502 títulos com 48 coupons a		
Cr\$ 25,00 . . . . .	Cr\$	2.902.400,00
57 títulos com 47 coupons a		
Cr\$ 25,00 . . . . .	Cr\$	66.975,00
		2.969.375,00

Com a liquidação desses juros, sabendo-se que a emissão de 1918 está com um débito geral de juros no valor de Cr\$ 3.910.000,00, ficaremos com um saldo devedor de Cr\$ 960.625,00 que corresponde ao restante da emissão, não em poder do reclamante. Por outro lado, podemos informar que a dívida reclamada é perfeitamente legal e o seu pagamento se poderá processar em forma financeira que fôr julgada conveniente pelo Governo do Estado, desde que assim resolva, com o preenchimento dos trâmites administrativos necessários”.

A informação que presta o Sr. Diretor Geral da Fazenda Pública do Estado, porém, longe de escampar a declaração de que “o pagamento se poderá processar, em forma financeira que fôr julgada conveniente pelo Governo do Estado, desde que assim resolva”, opõe restrições que demonstram ser esse pagamento inoportuno e contra-indicado no momento. Contrariando, também, o que alega o Sr. F. de Castro e Silva, quando diz que: “E’ notório e provado o fato de que as possibilidades orçamentárias do Estado são as mais robustas possíveis”, o Sr. Leopoldo Amorim da Silva Neves tece estas considerações :

“A situação econômica do Estado, embora apresente aspecto de desfôgo, não está contudo equilibrada. O excesso de previsão orçamentária, não constitue nem pode ser encarado como índice seguro de abastança. Ocorreu agora, como em outras épocas, apenas motivado pela maior procura, ou melhor, pelo aumento do valor dos seus produtos, em face a situação anormal que o mundo atravessa”.

E depois de breve exposição acêrca da situação em que se encontra o Tesouro do Estado para com o suplicante, remata com as seguintes observações :

“Dêste modo, com a serenidade necessária, somos forçados a reconhecer que, por muito boa vontade que tenha V.Excia. para atender tais reclamações, temos que pensar na existência de um passivo apavorante de Cr\$ 125.171.951,50, de compromissos assumidos pelo Estado em administrações passadas, a contrapor-se com economias que não ascendem a 10% desse volumoso e desconcertante acervo. A simples análise dessa desproporcional situação, tendo-se em vista as obrigações do Estado decorrentes dos seus encargos na hora presente, basta, por si sômente, para angustiar o espírito mais forte, ante o aspecto total da diferença. O saldo

acumulado sômente sobreexiste pelo equilibrado norte de V.Excia. e acendrado cuidado no emprêgo da arrecadação, guardando com honestidade os seus excedentes, para solvência de encargos que aparecem imperativamente no decorrer de cada exercício financeiro. (...) Em face dêste panorama, a lógica está a indicar reflexão e sobriedade no atendimento destas obrigações para que não nos inclinemos à impontualidade do pagamento dos compromissos assumidos a todo momento, pela falta de elementos”.

5. Falta ao Estado do Amazonas, precisamente, uma vida orçamentária robusta e normalizada, que lhe permita ocorrer, sem prejuízo para os seus atuais compromissos, ao pagamento da dívida interna flutuante. O Sr. F. de Castro e Silva considera boas as finanças amazonenses. Os que se acham à frente da administração do Estado, ao contrário, não alimentam o mesmo otimismo.

6. Sem dúvida não se pretende negar ao Sr. F. de Castro e Silva — como a qualquer outro portador de apólices da dívida pública estadual — o direito de aspirar à percepção dos juros de seus títulos, mórmente depois de tantos anos de suspensão e atraso do respectivo serviço. Compreende-se, porém, que com “reflexão e sobriedade” — para empregarmos as palavras do Diretor da Fazenda Pública do Estado — não se pode atender a uma solicitação dessa natureza. O pagamento, que agora o suplicante reclama, iria colocá-lo, antes de tudo, numa posição de favoritismo em relação aos outros portadores de títulos e a velhos servidores do Estado, cujos vencimentos atrasados quase não têm êles esperança de reaver porque se acham consignados à conta exercícios findos. Lembre-se ainda, incidentalmente, a baixa cotação a que agora chegaram os títulos amazonenses, a par do fato não menos eloqüente, de que mais de 80% dos credores do Estado têm créditos inferiores a 5 mil cruzeiros.

7. Ademais, o saldo de que dispõe o Governo do Amazonas, e que não ultrapassa a 10% do seu volumoso passivo (Cr\$ 125.721.951,50), não pode evidentemente sofrer uma redução tão considerável com o pagamento desses coupons, só para que se normalize afinal a situação do crédito de um único interessado, dentre tantos.

8. Acha-se em estudo, nesta Comissão, um ante-projeto de plano para a liquidação da dívida interna flutuante do Estado do Amazonas, em cujo exame nos vimos demorando porque a matéria não pode ser resolvida de afogadilho. Dêste volumoso processo consta uma longa e bem desenvolvida exposição feita à Interventoria Federal no Estado, pelos Srs. Procurador Fiscal e Assistente Técnico da Diretoria da Fazenda. Dela transcrevemos a seguinte conclusão, inteiramente exata ao nosso ver, que infirma o otimismo com que os seus próprios autores asseguraram, em outras circunstâncias, que o pagamento em atraso dos coupons se poderia processar se a Interventoria no Amazonas assim o decidisse.

“As transformações operadas na vida econômica e financeira do Estado, pela força da própria evolução do País e como consequência do momento internacional, quando se manifestou a intensificação de movimento dos seringais, desde o início da Campanha da Borracha, não são suficientes, a nosso ver, para auto-



rizar uma liquidação integral da dívida interna do Estado sem o concurso de elementos e de auxílios, quer se considere a integralidade dos mencionados compromissos, na base constante da escrituração fazendária, ou os submetendo a um critério proporcional de abatimentos, de acôrdo com o estabelecimento de percentagens fixas. E nisto não há, podemos afirmá-lo com segurança, nem um preconceito pessimista de nossa parte”.

Ora, se a situação da economia pública amazonense, condicionada como está ao revigoreamento ainda incipiente das forças produtivas da região, não permite a solução proposta de liquidação da dívida interna, se os problemas orçamentários dessa unidade federativa ainda oferecem dificuldades quase invencíveis (haja vista a importância para o Estado do imposto de exportação), como não vacilar ante um pagamento tão vultoso, sabendo-se que êle acarretará fatal desequilíbrio financeiro para a administração?

9. À vista destas considerações, parece-nos inteiramente inoportuno e desaconselhável atender à solicitação do senhor

F. de Castro e Silva, para que *desde logo* se determinem providências no sentido de lhe serem pagos os juros em atraso.

10. No momento em que o Govêrno da União acaba de celebrar acordos, graças aos quais a dívida externa do País e de várias unidades federativas ficou *sensivelmente reduzida*, não pode êste mesmo Govêrno forçar um Estado que há longos anos se vê a braços com as mais prementes dificuldades financeiras, em situação por vezes quase vizinha da insolvência — a pagar a um portador de títulos desvalorizados, possivelmente comprados a preços vis, o valor integral de juros atrasados.

11. A administração de um Estado como o Amazonas não pode ficar sujeito ao risco de ver paralisados serviços vitais e obras já encaminhadas porque, — não tenhamos dúvida a respeito — se o pedido agora feito fôsse atendido, inúmeros outros, não menos sólidos e legítimos, se seguiriam. E como se defrontaria a uma situação tão angustiosa o mais sereno administrador?...

O remédio é seguir o exemplo realista dado pela União: reajustar as dívidas, mediante acôrdo geral com todos os credores.

=====



# NOTAS

## **O panorama orçamentário da União**

### *Uma entrevista do presidente da Comissão de Orçamento*

A propósito do ano financeiro recém-iniciado, a Agência Nacional entrevistou o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente da Comissão de Orçamento, que, em rápidas e expressivas palavras, assim descreveu o panorama orçamentário da União:

