

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ANO XV
Volume I — N. 2
Fevereiro de 1952

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Arizio de Viana

DIRETORES DE DIVISÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

José de Nazaré Teixeira Dias

Carlos Mario Faveret

DIRETORES DE SERVIÇO

Oscar Victorino Moreira

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Beatriz Marques de Souza Warlich

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA
CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.379, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XV

FEVEREIRO DE 1952

Vol. I - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Método do "Salário Básico" na Administração de Pessoal	3
--	---

COLABORAÇÃO

Ensaio de História da Administração — M. Pio Corrêa Jr.	5
A Base Ecológica da Administração Pública — Roscoe C. Martin	13
Administração Pública e Ciência das Relações Humanas — Morton Grodzins	24
Administração e Ciência Política — J. Guilherme de Aragão	37
Unidade Padrão de Documentação Administrativa — Espírito Santo Mesquita	41
Planejamento da Organização — Joseph M. Trickett (Trad. de Isnard Garcia de Freitas)	48
Planejamento de Bacia Hidrográfica — Lucas Lopes	54
Planejamento Administrativo — Sebastião de Sant'Anna e Silva	62
Métodos de Pesquisa — Harvey Walker	67
Finanças Públicas em Israel — A. M. Duesterwald-Dorath (Trad. de Guilherme Augusto dos Anjos)	73

DOCUMENTÁRIO

A Luta Contra a Tuberculose entre os Servidores Públicos — Vitorino de Oliveira	76
Princípios e Problemas de Governo — Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de E. S. Mesquita)	83
Ilha Universitária — Luis Hildebrando de B. Horta Barbosa	90
Fronteiras da Administração Pública — III — John M. Gaus (Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)	119

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Os Crimes de Guerra, os Crimes contra a Humanidade e a Evolução do Direito Penal Internacional — (1.ª Parte) — Arnold Wald	127
Evolução do Sistema de Concessão de Linhas Aéreas no Brasil — Floriano Aguiar Dias	133

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Administração Pública e Administração de Pessoal — Pedro Augusto Cysneiros	139
--	-----

SELEÇÃO

Questões apresentadas no C-229 — Fiscal Aduaneiro	146
Questões apresentadas no C-236 — Estatístico-Auxiliar	150
Concurso de Guarda-Livros	154
Questões apresentadas no Concurso para Escriurário do S. P. F. — C-239	156
Questões apresentadas na Prova de Habilitação para Escrevente de Polícia P. H. 2.069	159
Questões apresentadas na Prova de Habilitação para Escrevente de Polícia P. H. 2.069 — Prática de Serviço	161
Monografia Profissional do Dactiloscopista-Auxiliar — Cirineu Teixeira	162

NOTAS

Poder Legislativo	177
Publicações recebidas	179

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1959)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 529

Administração 22-9961 Ramal 527

Expedição 22-9961 Ramal 555

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

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”.

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 focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

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

Método do "Salário Básico" na Administração de Pessoal

INDICE da nova orientação que está presidindo ao exame e à solução dos problemas administrativos de pessoal no serviço público federal, é o decreto número 30.402, de 16 de janeiro passado, sobre o regime do pessoal extranumerário-mensalista da Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina.

Aparentemente, o ato do poder Executivo nada revela de excepcional. Trata-se de um decreto de apenas seis dispositivos, alusivo à aprovação de tabelas de extranumerários-mensalistas, que também não diferem, visualmente, das demais discriminações referentes ao pessoal mensalista de outros órgãos da administração direta ou indireta.

Na realidade, entretanto, há algo inédito a sublinhar. Pela primeira vez, adotou a administração um plano de pagamento estabelecido em referência ao princípio do "salário básico". Expliquemo-nos. Como nos outros meios de trabalho, o pessoal ferroviário da Rêde Paraná-Santa Catarina vinha, desde 1948, percebendo salários manifestamente inferiores aos índices locais do custo da vida. Diante do desajustamento flagrante, o Ministério da Viação e Obras Públicas chegou a autorizar, como extremo recurso, a concessão de um abono correspondente a um dia de serviço, até que fôsse estabelecido, de forma definitiva, o reajustamento de salário. Foi em tal oportunidade que serviu para a experimentação de um novo método de plano de pagamento. Partiu êste do princípio de fixação de um salário básico, "funcional", intermediário entre o salário mínimo local e o nível mínimo de remuneração, vigente no serviço público, para extranumerário-mensalista. Sendo o salário mínimo local de Cr\$ 651,00 e o segundo termo igual a Cr\$ 1.200,00 (importância correspondente ao padrão A ou referência 17), o

salário básico para o pessoal da Rêde ficou estabelecido com Cr\$ 900,00 mensais. Essa importância constituiu-se então, uma espécie de “salário mínimo” para o mensalista considerado como “adulto” estabelecendo-se, ainda, ainda, um grau abaixo, igual a Cr\$ 800,00, para remuneração de aprendizes que, segundo norma geral consubstanciada na própria legislação trabalhista, devem perceber salário inferior ao do empregado adulto.

Assim estabelecido o salário básico, em critério não empírico, caberia dar solução ao problema da criação da escala padrão de salários. Neste particular, instituiu-se uma tábua de índices ponderados segundo a importância dos deveres e das responsabilidades exigidas para o exercício de cada função. A instituição de “pesos”, na escala de valores, o índice do salário básico, fixado em relação ao custo da vida, e, ainda, a correspondência que se estabeleceu entre a soma de responsabilidades e os valores ponderados — um sistema de pagamento que se pode adaptar, automaticamente, a qualquer variação do custo da vida, evitando-se o recurso às majorações de salário, contraproducentes pelas repercussões que provocam, já no “Standard” de vida, já no mercado de trabalho. Resta agora estender a outros setores, soluções paralelas à que foi consubstanciada no Decreto n.º 30.402, de 16 de janeiro de 1952.

Ensaio de História da Administração

M. PIO CORRÊA JR.

VII — UM MINISTÉRIO EM FRANÇA DURANTE A REVOLUÇÃO

DOS seis Ministérios pelos quais se dividiam os encargos da Administração Pública em França durante a Revolução, seguramente aquele que se viu obrigado a enfrentar as tarefas mais espinhosas, as responsabilidades mais pesadas, foi o Ministério da Guerra. Incumbido de assegurar a defesa do país contra os exércitos da Europa inteira, de conter o invasor que se apresentava em todas as fronteiras, de dominar a rebelião armada que se alastrava a um terço do território nacional, o Ministério da Guerra viu-se obrigado a fazer prodígios diários para assegurar o recrutamento, o repletamento, a instrução, o armamento, o aprovisionamento em víveres, forragem, fardamento, equipamento, munição e cavalaria de quatorze exércitos, oferecendo, em linha, o efetivo total de mais de um milhão de homens, cifra espantosa para uma época que até então nunca vira senão os pequenos exércitos profissionais de algumas dezenas de milhares de homens que haviam bastado ao grande Frederico, ao Marechal de Saxe, ao Príncipe Eugênio de Savoia e a todos os grandes capitães do século. O Rei de França em pessoa, lançando mão praticamente da totalidade das forças disponíveis no Reino, inclusive todos os Corpos da Casa Militar e da Guarda Real, leva ao campo de batalha de Fontenoy 75.000 homens; em 1756 ele poderá pensar em mobilizar 100.000, o exército russo, na mesma época, será calculado em 110.000; o exército austríaco, depois de sua reorganização pelos Marechais Daun e Lascy, atingirá um efetivo teórico de 130.000 homens; o exército prussiano alcançará, no apogeu do poderio militar de Frederico II e depois da reorganização por que passara em 1748, 147.000 homens; os 400.000 homens do exército otomano eram considerados na Europa como algo de fabuloso, massa informe e inútil, inapropriada às operações regulares e às manobras clássicas, "menos perigosa para o inimigo do que para o próprio Império".

Estava reservado ao Governo revolucionário o feito, prodigioso para o país e para a época (basta considerar a dificuldade que teríamos nós, com o dobro da população e em todos os recursos da civilização moderna, em reproduzi-lo no Brasil neste mesmo momento), de ultrapassar a cifra

de um milhão de homens presentes nas fileiras, expandindo bruscamente a essas proporções gigantesca o pequeno exército profissional da Monarquia.

Todo esse esforço vai recair, em suma, sobre as repartições do Ministério da Guerra: ele vai ser considerável. O princípio da Revolução encontra o Exército regular com um *deficit* de 51.000 homens sobre o seu efetivo teórico de 150.000. Esse *deficit* vai logo aumentar com o licenciamento dos 11 regimentos suíços de infantaria, mais tarde com a deserção para o inimigo de cerca de 6.000 oficiais sobre 9.000 e de Regimentos inteiros (88.º de Infantaria, 15.º de Cavalaria, 1.º e 4.º de Hussardos). Pior que isso: as fortificações das fronteiras do Norte, Nordeste e Leste achavam-se em péssimo estado de conservação; o arsenal de Charleville, planejado para fabricar 25.000 fuzis por ano, produzia, apenas 5.000. Faltava armamento, munição, equipamento, mesmo para esse pequeno exército: como fazer para armar, municiar, abastecer, instruir e manter em linha de combate um milhão de homens?

O milagre foi feito por um punhado de burocratas nas repartições do Ministério da Guerra. Quem eram esses homens, quantos eram, como e onde trabalhavam? E' o que valeria talvez a pena passar rapidamente em revista.

Em 1789, bem entendido, o Ministério da Guerra não funciona em Paris, e sim em Versailles, junto à Corte, onde ele ocupa um magnífico palacete, construído por um funcionário da casa, o engenheiro Jean-Baptiste Berthier, Diretor do Serviço Geográfico Militar: cujo filho mais velho, Alexandre, nascido durante os trabalhos de construção do edifício, seria por sua vez Ministro da Guerra, se chamaria um dia o Príncipe de Neufchatel e de Wagram, e seria o braço direito de Napoleão na qualidade de seu Chefe de Estado-Maior em todas as campanhas do Império.

O belo palacete de Versailles era habitado, nas horas de expediente, por 143 funcionários, número fixado pelo Quadro anexo ao Regulamento da Secretaria da Guerra, baixado em 27 de junho de 1776 pelo então Ministro, Conde de Saint-Germain. Esse pessoal se dividia por oito repartições, a saber:

- 1.º — Diretoria da Contabilidade e Serviço de Fundos.
- 2.º — Diretoria do Pessoal.

- 3.º — Diretoria das Armas, do Ensino Militar e da Remonta.
- 4.º — Diretoria da Artilharia e Fortificações.
- 5.º — Diretoria da Correspondência, à qual se achava subordinada a Justiça Militar.
- 6.º — Diretoria da Intendência e Saúde.
- 7.º — Secretaria da Guerra, funcionando como Gabinete do Ministro.
- 8.º — Serviço Geográfico Militar.

Os 143 funcionários que guarneciam essas oito repartições constituíam um corpo estável, competente, e, em conjunto, dedicado de corpo e alma ao Serviço de Sua Majestade. Para isso tinham, aliás, boas razões: não só o Serviço do Rei conferia uma dignidade considerável, graças à qual simples funcionários, filhos de obscuros burgueses provincianos, adquiriam uma posição social de certo destaque, como ainda ele era relativamente bem pago, e sobretudo oferecia sérias garantias de estabilidade. Um Chefe de Seção do Ministério da Guerra, percebia, em 1789, 15.000 francos por ano, que equivaleriam, em poder aquisitivo, a 225.000 francos Poincaré, ou sejam mais de 2 milhões de francos de hoje. Os Subchefes de Seção percebiam 5.000 francos, os primeiros oficiais 2.000 francos, os segundos oficiais 1.200 francos, e os praticantes 600. Esses vencimentos eram, portanto, bastante elevados para uma época em que um fidalgo, como o Marquez de Ferrières, Deputado aos Estados Gerais, abastado proprietário rural, comia por 4 francos por dia, alugava um elegante apartamento mobiliado por 140 francos por mês, e, sendo caridoso, gastava 48 francos para vestir, dos pés à cabeça, quatro crianças pobres. Um estudante podia comer, na mesma época, por 1 franco e meio por dia.

Além de seus vencimentos, aliás, os funcionários da Guerra se beneficiavam freqüentemente da generosidade do Estado: doenças, viagens, casamentos, falecimento de pessoas da família, eram outros tantos pretextos para obter gratificações bastante consideráveis. Cada funcionário que se casava costumava perceber, mediante requerimento instruído com a certidão de casamento, 1.200 francos de ajuda de custo para instalação. O falecimento de um parente próximo ocasionava o pagamento de 400 francos. Um funcionário recebe 300 francos de auxílio para tratamento de saúde mais ou menos Cr\$ 4.500,00 de nossa moeda. Outro, 600 francos para instalação, visto ser obrigado a tomar um apartamento maior, dado o acréscimo de sua família. Outro ainda, reclama e obtém 300 francos de indenização pela perda de suas bagagens, no incêndio de uma estalagem onde pousava, embora não se achasse viajando a serviço.

Esses funcionários eram, portanto, bem remunerados; a serviço do Estado eles podiam adquirir, não só uma consideração social muito apreciável, como ainda a estabilidade econômica e mesmo uma fortuna muito confortável: o sogro de Camille Desmoulins, por exemplo, filho de um ferreiro de aldeia chamado Laridon, chega a ser Oficial-Maior do Ministério da Fazenda,

faz-se chamar "Monsieur Laridon-Duplessis" e logo "Monsieur Duplessis" (o que é evidentemente mais harmonioso do que "Laridon"), habita um excelente apartamento, em Paris, possui uma bela herdade em Bourg-la Reine, e dará 100.000 francos de dote a sua filha, a essa encantadora Lucille cuja morte foi talvez o mais doloroso dos dramas da Revolução.