#### ORÇAMENTO ORDINÁRIO

No exercício financeiro de 1944 há duas novidades a mencionar: um *superavit* de ..... Cr\$ 26.701.090,00 e o *Plano de Obras e Equipamentos*. O *superavit* resulta de uma receita estimada em Cr\$ 6.430.233.000,00 e de uma despesa fixada em Cr\$ 6.403.531.910,00 no Orçamento Geral da União, que reúne a previsão de todos os recursos ordinários e todos os encargos de caráter normal e permanente do Estado. Esses encargos não compreendem as despesas com obras públicas, que passaram a figurar num orçamento à parte. Não quer dizer, porém — esclareceu o entrevistado — que tenha sido a exclusão das obras públicas do orçamento ordinário a causa daquele *superavit*. A razão está no efetivo crescimento da receita federal, que, em 1944, atingirá a uma cifra superior em ..... Cr\$ 1.652.560.000,00 à estimada para o ano de 1943. Esta elevação se deve, principalmente, ao imposto de renda, que, previsto em 1943 na importância de Cr\$ 1.190.000.000,00, deverá alcançar em 1944 o total de Cr\$ 1.239.100.000,00, ou seja quase o dobro da previsão do ano anterior. Todos os demais tributos, que constituem a renda ordinária da União, apresentam também perspectivas animadoras para 1944, sem que para isto haja concorrido qualquer artifício ou exagero nas estimativas. Estas têm obedecido a métodos rigorosos de cálculo das verdadeiras probabilidades da arrecadação, confirmados, aliás, desde 1940, pelos balanços de exercício, onde se verifica a estreita aproximação das rendas previstas com as arrecadadas. Ora, — prosseguiu o Sr. Simões Lopes, — se a receita cresce, de um lado, e de outro, na despesa, se subtrai o volume das dotações correspondentes às obras públicas, é evi-

dente que, à primeira vista, seria de esperar-se um saldo muito maior do que o acima mencionado. De fato, tal expectativa seria lógica. Mas é preciso levar em conta que quantia ligeiramente superior ao total das despesas com as obras públicas passou a figurar no Orçamento em consequência do aumento dos vencimentos e salários recentemente concedido pelo Governo aos seus servidores. Ainda assim — comentou o presidente da Comissão do Orçamento — um crítico superficial e exigente poderia considerar que o saldo deveria ser mais expressivo. Para que tivesse razão, entretanto, seria preciso admitir que os serviços públicos não se desenvolvessem e os gastos permanecessem estacionários. Tal hipótese, no entanto, além de infantil, teria em sua oposição a evidente alta dos preços das utilidades e a ampliação cada vez maior das atribuições do Estado. Contudo, é curioso acentuar que o processo de crescimento da despesa, refletido no Orçamento de 1944, se desenvolve com regularidade, sem sobresaltos. Uma ligeira demonstração comprova esta afirmativa. Por exemplo, se se excluir, para efeito de comparação, a Verba *Obras* dos Orçamentos de 1943 e 1944, verifica-se que: a Verba *Pessoal*, que, em 1943, representava 47,47% do total da despesa da União, representa 49,07% em 1944; a Verba *Material*, que, em 1943, representava 18,81% da despesa geral, em 1944 representa 19,18%; as Verbas *Serviços e Encargos, Eventuais*, e *Dívida Pública*, que representavam, respectivamente, em 1943, sobre o total da despesa da União, 17,98%, 0,07% e 15,67%, representam, em 1944, 16,72%, 0,05% e 14,98%. Estas três decresceram proporcionalmente, na seguinte ordem: 1,26%, 0,2% e 0,69%, enquanto que as Verbas *Pessoal* e *Material*, aumentaram apenas, respectivamente, de 1,60% e 0,37%. Donde se conclue que tôdas as Verbas se mantiveram, com ligeiras oscilações, na mesma posição que ocupavam em 1943 em relação ao total da despesa geral. Apesar de sofrer o orçamento para 1944, na parte de pessoal, a sobrecarga de uma despesa



nova de, aproximadamente, 900 milhões de cruzeiros, em consequência do desenvolvimento dos serviços e do aumento dos vencimentos e da instituição do salário-família em favor dos servidores do Estado, pôde a receita suportar êsse novo encargo com um razoável saldo final superior a 26 milhões de cruzeiros.

#### PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

A respeito do novo plano quinquenal disse o Sr. Simões Lopes :

— Como se sabe, em 1939 foi instituído um Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, a vigorar durante cinco anos, com a despesa nêsse período calculada em 3 bilhões de cruzeiros e suportada pelas seguintes rendas especiais : taxa sôbre operações cambiais ; lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha coparticipação ; cambiais produzidas pelo ouro remetido para o exterior ; produto de obrigações do Tesouro ; juros das contas especiais do Plano ; saldos do Orçamento Geral da União. Anualmente eram abertos créditos até o limite anual de 600 milhões de cruzeiros, que seriam empregados na criação de indústrias básicas e realização de obras que visassem ao aperfeiçoamento dos meios de defesa do país. O objetivo visado nêsse Plano não foi plenamente atingido. A criação de indústrias básicas com a participação direta do Estado passou a ser financiada por outros meios ; as obras públicas, porque não obedeciam a um programa prévio, obtiveram, através do Plano e do Orçamento ordinário, créditos para sua execução. Quanto ao aparelhamento da defesa nacional, porém, pode-se afirmar que, em grande parte, a intenção visada foi satisfeita, porque os créditos anualmente distribuídos para êsse fim no Plano, atingiam, aproximadamente, a 64% dos recursos totais. A declaração de guerra veio exigir, porém, para as despesas referentes à defesa nacional, providências mais expeditas, como a abertura de créditos extraordinários. Todavia, a experiência adquirida na execução do antigo Plano Quinquenal, extinto em 31 de dezembro de 1943, deveria ser aproveitada. Foi o que fêz o Governo ao instituir o novo *Plano de Obras e Equipamentos*, também de duração quinquenal. As vantagens dêsse novo Plano podem ser assim resumidas : tôdas as obras públicas serão por êle custeadas e gozarão de regime contábil uniforme

e mais compatível com as despesas dêsse gênero ; evitar-se-á que, como acontecia freqüentemente, estejam as obras a serem executadas sujeitas a complicadas formas de financiamento, que dificultam a comprovação dos gastos e a apuração do custo, além de acarretar o risco de paralisar muitas delas em virtude de inúteis formalidades de distribuição e aplicação dos créditos ; as obras públicas, por constituírem, em sua maioria, inversões de capital que materialmente enriquecem o patrimônio público, podem ser custeadas em parte por meio de operações de crédito, quando a receita ordinária não fôr bastante para seu financiamento ; a exclusão das obras públicas do Orçamento Geral proporcionaria um razoável e imediato equilíbrio entre as rendas normais e as despesas de custeio da administração do Estado ; e, finalmente, êsse método orçamentário tornaria possível a elaboração de um só plano para as obras federais, pela unificação e coordenação dos programas parciais ora dispersos.

Já estavam as obras públicas, em princípio, estimadas para o exercício de 1944 em 780 milhões de cruzeiros, aproximadamente, quando resolveu o Governo instituir o novo Plano. Adicionando-se a esta importância a parcela de 220 milhões que no antigo Plano quinquenal correspondiam às obras e empreendimentos industriais de caráter civil, poder-se-ia admitir, como de fato admitiu o Governo, um total de 1 bilhão de cruzeiros para ser empregado durante o ano de 1944 na realização de obras públicas e equipamentos diversos. As receitas especiais que figuravam no antigo plano quinquenal atingiam, segundo os balanços, a 600 milhões de cruzeiros anualmente. Para fazer face, então, às despesas do novo Plano de Obras e Equipamentos, ter-se-ia, evidentemente, de contar com recursos provenientes de operações de crédito, a não ser que surgissem saldos do Orçamento geral. Ora, inversões de capital em obras de caráter reprodutivo tais como as de saneamento e combate às secas, as de construção de rodovias, ferrovias, portos, canais e edificios públicos, podem perfeitamente ser atendidas, como universalmente se admite, mediante operações de crédito. O velho argumento de que as operações de crédito aumentam a dívida pública e consequentemente oneram as gerações futuras, não se aplica às inversões dessa natureza, porque serão, justamente, as futuras gerações as beneficiárias diretas da valorização que os empreendimentos trou-



xerem às regiões ou às atividades a que mais de perto se relacionarem. Além disso, a instituição do novo Plano de Obras e Equipamentos permitiu ao Governo, aproveitando a experiência alcançada durante a execução do antigo sistema excepcional de financiamento das obras públicas, corrigir a dispersão de recursos que se tem verificado, devido à falta de planejamento sistemático da sua realização. Da ausência de coordenação dos projetos semelhantes, e da falta de um exame prévio, afim de se estabelecer a ordem de precedência e de oportunidade desses projetos, resulta muitas vezes perda de esforços e de dinheiro. A necessidade de elaborar um só plano para as obras públicas e de substituir o atual regime orçamentário por outro mais adequado à fase de evolução em que se acha o serviço público brasileiro, assim como a criação, em breve, de um só órgão central de planejamento, encontra a solução de emergência, que, talvez, venha a se tornar definitiva.

Para concluir — declarou o presidente da Comissão de Orçamento — devo acrescentar que o Governo resolveu, prudentemente, manter suas despesas ordinárias num nível ligeiramente mais baixo do que o das receitas normais. Em seguida,

reuniu todos os projetos de obras, a iniciar, prosseguir e concluir através dos diversos órgãos administrativos, e atribuiu-lhes os necessários recursos financeiros num orçamento especial, com rendas próprias, perfeitamente equilibrado, num total de 1 bilhão de cruzeiros. Esses órgãos dispõem de créditos discriminados para cada projeto ou empreendimento e de uma soma global a ser utilizada para atender às eventualidades durante o ano mediante destaques autorizados pelo Presidente da República. Ficou, assim, resolvido o financiamento das atividades ordinárias da administração.

#### AS DESPESAS DE GUERRA

Para enfrentar nossos encargos de beligerância, continuará o Governo a abrir créditos extraordinários, não divulgados por motivos fáceis de compreender. Esses créditos serão cobertos pelo produto dos "bonus de guerra" e por outros recursos que se tornarem necessários. As despesas de guerra não estão sujeitas a limites prévios de oportunidade e de recursos. Elas são por natureza ilimitadas como as nossas aspirações de paz e as forças que empregaremos para alcançar a vitória.

## Fundação Getúlio Vargas

Por iniciativa do Sr. Luiz Simões Lopes, será instalada brevemente, nesta capital, uma instituição de amplas finalidades: a Fundação Getúlio Vargas.