Cercados de tantas garantias, assegurados de uma confortável aposentadoria pelo Regulamento de 27 de julho de 1776, os funcionários do Ministério da Guerra parecem ter tido, de um modo geral, uma alta noção de dignidade de suas funções, bem como de seus deveres para com o Estado. Em compensação, os seus sentimentos revolucionários eram dos mais tíbios, e durante anos, mais exatamente até a nomeação do Ministro Pache, em outubro de 1792, pôde-se dizer do Ministério da Guerra o que se dizia no Brasil, há alguns anos, de certa Secretaria de Estado: que ali a Revolução não havia entrado...

O Ministro que se achava em funções no princípio de 1789, o Tenente General Conde de Puységur, cede a pasta, dois dias antes da queda da Bastilha, ao Marechal de Broglie, idoso ferebraz, que o canhoneio de 14 de julho afugenta. A este, depois da interinidade de Saint-Priest (cujo filho seria Ministro de França no Rio de Janeiro), sucede em 4 de agosto o Tenente-General Conde de La Tour du Pin, que inaugura o regime "constitucional" da vida do Ministério, isto é, as suas relações praticamente de subordinação à recém-criada Comissão de Assuntos Militares da Assembléia Constituinte, pois as Comissões da Assembléia começam desde essa data a assumir um caráter nitidamente executivo. Esse caráter poderia ter criado para os Ministros, e efetivamente criou muitas vezes, uma posição dúbia e esquerda, e uma sensível diminuição de sua autoridade. O Ministério da Guerra, porém, beneficiou, de início, de circunstâncias excepcionais.

A "sua" Comissão, a de Assuntos Militares, era composta de modo a não criar especiais dificuldades ao Ministro. Dos seus dezesseis membros, com efeito, um só nunca foi militar, é Emmercy, advogado de Metz, natural aliás dessa fronteira lorena onde as populações civis, então como hoje, viviam em íntimo convívio com as tropas da guarnição. Emmercy, freqüentador assíduo do palacete do Comandante das Armas da Província, não era exceção à regra. Dos outros quinze membros, doze serviam no Exército ativo, os três restantes eram antigos oficiais, inclusive o fogoso Marquez de Mirabeau, ex-capitão de Dragões.

Entre os membros da Comissão, encontramos um Tenente General, o Conde de Egmont-Pignatelly, de uma ilustre casa fidalga dos Países-Baixos, e sete Brigadeiros, entre os quais Wimpfen, que vai desempenhar freqüentemente as funções de relator, e é um velho *habitué* do Gabinete de todos os sucessivos Ministros da Guerra, desde o tempo de Saint-Germain, de quem era íntimo.

Dos demais, um só, o Coronel Dubois Crancé de Balham, era susceptível de criar dificuldades ao Ministério, mas igualmente capaz, por outro lado, de colaborar útilmente com ele, graças à sua inegável competência em assuntos militares. A "oposição", representada por ele, por Alexandre de Lameth e pelo Visconde de Noailles (ambos êstes Coroneis de Cavalaria) não foi, no início, de natureza a opôr embaraços sérios à ação do Ministro da Guerra e de seus subordinados. As próprias desordens do ano de 1790, culminando com a insurreição de Nancy, não iriam perturbar essa harmonia, e as várias medidas tomadas nesse ano, relativamente à reorganização do Exército, resultaram de um comum acôrdo entre o Ministério e a Comissão, no seio da qual o Capitão de Engenharia Bureaux de Pusy soube se fazer um excelente intérprete dos pontos de vista da Secretaria de Estado. Nas repartições e no pessoal desta última, em todo o caso, não foi esboçada nem proposta qualquer reforma.

Responsabilizado pela indisciplina das tropas, La Tour du Pin demite-se em novembro de 1790, o seu sucessor é o Brigadeiro Lebègue Duportail, escolhido a título de concessão à oposição, como homem de La Fayette, sob cujas ordens havia feito a campanha da Independência dos Estados Unidos. Oficial saído da arma de Engenharia, a mais "democrata" do Exército, ligado ao partido constitucional, tudo indica que Duportail foi conscienciosamente "sabotado" pelo seu funcionalismo, que o sente estranho às tradições e à mentalidade da Casa. Demitido em fins de 1791, o seu sucessor é o Conde de Narbonne-Lara, Brigadeiro, homem com ligações em vários partidos, mas, no fundo, conservador e cortesão nato e por essa altura amante de Madame de Staël, influente então no mundo político. Sua gestão, que se anunciava bastante enérgica, cessa ao fim de três meses e durante o ano de 1792 os Ministros vão se suceder com espantosa rapidez. Depois de Narbonne vem o Marquez de Grave, que só dura dois meses; em seguida Servan de Gerbey, que se demora um mês na pasta, apenas o bastante para oficializar a "Marselheza" como o hino da Vitória nos exércitos de França; logo vem Dumouriez, que troca a pasta das Relações Exteriores pela Guerra, ao reconstituir o Gabinete depois da queda de Roland, para ser demitido três dias depois. O Coronel Lajard demora-se um mês; quinze dias depois, a jornada de 10 de agosto derruba, com a Monarquia, o seu último Ministro da Guerra, D'Abancourt.

Nenhum desses efêmeros Ministros, bem entendido, podia em tão curto espaço de tempo, e cercado por tais circunstâncias, fazer obra administrativa de grande alcance. O pobre De Grave, em particular, achava-se em tal estado de espírito, nos últimos dias de sua gestão, que já não sabia que pôsto ocupava, e assinava-se "De Grave, Prefeito de Paris"!

Enquanto isso, porém, o Ministério funciona. Funciona mal, diz Dumouriez, que durante os três

dias que ali permanece redige um relatório pessimista, queixando-se da lentidão dos trâmites administrativos, da ineficiência dos serviços e da desonestidade das operações de compra de cavalaria. Mas funciona: mesmo nos últimos dias do Governo monárquico, com os federados marselezes já dentro de Paris e a República às portas, D'Abancourt, nas duas semanas de sua gestão, pode fornecer pontualmente aos Distritos de Paris o meio milhão de cartuchos que estes lhe requisitam. Ao mesmo tempo, o Ministério assegura a mobilização e incorporação das duas levadas sucessivas de conscritos, decretadas em 1791 e em 1792.

Evidentemente, uma certa desorganização era inevitável em época tão perturbada; e, de fato, dos 169 batalhões cuja mobilização fôra decretada para 1791, apenas 83 haviam sido formados quando da decretação da leva do ano seguinte, fixada em 45 batalhões com efetivo de 800 homens. A necessidade de completar simultaneamente a mobilização do contingente do ano anterior, e de elevar de 574 para 800 homens o efetivo dos batalhões de 1791, criou uma certa confusão, que se estendia necessariamente a todos os setores da administração militar; mas, apesar de todas as dificuldades, e sobretudo das que eram criadas por motivos políticos, pelo plenário da Assembléia, apesar da "sabotagem" deliberada de muitos generais reacionários às medidas ordenadas pelo Governo, a mobilização foi efetuada e completada, com atraso que foi devido principalmente à dependência do voluntariado (pois o contingente de 1791) foi composto exclusivamente de voluntários), e que não ultrapassou, no pior dos casos, seis a sete meses: os últimos batalhões do contingente de 91 foram completados em julho de 1792, ainda antes da queda da Monarquia.

Não era culpa do Ministério se, em Paris, o voluntariado não dava para formar mais de 3 batalhões dos 6 que tocava à Capital fornecer; mas, apesar de tudo, através todo o território, ele cumpriu satisfatoriamente a tarefa de recompletar as unidades do Exército de linha, de recrutar, armar, concentrar, uniformizar, alimentar e dirigir para as frentes de combate 262 batalhões de voluntários, além de 54 companhias independentes, e 9 baterias de artilharia a cavalo, além de outros corpos de menor importância.

Era imenso o esforço administrativo que tudo isso representava, sobretudo em um país convulsionado por uma violenta agitação política. Ora, é inegável que a Administração da Guerra mostrou-se à altura dessa esmagadora tarefa.

O próprio Dumouriez, no seu relatório já citado, não pôde deixar de prestar homenagem aos serviços de subsistência e de transporte. E' que os transitórios Ministros tinham a seu lado velhos funcionários de uma capacidade, de um zelo, e mesmo de uma probidade a toda prova; Claude Petiet, que devia se tornar por sua vez Ministro da Guerra no ano IV, e conservar a pasta até o golpe de Estado de 18 de Fructidor; Petitjean, que à competência profissional aliava a bra-

vura pessoal, e seguirá para o *front* com o Corpo ao mando do General Chazot, a tempo de participar na batalha de Valmy, depois da qual ele prosseguiria a campanha junto à vanguarda do Exército, com o General Beurnonville; Boyer, a quem tocava a tarefa de abastecer em forragem os 72 Regimentos de Cavalaria do Exército, os 7 Regimentos de Artilharia, fora o Serviço do Trem e os esquadrões isolados que se vinham organizando mais ou menos espontaneamente, e pelo menos 30 esquadrões de polícia montada; Malus, a cujas altas qualidades o pessimista Dumouriez foi obrigado a prodigar os maiores elogios.

O fato é que, até a proclamação da República, os quadros e organização do Ministério não sofreram sensível alteração. Em compensação, o Ministro Pache vai revolucionar profundamente a Secretaria de Estado.

Servan, Ministro da Guerra pela segunda vez no Conselho Executivo de 10 de agosto, estavam demasiado incompatibilizado com Dumouriez para conservar muito tempo a pasta: em outubro esta passa às mãos de Pache: novo Ministro muito diferente dos generais que o haviam precedido. Pache não era suíço, como pretendiam vários historiadores e sim natural de Verdun, eterno baluarte militar da França. Antigo funcionário do Ministério da Marinha, onde atingira uma alta hierarquia, Roland o havia tomado como adjunto no Ministério da Justiça, de onde ele passara para o Gabinete de Servan no Ministério da Guerra. Quando da demissão de seu Chefe Roland, que conservara a melhor impressão das qualidades de administrador de Pache, instara vivamente com este para que aceitasse a pasta.

Cedendo a essas instâncias, Pache assume a direção do Ministério e logo faz sentir a sua ação por uma reforma tão radical quanto inesperada, que atinge todos os setores da organização e todas as categorias do pessoal. Para começar (e aí lhe dará razão a moderna técnica), ele divide a Secretaria de Estado em dois grandes setores: Pessoal e Material. À frente da nova Diretoria-Geral do Pessoal ele coloca um funcionário obscuro, Sponville; chefia a Diretoria-Geral do Material o grande químico Hassenfratz, discípulo dileto de Lavoisier. Imbuído, porém, da necessidade de confiar as tarefas da administração da Guerra a homens penetrados da mentalidade revolucionária e partidários insuspeitos do novo Governo, Pache vai se privar dos serviços de um grande número de funcionários antigos e experimentados, mas suspeitos de simpatias pelo regime deposto e preencher os claros com homens (e até mulheres) recomendados antes pelos seus sentimentos republicanos e patrióticos do que pela sua capacidade administrativa. Assim, por exemplo, ele nomeia Secretário-Geral do Ministério, com os vencimentos muito substanciais de 19.000 francos por ano, Xavier Audouin, um antigo sacerdote conquistado pela Revolução e por Mademoiselle Pache, e que se tornaria seu genro alguns meses depois. Para o preenchimento das numerosas vagas criadas

nos quadros pela "epuração" dos elementos suspeitos, o Ministro solicita as indicações dos membros da Convenção: as recomendações não faltam, e em fins de novembro de 1792 todos os claros estão preenchidos por "*sans-culottes*" de um ciismo e de ortodoxia política a toda prova.

Mas Pache, vivamente hostilizado pelos próprios Girondinos que o haviam levado ao poder, também não se demora na pasta. O artigo 1.º do Decreto de 2 de fevereiro de 1793, que reorganiza os serviços do Ministério da Guerra, determina como medida preliminar a substituição do Ministro, e já será Beurnonville, e não Pache, quem vai aplicar esse Decreto, modificado pelas disposições complementares de 6 de fevereiro.

O Decreto em questão dá ao Ministro da Guerra seis Adjuntos, cada um dos quais chefia uma das seis Divisões que passam a compor a Secretaria de Estado da Guerra. Esses seis Adjuntos são nomeados pelo Ministro, mas sua nomeação e destituição deverão ser ratificadas pelo Conselho Executivo, perante o qual são eles responsáveis. A repartição das atribuições passa a ser feita como segue:

1.ª Divisão — Pagamento do pessoal civil e militar de qualquer hierarquia, à exceção do pertencente às armas de Artilharia e Engenharia.

2.ª Divisão — Viveres, forragem, fardamento, alojamento, saúde, veterinária, remonta e trem.

3.ª Divisão — Artilharia, praças de guerra e fortificações.

4.ª Divisão — Disciplina e justiça, polícia militar, legislação militar.

5.ª Divisão — Operações, correspondência com os Comandos, movimento de tropas, reacompanhamento.

6.ª Divisão — Pessoal, nomeações, promoções, transferências, licenças, reforma, ensino militar.

Mas Beurnonville, secretamente contrário ao regime, tendo aderido à República contra os Bourbons, como mais tarde ele aderirá ao Império contra a República e à Monarquia contra o Império, expulsa a quase totalidade dos funcionários da confiança de Pache e do Governo, para admitir outros tantos contra-revolucionários, entre os quais, é verdade, alguns antigos e bons servidores demitidos pela Administração anterior, que o novo Ministro acusava de haver desorganizado inteiramente os serviços, acusação que se dirigia especialmente ao Secretário-Geral, esse Xavier Audouin que (detalhe curioso) seria pouco mais tarde o chefe do destacamento policial que capturou Madame Du Barry. E, efetivamente, a "modernização" do Ministério sob a gestão Pache parece ter sido um tanto rápida e radical: a teoria de Hassenfratz, por exemplo, sendo que, para ganhar a guerra, seria bastante colocar plebeus à frente dos Exércitos; e o Diretor-Geral do Material aconselhou vivamente o seu colega do Pessoal a propor, para substituir Dumouriez no comando do Exército do Norte, o próprio criado de quarto do General, um pobre diabo chamado Baptiste Renard, que, depois de conhecer um instante de

celebridade e de glória, graças a um brilhante feito d'armas durante a batalha de Jemmappes, iria morrer esquecido e na mais negra miséria.