Destinar-se-á essa entidade, entre outros objetivos, a promover o estudo e a divulgação dos princípios e métodos de organização racional do trabalho; a servir como centro de estudo dos problemas de orientação, seleção e readaptação profissional; a concorrer para estabelecer melhor compreensão, no público em geral, dos grandes problemas da administração e estimular entre os trabalhadores, quer das empresas privadas, quer do Estado, e, de modo especial, entre os responsáveis pela administração e o ensino, o sentimento de cooperação e de responsabilidade individual e coletiva. Será, também, um instituto de pesquisas em matéria de ciência política, à semelhança de vários já existentes nos Estados Unidos e dos quais pode ser citado, como exemplo, a Brookings Institution, de Washington.

A fim de assentar as medidas preliminares para imediata instalação da Fundação Getúlio Vargas, reuniram-se a 30 de dezembro passado, no auditório do Instituto de Resseguros do Brasil, a convite do Sr. Luiz Simões Lopes, algumas figuras de representação nos nossos meios financeiros e administrativos. Nessa reunião, o idealizador da instituição, Sr. Luiz Simões Lopes, expôs em linhas gerais as finalidades da mesma e solicitou dos presentes que externassem suas opiniões a respeito. Nesse sentido, falaram os Srs. João Carlos Vital, João Daudt de Oliveira, Lourenço Filho, Euvaldo Lodi e J. M. de Andrade Sobrinho, que manifestaram seu inteiro apóio à idéia.

Antes de encerrar os trabalhos, o Sr. Luiz Simões Lopes propôs que fôsse organizada uma comissão para dar parecer sobre o ante-projeto de Estatutos, apresentar as sugestões que julgar necessárias e marcar nova reunião. Essa comissão ficou constituída dos Srs. João Daudt de Oliveira, Euvaldo Lodi, M. B. Lourenço Filho, Guilherme



Guinle e João Carlos Vital, tendo como secretário geral o Sr. C. A. Lúcio Bittencourt.

Transcrevemos a seguir a exposição de motivos que acompanha o ante-projeto de Estatutos apresentado pelo Sr. Luiz Simões Lopes.

"A fase de intensa reorganização do trabalho, processada no país no último decênio, veio salientiar, de uma parte, as grandes e reais possibilidades da gente brasileira na conquista de novos objetivos, de novas formas e de novos métodos de produção; de outra parte, veio evidenciar, no entanto, que essa reorganização, para completo desenvolvimento, com o sentido de coordenação que lhe é indispensável, está a carecer do estudo, da divulgação e do ensino sistemático dos problemas de administração, nos mais variados níveis e setores de aplicação.

E' fato incontestável, colhido da experiência dos tempos modernos, que a disciplina do trabalho produtivo está sujeita a princípios racionais, que o homem pode conhecer e aplicar para mais seguras realizações de eficiência e de harmonia social; mas é fato, também inegável, que tais princípios, além de complexos, não admitem fórmulas universais, exigindo, para perfeita aplicação em cada caso, o exame acurado de determinadas condições do meio social, das suas possibilidades, das aspirações dos diferentes grupos de trabalho em conflito, da articulação, enfim, das energias produtoras com o próprio plano político da Nação.

Se estas afirmações já se justificavam à luz da observação da mudança social que as novas formas de produção trouxeram a este século, pela aplicação da ciência, e que os inelutáveis efeitos da primeira grande guerra deviam fazer acelerar, nesta hora, em que o mundo todo se debate em procura de novas soluções, mais fortemente podem ser proclamadas e mais a fundo devem ser meditadas por todos quantos tenham responsabilidades diretas na gestão das organizações de trabalho.

O que de tudo se patenteia é que não há soluções acabadas, que se possam copiar e aplicar *urbí et orbe*, nem, também, passíveis de improvisar, ao sabor do arbítrio e da inspiração do momento. O que há são princípios e métodos a estudar e a aplicar, de modo específico, em cada grupo social e em cada instante, mediante reajustamentos graduais e sucessivos, para aplicação que lhes empreste o valor da solidariedade social e daquele sentido profundamente humano, que é a característica mesma das autênticas conquistas de organização.

Seria injusto desconhecer o que já se tem realizado em nosso país com êsses altos propósitos e êsse sentido, graças à atuação direta do Estado e à colaboração, nunca recusada, das grandes empresas de produção e o apóio geral do grande público. Os esforços pela racionalização dos serviços públicos; a introdução dos processos de organização menos empíricos, no trabalho em geral; a compreensão dos benefícios da produção organizada, com a conseqüente elevação do padrão de vida do trabalhador,

do qual se poderá esperar, por isso mesmo, mais perfeita produção e maior capacidade de consumo; a revisão, enfim, dos objetivos e dos meios de trabalho tanto nos seus aspectos propriamente técnicos quanto nos de sentido social — tudo veio mudar, em poucos anos, a situação da vida nacional.

Novas e mais intrincadas questões agora se apresentam, porém, desafiando a argúcia, a capacidade de previsão, o senso de objetividade, o poder de compreensão de relações mais complexas, o domínio, afinal, de novos fatos em novas circunstâncias da parte de todos quantos possuam responsabilidades de administração. Variados e complexos problemas estão, na verdade, surgindo, quer no domínio da administração pública, quer no dos empreendimentos privados e, o que é mais de notar-se, por efeito da elevada orientação do Estado, no último decênio, mais e mais êsses problemas se entrelaçam, apresentando aspectos comuns e fases de mútua dependência.

E' notório o esforço de órgãos do Estado, e de empreendimentos particulares, no sentido da procura das melhores e mais eficientes soluções para algumas dessas importantes questões: a revisão dos moldes administrativos, a formação e aperfeiçoamento de pessoal, a padronização de material, a orientação e a seleção profissional. Todo êsse já notável e patriótico esforço vem sendo empregado, no entanto, em tentativas dispersas que, pela natureza mesma das circunstâncias em que se processam, hão de produzir, nalguns pontos, evidente conflito. Mas, ainda que isso não ocorresse, são elas de modo geral pouco econômicas, quer pela repetição de experiências, nem sempre frutuosas, quer pela manutenção de custosos serviços de estudo, de caráter permanente; quer ainda pela ausência de maiores e naturais entendimentos entre os órgãos da administração pública e os de empresas privadas, dos quais a experiência comum, se devidamente documentada e elaborada, poderia fornecer bases para realizações de grande eficiência e de maior segurança nos resultados.

— Não se deverá negar que alguns órgãos especializados de administração pública bem como várias organizações de iniciativa particular vêm trabalhando de forma a tornar conhecido o resultado de seus estudos e experiências; contudo, nem aqueles órgãos, por isso que têm um programa definido a cumprir, nem outros quaisquer, dados os seus campos de restrita atuação, poderão constituir-se num desejado *centro de documentação, pesquisa e divulgação dos princípios e normas administrativas*, que a tôdas as grandes organizações de trabalho possam interessar, pelas bases mesmas de que resultem, recursos de informação de que disponham e melhor aproveitamento do reduzido número de especialistas na matéria, até agora existentes.

Essa tendência está a indicar a própria solução que convém. O mais simples exame da questão leva a concluir pela necessidade de uma organização cooperativa, entre os órgãos da administração pública, os de caráter paraestatal e, ainda, os de direção de grandes empresas particulares, todos, neste momento, interessados na indagação de novos princípios e na experimentação de novas



formas de ação. A organização de um instituto oficial, por mais bem aparelhado que fôsse, à vista mesmo dos problemas que teria de defrontar, não poderia atender às atuais exigências. Uma organização cooperativa entre entidades particulares, com exclusão do Estado, não lograria pelas mesmas razões todos os elementos de êxito. A congregação de esforços entre os poderes públicos e entidades particulares deverá ser, portanto, a condição primeira do empreendimento que a organização do trabalho nacional está reclamando.

Aceito o princípio, verifica-se que a forma associativa mais adequada é a de uma "fundação", ou seja, de uma entidade que venha a dispor, desde início, dos recursos que lhe garantam perfeito funcionamento e continuada existência. Os fundos necessários, constituídos por doações dos poderes públicos, de entidades paraestatais e empresas privadas, representarão o mais reprodutivo emprego de capital, pelos benefícios diretos a colher e, ainda, pelos resultados gerais que, de uma tal organização, hão de vir, em curto prazo.

A forma de administração que se expõe no projeto de estatutos a seguir foi estudada de modo a permitir um duplo e necessário objetivo: de completa autonomia, por

parte da gerência social, na consecução dos fins da fundação; e o mais previdente sistema de controle por parte das entidades que assumam o encargo de sua fundação.

Algumas palavras, por fim, devem ser ditas em relação à denominação escolhida para a nascente fundação. Desejou-se a ela ligar não, apenas, o nome do honrado Chefe do Governo Nacional, a cujo continuado esforço deve o Brasil a reconstrução política a que assistimos, por certo a mais impressionante de sua história. A idéia já aí seria razão de sobra, se pretendesse ter apenas o cunho de homenagem, justificada aos olhos e ao sentimento de todos. O que se pretendeu, porém, não foi somente ligar ao empreendimento o nome do Chefe do Governo, mas sim a figura do ínclito cidadão, que, por seu devotamento à causa pública, alta compreensão das aspirações nacionais e aguda percepção do valor dos princípios e das práticas da administração racional, há de simbolizar sempre um programa, representando, a um tempo, motivo de inspiração e de reconhecimento por parte de todos quantos trabalhem no Brasil e pelo Brasil. A aquiescência do Sr. Getúlio Vargas à solicitação que lhe foi dirigida, para o uso dessa denominação, traduz o melhor auspício que, para si mesma, poderia desejar a organização que, com tanta oportunidade, agora se pretende levantar."

## **Instalação do Conselho de Administração de Pessoal**

Foi instalado, a 20 de janeiro findo, o Conselho de Administração de Pessoal (C.A.P.), órgão integrante do sistema do pessoal e criado, junto ao D.A.S.P., pelo decreto-lei n. 5.937, de 28 de outubro de 1943.

A sessão de instalação, realizada às 15 horas no auditório do Palácio do Trabalho, foi presidida pelo Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., e contou com a presença de todos os membros do Conselho, altas autoridades convidadas e grande número de funcionários que se dedicam a atividades de administração geral.

Ao declarar instalado o novo órgão, o Sr. Luiz Simões Lopes realçou o significado do acontecimento, que, segundo disse, marcava uma nova e importante etapa do processo de aperfeiçoamento do pessoal do serviço civil federal, pelo qual tanto se tem interessado o governo do Presidente Vargas. Afirmou, a seguir, que o D.A.S.P. nunca teve intenção de centralizar as atividades de administração geral, procurando, ao contrário, à medida que o permitiam as circunstâncias, instituir nos vários departamentos governamentais órgãos incumbidos daquelas atividades, aos quais presta a sua assistência técnica, estabelecendo-lhes

apenas diretrizes gerais e coordenando-os em benefício do objetivo comum, qual seja o de proporcionar aos ministérios uma infra-estrutura adequada e eficiente, capaz de lhes facilitar a realização das atividades específicas que lhes incumbem. Entretanto, prosseguiu o Sr. Simões Lopes, a coordenação dos vários órgãos encarregados de atividades idênticas nos diferentes setores administrativos, e integrados naquilo que se convencionou chamar de *sistemas*, vinha revelando lacunas, que clamavam por uma solução. Estudado o problema, à luz de sua própria experiência e da de outros países, especialmente dos Estados Unidos da América, o D.A.S.P. optou pela criação de Conselhos, constituídos por todos os diretores ou chefes de serviços a que se acham entregues aquelas atividades de administração geral. Daí, pois, a criação do Conselho de Administração do Material, instalado em 12 de agosto do ano passado, e do Conselho de Administração de Pessoal, que se acabava de instalar. Expressou o presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público a confiança que depositava na atuação do novo órgão, cujos membros são todos homens de grande experiência no assunto, dizendo, ainda, que, não



obstante serem os estudos de pessoal os que mais se têm desenvolvido em nosso meio, o problema do pessoal é o mais sério com que se defrontam os nossos administradores. Referindo-se ao Conselho de Administração do Material, disse o Sr. Luiz Simões Lopes que os resultados advindos da sua criação já se fazem sentir auspiciosamente em benefício da coordenação do sistema do material. Abrindo um parêntese em sua oração, feita de improviso, o Sr. Simões Lopes revelou um fato ocorrido com o Sr. Sigfrido V. Gross Brown, Ministro da Educação do Paraguai, fato êsse muito grato aos administradores brasileiros. Contou o presidente do D.A.S.P., ressaltando o prestígio de que desfruta o serviço civil brasileiro na América do Norte, que, antes de sua atual visita ao Brasil, o Sr. Gross Brown se dirigira aos Estados Unidos, afim de conhecer de perto os trabalhos ali realizados em administração geral, para depois aplicar o fruto de suas observações na reforma administrativa que o Governo do Paraguai pretende realizar. Os técnicos norte-americanos com quem esteve em contacto indicaram-lhe o Brasil como alto centro de estudos, salientando o grau de adiantamento a que já atingiu a nossa administração pública, mercê da reforma empreendida pelo presidente Getúlio Vargas, através do Departamento Administrativo do Serviço Público. Terminando sua oração, o presidente do D.A.S.P. declarou empossados, como presidente e vice-presidente, respectivamente, do novo órgão, os senhores Astério Dardeau Vieira e Murilo Braga de Carvalho, dando a palavra ao presidente do C.A.P., que proferiu o seguinte discurso :

Senhor Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Colegas.

O Conselho que hoje se instala representa, sem dúvida, um passo marcante na evolução do sistema de órgãos a que está entregue a administração de pessoal no Serviço Civil Brasileiro.

O crescimento desse sistema, que reflete, como é natural, o desenvolvimento da própria administração, tem-se manifestado, aliás, em ritmo bastante acelerado, que bem denota o empenho de todos nós, administradores de pessoal, em queimar etapas para vencer o atraso de mais de meio século em que nos encontrávamos quando, em 1936, teve início a reforma administrativa.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado àquela época, foi a célula-mater desse sistema de órgãos que já então se esboçava e que hoje se estende ao longo da estrutura administrativa, numa rede que abrange quatro Divisões do órgão central de administração, as

Divisões, os Serviços e as Secções de Pessoal dos Ministérios e repartições diversas, o I.P.A.S.E. e o Serviço de Biometria Médica, além de outros órgãos que, embora não integralmente destinados a cuidar dos problemas relativos aos servidores públicos, intervêm, de modo decisivo, em diversas fases da administração de pessoal.

Aquêles reduzidíssimo grupo de pessoas, que deu o impulso inicial ao movimento, rapidamente se desenvolveu e se expandiu do primitivo núcleo central para a periferia. Em 1937, éramos contados às dezenas; hoje, às centenas, talvez aos milhares.

E' que, nesses sete anos, a administração de pessoal encontrou no Brasil o reconhecimento de seu verdadeiro papel no cenário geral da administração pública, emergindo, com conteúdo próprio, do emaranhado de atividades atípicas em que jazia sepultada. E' muito significativo, aliás, que a própria expressão — administração de pessoal — era, em 1936, praticamente desconhecida e só veio encontrar emprego generalizado poucos anos atrás, quando o exercício continuado de atividades sistematizadas em relação aos servidores determinou o aparecimento de um novo termo, para exprimir uma coisa nova. E outras expressões surgiram, de significação mais restrita, para traduzir certas atividades de administração de pessoal, que até então não eram exercidas, ou o eram inconscientemente.

O que tem sido a evolução da administração de pessoal no Brasil, sabemos todos nós que vimos participando desse movimento. A princípio em caráter preponderantemente negativo, contingência a que não é possível escapar na fase inicial de empreendimentos desse gênero, a administração de pessoal está assumindo, cada vez mais, o caráter positivo de prestação de serviço, evoluindo do controle para a assistência, que se traduz na atitude de amparo ao servidor e de auxílio ao chefe de serviço na solução de seus problemas, para consecução da finalidade última, que é a eficiência do serviço público.

A transformação gradativa do caráter da administração de pessoal reflete-se, dia a dia, ora em providências de grande alcance, ora em pequenos episódios da vida administrativa.

Se os primeiros anos foram quase exclusivamente de controle, os últimos têm-se caracterizado, cada vez mais, por uma atuação espontânea em benefício dos servidores do Estado, ora preenchendo grandes lacunas do sistema passado, ora aperfeiçoando a obra que já se realizou. Quando fazemos um retrospecto, quase nos surpreendemos com as falhas que já foram corrigidas. Custa-nos crer, por exemplo, que dezenas de milhares de servidores permanecessem inteiramente desprotegidos na invalidez e na velhice. Custa-nos crer, porque rapidamente nos habituamos à nova situação, criada com a extensão da aposentadoria ao extranumerário. E' uma conquista que já se incorporou ao nosso patrimônio, e o nosso desejo é progredir constantemente, por maiores que tenham sido os resultados já obtidos. Mas quando voltamos os olhos para trás, é confortador o espetáculo da obra já realizada, no sentido positivo da administração de pessoal.

Na vida quotidiana, os pequenos episódios revelam, também, essa transformação de tendências. A seleção centralizada, a princípio de caráter acentuadamente negativo, como barreira oposta ao favoritismo pessoal, cada



vez mais se transforma em prestação de serviço, que não raro o diretor de repartição vem espontaneamente solicitar ao órgão especializado, abrindo mão da faculdade de indicar candidatos. A exigência de lotação, igualmente imposta como freio à tendência de hipertrofia dos quadros de pessoal, já também vai sendo reconhecida como necessária por parte de chefes de serviço, que espontaneamente solicitam ao órgão especializado a verificação de suas próprias necessidades. E assim, em tudo, cada vez mais se observa uma compreensão recíproca, que conduz à administração de pessoal realizada em seus aspectos positivos.

Através dessa evolução, a administração de pessoal se desdobrou, e com ela os órgãos que compõem o sistema, num fraccionamento que envolve o risco de quebrar a uniformidade de orientação. A coordenação de todos esses órgãos constitui a tarefa deste Conselho, onde a maioria deles está representada.