Não era, porém, tão fácil substituir Dumouriez: Pache não o tentou fazer, e o seu sucessor Beurnonville, que se dirige em pessoa ao Quartel General do Exército do Norte, é preso e entregue ao inimigo pelo General traidor. Vagando assim, de modo inesperado, a pasta da Guerra, a Convenção elege, para assumi-la, um simples Tenente-Coronel de Hussardos: Jean Baptiste Bouchotte, que se encontrava então no *front* e que toma posse em 10 de abril de 1793. O primeiro ato do novo Ministro será o de demitir os altos funcionários nomeados por seu predecessor, e readmitir os demitidos por êle.

Bouchotte será o último Ministro da Guerra da primeira fase da Revolução, isto é, da Revolução propriamente dita: depois dêle, o próximo titular só assumirá a pasta em 14 de Brumário do ano IV, isto é, em 5 de novembro de 1795, e já então o Diretório haverá substituído a tonitruante e gloriosa Convenção. Por isso, vale a pena, talvez, para encerrar êste breve estudo, passar em revista mais detalhadamente o Ministério da Guerra tal como o organiza Bouchotte.

O contraste é grande com a serena e aristocrática Secretaria de Estado que conhecemos em Versailles, confortavelmente instalada em um magnífico palacete. Quando o Rei se havia transportado para Paris, em 6 de outubro de 1789, o Ministério da Guerra o havia acompanhado, instalando-se em um velho casarão, sito à rua Grange-Batelière, e que havia pertencido, muito apropriadamente, ao antigo Ministro, Duque de Choiseul. De toda evidência, porém, a instalação em Paris era considerada como provisória, tanto assim que só em maio de 1793, quase quatro anos mais tarde, a Administração se resigna a fazer transferir de Versailles os Arquivos da Guerra. Na mesma época, o Ministério, hipertrofiado, transbordava a sua 3.^a Divisão para o prédio da antiga Embaixada alemã, no Boulevard Montmartre, aos fundos, portanto, do edifício principal. Imediatamente contíguo a êste último erguia-se um dos antigos quarteis da extinta Guarda-Suíça: vasto edifício de quatro andares, que foi por sua vez ocupado, parte pelos Arquivos da Guerra, parte pelo Serviço de Saúde parte pelos serviços incumbidos de receber a apresentação de militares em trânsito e fornecer-lhes assistência. Breve a 2.^a Divisão vai emigrar por sua vez para o antigo palacete dos Duques de Uzès, na Rue Montmartre, enquanto que a 1.^a Divisão troca com a 3.^a, passando a ocupar, em lugar desta, o edifício da ex-Embaixada alemã (que ainda existe, sendo hoje, salvo engano, o n.º 16 do Boulevard Montmartre). Finalmente, diversos Serviços vão se instalar isoladamente em diferentes locais, ocupando, dez outros prédios, ou seja um total de quatorze edifícios para todo o Ministério. O número de funcionários, que era de 143 em Versailles, passara a 453 no início da administração

de Bouchotte. Êle se elevará a cerca de 1.800 um ano depois.

Como se estrutura, neste ano terrível de 1793, o grande Ministério que vai ser, nas mãos de Carnot, o instrumento de organização da Vitória? A estrutura básica, nós a conhecemos, é a do Decreto de 2 de fevereiro: uma Secretaria-Geral e seis Divisões. Vejamos como cada um desses órgãos se subdivide:

SECRETARIA-GERAL:

- a) Seção da Secretaria — verdadeiro Gabinete do Ministro;
- b) Seção do Expediente Geral;
- c) Repartição Central da Guerra — núcleo da Secretaria Geral.

1.^a Divisão:

- a) Serviço de Fundos;
- b) Serviço de Contabilidade.

2.^a Divisão:

- a) Gabinete do Chefe da Divisão;
- b) Serviço de Subsistência Militar;
- c) Serviço do fardamento e equipamento;
- d) Serviço de alojamento;
- e) Serviço das Massas dos Corpos;
- f) Serviço dos Hospitais Militares;
- g) Serviço da Remonta;
- h) Serviço do Trem;
- i) Serviço de Correspondência Militar;
- j) Protocolo.

3.^a Divisão:

- a) Serviço do Pessoal da Artilharia;
- b) Serviço das fábricas militares;
- c) Serviço do Material da Artilharia;
- d) Serviço do Armamento;
- e) Serviço do Contencioso da Artilharia;
- f) Serviço do registo do movimento de fundos para o Serviço de Artilharia e das existências de material;
- g) Protocolo;
- h) Serviço da Engenharia;
- i) Serviço das Praças-fortes.

4.^a Divisão:

- a) Serviço do Registo das Fôrças;
- b) Serviço da Polícia Militar;
- c) Serviço dos Comissários da Guerra;
- d) Inspeção Geral das Tropas;
- e) Serviço da Polícia do Exército;
- f) Serviço do Ensino Militar.

5.^a Divisão:

- a) Seção dos Officiais Generais;
- b) Seção do Expediente;
- c) Seção dos Movimentos de Tropas;
- d) Seção da Guarda Nacional;
- e) Seção do Pessoal do Exército;
- f) Seção do Recrutamento.

6.^a Divisão:

- a) Diretoria do Expediente;
- b) Diretoria de Infantaria;
- c) Diretoria de Cavalaria;
- d) Diretoria dos Officiais Generais e do Estado-Maior;
- e) Diretoria de Licenças e Passaportes;
- f) Diretoria dos Inválidos e Reformados;
- g) Diretoria dos pagamentos a inativos;
- h) Diretoria de expedição e registo de decretos de reforma;
- i) Diretoria das tropas coloniais;
- j) Diretoria do pessoal do Ensino e do Correio militar.

Vejamos, agora, que espécie de pessoal dirigia e guarnecia esses órgãos, e, para começar, quem Bouchotte escolhera para seus auxiliares imediatos.

O braço direito do novo Ministro, o homem que marcará todo o Ministério de uma impressão que lhe sobreviverá e durará até Napoleão, é o novo Secretário-Geral: Vicent, um rapaz de 26 anos, filho de um carcereiro revolucionário da primeira hora, já tendo servido no Ministério como Subchefe do Pessoal no tempo de Pache.

Vicent foi para Bouchotte, como havia sido para Pache, o instrumento do expurgo do pessoal, o recrutador de patriotas. Bouchotte, oficial de tropa, não conhecia o mundo-político: Vicent, membro da Comuna insurrecional de 10 de agosto, Secretário do Club dos *Cordeliers*, era íntimo de toda a ala esquerda, e cedo iria formar com os ultra-revolucionários da facção de Hébert, que ele acompanhará ao cadafalso. Os seis Adjuntos, Chefes de Divisão, eram: na 1.^a Divisão, um irmão do Ministro, Simon Bouchotte, funcionário civil do Ministério em 1769, depois alferes de Hussardos, depois oficial intendente, para finalmente regressar à administração civil em 1792; na 2.^a, Ronsin, um dos "vencedores da Bastilha", capitão da Guarda Nacional em 1789, comissário do Conselho Executivo junto aos Exércitos, veterano de Jeunneppes, que mais tarde partiria em missão na Vendée revoltada, depois em Lyon, e devia ser decapitado no mesmo dia que Vicent; na 3.^a, o Coronel de Artilharia Claude Aubert, logo depois o General de Brigada Muller, e enfim o Tenente-Coronel de Engenharia Dupin; na 4.^a, Prosper Sijas, um antigo furriel do Regimento de Dragões do Conde de Provence (13.^o de Dragões), depois Sargento-ajudante de um batalhão da Guarda Nacional de Paris; na 5.^a, François, um magistrado, ex-senhorio do Ministro, logo substituído por Deforgues, futuro Ministro das Relações Exteriores; na 6.^a, Xavier Audouin, o o genro de Pache, Secretário-Geral na administração d'este.

E o pessoal subalterno? O que subsistia dos velhos quadros? Em que proporção se misturavam a eles os novos recrutas republicanos? E' o que vamos ver.

Em toda a Secretaria-Geral, entre 26 funcionários, um só pertencia à antiga administração. E' o chefe da Seção do Expediente, Lemierre; todos os outros são puros "*sans-culottes*" admitidos por Pache. Trêze deles, assim mesmo, ou seja a metade, serviam anteriormente em outros Ministérios: entre os restantes, 3 antigos artistas teatrais, 2 jornalistas, um negociante. Já na 1.^a Divisão, o Chefe do Serviço de Fundos, Simonet, é um veterano do tempo de Saint-Germain, isto é, com mais de 15 anos de "Casa"; um dos seus Subchefes, Cousin, é mais antigo ainda, do tempo de

Choiseul. Um funcionário tem 30 anos de serviço, outro 24. O Chefe de Contabilidade trabalha desde 1767 nesse mesmo Serviço: dos seus 19 funcionários, um só, um ancião de 67 anos, provavelmente nomeado por caridade, era posterior à Revolução. Ao todo, dos 39 funcionários da Divisão, 36 eram do velho Quadro.

A 2.^a Divisão é mais mesclada. Entre 116 funcionários, só encontramos 8 antigos: os outros são uma curiosa mistura na qual podemos notar um escultor, três professores de música, quatro professores de matemática, um mineralogista dois escritores, um arquiteto, e até uma mulher, a cidadã Romme, encarregada da expedição da correspondência, provavelmente a primeira mulher a desempenhar funções administrativas em França e talvez no mundo.

Dos 45 funcionários da 3.^a Divisão, 11 são do antigo Quadro; na 4.^a, são apenas 5 antigos para 71 recém-nomeados; na 5.^a, a proporção é quase a mesma: 6 para 71; na 6.^a enfim, são 5 pré-revolucionários apenas, para 68 novos. Em suma: dos 143 funcionários vindos de Versailles, 71 haviam sido conservados, 72 demitidos e admitidos 382 novos, inclusive a cidadã Romme, prenúncio de novos tempos, ancentral direta dos milhares de servidores do belo sexo que hoje povoam nossas repartições.

Como trabalha o Ministério?

Bem entendido, o trabalho é considerável e complexo: não havendo Estado-Maior-Geral do Exército, o Ministério assegura a um tempo a Administração Militar e a direção das operações. Mas esta última responsabilidade é sobretudo a do Ministro, para quem ela representa uma tarefa esmagadora, já que ele a deve coordenar a cada passo com os trabalhos de suas repartições. Com efeito, o Ministro via-se obrigado a conhecer pessoalmente de toda a correspondência dos Exércitos em campanha, e de formular para estes as ordens de operações decorrentes da situação estratégica e do plano geral de guerra. Por outra parte, para assegurar as providências necessárias ao bom desenrolar das operações, ele despacha diariamente com os seus Adjuntos, a fim de coordenar a ação das seis Divisões entre si e com os objetivos e necessidades dos Exércitos. Para esse efeito, cada Divisão possui um registro das ordens do Ministro, aberto em três colunas, da primeira constando a data da ordem, da segunda o seu teor, e da terceira a data da respectiva execução, com as observações pertinentes.

O horário do expediente era, originariamente, das 9 da manhã às 2 da tarde, e depois novamente das 6 às 9 da noite, sejam 8 horas de trabalho em dois expedientes. Em tempo de guerra, a abertura do expediente passou a ser feita às 8 da manhã: mas o novo horário parece ter sido aceito com certa relutância pelos Senhores funcio-

nários, provocando reiteradas circulares do Ministro no sentido de um rigoroso encerramento do "ponto" pelos chefes de serviço. Mais tarde, porém, o horário da tarde passou a ser de 4 às 7 a fim de permitir o comparecimento dos funcionários às reuniões políticas da noite nas respectivas Seções. Em Frimário do ano II (dezembro de 1793) o chefe da 5.^a Divisão vê-se obrigado a prorrogar o expediente; mas somente as ameaças mais severas conseguirão manter nos seus postos, depois do expediente normal, o funcionalismo recalcitrante. Por outra parte, a fim de evitar que os trabalhos fôssem perturbados por pessoas estranhas ao serviço, as repartições da Guerra passaram a ser franqueadas ao público unicamente das 2 às 4 da tarde, isto é, justamente durante o intervalo entre os dois expedientes. Mais tarde, em Ventôse do ano II (março de 1794), o ingresso foi rigorosamente proibido às pessoas estranhas ao serviço, à exceção dos Membros da Convenção e agentes das autoridades constituídas. Os funcionários do Ministério deviam, ao entrar, apresentar ao porteiro um cartão de identificação impresso em pergaminho, do formato de 12 X 7,5 centímetros, com o carimbo do Ministério, a assinatura do Chefe da respectiva Divisão e do portador, o domicílio deste último e a sua descrição: idade, altura, cor dos olhos, forma das sobrancelhas, da barba, do rosto, do nariz, da boca e do queixo.

Serão cerca de 1.800, às vésperas do decreto de Germinal que extingue os Ministérios, esses funcionários que, com relutância ou não, trabalham nove e dez horas por dia nas repartições da guerra; mas como aumentaram também as suas responsabilidades! Em janeiro de 1793, é decretada a convocação de 300.000 conscritos; em abril, as forças de terra são reorganizadas em onze Exércitos; em agosto, é a conscrição em massa, a mobilização geral, que engloba, no seu primeiro escalão, mais de 500.000 novos conscritos, e acarreta a criação de 543 novas unidades.

Desde os primeiros dias da República, o Conselho Executivo formado pelos Ministros respondia diretamente por seus atos ao *Comité de Salut Public* da Convenção; em abril de 1793 essa relação se transforma em subordinação imediata. Em maio, os Ministros passam a despachar diariamente com o Comité. Em julho, a renovação deste último pela evicção dos Dantonistas vai acarretar um fato capital: a entrada de Carnot para o Comité. Pouco a pouco ele vai se assenhorear dos negócios da guerra, sacudir a inércia burocrática. Finalmente, o Decreto de 12 de Germinal suprime o Ministério da Guerra e o substitui pela 9.^a Comissão, dita "Comissão da Organização e Movimento dos Exércitos"; na realidade, porém, as atribuições do extinto Ministério não passam integralmente à 9.^a Comissão. Esta se ocupa apenas de inspeção, instrução e movimentação das

tropas, recrutamento e recompletamento, patentes, promoções e reformas, nomeação dos comandos, assuntos de pessoal em geral nas Armas, Serviços, Polícia Militar e tropas coloniais. As outras atribuições passarão a diversas Comissões: a 1.^a Comissão (Administração Civil, Polícia e Tribunais) toma a seu cargo a remessa às tropas de jornais e publicações, primeiro reconhecimento oficial da importância dos fatores psicológicos e políticos sobre o moral dos combatentes. A 2.^a Comissão (Comércio e Abastecimento) é incumbida dos problemas de subsistência, víveres, forragem, fardamento, equipamento, estacionamento e combustível (para aquecimento e cozinha, bem entendido). A 5.^a (Obras Públicas) ocupa-se da defesa do litoral, do serviço das fortificações, engenharia e edificações militares. A 6.^a (Socorros Públicos) do Serviço de Saúde, pagamento de inativos e asilamento de inválidos. Enfim, a 11.^a Comissão (Armas, Pólvoras e Exploração das Minas) administrava o material bélico e a fabricação de armamento e munição.

Provisoriamente, porém, as repartições da Guerra vão continuar ocupando os seus antigos locais, já que, de qualquer modo, as novas Comissões só passariam a funcionar a partir de 1.^o de Floreal (20 de abril). Ainda alguns meses, os Arquivos vão continuar intactos, os serviços reunidos, somente em 20 de Fructidor do ano II (6 de setembro de 1794), aqueles dos serviços do extinto Ministério que haviam sido afetos à 9.^a Comissão vão iniciar a sua mudança, aliás feita no curto espaço de três dias, para o antigo Palacete de Rohan, sito aos números 662 e 663 da rue de Varenne, no antigo "Faubourg Saint-Germain", simplificado revolucionariamente para "Faubourg Germain"; a não confundir com o outro Palacete de Rohan, mais propriamente chamado Palacete de Clisson ou de Soubise, na rue Vieille-du-Temple.

Mas continuará a existir um laço poderoso entre os serviços dispersos entre tantas Comissões heterogêneas: será a pessoa de Carnot, a quem os órgãos legados pelo extinto Ministério permitirão planejar e levar a efeito a tarefa sobre-humana que o último Ministro da Guerra do período revolucionário propriamente dito poderá sintetizar de modo impressionante em uma repetição dirigida quase quarenta anos mais tarde ao Rei Luiz Filipe, ao resumir nos termos seguintes a sua obra e a do Organizador da Vitória:

"Quando assumi o Ministério em abril de 1793, a França estava cercada pelas tropas da Europa coligada, suas fronteiras invadidas, seus exércitos em estado de flagrante inferioridade em efetivos e em material. O trabalho do Ministério foi imenso: Ele recrutou um milhão de homens, organizou doze Exércitos, criou duzentos generais, reuniu um material proporcional a esses efetivos. Esses esforços permitiram mais tarde libertar as fronteiras, reto-

mar Toulon, ganhar as batalhas de Hoondschoote, de Wattignies e de Wissemburgo, forçar o inimigo a levantar o bloqueio de Maubeuge e de Landau'''.

E' com essa bela fé de ofício que vai desaparecer temporariamente o Ministério da Guerra, para só reaparecer com o Diretório e a Constituição do Ano III. E, quando chegar essa hora, os homens de '93 estarão a postos para reconstituir os velhos quadros: tanto os velhos servidores do Antigo Regime, como Miot de Mérito, filho de funcionário da Secretaria da Guerra, êle próprio funcionário do Ministério desde 1775, monarquista convicto que nem por isso deixará de servir lealmente à Pátria sob a República, sem esconder os seus sentimentos, mas sabendo merecer a inteira

confiança de seus chefes, justificada pela capacidade com que, por exemplo, soube organizar o primeiro transporte rápido de tropas de infantaria, em viaturas, do Teatro de Operações do Norte para o da Vendée; como os puros *sans-culottes* do tipo de Goulhot, republicano fervente que, nomeado em 1790, vamos ainda encontrar em 1817 na mesma 5.^a Divisão, a cuja chefia será promovido pela Monarquia restaurada. Republicanos ou monarquistas, jacobinos ou moderados, ex-robespieristas ou antigos girondinos, todos êles voltarão a trabalhar lado a lado, recomporão rapidamente os quadros do Ministério, construirão e cimentarão uma unidade administrativa que não se desmentirá mais através dos tempos.

A Base Ecológica da Administração Pública

ROSCOE C. MARTIN

(Professor da Maxwell School of Public Administration
— Universidade de Siracusa, Estados Unidos)

O presente artigo é o segundo de uma série de ensaios de autoria do Professor Roscoe C. Martin sobre matéria de administração pública. A série, uma vez completa, será editada sob a forma de monografia, no inverno de 1952, pelo Instituto Brasileiro de Administração, da Fundação Getúlio Vargas.

NÃO há muitos anos era costume quase universal (e, infelizmente, ainda o é, pelo menos em certos setores) pensar na administração pública em termos de mecânica. Dêsse modo, administração seria, em grande parte, uma simples questão de estrutura e funcionamento, e diria respeito ao "manejo de homens e materiais", tornando-se maleáveis os seus mais complexos problemas nas mãos daqueles que conhecem o segredo das fórmulas da administração científica. "Tome duas doses de Frederick W. Taylor", dizia a receita, "adicione duas porções de Henry Fayol e uma de L. Urwick, agite bem e beba até a última gota." Essa tisana foi recomendada como remédio para qualquer mal administrativo que pudesse ser descoberto, sendo, na maioria dos casos, considerada certa a cura.

Notamos por toda a parte que, nos últimos anos, os "princípios" da administração científica perderam, para o estudioso de administração pública, um pouco de sua magia (1). Hoje, a administração, em geral, é menos considerada como uma questão de organograma e diagrama e mais como um empreendimento que envolve as atividades múltiplas e de amplo alcance dos seres humanos, com tudo o que isto implica, o que significa, por um lado, implicitamente, que a administração pública é muito mais do que uma simples "gerência" e, por outro, que essa administração não pode ajustar-se ao padrão que lhe foi determinado pelo pessoal da "administração científica" e ainda que as noções doutrinárias de que resultará a "eficiência" no serviço público (a cujo respeito eu terei algo mais para dizer em outro ensaio) devem ceder

seu lugar ou, pelo menos, modificar-se diante da premente necessidade de examinar os problemas do homem na administração pública.

Uma quarta consequência da maneira de ver essa administração nos leva a considerar a importância do fator "meio ambiente". Dizem que a administração não pode ser estudada (observada, analisada, documentada) significativamente senão em termos do clima em que ela se processa. Luther Gullick faz referência "... a complexa e mal compreendida interdependência dos fatores sociais, econômicos, políticos, militares e mesmo climáticos e pessoais..." que exerceram influência sobre o comportamento da administração nos Estados Unidos durante a II Grande Guerra (2). Esse trecho lembra o truismo de que a administração não opera no vácuo mas, sim, afeta e é afetada por tudo o que a cerca. O meio em que ela opera pode ser analisado, tendo em vista o propósito a cumprir, de três pontos de vista. Em primeiro lugar, há os fatores que são de caráter *físico* ou *natural*: eles dizem respeito a elementos como geografia, recursos naturais e o modo de vida das pessoas. John Gaus retirou da biologia o termo "ecologia" para cobrir essa categoria de influências (3). Em segundo lugar, está a estrutura constitucional (governamental) dentro da qual a administração funciona. Em terceiro, há uma trama complexa e subterrânea de relações entre indivíduos dentro da maquinaria administrativa, trama essa que foi chamada, recentemente, de "organização informal". Visa este ensaio à análise de cada uma dessas categorias, num esforço para contribuir com algo mais para o entendimento dos fatores do meio ambiente que afetam a administração pública.

A ECOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dos fatores ecológicos, os que interessam a geografia são, talvez, os mais óbvios, desde que estão, certamente, situados entre os mais importantes. Quem ainda não ponderou a significação da topografia e, principalmente, das montanhas

(1) Vide o primeiro artigo desta série publicado na *Revista do Serviço Público*, Ano XIV, Vol. IV, N.º 3, dez. 1951, sob o título de "Sobre a Natureza da Administração Pública."

(2) Em seu *Administrative Reflections from War World II* (Universidade de Alabama, 1948, pág. 15).

(3) Vide Capítulo I de *Reflections on Public Administration* (Universidade de Alabama, 1947).

para os governos? (4) No Brasil, o sistema de montanhas é extremamente importante, desde que até hoje ele serve de muralha que separa a faixa litorânea oriental, estreita e plana, do vasto interior. São perfeitamente visíveis os quatro efeitos dessa disposição física sobre certos fatores como o transporte, as comunicações e, também, sobre a amálgama administrativa do país. As montanhas têm, ainda, outro efeito administrativo lógico: elas fazem com que os grandes rios, em longos trechos, corram para o interior e não para o mar, o que afeta os serviços de abastecimento d'água às grandes cidades situadas no litoral, principalmente o Rio de Janeiro. É evidente, por exemplo, a influência que esse fator exerce sobre a saúde (afetando, principalmente, problemas básicos como os de saúde pública). Um segundo fator geográfico de significação fundamental é o representado pelas grandes distâncias que devem ser percorridas. Um país como a Suíça é uma unidade compacta, não obstante a existência de grandes barreiras naturais, isso porque, ali, as distâncias são facilmente transpostas. O Brasil, ao contrário, é um país que tem quase a superfície de um continente e a combinação de grandes distâncias com outros fatores físicos exerce poderosos efeitos sobre o seu sistema administrativo. Tem-se afirmado que o plano de colonização acarreta o enquistamento de grupos de populações separados uns dos outros por grandes extensões de terra desabitada, que as capitais dos estados estão nessa situação e que os resultados desses fatos, pelo menos de um deles, é um alto sentido de regionalismo. (5) Na linguagem administrativa, isto significa que há forte resistência local ao governo central e que o sistema federativo brasileiro enfrenta o problema de uma ordem não experimentada, via de regra, pelos demais países da América Latina. A chamada revolução constitucionalista de São Paulo é de data bastante recente para dispensar qualquer exame profundo, muito embora se deva notar que nada teve a ver com o problema básico do federalismo. Pode-se observar, também, que a posição central de São Paulo, com estados menores e mais pobres por todos os lados, é a melhor garantia contra o sucesso de um possível movimento separatista no futuro.

Outras considerações geográficas que mereceram menção, mesmo num ligeiro estudo, são o clima, os rios e as florestas. Toda a perspectiva do Brasil sofre a influência do clima tropical e subtropical que predomina sobre uma grande parte

de seu território. Quem quizer um exemplo específico da relação entre o clima e a administração não precisa ir muito longe. Basta recorrer à imprensa diária que registra as críticas condições do nordeste flagelado pela seca, com o povo dependendo do governo para sua subsistência. Mencionaram-se já os grandes rios do país que são um dos principais meios de transporte e comunicação no interior e, por isso, um dos principais fatores da coesão do país, fatores esses que oferecem, potencialmente, a energia elétrica de que tanto depende o progresso econômico da nação. O papel das grandes florestas e, na verdade, da flora de todo o país, é, também, de importância fundamental para o governo porque afeta vitalmente questões como a de processo de colonização, de densidade de população, de saúde e de nível de vida.

Essas poucas observações gerais visam, apenas, a chamar a atenção para o significado dos fatores geográficos no estudo da administração. Toda a "ciência" da geopolítica, aperfeiçoada pelos alemães, antes e durante a última guerra, representa o enlace entre a geografia e a política, muito embora certos competentes observadores sustentem, agora, que as teorias do Dr. Haushofer constituem uma falsificação de verdades que muitos consideram fundamentais. Em qualquer caso, não é preciso aceitar as doutrinas da geopolítica para concluir que os administradores e a administração muito têm que aprender com o estudo da geografia, cuja influência sobre o governo deve ser sentida por todos os lados.

Um segundo fator ecológico é o encontrado nos recursos naturais de um país. O comércio internacional brasileiro há muito depende, em relevante parte, das necessidades mundiais de borracha, e a história do Estado do Amazonas e, mais ainda, a de sua capital, pode ser escrita em função da história desse material. A exploração de novas fontes produtoras de borracha nas Índias, borracha essa que, por ironia, é de origem brasileira e, mais recentemente, o aperfeiçoamento do processo de produção de borracha sintética, libertou outras nações de sua posição de dependência dos seringais do Brasil, com graves prejuízos para esse país no comércio internacional. De modo similar, a história de Minas é em boa parte, a história da exploração de suas jazidas de minerais, sintetizando, também, de modo dramático, a história de uma cidade, Vila Rica, a própria história do Estado a que ela pertence. Relativamente aos produtos agrícolas foi o açúcar que primeiro caracterizou a economia brasileira, seguido do algodão e, agora, do café. A mudança do prestígio econômico de um produto para outro reflete-se, internamente, na transferência do poder e da influência do nordeste para o sul e, mais especificamente, no espetacular desenvolvimento de São Paulo. Hoje, dá-se importância ao desenvolvimento dos enormes recursos em minérios de ferro que o país possui demonstrando Volta Redonda, de maneira flagrante e inequívoca, suas possibili-

(4) Muito embora o problema da administração pública possa ser, normalmente, discutido em termos gerais, muito lucrará uma análise dos fatores ecológicos com uma referência específica. Por isso, relacionei, o mais intimamente possível, com o Brasil, um trecho de meu ensaio, usando os exemplos fornecidos pela história e pelos sistemas social e econômico do país quando forem úteis. Será óbvio, de certo, que tudo o que se diz aqui a respeito do Brasil poderá aplicar-se, com certas modificações, a qualquer país!