Vós, diretores de pessoal, trareis o ponto de vista de vossos Ministérios, traduzindo as necessidades que muitas

vezes passariam despercebidas a nós outros, mais afastados da linha de frente. Trabalhando em conjunto, teremos oportunidade de trocar impressões e traçar uma orientação uniforme, em que todos estaremos integrados, porque todos teremos colaborado, e que atenderá, mais satisfatoriamente, às necessidades do serviço, porque serão mais bem conhecidas.

Deveremos estudar, reunidos, os grandes problemas da administração de pessoal do Serviço Civil Federal, ou seja, do maior empregador do país, que tem a seu serviço cerca de 150.000 pessoas, para cuja manutenção despende, anualmente, um bilhão e seiscentos milhões de cruzeiros.

Estou certo de que todos nos empenharemos a fundo para prestar uma colaboração efetiva a essa obra ingente que se iniciou em 1936 e que tem sido possível levar avante graças ao apóio do Sr. Presidente da República e à direção de V. Excia., Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público.

## ***A posse do novo Diretor de Divisão do DASP***

### *Tomou posse também o novo Consultor Jurídico*

Por decretos do Sr. Presidente da República, foram nomeados, em comissão, Diretor de Divisão e Consultor Jurídico do D.A.S.P., respectivamente, os Srs. Carlos Alberto Lúcio Bittencourt e Carlos Medeiros Silva.

O Sr. Carlos Alberto Bittencourt, sucede, na Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, ao Sr. Paulo de Lira Tavares, nomeado Diretor Geral da Fazenda Nacional; e o Sr. Carlos Medeiros Silva, passa a ocupar o cargo que, desde a sua criação, viera sendo desempenhado pelo novo Diretor de Divisão.

A posse dos dois altos funcionários realizou-se a 6 de janeiro findo no gabinete do Presidente do D.A.S.P., com o comparecimento de todos os diretores e chefes de serviço do Departamento, numerosas pessoas de representação social e grande massa de servidores.

Depois da leitura do termo de posse e da assinatura do mesmo pelos nomeados, o juiz Ribas Carneiro, presente ao ato, pronunciou algumas palavras, congratulando-se com o Sr. Luiz Simões Lopes e com o D.A.S.P. pela investidura do Sr. Carlos Medeiros Silva no cargo de Consultor Jurídico.

Terminada essa oração, o Sr. Luiz Simões Lopes pronunciou um discurso sobre o significado da

solenidade, tendo palavras encomiásticas para a atuação do Sr. Paulo Lira na direção da Divisão de Orientação e Fiscalização, entrando, a seguir, a discorrer sobre a nova mentalidade que domina no serviço público. Essa mentalidade é devida não só à obra realizada pelo D.A.S.P. como à constante preocupação do Sr. Presidente da República, revelada no despacho diário de volumoso expediente e no apóio que tem dado a todas as medidas propostas em benefício do serviço público do país. Isso tornou possível transformar a antiga mentalidade funcional, fazendo compreender ao servidor o verdadeiro sentido da sua missão. Depois de outras considerações sobre a questão, o Sr. Luiz Simões Lopes referiu-se às "démarches" levadas a efeito para a escolha do novo Diretor de Divisão, focalizando, com palavras elogiosas, a ação do Sr. Lúcio Bittencourt no serviço público e salientando os vários títulos desse alto funcionário, que realizou um estágio dos mais proveitosos nos Estados Unidos e acaba de conquistar o primeiro lugar em concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. Não quis o Sr. Luiz Simões Lopes encerrar essas suas referências ao novo Diretor de Divisão sem uma especial menção ao Sr. Luiz Vicente Belfoit de Ouro Preto, que, desde a saída do Sr. Paulo Lira, até aquela data,



estivera à testa dos trabalhos da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, demonstrando alta capacidade e dedicação ao serviço, que entregava rigorosamente em dia ao novo diretor.

Passando, então, a focalizar a personalidade do Sr. Carlos Medeiros Silva, o Sr. Luiz Simões Lopes lembrou a atuação do novo Consultor Jurídico do D.A.S.P. junto ao Sr. Francisco Campos, quando Procurador Geral da República e Ministro da Justiça, salientando a colaboração prestada na elaboração de várias leis e sua recente passagem pela Promotoria da Fazenda Pública. Concluindo sua oração, o Sr. Luiz Simões Lopes teceu mais alguns comentários de caráter geral sobre os trabalhos que o D.A.S.P. ainda tem a realizar.

Seguiu-se com a palavra o Sr. Lúcio Bittencourt que, de início, apreciou o trabalho realizado pelo Sr. Paulo Lira na D.F., lembrando que, mesmo nos Estados Unidos, as agências do Serviço Civil iniciam suas atividades com atuação de órgãos de

contrôle, de caráter policial, para só mais tarde passarem à condição de órgãos de orientação. Essa tem sido, até agora, a atitude da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, mas espera o seu novo Diretor que, num futuro breve, possa ela realizar um trabalho de 90% de orientação e 10% de fiscalização orientadora. O Sr. Lúcio Bittencourt, recordando a atuação do Sr. Luiz Simões Lopes à frente do Departamento, diz que, no primeiro momento, não quisera aceitar a incumbência, mas que, lembrando-se da sua posição de servidor público, reconheceu que apenas lhe restava obedecer e ir ocupar o posto para o qual o mandavam seus superiores. Terminou agradecendo ao Sr. Luiz Simões Lopes mais essa prova de confiança.

Antes de ser encerrada a solenidade falou, ainda, o Consultor Jurídico, Sr. Carlos Medeiros Silva, que abordou a tese do direito novo, salientando a ação do D.A.S.P. nesse sector e elogiando a obra já realizada no mesmo campo pelo seu antecessor, Sr. Lúcio Bittencourt.

## **Ministro Sigfrido V. Gross Brown**

Encontra-se no Rio de Janeiro, onde está realizando uma obra de aproximação cultural entre o Brasil e o Paraguai, o Sr. Sigfrido V. Gross Brown, Ministro da Educação daquele país.

O ilustre titular, que é uma das figuras mais representativas da moderna política sul-americana, veio à nossa Capital em viagem de férias, conhecer, conforme êle próprio o diz, a nossa "organização educacional, estudar o mecanismo dos serviços públicos e entrar em contacto com os membros do Serviço de Cooperação Intelectual do Itamarati", fomentando, assim, o crescente intercâmbio entre as duas pátrias.

No tocante ao "mecanismo dos serviços públicos", o Ministro Gross Brown encontrou, no D.A.S.P., o mais propício campo para os estudos que tem em mira realizar. Falando à imprensa, declarou S. Excia. :

"No D.A.S.P. tenho estudado, tôdas as manhãs, o funcionamento do serviço público. Em meu país há, apenas, leis esparsas. Creio que agora poderemos começar uma organização, instituindo o Estatuto dos Funcioná-

rios ou, como melhor me parece, o Estatuto dos Serviços Cívicos. O que o governo brasileiro já realizou nesse sentido é uma obra gigantesca e patriótica e os homens a quem êsse importante sector está confiado, desde o Senhor Luiz Simões Lopes, têm verdadeiro "élan" pela missão".

Essas palavras honram sobremaneira a nossa orientação administrativa e constituem um depoimento autorizado e significativo sobre a reforma administrativa empreendida pelo Presidente Getúlio Vargas através do D.A.S.P.

Entre as várias homenagens prestadas ao ilustre estadista paraguaio, cumpre destacar o almôço que, no Copacabana Palace, lhe foi oferecido, a 18 de janeiro findo, pelo Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P.

A essa manifestação de aprêço compareceram todos os Diretores do Departamento, o Ministro Temístocles Graça Aranha e altos funcionários do Itamarati, havendo usado da palavra o Sr. Simões Lopes e o homenageado.



## Associação dos Servidores Civis do Brasil

### Eleito o Conselho Deliberativo

Realizou-se, a 14 de janeiro último, na sede da Associação dos Servidores Civis do Brasil, instalada no 12.º andar do edifício do I.P.A.S.E., a eleição para constituição do Conselho Deliberativo da mesma.

Aberta a sessão pelo Sr. João Carlos Vital, presidente da A.S.C.B., S.S. pediu que a assembléia indicasse um dos sócios presentes para dirigir os trabalhos eleitorais. Por indicação do consócio Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, aprovada pelos presentes, a escolha recaiu no consócio Oscar Vitorino Moreira, que procedeu, imediatamente, à chamada dos votantes, de acôrdo com as assinaturas apostas no livro de presença.

Terminada a votação, o dirigente dos trabalhos convidou as consócias Lídia de Queiroz Sambaquí, Maria de Lourdes da Costa e Sousa e Nancy Guimarães de Carvalho, para procederem à apuração das cédulas.

Após haver sido anunciado o resultado final da eleição, fizeram uso da palavra os Srs. Joaquim Bertino de Moraes Carvalho e João Carlos Vital. O primeiro congratulou-se com os presentes pela ordem em que haviam decorrido os trabalhos, propondo um voto de louvor à atuação do Sr. Oscar Vitorino Moreira. Propôs ainda que constasse da ata um voto de elogio às associadas que tinham auxiliado os trabalhos de apuração. Em seguida, o Sr. Joaquim Bertino elogiou a atuação do Senhor João Carlos Vital na presidência da novel agremiação, focalizando também a colaboração prestada pelo I.P.A.S.E., na pessoa do Sr. Júlio de Barros Barreto, à A.S.C.B., e salientou a ação do Senhor Luiz Simões Lopes, presidente de honra da instituição e seu criador.