(5) PRESTON E. JAMES "Forces for Union and Disunion in Brazil" (*The Journal of Geography*, Vol. XXXVIII, N.º 7 — out. 1939, pág. 260-266).

dades. Em perspectiva imediata estão as importantes explorações de petróleo desde que, apesar da produção de óleo ser ainda insignificante, há abundante prova de que os depósitos desse material existentes no país são riquíssimos. Dos recursos básicos que possibilitaram a outras nações desenvolverem um sistema industrial poderoso e equilibrado, o Brasil parece necessitar, apenas, de carvão em quantidade suficiente. Tudo indica, porém, que o país entrou num período de substancial progresso industrial.

Pouca gente poderá pensar que, em progresso, isso não será benefício para o Brasil e para seu povo. Por mais de duzentos anos a nação brasileira serviu de colônia para sua mãe pátria e, por mais de 100, viveu mergulhado num tremedal de idéias coloniais. Só de uns 50 anos para cá, pois, ousou o país pensar no aproveitamento de seu potencial interno e em granjear o respeito internacional, coisas a que seus recursos lhe dão indiscutível direito. Contudo, seu rápido progresso no campo da economia industrial fez com que o povo brasileiro se visse a braços com problemas de uma ordem até então desconhecida para ele. Pode-se optar, porém, entre a exploração desenfreada que o país tantas vezes experimentou no passado e o desenvolvimento controlado e sistemático para o qual procura normalmente caminhar. Na opção que deve fazer, o papel do governo é decisivo. O ponto crucial é, no entanto, expansão sem inflação. Os problemas de saúde, bem-estar, educação, complexos e onipresentes no momento podem decuplicar-se se a expansão econômica em perspectiva se transformar no *boom* que é próprio de situações dessa espécie. Há evidência de que as altas autoridades governamentais têm completa ciência das vantagens e perigos latentes dos elementos a mão, e que estão empenhados enérgicamente na busca de uma fórmula que submetam e mantenham sob controle os fatores potencialmente explosivos.

O povo afeta a administração em dois importantes sentidos. Primeiro, é ao bem-estar do povo que a administração dedica suas energias: o povo constitui o principal objeto do interesse do administrador e, de várias maneiras, participa do processo de administração (6). Segundo, o povo é o elemento básico na disposição ecológica da administração pública. A espécie de povo, onde e como vive são fatores que exercem influências determinativas sobre o papel da administração. E' esse último aspecto do povo em sua relação com a administração pública que desejo examinar aqui.

São várias as características ecológicas do povo. Pode-se mencionar, em primeiro lugar, o crescimento da população. A do Brasil, por

exemplo, aumentou, constante e rapidamente, nos últimos anos. Esse aumento foi de cerca de 30.000.000, em 1920, para (população estimada) de 55.000.000, em 1952. Isto resultou, em parte, do aumento anual de cerca de 2 por cento a mais da natalidade sobre mortalidade e, noutra parte, da imigração. Em segundo lugar, pode-se notar a distribuição de idades pela população. O Brasil tem uma alta taxa de natalidade, conforme já acentuamos e se tem, por outro lado, um alto índice de mortalidade, o resultado líquido é, não obstante, uma população jovem e em fase de crescimento. Outro resultado secundário, mas, também, muito relevante à família numerosa, fenômeno característico de um sistema econômico pré-industrial. Um terceiro aspecto da população brasileira é a facilidade de movimento que se reflete nas populações decrescentes de certas localidades e no crescimento desordenado das de outras em virtude da imigração. A corrente migratória é, ainda, o quarto aspecto, perfeitamente identificado no rápido crescimento das cidades, na proporção da mudança que se opera, isto é, a mudança da sociedade rural para a urbana e o aparecimento do problema metropolitano.

Esses vários aspectos da população exercem importante e direta influência sobre a administração. O crescimento de uma população necessitada representa pesados encargos para todos os serviços do governo e, quando esse crescimento é extremamente rápido, como no caso do Brasil, durante vários decênios, esses encargos, proporcionalmente, se multiplicam. Os problemas relativos à saúde e à educação são, especialmente, difíceis, quando a população é jovem e aumenta rapidamente, muito embora o realce dado aos problemas desses dois setores não implique no fato que os dos outros sejam menos importantes, isto é, os de recreação, por exemplo, que são quase tão sérios quanto os de educação e saúde. O tamanho das famílias constitui problema grave porque tem relações com o da habitação; e se torna, ainda, mais importante quando a nação executa um programa de construção de casas em ritmo acelerado, como provavelmente acontecerá aqui em futuro próximo. Há concordância geral com a tese de que o Brasil necessita de gente, principalmente em seu vasto interior. Contudo, não seria impróprio observar que os imigrantes trazem consigo sérios problemas de assimilação e ajustamento ao sistema econômico e social do país, especialmente quando chegam subitamente e em grande número. As correntes migratórias, por outro lado, podem despovoar certas áreas, desertando os prédios escolares e as estradas e não aproveitando outras obras públicas, ao mesmo tempo que criam uma impossível exigência de aproveitamento de outras. Isto toma aspecto ainda mais dramático em face do crescimento dos centros metropolitanos onde os problemas de abastecimento de água, de remoção de detritos, de promoção de saúde, de habitação, transporte, regulamentação do tráfego (e estacionamento), problemas esses que se tornam críticos

(6) Explorei, de modo sumário, esse tema no artigo anterior, publicado nesta Revista sob o título "Sobre a Natureza da Administração Pública".

quando se trata de prestação de serviços elementares de polícia e bombeiros. É claro que, tanto aqui como em qualquer outra parte, a tarefa da administração é difícil. Vale a pena notar que a proporção entre a população urbana e a rural se relaciona diretamente com o estado do desenvolvimento econômico de um país e que o crescimento das cidades é, na verdade, uma concomitante do aparecimento do sistema industrial. O padrão que o desenvolvimento urbano (e industrial) cria, no entanto, não é previsto, e o papel do governo no estabelecimento dum padrão, conforme afirmei noutra ocasião, pode ser decisivo. Muito embora nenhum demógrafo possa ficar satisfeito com esse rápido e inconsequente tratamento do problema da população, ele bastará para dar idéia de alguma coisa sobre a natureza desse problema em sua relação com a administração pública.

A tecnologia, como um elemento na ecologia da administração pública, pode ser considerada dos pontos de vista do desenvolvimento material e da adaptação social, usando, no caso, uma distinção feita por John Gaus (7). Com respeito à tecnologia física, o exemplo mais óbvio ao nosso dispor é o encontrado no progresso do vapor como fonte de energia. O Brasil é um país tão jovem do ponto de vista industrial que escapou das muitas consequências, quer boas, quer más, do movimento industrial do último século. Ele não possui sistema fabril no sentido do que dispõe a Inglaterra, por exemplo, muito embora esteja, rapidamente, criando um idêntico. Outros progressos tecnológicos, porém, encontram este país disposto e em condições de aproveitá-los. Assim, a eletricidade encontra matéria-prima abundante (sob a forma de potencial hidrelétrico) e em mercado em franco processo de expansão. Os motores de combustão interna e seu principal decorrente, o automóvel, encontraram também, aceitação geral e estão exercendo sua influência característica sobre a economia do país. Nos últimos 20 anos, o avião tornou-se eficiente como meio de comunicação. Ele encontrou no Brasil, conjugados, um sistema relativamente mau de transportes e grandes distâncias a percorrer, o que garantia, previamente, o rápido emprêgo e a pronta expressão do tráfego aéreo. Simultaneamente, o aperfeiçoamento do rádio acarretou verdadeira revolução nas comunicações, contribuindo, de modo relevante, para a solução de um dos mais graves problemas do país. Desses grandes progressos tecnológicos, todos eles (exceto o vapor e a eletricidade) são produtos deste século e, tendo em vista todos os propósitos práticos, a eletricidade, também, pode ser assim considerada. É interessante o fato de que os países que estavam mais atrasados tecnologicamente antes de 1900 estão, agora, em condições de pro-

gridirem mais rapidamente no desenvolvimento de seu sistema industrial, desde que não são embaraçados por uma organização industrial obsoleta e podem construí-la, dos alicerces às cúpulas, à sua vontade. Isso constitui um axioma em todo o *front* tecnológico: estradas construídas há 40 anos ou hoje, estão desgastadas ou são obsoletas. Os aeroportos construídos há 10 anos são, agora, inadequados. A aceleração no ritmo de reformas é a característica primacial da nova era tecnológica.

Conforme assinalai com respeito aos recursos naturais, como este país passa, agora, por um desenvolvimento industrial considerável e rápido, pode-se vaticinar, com bastante segurança, que a revolução em perspectiva se apoiará em base tecnológica revolução essa que terá, na verdade, num importante sentido, um caráter tecnológico. O Brasil está em condições de muito lucrar com os grandes progressos do último meio século: é, em muitos e importantes sentidos, um país de pioneiros em todos os seus quatro séculos de história; não tem um sistema fabril embaraçoso e gasto, e pode instalar, de início, nova e eficiente maquinaria. Só as estradas de ferro constituem problema sério, devido a serem antiquadas; mas isso não parece ser questão insolúvel. Quanto ao mais, os horizontes são amplos e o caminho convidativo.

Na transmutação de uma economia colonial extrativa para um sistema industrial e urbano auto suficiente, pode não haver substitutivo para uma administração vigorosa e eficiente. Ponho de lado um sumário dos problemas administrativos em que uma tal metamorfose implicará para realçar as oportunidades que se abrem para o governo no advento do que poderá ser a era de um desenvolvimento industrial realmente grande. Parece que há pouca dúvida de que ocorrerá a expansão. O sentido que ela há de tomar, porém, depende, em grande parte, da ação governamental com respeito a questões como as de política fiscal interna, inversões particulares e governamentais, inversões de capital estrangeiro e regulamentação e controle no interesse público. Acima de tudo, granjeará o governo a reputação de ter procedido com inteligência ou vulgaridade, de ter sido honesto ou excuso no tratamento dos negócios públicos, de ter feito uma boa ou má administração. Assim, o labirinto dos fatores ecológicos, com raízes, na tecnologia física, tanto será causa como efeito: exercerá sua influência sobre o *tonus* e a *têmpera* da administração e será, materialmente, modificada, em seu desdobramento pela administração.

A tecnologia social diz respeito aos instrumentos e processos institucionais criados pelo homem a fim de adaptar a natureza e, particularmente, seu meio físico, às próprias necessidades. O principal instrumento institucional será prontamente identificado como sendo o próprio governo que é o mais penetrante de todos os mecanismos sociais. Outros, por exemplo, são encontrados na Igreja, nos consórcios, nos sindicatos. Deixo de fazer outras referências à Igreja salvo para assinalar que as práticas religiosas exercem uma profunda

(7) *Op. cit.* Pode-se descobrir certos paralelos entre o presente ensaio e o do Professor Gaus, cuja classificação considero muito útil no desenvolvimento de meu raciocínio.

influência sobre a administração em setores como o da educação, para citar, apenas, um! Quanto ao governo, às empresas e aos sindicatos, pode-se dizer que são as três colunas em que se apoia a prosperidade do Brasil e o bem-estar de seu povo. A sociedade por ações é necessária como meio de canalizar capital para o campo dos negócios e da indústria; o sindicato é necessário porque por seu intermédio se dá ao trabalhador meio de manifestar-se em seus entendimentos com a classe patronal, assim como a oportunidade de participar da própria direção das empresas mais progressistas. O papel de governo não é simplesmente o de mediador entre os dois (muito embora aquele aspecto de sua tarefa não seja importante). Mas o estimulador e, também, o de promotor. De seu sucesso na harmonização positiva do trabalho com o capital dependerá, em parte considerável, o destino da política econômica da administração. As empresas, os sindicatos, o governo, formam uma trindade, como a bíblica, acontecendo, porém, que nesta o governo é o mais importante elemento.

Um fator ecológico da mais grave importância para a administração pública está consubstanciado nas crenças, tradições, preconceitos e hábitos do povo. O sentido do sertão como modo de pensar a respeito do interior do Brasil é, de certo, familiar para todos. Outros países têm os seus sertões. O velho sul, nos Estados Unidos, é, por exemplo, o berço da tradição sertaneja do país, tradição essa que, segundo suspeito, exerce influência igualmente poderosa sobre os respectivos governos. Considere-se, além disso, a significação do regionalismo já mencionado para a administração. Ele constitui um contra-peso eficiente que se antepõe à tendência para a centralização como já vimos. Ponderemos, também, sobre a velha praxe do exercício múltiplo de cargos públicos em relação com o princípio do sistema do mérito, segundo o qual ninguém pode ocupar mais de um posto no serviço público. O que dizer da preferência brasileira pelo lucro pronto e fácil, através de investimentos em imóveis, por exemplo, em face da imperativa necessidade nacional de empregar capitais em empreendimentos que deem lucros mais modestos (mais seguros e mais certos no entanto) através dos anos? Essa modalidade de idéias e de práticas firmou-se num longo período de anos. Está sujeita à importante modificação antes de uma emergência que se assemelha a uma catástrofe?

Esta pergunta sugere que há casos de catástrofe — incêndios e inundações (de caráter local) e guerra (de caráter internacional) que são suficientes em seu impacto para mudar o curso da administração pública, rápida e violentamente. Sugere, além disso, que, na falta de uma necessidade premente, o governo age dentro dos limites estabelecidos pelos hábitos de pensar de seu povo. Esses limites são flexíveis, é verdade, mas não deixam de ser reais. A administração que não leva na devida conta os desejos do povo, não

pode durar muito. Esta é outra maneira de dizer que, no governo, a opinião pública é soberana!