Em rápidas palavras, agradecendo ao Sr. Joaquim Bertino, o Sr. João Carlos Vital congratulou-se com os presentes pelo desfecho feliz das eleições e anunciou que o Clube do Campo, recém-adquirido pelo I.R.B., nas Furnas da Tijuca, está à disposição dos sócios da Associação dos Servidores Civis do Brasil.

São os seguintes os membros do Conselho Deliberativo da A.S.C.B., cujo mandato é de três anos:

Aderbal Novais (I.A.P.B.); Alberto Rocha (D.N.C.); Álvaro Pereira (M.E.S.); Ana Carolina (M.E.S.); Aníbal Maya (M.T.I.C.); Aristeu Achilles (D.A.S.P.); Arizio de Viana (D.A.S.P.); Armínio Peixoto de Lima (M.E.S.); Artur Araripe Júnior (E.F.C.B.); Astério Dardau Vieira (D.A.S.P.); Benedicto Silva (M.A.); Carlos Alberto Lúcio Bittencourt (D.A.S.P.); Carlos Cardoso de Paiva (M.M.); Célio de Barros (M.A.); Celso Magalhães (D.A.S.P.); Claudionor Sousa Lemos (M.F.); Darcí do Carmo Diniz (P.R.); Fernando Tude de Sousa (M.E.S.); Geraldo Mascarenhas (P.R.); Gildásio Palhano de Jesus (M.V.O.P.); Hélio Beltrão (I.P.A.S.E.); Heivécio Xavier Lopes (I.A.P.E.T.C.); Henrique Domingos Ribeiro Barbosa (M.F.); Henrique Lagden (M.F.); J. M. Broxado Filho (M.V.O.P.); Joaquim Bertino de Moraes Carvalho (M.A.); Joaquim Bittencourt Fernandês de Sá (M.E.S.); José de Nazaré Teixeira Dias (M.V.O.P.); J. R. R. Jubé Júnior (M.E.S.); José Guedes Pinto (M.T.I.C.); Júlio de Barros Barreto (I.P.A.S.E.); Lucílio Briggs Brito (D.A.S.P.); Luiz Cantuária Medronho (I.P.A.S.E.); Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto (D.A.S.P.); Maciel Pinheiro (P.D.F.); Mário Bittencourt Sampaio (M.V.O.P.); Murilo Braga de Carvalho (M.E.S.); Nancy Guimarães de Carvalho (D.A.S.P.); Nilo Martins Rodrigues (D.A.S.P.); Osvaldo Carijó de Castro (M.T.I.C.); Osvaldo Veiga de Castro (M.T.I.C.); Otávio Monjardim (C.F.C.E.); Ovidio de Menezes Gil (M.F.); Paulo Lopes Corrêa (D.A.S.P.); Paulo Tarso Leal (M.F.); Pedro Amaral Pallet (M.J.N.I.); Rafael Xavier (M.A.); Raimundo Pereira Lobo (I.R.B.); Sebastião Santana e Silva (M.F.); Wagner Estelita Campos (D.A.S.P.).

São membros natos do Conselho Deliberativo da Associação dos Servidores Civis do Brasil os Srs.: Alfredo Nasser, Ari de Castro Fernandes, Augusto Bulhões, Beatriz Marques de Sousa Wahrlich, Ibaní da Cunha Ribeiro, João Carlos Vital, Mário de Brito, Lídia de Queiroz Sambaquí e Paulo Lira.



# BIBLIOGRAFIA

## CRÍTICA

THE ECONOMICS OF TOTAL WAR — HENRY WILLIAM SPIEGEL — New York and London — D. Appleton-Century Company — 1942 — xiv — 410 págs. — \$ 3.00.

(Comentário de PERCY W. BIDWELL, do "Council on Foreign Relations", da cidade de Nova York)

Uma obra sobre a economia da guerra total costuma despertar interesse em duas espécies de leitores: 1) a dos "leigos inteligentes", que querem compreender melhor as perturbações causadas pela guerra sobre o nosso sistema econômico e também formar opinião mais esclarecida acerca das diretrizes econômicas que vêm sendo postas em prática para ajudar a ganhar a guerra; e 2) a dos professores que procuram bons livros didáticos para classes não graduadas.

Ao primeiro grupo causará desapontamento o presente volume; porquanto existem somente quatro ou cinco questões de economia de guerra suscetíveis de preocupar o leigo inteligente, que quer saber: 1) se a inflação pode ser evitada; 2) como pode ser equitativamente distribuído o custo real de guerra entre as diversas classes econômicas e sociais; 3) como evitar o aparecimento de uma crise após a guerra; e 4) que novas instituições internacionais de caráter econômico podem ser planejadas, afim de tornar a paz mais duradoura. O Dr. Spiegel tocou em tôdas estas questões, mas, porque cogitasse, principalmente, de servir à segunda categoria de leitores, isto é, a dos professores, buscando preencher os requisitos de um curso sistemático de economia para classes não graduadas, privou-se de apresentar estudo completo e satisfatório sobre qualquer daquelas questões.

Em algo menos de 400 páginas, procurou tratar da teoria e prática do controle de preços, dissertar sobre salários, lucros, finanças de guerra, comércio internacional e sobre o controle da produção e do consumo, apresentando não só a experiência dos Estados Unidos durante duas guerras mundiais, mas também a da Alemanha e a do Reino Unido. Então, para conseguir proporções satisfatórias, redigiu um capítulo preliminar sobre as causas econômicas da guerra e um capítulo final (sete páginas) sobre os resultados desastrosos do conflito. Afim

de se estender sobre esse imenso território, teve o autor de realizar tarefas hercúleas de condensação, assim como de escolha e omissão arbitrárias. Por exemplo, a questão de se saber se a dívida pública do após-guerra constituirá um verdadeiro ônus econômico foi sumariamente relegada para uma página única. A cessação do intercâmbio com o Japão, no verão de 1941, e a relação deste movimento com o início das hostilidades em dezembro do mesmo ano, foram tratadas inadequadamente. Nenhuma referência se encontra a respeito da cooperação entre o Reino Unido e os Países-Baixos, que foi necessária para que o embargo se efetivasse.

E' propício a causar interpretação errônea o uso da expressão "guerra total" no título de um livro que descreva as condições da vida norteamericana, tais como existiam até janeiro de 1942, porquanto a guerra total nos Estados Unidos somente começou após o ataque a Pearl Harbor. Até então, a política nacional se havia empenhado em produzir não apenas canhões, mas também manteiga. Importantes medidas governamentais, como o acordo de empréstimos e arrendamentos, o racionamento de mercadorias destinadas ao consumo, a estabilização dos preços e salários, foram postas em prática assim que o Dr. Spiegel havia terminado o seu manuscrito.

Nas mãos de um professor competente, que fôsse capaz de suplementar o texto e que soubesse desenvolver importantes assuntos de economia teórica, aos quais o Dr. Spiegel apenas teve oportunidade de se referir de passagem, o presente livro seria de grande utilidade. Embora os comentários do autor sobre relevantes questões sejam necessariamente breves, não são, contudo, superficiais. As referências de rodapé e a extensa bibliografia poderiam ser utilizadas para orientar o leitor no estudo útil de tópicos seletos.

A sensação de desagrado, que a consulta do livro deixa no presente comentarista, não deve ser desabafada sobre o autor, senão sobre o sistema de ensino que provoca uma verdadeira avalanche de compêndios didáticos. O Dr. Spiegel é, sem dúvida, um autor competente e bem seguro em assuntos de economia teórica. Tivesse dedicado seu talento ao rigoroso estudo daqueles problemas,



relativamente poucos, porém indubitavelmente graves, que interessam ao leigo inteligente, teria o autor produzido obra de muito maior utilidade para o estudioso dos aspectos econômicos, não apenas desta como de futuras guerras.

## INDICAÇÕES

RELATÓRIO DE 1942 — DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO — Imprensa Nacional — 1943 — Rio de Janeiro — 645 págs.

Desde sua criação, o D.A.S.P. tem procurado seguir, na apresentação de seu relatório anual, a norma de fazer incluir nesse tipo de documento não apenas uma resenha de suas atividades internas, decorridas durante o ano, mas também, e principalmente, uma exposição bastante minuciosa dos diferentes aspectos do serviço público federal.

O presente Relatório não se afasta dessa orientação geral, que, aliás, tem tido a vantagem de oferecer uma visão de conjunto dos problemas que afetam a vida administrativa de nosso governo central. Registo especial merece a sua parte introdutória, em que se acham expostas, em síntese, tôdas as iniciativas tomadas pelo D.A.S.P. no tocante à adaptação do Serviço Civil ao estado de guerra, destacando-se entre elas a proposta da criação de um órgão destinado a coordenar a mobilização econômica do Brasil, proposta esta que, aprovada pelo Presidente da República, se consubstanciou nos termos do decreto-lei n. 4.750, de 28 de setembro de 1942.

O contexto do trabalho se compõe de capítulos circunstanciados relativos aos diferentes setores de atividade do Departamento, mostrando como cada um deles se conduziu no estudo dos diversos problemas administrativos, cuja solução lhes competia indicar.