Em todo o presente ensaio, fizeram-se repetidas referências ao significado da chefia na administração pública. Em um outro, planejado para esta série, será tratado mais detalhadamente esse assunto. No momento, basta observar que os inúmeros elementos que, em conjunto, constituem as bases ecológicas da administração pública, são, por assim dizer, apenas persuasivos e susceptíveis de modificações em sua totalidade, em virtude de uma orientação enérgica, competente e esclarecida. Os líderes são, em certa dose, os intérpretes das tendências que se manifestam, isto é, eles são os que avaliam toda a situação dominante. Churchill e Roosevelt são exemplos contemporâneos de líderes que interpretam, corretamente, tudo o que os cerca enquanto Hitler e Mussolini poderão ser considerados como exemplos de líderes cuja capacidade de interpretação do próprio meio é má. Não pretendo reduzir esses quatro personagens ao papel de meros intérpretes, isso porque eles modificaram certamente, e de maneira notável, seus ambientes, conforme eram por eles afetados. Insisto, porém, na afirmativa de que a base ecológica da administração pública é um elemento de primordial importância na determinação dos rumos que a política governamental deve seguir. Um administrador enérgico e vigoroso pode ter esperanças de reajustar o meio em que atua. Na verdade, o que não pode é ignorar esse meio.

SIGNIFICADO DA ESTRUTURA CONSTITUCIONAL

Outro aspecto do meio em que opera a administração pública é o encontrado na estrutura constitucional, de acordo com a qual funciona a administração. A palavra "constitucional" não é aqui empregada no sentido estrito, mas como um sinônimo de "governamental". O problema passa a ser, então, o de examinar-se os aspectos do sistema constitucional ou governamental que exercem (ou podem exercer) importante influência sobre a organização e os processos de trabalho da administração. Tais aspectos, no que pesem os propósitos deste ensaio, são seis. Identificando-os e analisando-os, não estou empenhado em obter precisão técnica em termos de conceitos filosóficos; ficarei contente levantando certas questões básicas e relevantes para o estudo da administração pública.

A questão mais fundamental que pode ser formulada com respeito a qualquer governo é a seguinte: *Qual é a sua base?* Seu caráter é ou não é democrático? Atualmente quase todos os governos se dizem democráticos mas nem todos realmente o são! Democracia implica em participação do povo na tomada de decisões e na escolha dos que governam e, ainda mais, na participação da maioria da população adulta e não de uma minoria seleta e reduzida. Um governo cujas decisões básicas relativas à política pública

são tomadas por indivíduos auto-nomeados ou por grupos que não são responsáveis perante o povo, quer de fato, quer teoricamente, não pode ser adequadamente considerado como democrático, pouco importando o quanto pareçam benéficos os resultados que consegue obter.

Por isso, são questões pertinentes: quais as autoridades públicas que são eleitas pelo voto popular? As eleições são realizadas com razoável frequência e é o povo devidamente informado a seu respeito? São os pontos de vista significativamente diferentes apresentados nas campanhas que precedem a uma eleição? Estão os candidatos em condições de concorrerem aos postos? Qual é a amplitude do sufrágio? Os requisitos exigidos do indivíduo para que possa ser eleitor são baseados em motivos razoáveis e relevantes e não falsos e artificiais? Até que ponto os eleitores qualificados votam realmente? Corresponde, de fato, o governo à vontade popular ou sua adesão aos princípios democráticos é puramente formal?

A resposta a estas e a outras questões revelará se o governo de um determinado país é ou não democrático. A forma não é o fator decisivo como, também, não o é a observância formal de regras fixas de conduta, isto porque a democracia é, essencialmente, coisa do espírito; é uma maneira de viver e de pensar a respeito da vida! Um antigo colega, refugiado erudito de uma das universidades alemãs, me disse, no princípio da década de mil novecentos e quarenta: "Como é grandioso viver-se na América. É tão bom ter-se a certeza de que, quando batem à nossa porta às sete da manhã, só pode ser o leiteiro!", Democracia significa segurança pessoal no lar! É importante a compreensão de que ela quer dizer, exatamente, isto! Todo o movimento de pessoas nos centros eleitorais no dia da eleição não valeria nada a não ser que trouxesse consigo uma sensação de tranquilidade para o indivíduo, sensação essa que o cidadão pode sentir quando considera como um fato indiscutível a liberdade pessoal e a justiça, com plena convicção de que sua confiança não será desvirtuada.

A base em que se apóia um certo governo determinará qual a essência de seu sistema administrativo e, também, sua própria forma. A não ser que o servidor público seja considerado um mero autômato, deve-se concluir que seu comportamento como membro do serviço civil de um estado autocrático será muito diferente daquele que se espera do servidor público numa democracia. Esse tema, foi desenvolvido no primeiro ensaio desta série, principalmente no trecho intitulado *Administração Pública e Finalidades*. A influência do meio sobre o servidor público é objeto de análise naquela parte desta monografia que trata da organização informal. Podemos, então, concluir, no momento, atribuindo o realce à idéia de que há um mundo de diferenças entre a administração num estado democrático e num estado autocrático, sendo instrutiva, neste particular, uma

comparação entre a Inglaterra Democrática e a Alemanha Nazista.

Uma segunda questão básica é a seguinte: *é o estado (do ponto de vista prático, o governo) republicano ou monárquico?* A resposta a esta pergunta pode, de modo autêntico, revelar mais a tradição nacional do que os fatos relevantes a respeito do governo. As grandes diferenças entre governos não resultam da forma mas, sim, do espírito. Um governo de forma monárquica pode ser tão democrático quanto o republicano, conforme o demonstra a Grã-Bretanha. Segue-se daí, que esta segunda questão não é tão significativa como a primeira, muito embora valha a pena tê-la na mente. Não obstante, o Japão foi governado sob um regime de monarquia medieval até 1940 e o seu Imperador, assim como tudo o que simbolizava, deve ser levado em conta em qualquer explicação racional da vida do país daquela data em diante. Não menos importante, porém, entre os instrumentos à disposição da classe governante japonesa, foi o seu serviço civil subserviente, apesar de ser também eficiente.

Uma questão de maior relevo é, porém, a que se segue: *Como está organizado o poder executivo?* As disposições mais usuais são as dos sistemas de gabinete (parlamentar) e presidencial. No primeiro, o gabinete é responsável perante o legislativo que desempenha o principal papel. No sistema presidencial, por outro lado, o poder executivo está nas mãos de um presidente eleito que cumpre o seu mandato por um período determinado e cujas relações com o legislativo são de igual para igual. Há, nesse caso, uma separação entre o parlamento (congresso) e o presidente, muito embora o grau dessa separação dependa de muitas circunstâncias que estão fora do alcance deste ensaio.

A descrição dos sistemas parlamentar e presidencial é, de modo patente, bastante inadequada, mas fornecerá uma base sólida para a formulação de um certo número de questões que darão idéia da natureza do problema. Como será a liderança executiva (administrativa) nesses dois sistemas? Como serão as variadas relações entre a política e a administração? Como se fará a delegação do poder regulador do legislativo ao executivo em cada sistema? Como será afetada a cooperação entre o legislativo e o executivo pelas diferenças das relações existentes entre eles? E o sistema de responsabilidade administrativa?

Esta lista de perguntas está longe de ser exaustiva. Ela revelará, no entanto, alguma coisa dos problemas criados para a administração pela organização do Poder Executivo!

Outra feição do mesmo problema é a que nos é sugerida pela seguinte pergunta: *os poderes de governo são divididos funcionalmente?* As questões levantadas acima bastam para mostrar qual é a índole das dificuldades quando os poderes são divididos entre o parlamento (congresso) e o executivo. O caso ainda mais se complica, ultrapassando

sando, mesmo, a capacidade de compreensão quando, além da separação de poderes, encontramos um sistema de freios e contrapesos como o existente nos Estados Unidos. Têm-se afirmado que esse sistema (isto é, o dos Estados Unidos) impossibilita ou torna mais difícil a aplicação integral dos cânones da boa administração.

Nesse caso, é extremamente difícil de pôr-se em prática uma liderança executiva: o Congresso não se dispõe a conceder ao presidente os poderes necessários e adequados ao exercício de sua função executiva. Ele mantém uma vigilância zelosa sobre os mínimos detalhes da administração. O presidente, por outro lado, poderá ou não obter apoio dos congressistas para suas recomendações e, por outro lado, as diretrizes estabelecidas pelo Congresso nas leis podem ou não ser fielmente seguidas pelo presidente. Os problemas das relações são aqui propositadamente exagerados; mas não há dúvida que existe, realmente, um problema!

Quando à distribuição geográfica dos poderes, a forma de governo é federativa ou unitária? Se o país é de extensão considerável, haverá necessidade de unidades subordinadas. Se estas nada mais forem que subdivisões administrativas, diz-se que a forma de governo vigente no país é a unitária, mas se essas subdivisões tiverem direitos e poderes próprios aliados a uma existência autônoma, independente da vontade nacional, diz-se que a forma de governo é federativa. Em termos mais claros, os problemas que surgem num ou noutro tipo de organização governamental são, via de regra, similares: dizem respeito à distribuição de funções entre as unidades geográficas, à supervisão, responsabilidade, correlações e muita coisa a mais que qualquer observador experiente pode, facilmente, identificar.

No sistema unitário, porém, como o da Grã-Bretanha, esses múltiplos problemas são, relativamente, simples. Isto é, não são *simples*, mas, sim, *relativamente simples*! As decisões básicas num tal sistema cabem ao governo central que usa as subdivisões, mais por conveniência na realização das tarefas superiores de administração. Num sistema federativo, por outro lado, existem dois (ou mesmo três) níveis de governo: o nacional e o estadual, cada um soberano no respectivo campo de competência e perfeitamente garantido no exercício de seus poderes pelas disposições constitucionais. Nesse caso, a questão da correlação administrativa passa a ser uma questão de relações entre governos: todos os problemas existentes num sistema unitário estão aí presentes e, além deles, uma série inteiramente nova de dificuldades que resultam das considerações em torno da divisão constitucional de poderes entre o governo nacional e os estaduais.

Qual é a amplitude do campo de ação a que o estado se dedica? Durante a maior parte do século dezenove as doutrinas do *laissez faire* predominaram, cabendo, então ao governo apenas manter a ordem, a fim de que as liberdades individuais fôssem as mais amplas. Um tal governo

era o agente do que se denominou *estado-polícia*. Em três quartos de século, porém, a área de ação governamental tornou-se cada vez mais extensa sob a pressão de uma nova e mais generosa filosofia do adequado papel do estado. De acordo com ela, o estado é, agora, visto como o servo do povo e não apenas seu protetor, sendo sua divisa a *prestação de serviços* e não a *repressão da violência*. Foram inúmeras as consequências dessa mudança, entre as quais está o desenvolvimento, sem precedentes, da amplitude, custo e funções do governo.

É por si mesmo evidente que o sistema de administração requerido por um pequeno estado-polícia de há cem anos não seria adequado para atender às exigências do *estado-serviço* de 1952. As modificações no escopo da administração pública, ocorridas em virtude do novo conceito do papel do estado (e, também, do governo) ou impostas por esse conceito, são tão básicos, tão multiformes, de tão longo alcance, que tornam a administração dificilmente reconhecível como descendente da que prevaleceu em 1850. Desde então, o governo se ampliou, não só em tamanho mas, também, e consideravelmente, em espécie e complexidade. A contínua revolução tecnológica dos séculos dezenove e vinte não deixou que a administração sossegasse; ao contrário, teve por consequência um governo cada vez mais complicado, em todos os sentidos, em seu campo de ação, nas técnicas empregadas e no equipamento de que se utiliza.

Volto, porém, à primitiva pergunta: quais as tarefas a que o governo se entrega? A forma, a natureza e o espírito do sistema administrativo dependerão, explicitamente, da resposta a essa questão cujo significado para o estudioso de administração pública é impossível realçar, mais do que já se realça.

As questões aqui formuladas e os exemplos apresentados bastam para indicar que existem considerações de ordem constitucional e legal que devem ser levadas em conta na apreciação da base ecológica da administração pública. Desde que o processo de ação administrativa é parte inseparável do esquema geral do governo, deve ele refletir, necessariamente, todas as facetas significativas desse governo e, também, do clima em que opera. Constituição, governo, administração: são entidades distintas, mas, inextricavelmente ligadas entre si.

ORGANIZAÇÃO INFORMAL

Qualquer pessoa que tenha procurado dominar a intrincada trama de uma organização administrativa ou de qualquer organização, grande ou pequena, em qualquer espécie de governo, saberá que o que de fato ocorre ou o que se supõe ocorrer freqüentemente são duas coisas muito diferentes. A lei manda que a coisa será assim e assim; os regulamentos modificam a lei tornando-a executável, e a prática administrativa, por sua vez, modi-

fica esses regulamentos a fim de harmonizá-los com a realidade, conforme esta seja vista pelos que assumam as responsabilidades em grau superior. As diretrizes que o legislativo lança na mó administrativa, sob a forma de uma lei, são, num certo sentido, a exposição de uma esperança, a expressão de um desejo. A máquina administrativa faz o que pode para dar sentido a essa expressão na prática, sem se desviar demasiadamente dos propósitos visados de início. As modificações realizadas pela administração podem ser mínimas ou podem ser drásticas. De qualquer modo, porém, não há dúvida de que elas ocorrerão.

Uma importante razão disso é a encontrada no fato de que a máquina administrativa é formada de células que são homens e não quadradinhos, retângulos e círculos, como os encontrados nos organogramas. Dificilmente se poderia esperar que essas células se comportassem como algo que não fôsse o que realmente são, isto é, seres humanos. Trazem para o emprego um complexo de experiências adquiridas na vida privada, experiências essas que não sofrem uma suspensão temporária quando as pessoas que as possuem são nomeadas para os cargos públicos. Além disso, essas pessoas começarão a acumular uma nova série de experiência no serviço de estado, as quais se apoiarão e modificarão nas experiências passadas e as modificações, sem, contudo, eliminá-las. No amálgama de experiências públicas e privadas do indivíduo, de hábitos de conduta e modos de pensar surgirá uma figura conhecida por servidor público, que ocupa um cargo para o qual foi nomeado e que cumpre seus deveres conforme os coube. No conjunto, as interrelações entre os muitos servidores empenhados na execução de um programa (cada um deles com a respectiva personalidade) pesarão bastante no caráter do trabalho realizado. Tais interrelações têm por resultado o que se pode chamar, na falta de termo melhor, de *organização informal*. Na verdade, a palavra organização não cabe aqui porque os dois membros da expressão acima sublinhada são mutuamente incompatíveis. O que está em jogo não é uma organização em nenhum de seus justos sentidos, mas, em vez disso, um complexo de relações pessoais e oficiais, de indivíduos e de grupos, diretos e incidentes, horizontais ou verticais que determinam como a máquina formalmente descrita funcionará! (8)

Se, conforme afirmei, um simples ser humano (e não uma abstração administrativa chamada "cargo") constitui a unidade básica de uma organização, devemos, então, começar nossa análise da

organização informal fazendo referência ao indivíduo. Vamos buscá-lo no recesso de seu lar. Aí verificamos que é um pai de família, o que quer dizer, conseqüentemente, que ele tem profundas convicções a) a respeito do trabalho das mulheres casadas fora do lar e b) a respeito de educação. Não há meio de evitá-lo: seu juízo está formado relativamente a essas questões e, também, a muitas outras que estão ligadas à manutenção do lar. Verificamos, além disso, que ele é católico e freqüenta a igreja com regularidade, o que o predispõe para a adoção de certas atitudes em face de muitos problemas dos negócios públicos. Uma certa sondagem de seus interesses profissionais revela que ele é formado em direito, atestando suas ligações com a classe o fato de exercer atividade no fóro e ler, regularmente, os periódicos especializados em matéria de direito. Além disso, ele foi diplomado por uma universidade de antiga e honrada tradição — nos Estados Unidos seria Princeton — e não perde oportunidade de usar a velha gravata escolar e confraternizar-se com os rapazes daquela instituição. Para retocar a caracterização, ainda que de modo sumário, ele é um rotariano com voz de tenor, em política ele está inclinado para a facção dos conservadores e gosta de pescaria e de golf.

Esse indivíduo é o nosso servidor público na vida privada. Quem teria coragem de dizer que ele se entrega ao cumprimento de seus deveres oficiais como um homem liberto, sem preconceitos e prevenções? Ele é produto de seu próprio passado e, mais particularmente, de seu meio — muito embora neste ponto passamos ser desafiados pelo psicólogos. Em qualquer caso, ele ingressa na sua repartição, vindo de um meio fértil em muitas coisas além de experiência profissional, de uma formação que modelou todo o modo de viver de que ele não pode escapar, agora que se tornou um servidor público.

Como empregado do governo, as vantagens e o prestígio de sua carreira, as variações e novidades que ela pode oferecer e, de certo, suas perspectivas do serviço público, dependerão do trabalho que lhe cabe executar, dos companheiros que têm e das oportunidades que lhe forem oferecidas e por ele aproveitadas. Talvez tenha ingressado no serviço público como um simples mensageiro do qual os demais servidores estão, pelo menos no começo, distantes como as estrélas. Suas ligações profissionais na repartição estão limitadas ao assessorista, ao contínuo, ao encarregado das comunicações e a algumas estenógrafas, cada um dos quais, pode-se observar, tem o seu próprio e pequeno círculo de amigos íntimos. Talvez tenha ingressado no serviço como um técnico de administração recém-saído da faculdade, cheio de energia e de capacidade profissional. Tal indivíduo achará que o serviço civil é vagaroso e ineficaz, motivo porque será ele levado, alternadamente, a realizar grandes coisas ou a contemplar a idéia de suicídio. Uma das poucas pessoas que lhe poderão dispensar simpatia e conselhos é uma senhora que

(8) Os psicólogos sociais estão muito preocupados com as tais *relações informais*. Outros cientistas sociais reconhecem, porém, sua significação fundamental para o entendimento da ação do grupo. O melhor tratamento sumário do assunto foi o que encontrei no ponto de vista de Fritz Marstein Marx sobre administração pública (*Elements of Public Administration* — New York, 1926, Cap. 13).

exerce a função de supervisor e que é funcionária há 15 anos, senhora essa que não conseguiu fazer progressos à altura dos méritos que ela própria se atribui, adquirindo, em conseqüência, uma série de doentios complexos. Essa senhora, além disso, vê o mundo com seus olhos amarelados de icterícia, devido a um sentimento de inadequação resultante da própria frustração sexual. Outro que poderá ouvir, pacientemente, as queixas de nosso sôfrego castor é um arquivista que em mais de 30 anos de serviço aprendeu a não fazer perguntas, a não oferecer informações que lhe são solicitadas e a executar seu trabalho com bastante eficiência para evitar críticas. O chefe do departamento, indivíduo enérgico, capaz, de personalidade marcante e que obteve êxito no serviço público, anda sempre ocupado e, por isso, não pode perder tempo discutindo questões profissionais de somenos com seus auxiliares novatos e, além disso, ele não seria capaz de entender essas questões (9).

Estes, como centenas de outros, são os indivíduos que formam o serviço público. É verdade que eles se entregam a conferências e a conversas e que fazem relações entre si. É verdade que tomam forma nesse meio seus sentimentos de dedicação e lealdade, que as personalidades entram em conflitos com outras personalidades, que se manifestam as prevenções e animosidades quando aquiescem de má vontade com alguma coisa ou, então, a cooperação pronta; que o boato encontra nesse meio um campo fútil; que surgem constantemente, como o movimento das marés, a aliança pró ou contra alguma coisa; que os líderes não oficiais nascem e morrem; que as animosidades individuais se formam e se extinguem — que todas essas coisas ocorrem, continuamente, não podem ser evitadas e são naturais. Vistas com clareza, elas insuflam vida na organização que nos foi entregue pelo estudioso da administração científica. Um dos principais problemas da administração é o de eliminação dos conflitos latentes nas relações entre pessoas e entre grupos e o de ampliação do campo de concordância com a tese de que os propósitos de um dado plano devem ser realizados. Isto exige habilidade não só para promover uma acomodação como para ajustar as reivindicações inconsistentes da *organização informal* aos requisitos de hierarquias da organização formal. Esta é, eminentemente, a tarefa da liderança executiva (ou administrativa).

As opções de que pode lançar mão o chefe recém-admitido numa organização são limitadas, tanto em número como em espécie, conforme assinalou Donald Stone em notável ensaio (10). Ele

não pode, como parece que supõem certos observadores, “fazer uma limpeza e admitir novo pessoal: ele pode fazer algumas modificações nas posições chave, mas a massa do serviço civil deve continuar como a encontrou. Também não pode, exceto em circunstâncias excepcionais, alterar a organização de maneira substancial. Sua posição, em suma, é a seguinte: deve procurar pôr em prática um programa (que foi ou não levado a implantar por outrem) por meio de uma organização que ele não criou e lotada com pessoal que ele não selecionou. As forças que atuam contra ele, normalmente, são mais poderosas do que as que estão a seu favor, conforme observou Stone, e o único meio que lhe resta, pois, para obter êxito em sua função é o de conquistar a confiança e o apoio daqueles que fazem a máquina funcionar. Ele descobrirá que é uma questão simples dirigir o órgão conforme está estabelecido no papel. O que não achará fácil, porém, é a tarefa de diagnosticar a intrincada trama dos arranjos *informais* e de estabelecer contatos pessoais satisfatórios”.

O processo que um executivo emprega na necessária tarefa de familiarizar-se com sua organização varia, consideravelmente, de acordo com as circunstâncias. Entre os fatores de relevância a considerar nesse caso estão o seu passado, a sua formação e a sua experiência anterior na organização, caso tenha tido essa experiência; a natureza do plano a ser administrado, o estado em que se encontra a organização (se é antiquada ou nova, se está sofrendo um processo de expansão ou de contração, se foi bem ou mal concebida, etc.), as relações entre o plano a executar e o público, assim entre este e a organização e o sentido de urgência que prevalece. Qualquer que seja, porém, o meio ambiente imediato, ele reconhecerá, necessariamente, o mérito das realizações do órgão e prosseguirá com os trabalhos a partir do ponto em que os encontrou ao assumir a direção. Procurará, imediatamente, o conselho das pessoas mais experimentadas, entre as quais estarão os chefes de divisões, os secretários e outros auxiliares, todos desejosos de partilhar com ele os respectivos conhecimentos. Selecionando com cuidado os que devem ser consultados e os depoimentos e opiniões a serem aceitas, ele ficará sabendo o que os empregados sabem a respeito da organização e de seu funcionamento, quais são os indivíduos-chave e quais os desajustados, quais os que trabalham com boa vontade e quais os que “arrastam os pés”; qual é o “pessoal da administração” e quais são os indivíduos que devem ser “vigiados”. Em todo esse interminável processo, isto é, nesse processo que durará enquanto estiver trabalhando no órgão, ele deve retardar o seu julgamento até que possua dados suficientes, tomando e mantendo firmemente, então, a sua decisão. Deve, também, ter cuidado para que seus entendimentos não se transformem em simples falatório. Ele procura ganhar a confiança de seus colegas de trabalho e não a intimidade pessoal das conversinhas de portão.

(9) Os tipos encontrados no serviço público foram caracterizados com certo humor num recente artigo publicado em *Public Administration Review*. Vide “Advice to the Eager Neophyte”, de James A. Perkins.

(10) “Notes on the Governmental Executive: His Role and His Methods” — (In *New Horizons in Public Administration* — Universidade, Alabama, 1945).

Sua habilidade para penetrar no labirinto da *organização informal*, tomando conhecimento, aceitando, desprezando, rejeitando e envolvendo-a, tudo no devido e com o indispensável equilíbrio, determinará, em boa parte, o seu êxito, conforme afirmou Stone, em aumentar a influência que deve ter em toda a organização.

As manifestações da *organização informal* são múltiplas e variadas. Examinemos, pois, algumas das mais significativas. Muito embora nenhuma facção formada por servidores públicos, por mais fortuita e transitória que ela seja, desprovida de significação, limitaremos nossos exemplos àquelas que têm bases substanciais. A mais importante destas é o prestígio (respeito, poder) que se apóia no conhecimento superior, na habilidade e na experiência. O plano da organização mostra que A é diretor da divisão n.º 1; mas B pode ser, na realidade, o homem que realmente a dirige. Na administração pública, como em qualquer outra parte, os trabalhos gravitam em torno do homem que pode e de fato faz com que eles sejam executados. Pode-se supor, finalmente, que um tal homem é identificado por um título formal, mas isto nem sempre acontece como, também, nem sempre sua identificação é fácil e pronta. Todos os observadores sagazes percebem qual é o homem, numa determinada repartição, que não ocupa qualquer posição de realce e nem desfruta de prestígio público, mas que se distingue porque sabe como fazer as coisas: ele é "o homem com quem se deve falar" a respeito de um aspecto particular do trabalho do órgão ou, talvez, a respeito da organização ou de todo o programa a ser executado.

O executivo habilidoso cedo identificará esse homem e procurará fazer uso de seu conhecimento ou talento especial. Pode consultá-lo pessoal e intermitentemente ou pode usá-lo como um dos componentes do reduzido grupo de seus conselheiros confidenciais, grupo esse que pode transformar-se no que chamamos de "órgão particular" do chefe. Expressão como "copa e cozinha", "círculo íntimo", isto é, grupo de indivíduos situados "atrás do trono", têm sido usadas para caracterizar a equipe de assistentes particulares, extra-oficiais, de que se cercam os altos chefes, equipe essa a cujo respeito se podem encontrar muitas referências nas páginas da história. Não há nada que garanta esse grupo em sua posição de prestígio, exceto o fato de que a) o executivo necessita de assistência além e acima da que lhes é prestada pela organização formal e b) que essa equipe de pessoas a ele ligadas lhe pode prestar o auxílio de que carece. A composição do "círculo íntimo", o emprêgo que se lhe dá e a frequência e natureza de suas reuniões, caso sejam levadas a efeito, são questões que devem ser resolvidas pelo chefe executivo. Seu critério é e deve ser sempre pragmático: deve medir o valor de seu *staff* particular em função de sua utilidade para ele, o chefe. Segue-se daí que tais *staffs* privados são

organizados e dissolvidos, seu prestígio cresce ou declina, variam, quanto à composição, de acordo com as modificações operadas no poder ou prestígio do executivo, com a tempera da organização e com o seu programa. A característica mais persistente dessa modalidade de órgão é, afinal de contas, o seu caráter extra-oficial.

Mesmo pondo-se de parte a equipe consultiva particular do chefe executivo, a influência *informal* e extra-oficial pode manifestar-se de variadas maneiras. A importância do papel desempenhado pelo juiz Samuel Roseman no governo de Franklin Roosevelt nunca foi convenientemente apreciada e muito menos acuradamente avaliada. E' claro, porém, que, muito embora esse juiz não exercesse nenhuma função administrativa federal, ele serviu de consultor pessoal muito íntimo do presidente citado para questões da mais alta relevância política. O mesmo aconteceu no caso de Harry Hopkins, tanto antes como depois de ter assumido as responsabilidades do cargo público. Todo chefe executivo terá, ou pelo menos poderá ter, um ou mais conselheiros particulares dessa espécie. Sua importância depende, porém, do que fazem e não do que o regulamento determina. Via de regra, na verdade, eles nem são membros da organização.