As questões atinentes aos sistemas de organização, orçamento, pessoal, material, bem como a outros assuntos submetidos à apreciação do D.A.S.P., acham-se tratados à luz da moderna técnica de administração.

E', em suma, um documento valioso pelo conteúdo informativo, como também por algumas dissertações de caráter doutrinário, cuja leitura será de grande utilidade para tôdos aqueles que se interessam em conhecer os princípios teóricos que norteiam as soluções práticas de fascinantes problemas de orçamento, organização, pessoal, material e de outros ramos da administração geral.

O quadro das matérias contidas no presente volume é o seguinte: *Introdução*: A mobilização econômica — *Organização*: O sistema organizador em 1942; A organização nas atividades de administração específica; Administração indireta — *Orçamento*: Sistema de elaboração orçamentária; Princípios vigentes; O financiamento da guerra atual; As estimativas da Receita em tempo de guerra; As estimativas da Receita no período 1935 — 1942; O orçamento da Receita para 1943; Elementos perturbadores das estimativas; Técnica empregada na preparação das propostas parciais; O volume da Despesa no Orçamento para o exercício de 1943 — *Pessoal*: Classificação e remuneração; Interpretação e aplicação da legislação de pessoal em 1942; Recrutamento e seleção; Fiscalização e controle; Aperfeiçoamento — *Material*:

Alguns dados sobre os órgãos de material; Especificação e padronização do material; Simplificação; Associação Brasileira de Normas Técnicas; Aquisição de material; Alimentação em penitenciárias, educandários e nosocomios; Atividades diversas — *Obras* — *Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal* — *Administração Regional e Local* — *Atividades Diversas* — *Modificações operadas no D.A.S.P.* — *Serviços Internos* — *Conclusão* — *Anexos* — *Legislação*.

PEQUENO VOCABULÁRIO ORTOGRÁFICO DA LÍNGUA PORTUGUESA — ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1943 — 1.342 págs. — Enc. Cr\$ 60,00 — Broch. Cr\$ 25,00.

A Imprensa Nacional lançou, a 29 de dezembro do ano findo, data em que, em Lisboa, era assinada a Convenção Ortográfica entre os governos de Portugal e do Brasil, o "Pequeno Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa".

Essa publicação, que há muito se fazia esperar, vem, afinal, pôr termo a um problema que permanecia em suspenso e que repercutia desfavoravelmente nos meios culturais e nas próprias esferas administrativas do país. A falta de uma segura fonte de consulta, capaz de dirimir as dúvidas suscitadas no terreno da grafia, justificava, por assim dizer, a liberdade, que muitos se arrogavam, de escrever como entendiam certos vocábulos menos frequentes no linguajar quotidiano.

Na realidade, o "Vocabulário Ortográfico e Ortoépico da Língua Portuguesa", organizado pela Academia Brasileira de Letras e Academia das Ciências de Lisboa, em 1932, não tinha, rigorosamente, cunho oficial, embora fôsse a única fonte autorizada sobre a matéria. O decreto-lei n. 5.186, de 13 de janeiro de 1943, não oficializou, como pensa muita gente, essa publicação. Limitou-se a mandar adotar o Formulário que lhe estava apenso, até que fôsse organizado o Vocabulário oficial.

E' esse Vocabulário que acaba de ser, agora, entregue ao público pela Imprensa Nacional, em primorosa edição, que muito honra o desenvolvimento das artes gráficas no Brasil.

O valor intrínseco da publicação é verdadeiramente inestimável para todos os que, por força das profissões ou dos pendores individuais, mantêm contacto com a língua portuguesa.

Não cabe aqui, nas curtas linhas de um registo bibliográfico, apreciar detidamente a significação do novo Vocabulário.

Ressaltem-se, entretanto, algumas das inovações vantajosas que apresenta, como a fixação dos femininos e plurais irregulares, inscritos depois do masculino singular; o registo das formas irregulares dos verbos mais usados (matéria omitida pela maioria dos dicionários); a supressão do impertinente hífen que se intrometia nas locuções prepositivas e adverbiais e até em nomes como o do Rio de Janeiro; e, finalmente, a tácita proscricção do trema que vinha sendo usado e ainda "é lícito" empregar sobre os *ii* e *uu* que, não sendo tônicos, não formam ditongo com a vogal anterior. O trema dos *uu* sonantes, depois de *g* ou de *q* e antes de *e* ou de *i*, continua, naturalmente, com caráter obrigatório, já que a sua abolição re-



dundaria em assegurar a permanência de velhos e arraigados vícios ortográficos.

O "Pequeno Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa" introduz várias alterações no modo de grafar certos vocábulos. Nos primeiros tempos será, naturalmente, indispensável consultá-lo com frequência. Depois, a certeza e a segurança virão, porque, afinal, de qualquer forma, a chamada "questão ortográfica" está, agora, solucionada e não há mais lugar para dúvidas e discussões sobre a matéria.

CIVIL SERVICE STAFF RELATIONSHIPS — E. N. GLADDEN — William Hodge and Company Limited — London — Edinburgh — Glasgow — 1943 — 184 págs. — 12 sh. 6 d.

O Serviço Civil está na ordem do dia, tornando-se mistér a existência de uma crítica suficientemente informada capaz de orientar o público na escolha das modificações a serem feitas, afim de que a Administração possa enfrentar a situação do após-guerra. Este livro, referente à Inglaterra, só trata de um aspecto do problema do serviço civil, aspecto esse que, entretanto, possui uma aplicação muito mais ampla do que a de outro qualquer, isto é, o problema das relações entre empregadores e empregados. Mostra como o clima burocrático modificou o funcionamento do sindicalismo dentro do serviço público civil, sem, contudo, enfraquecer a eficiência deste último. Embora as atividades dos servidores civis se revistam, por vários modos, de um caráter restrito, a base democrática das instituições britânicas lhes proporciona, entretanto, a possibilidade de agir em benefício próprio com um elevado grau de liberdade.

A necessidade de cooperação entre chefes e subordinados é geralmente reconhecida e, neste sentido, grande progresso tem sido feito através do Sistema Whitley, no qual os dois interesses se acham respectivamente representados pelos setores de Chefes e de Subordinados.

Em virtude do desenvolvimento da independência do trabalhador durante a primeira grande guerra e especialmente através de um movimento trabalhista — o Shop Steward Movement — foram criados Conselhos Industriais, por toda parte no país, de acordo com o plano Whitley. No Serviço Civil este sistema deu ótimos resultados, e, assim, o presente livro vem justamente elucidar o desenvolvimento, que se operou entre 1918 e 1939, da tendência que ainda hoje se manifesta com a introdução de Comitês Mistos de Produção no mundo industrial. É uma contribuição ao estudo dos problemas do após-guerra num setor que ainda não foi suficientemente documentado, e todos aqueles que sustentam que o trabalhador pode perfeitamente contribuir para a organização do novo mundo industrial, encontrarão na experiência do serviço civil elementos bastantes para corroborar o seu ponto de vista. Neste particular, não deve passar despercebido que os novos princípios de previdência social serão suscetíveis de modelar o vasto ambiente industrial do futuro em moldes mais aproximados aos do Serviço Civil.

A tábua das matérias é a seguinte: *Prefácio* — *Prefácio relativo à época de guerra* — *Dedicatória* — *Capítulos*: I — Fundamentos históricos (1858-1914); II — Conselhos Whitley no Serviço Civil; III — Objetivos

e realizações do "whitleyismo"; IV — Desenvolvimento de associações de empregados; V — Atividades gerais dos empregados; VI — Participação dos empregados na administração; VII — *Conclusão*: Aspectos mais amplos — *Bibliografia escolhida* — *Appendix* — *Índice*.

Agradecemos ao representante do Conselho Britânico nesta capital a cortezia da remessa.

POST-WAR EMPLOYMENT — EDWARD S. CONWAY — Jonathan Cape Ltd. — London — 1943 — 143 págs. — 8 sh. 6 d.

(Comentário de D. CARADOG JONES, *catedrático de Estatística Social da Universidade de Liverpool*)

O autor iniciou o estudo das questões contidas no presente livro, quando se candidatava a um grau superior no Departamento de Ciência Social da Universidade de Liverpool. Quase toda a primeira parte foi extraída de sua tese, que tratou dos fatores determinantes das medidas educacionais, tomadas em relação aos jovens desempregados, durante os anos de paz compreendidos entre 1919 e 1939. Os capítulos da primeira parte apresentam os fundamentos históricos e reais dos problemas relativos à juventude, que estão agora despertando a atenção do público. O autor está habilitado a escrever sobre o assunto, em virtude de seus estudos especializados combinados com alguns anos de experiência prática como professor nos *Junior Instruction Centres*, *Senior Evening Institutes*, bem como em Escolas Primárias e Secundárias.

O Sr. Conway estava ansioso por prosseguir suas pesquisas, de um modo mais amplo, quando entrou para o exército, e eu tive ocasião de lhe aconselhar que começasse a investigar, se possível, as opiniões que os interessados nutriam quanto às atividades que esperavam assumir assim que regressassem à vida civil. As sugestões feitas na segunda parte do livro são o resultado de inquéritos seguidos de debates com um considerável número de homens e mulheres dos vários setores dos serviços de defesa militar e civil. Sob os auspícios da Associação Educacional de Trabalhadores e do Comitê Regional de Liverpool para Educação de Adultos nas forças armadas, o autor conseguiu amplas oportunidades no tocante à realização de tais debates.

Não é preciso dizer que o livro trata de assuntos de mais alta importância. Talvez nem todos os leitores concordem com as sugestões e soluções apresentadas.

De fato, certas medidas de caráter compulsório nele preconizadas são alheias às tradições britânicas. O próprio autor, entretanto, está convencido de que, em consequência de sua consulta junto a pessoas de todas as classes, tais medidas encontrariam apóio geral caso fossem aplicadas com sinceridade e discernimento. De uma coisa podemos estar certos: se a paz e a prosperidade internas devem prevalecer, torna-se imperiosamente necessário evitarmos, às vésperas da desmobilização, a improvisação de planos mal concebidos.

A tábua das matérias é a seguinte: *Introdução*. *Primeira Parte* — *O Futuro dos Jovens*: I — *Introdução ao problema*; II — *Reações da opinião pública antes da grande guerra*; III — *Reações da opinião pública após a grande guerra*; IV — *Organizações voluntárias e o mo-*



vimento juvenil. *Segunda Parte — Homens desmobilizados e outros adultos: I — Reexame do problema; II — Sumário do plano. Apêndices.*

Somos gratos ao representante do Conselho Britânico nesta capital, pela remessa do presente volume.

**MÉTODOS ESCOLHIDOS DE TÉCNICA MICROSCÓPICA — M. C. FERNANDES —** Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 611 págs. — 200 gravuras.

Em magnífica edição feita pela Imprensa Nacional, acaba de aparecer o livro *Métodos Escolhidos de Técnica Microscópica*, da autoria de Maria da Conceição Fernandes, que atualmente ocupa o cargo de Chefe do Serviço de Microfotografia da Faculdade de Medicina da Universidade de Minas Gerais.

A comissão de Cientistas do Instituto Oswaldo Cruz, que apreciou o mérito do livro, emitiu a seu respeito um parecer elogioso, reconhecendo-o “de grande utilidade para divulgação dos bons métodos” e “um grande auxílio aos que se iniciam e mesmo àqueles que se dedicam à prática, tanto para os fins de diagnóstico como para os de investigação biológica”.

Trata-se, de fato, de uma das mais completas e valiosas contribuições, em língua portuguesa, sobre a técnica microscópica em geral. Assim, os interessados em pesquisas de histopatologia, bacteriologia, parasitologia médica, helmintologia, e outros estudos biológicos, encontrarão no presente volume todos os requisitos de uma perfeita obra didática, desde uma exposição clara e precisa dos métodos científicos, até uma esplêndida apresentação de gravuras, indispensável em trabalho dessa índole. O capítulo II, que expõe novos processos de fotografia em cores, representa a contribuição original da autora.

Aos que, no serviço público, ocupam cargos de Técnico de Laboratório ou de Médico Legista, ou aos que preenchem funções ligadas ao uso da técnica microscópica, torna-se especialmente recomendável a sua leitura.

Já em dezembro de 1942, o D.A.S.P. teve oportunidade de dirigir ao Exmo. Sr. Presidente da República uma exposição de motivos, opinando no sentido de que esta obra fôsse publicada pela Imprensa Nacional, a título de um prêmio do Governo, sugestão essa que, devidamente aprovada, acaba de ser posta em prática com a presente edição.

**MANUAL DOS SERVIDORES DO ESTADO — EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO —** A. Coelho Branco Fº (Editor) — Rio de Janeiro — 1944 — 341 págs.

Em segunda edição, acaba de ser publicado o 1.º *Tômo: Livro do Funcionário* do “Manual dos Servidores do Estado”, da autoria do Sr. Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, Técnico de Administração do D.A.S.P. A presente edição está refundida e atualizada até 30-11-43, sendo a distribuição da matéria idêntica à que se pode observar na primeira edição, cujo aparecimento esta Revista registou, em seu número de junho de 1943.

Pelo interesse que a presente obra tem despertado, dada a sua inegável utilidade, registamos o aparecimento desta segunda edição do *Livro do Funcionário*, recomendando-o mais uma vez aos leitores interessados na nossa legislação de pessoal.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

*Post-War Employment*, por Edward S. Conway — Jonathan Cape — 1943 — London.

*The Daily Press*, por Wilson Harris — Cambridge — University Press — 1943.

*Social Security (The story of British Social Progress and the Beveridge Plan)*, por Sir Ronald Davison — George G. Harrap and Company Ltd. — London, Toronto, Bombay e Sydney — 1943.

*The British Way in Local Rule*, por Guy Hunter — Craig & Wilson — Glasgow — 1943.

*A Survey of Evacuation in Westmorland*, por J. F. Dow e Marjorie A. Brown — Maio, 1943 — Westmorland County Council, Kendal.

*Civil Service Staff Relationships*, por E. N. Gladden — William Hodge and Company Limited — London, Edinburgh e Glasgow — 1943.

*Monthly Labor Review* — Vol. 57, n. 4, outubro de 1943 — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

*International Conciliation*, — N. 394, novembro de 1943 — “An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe”, por William Penn; “Catholic, Jewish, and Protestant on World Peace”. — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education.

*Discurso* proferido na Faculdade de Ciências Econômicas, de São Paulo, em 3 de novembro de 1943, por motivo da colação de grau de Doutor “Honoris Causa”, por Artur de Sousa Costa — 1943 — Rio.

*Anais do Instituto de Psiquiatria* — Universidade do Brasil, Ministério da Educação e Saúde — Imprensa Nacional — 1943 — Rio.

*Boletim Estatístico* — Banco do Brasil S.A., Departamento de Estatística e Estudos Econômicos — N. 20, novembro de 1943 — Rio.

*Boletim da União Panamericana* — Dezembro de 1943 — Washington.

*Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior* — Ano VI, n. 8, dezembro de 1943 — Rio.

*Visita dos Jornalistas do Interior à Companhia Antártica Paulista Indústria Brasileira de Bebidas e Conexos* — São Paulo — Outubro de 1943.

*Clubes Agrícolas*, por J. Pinto Lima e Carlos Buhr, do Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura — Imprensa Nacional — 1943 — Rio.

*Ciência Política* — Órgão Oficial do Instituto Nacional de Ciência Política — Novembro de 1943 — Rio.

*Engenharia* — Ano II, vol. II, n. 17, janeiro de 1944 — Instituto de Engenharia — São Paulo.

*I. S. P.* — Boletim da Inspetoria de Serviços Públicos — Secretaria da Viação e Obras Públicas — N. 9, agosto de 1943 — São Paulo.

*Catálogo de la Biblioteca del Instituto del Cemento Portland Argentino* — Buenos Aires — 1943.

*Engineering Experiment Station News* — Ohio State University — Vol. XV, n. 4 — Outubro de 1943.

*Anais Arquivo da Marinha* — Ministério da Marinha — Ano III, n. 4, dezembro de 1943 — Rio.

*Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores* — Ano I, n. 4, dezembro de 1943 — Rio.

*Trabalho e Seguro Social* — Ano I, n. 3, vol. IV — Dezembro de 1943 — Rio.

*Revista Forense* — Ns. de outubro e novembro de 1943 — Rio.

*Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N. 68, de e Ano XXII, n. 245, janeiro de 1944 — Rio. zembro de 1943 — Rio.

*Nação Brasileira* — Ano XXI, n. 244, dezembro de 1943



# SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRE A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS

— NA —

## IMPRENSA NACIONAL

### TABELA DE PREÇOS

#### I — Vendas avulsas

FORMA DO PEDIDO DAS FICHAS	A 1.ª FICHA DE CADA TÍTULO	DA 2.ª FICHA DE CADA TÍTULO EM DIANTE
Pelo número.....	Cr\$ 0,30	Cr\$ 0,20
Pelo nome dos autores.....	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20
Pelo assunto do livro.....	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20

#### II — Assinaturas

ESPECIES	ANUAL	SEMESTRAL	SÉRIE DE 200 FICHAS
Pelo número (tudo que for editado)..	Cr\$ 400,00	Cr\$ 250,00	—
Por autores (à escolha do assinante).	—	—	Cr\$ 50,00
Por assuntos (indicados pelo assinante)	—	—	Cr\$ 70,00

#### BASES DO S. I. C.

- I — Cada Biblioteca-cooperante fornecerá a catalogação de todo o seu acervo, para que seja impresso e fornecido às demais;
- II — A Imprensa Nacional doará a cada Biblioteca-cooperante 15 fichas gratuitas do livro que houver catalogado;
- III — Cada Biblioteca-cooperante tomará assinatura anual na Imprensa Nacional, bem como cederá seus direitos autorais das fichas dos livros que houver catalogado;
- IV — A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público fará o trabalho de revisão tipográfica do material catalogado, para fins de uniformização;
- V — Os preços de assinatura entendem-se para uma edição de 2.500 fichas, em 1943, podendo ser tomada em qualquer época com direito ao recebimento das fichas já editadas.

INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER COLABORAÇÃO, TODAS AS BIBLIOTECAS PODERÃO SER ASSINANTES DO S. I. C., ADQUIRINDO NA IMPRENSA NACIONAL, QUASI PELO PREÇO DAS FICHAS EM BRANCO, A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÁ SENDO CATALOGADA ANALITICAMENTE PELO S. I. C.