De nível completamente diferente é a parte desempenhada nos grandes gabinetes por pessoas que desempenham as funções de telefonistas e de secretário particular. Uma alta autoridade administrativa federal americana de longa experiência e profundo conhecimento chamou a atenção para a significação das decisões administrativas tomadas pelo encarregado dos telefones quando atende os chamados de fora e faz as ligações correspondentes nos diversos ramais. Ligando o telefone para um lugar em vez de o fazer para outro, pode a telefonista exercer uma profunda influência, tanto sobre a política pública como sobre a maneira de ser a mesma executada. Além disso, ela toma importantes decisões quando arbitra quem deve ou não falar com o "chefe". Fazendo uma ligação, recusando fazer uma outra ou fazendo uma ligação errada, ela pode influir de modo considerável em sua maneira de pensar. Ela serve o chefe executivo de uma maneira não prevista na lei, defendendo contra telefonemas sem importância. O secretário particular do chefe desempenha outras funções que são, de um modo geral, da mesma natureza. E' difícil superestimar a significação administrativa de suas atribuições: ele controla as entrevistas marcadas pelo chefe e, assim, determina (dentro de amplos limites) quem falará com ele. O secretário particular é, em suma, o responsável real pelas decisões a respeito das chamadas telefônicas que serão atendidas pelo seu superior. Além disso, ele desempenha importante papel cuidando de sua correspondência. Obviamente, pouca influência direta pode ser exercida sobre uma autoridade executiva sem que se tenha com ela um contato pessoal; numa grande organi-

zação, a telefonista e, mais especialmente, o secretário particular, são os que decidem qual deve ser a natureza e a frequência desses contatos. São esses dois os heróis anônimos da administração pública.

A *organização informal* tem várias consequências boas e más para a administração, sendo, porém, todas elas inevitáveis. De um todo, ela cria oportunidades para uma ampla cooperação na base do conhecimento e da capacidade: se um indivíduo ou um grupo pode contribuir com algo mais do que a organização formal lhe permitiria, sua contribuição pode granjear aceitação através das ligações pessoais. Isto representa o acréscimo em conta pela descrição da organização formal. Isto conduz, também, a imprevistos contornos estruturais e — o que é pior — a uma administração de manipuladores e de “panelinhas”. O chefe experiente sabe, perfeitamente, que a selva virgem que é a administração tanto esconde armadilhas como recursos úteis! Seu problema é evitar as primeiras e aproveitar os segundos.

Qual é, afinal, a significação da *organização informal* para o órgão? Em primeiro lugar, acredita-se que a participação na organização administrativa gera um “espírito burocrático”. Em vista da infinita variedade de formação dos que compõem o serviço público, da complexidade e, também, versatilidade das funções que desempenham e das múltiplas forças que atuam para produzir dissonâncias em vez de harmonia no campo das idéias. A gente pode ser levado a duvidar se há ou pode haver, realmente, essa coisa chamada “mentalidade burocrática”. Isto pode ser outra daquelas generalizações que são mais fáceis de formular do que comprovar. Certamente o problema merece um tratamento melhor do que o recebido no passado.

Em segundo lugar, a *organização informal* afeta de modo interessante a hierarquia administrativa. O que dizer das velhas fórmulas favoritas como o comando em cadeia, processo de escala, canais administrativos, autoridade e responsabilidade? É claro que há uma organização disfarçada, uma espécie de “império invisível” existente ao longo da escala hierárquica formal, sendo, também, claro que uma sem a outra não faz a história completa. Tem-se dito com muita propriedade que a hierarquia é a forma anatômica e as disposições e os entendimentos informais a fisiologia da organização administrativa.

A carta básica da organização fornece um terceiro assunto para exame no que diz respeito à *organização informal*. Na base de nossos comentários em torno dessa última, parece que a carta tem certas limitações graves. Em primeiro lugar, se apóia na lei ou, pelo menos, em disposições formais, não levando, pois, em conta as realidades do trabalho. Em segundo lugar, tem um caráter de diagrama: é uma abstração de muitas relações entre seres humanos e, por isso, nada mais pode ser do que uma imitação realmente rústica da verda-

deira organização. Em terceiro lugar, não revela os fatores tempo e movimento, mas, simplesmente, um reflexo formalístico da situação que prevaleceu na época em que foi projetado. Em quarto lugar (e como um corolário), está sempre fora de moda sendo, por natureza, estático. Em face dessa síntese, é evidente que o gráfico da organização deve ser empregado com especial cuidado. De fato, sua virtude principal é retratar, gráficamente, as principais interações formais existentes na estrutura do órgão e nada mais, além disso, se pode esperar dele.

Não se pretende sugerir, insistindo sobre a importância da organização informal, que os conceitos vigentes de organização administrativa não tem valor. Eles são, de certo, muito úteis porque fornecem o esqueleto com o qual se pode proceder ao estudo do assunto. Mas um esqueleto, tanto no caso em foco como na ciência médica, tem um valor muito limitado. É, porém, básico para a nossa questão como o é para medicina, mas nada diz do sistema de artérias, veias e vasos capilares que fazem o organismo funcionar. O sistema circulatório da administração é formado pelas relações aqui chamadas de *informais*. Se essas relações não suplantam a estrutura formal, pelo menos a suplementam de certo, de maneiras variadas e fundamentais para seu sucesso.

A importância primordial desse ensaio é a de que ele convida a olhar atrás da cortina representada pelos aspectos mais formais da administração pública. Não se pode insistir, demasiadamente, na tecla de que a administração é um setor em que os homens estão empenhados no trabalho; que a administração, na verdade, é nada mais e nada menos do que indivíduos em atividade. Segue-se, daí, que tudo o que afeta o servidor público afetará, também, o espírito com que trabalha, a energia que despende no cumprimento de seus deveres e, conseqüentemente, o resultado de seus esforços, o que, em suma, é o produto bruto da administração. Entre os fatores colaterais de maior significação como condicionantes da administração pública, está o meio em que ela se processa. Esse meio, por outro lado, é determinado, em grande parte, pelo elemento natural e físico, pelo ecológico e pela estruturação; pelo contexto constitucional dentro do qual a máquina administrativa funciona e pelas múltiplas interações pessoais a que damos o nome de *organização informal*. O meio da administração pública não é imutável, mas, ao contrário, é flexível e fluído. Não é invariável em conseqüências ou impactos, mas se modifica conforme as circunstâncias. Apenas num único sentido aparece desprovido da faculdade de variar, isto é, em sua contínua influência sobre os processos orais e visuais de administração. A habilidade para ajustar a administração à sua estrutura ou montagem, mostra as diferenças entre a ação mecânica e a raciocinada. O conhecimento dos aspectos ambientes da administração trás vida a um assunto que, de outro modo, seria artificial.

Administração Pública e Ciência das Relações Humanas

MORTON GRODZINS

(In *Public Administration Review*, n.º 2, 1951)

DAS ciências sociais, duas são muito úteis aos administradores do Estado e, especialmente, uma delas, isto é, a velha ciência acadêmica da administração pública, com a qual o funcionalismo mantém um tradicional, íntimo e agradável contato. Quando tratam dela, os cientistas e os homens que administram falam uma mesma língua e raciocinam, afinal de contas, como uma só pessoa.

A outra é um mero produto das disciplinas da psicologia, da psicologia social, da sociologia e da antropologia social. É a nova ciência das relações humanas em cujo campo de conhecimentos os cientistas falam uma língua estranha aos ouvidos dos administradores.

Estes, assim como os eruditos especializados em administração pública, acham, porém, que é de grande importância para o respectivo trabalho a pesquisa em torno dessas relações. Como muito bem sabem os leitores desta Revista, a assimilação dos conhecimentos e o emprego dos métodos das relações humanas na administração pública, quer como ciência, quer como prática, estão em franco processo de desenvolvimento. O propósito deste artigo é, apenas, o de tecer alguns comentários sobre esse desenvolvimento, dividindo, para isto, em três partes o presente trabalho, isto é: I parte — enunciação de algumas conclusões da ciência das relações humanas em função de sua utilidade para o administrador público; II — análise dos fatores que limitam a utilidade dessa ciência para a administração e, III — crítica dos objetivos cuja consecução pode resultar do emprego de uma ciência posta a serviço da solução dos problemas das relações humanas e da administração de pessoal.

A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Não é possível calcular em dólares ou em homens-hora o valor do dinheiro gasto, na administração, com o estudo dos problemas de pessoal. Se fosse possível o cômputo nesse caso, verificaria-se que a soma total dos fundos empregados seria vultosa, mas os resultados obtidos relativamente insignificantes. A pesquisa que se faz necessária é, exatamente, porém, aquela que haveria de conjugar e sistematizar os resultados de numerosas outras, discretas mas fundamentalmente relacionadas entre si.

Têm-se feito estudos de milhares de administrações por conta, via de regra, das empresas industriais e das forças armadas. Hoje, eles até estão na moda (o capricho e a fantasia afetam a pesquisa como a qualquer outro setor de atividade) e alguns que ainda estão em plena fase de realização não passam de simples artigos de decoração, vendidos como se fossem serviços prestados por um consultor técnico e aceitos como prova de "conhecimento" pelos administradores, muito embora atinjam, às vezes, às raízes do charlatanismo. Ainda que puséssemos essas coisas de lado, seria impossível catalogar todo o trabalho realizado nesse setor, isto é, todo o trabalho que trouxesse vantagem substancial e prática para o administrador (1). O que se segue é apenas uma amostra de um amplo campo de estudo.

A Importância do Grupo Social Extraformal — O administrador e cientista Frederick W. Taylor, o pioneiro da ciência da administração, cometeu, também, o primeiro erro nesse setor quando baseou seu processo de aumento da produção industrial no princípio de individualização de cada operário em termos de suas relações com os respectivos objetos de trabalho, com seus companheiros e com seus superiores (2). Nenhum resultado das recentes pesquisas sociológicas é mais notável que a unanimidade da opinião relativamente à importância do pequeno grupo extraformal.

Os estudos muito conhecidos de Mayo e seus associados revelaram que o rendimento do trabalho aumenta independentemente de outros fatores (como o da oportunidade de aumento de salário e de melhoria das condições de trabalho) desde que a equipe seja convenientemente organizada e dirigida (3). Mayo e Lombard demons-

(1) Vide a obra de ALFRED DE GRAZIA, *Human Relations in Public Administration* (Public Administration Service, 1949) Uma recente monografia de valor que sintetiza alguns exemplos de emprego das ciências sociais no campo do governo e examina alguns dos problemas em jogo: *Effective Use of Social Science Research in the Federal Services* (Russell Sage Foundation, 1950).

(2) Vide *The Principles of Scientific Management* (in *Scientific Management* — Harper and Brothers, 1947).

(3) Vide *The Human Problems of and Industrial Civilization*, de ELTON MAYO (Macmillan, 1933) págs. 55-76.

traram mais tarde que a falta de comparecimento ao serviço e a contínua mudança de emprego, fenômeno muito comum entre os operários da indústria de aviões, estavam relacionadas com a existência de grupos extraformais entre os trabalhadores. O elevado índice de faltas ao serviço e de instabilidade no emprego também estava intimamente ligado à condição do trabalho em que se empenhavam grupos primários relativamente subdesenvolvidos. Onde a frequência de abandono de emprego é baixa e são poucas as faltas de comparecimento, ocorre o contrário: existe um bom sistema de grupos primários (4). A pesquisa também mostrou como o grupo no trabalho pode ser eficiente em matéria de impor restrições ao rendimento do esforço (5) e como a cooperação desse grupo é importante para a consecução dos objetivos da direção (6).

Outros estudos realizados na indústria obtiveram os mesmos resultados, enquanto os realizados em outros setores obtiveram resultados idênticos, especialmente os relativos à administração e ao moral das forças armadas. São positivas as provas recentemente apresentadas contra a tese de que o elevado moral das tropas alemãs tinha por base, pelo menos em grande parte, a idéia geral de que era justa a causa nazista ou "a convicção ideológica" do soldado alemão. A verdadeira razão da eficiência militar germânica era, no entanto, a ligação direta e muito íntima entre os membros do grupo combatente. "Quando as condições em que se vive impõem ao grupo uma vida em comum muito íntima e quando esse grupo consegue promover um alto grau de coesão entre os respectivos componentes... o moral é elevado e a resistência eficaz ou, pelo menos, definida, pouco importando nesse caso as predileções políticas do indivíduo..." (7).

Conclusões similares foram tiradas do estudo das forças armadas americanas. O notável trabalho de Samuel Stauffer e seus colegas mostrou, com respeito ao papel desempenhado pelo grupo primário, entre outras coisas: I) que o moral e a eficiência militares não se baseiam, principalmente, no amor à pátria ou na dedicação às causas superiores que provocaram a guerra, mas, sim, na lealdade para com os camaradas de grupo, lealdade essa que resulta do fato de enfrentarem

todos, ombro a ombro, em pé de igualdade, os mesmos perigos e, também, da interdependência que existe entre todos os membros desses pequenos grupos (8); II) que os soldados estão mais interessados pelo que os outros soldados deles pensam, enquanto os recursos estão, também, mais interessados pela opinião de outros recrutas a seu respeito do que pela dos oficiais. São severas as sanções do grupo contra os soldados que trabalham excessivamente; III) que o grupo extraformal atua de importantes maneiras: "cria e impõe padrões de comportamento para o grupo, defende e apóia os seus membros quando em dificuldade, sem o que não poderão resistir;" IV) que os grupos compactos são eficientes na formação das atitudes de cada soldado; as perturbações emotivas surgem quando os homens, uma vez no grupo primário, são obrigados a deixá-lo. (9)

A importância do grupo coeso entre o pessoal combatente da Força Aérea foi, também, realçada nos estudos feitos durante a II Guerra Mundial. Como os outros soldados, o pessoal da aeronáutica não possuía fortes convicções a respeito dos motivos superiores da guerra. "A capacidade para identificar-se com o grupo" é um dos elementos mais importantes da "boa motivação" para a luta.

A... força necessária para manter em alto nível a disposição do homem para continuar lutando resulta dos feitos do grupo combatente e é conhecida por "moral" do grupo... É também, consequência das relações entre os indivíduos... da grande lealdade estimulada pela completa identificação com o grupo... Parece que os homens lutam mais por alguém do que contra alguém. (10)

Pode-se concluir com segurança, à vista das provas citadas, que o motivo de ação criado pelos laços que mantêm os grupos unidos é de importância administrativa imediata. Se as diretrizes dos grupos com que um indivíduo se identifica são contrárias aos da administração, as tarefas administrativas tornam-se mais difíceis. Assim acontece, realmente quer o grupo esteja formal ou irregularmente organizado, quer esteja dentro ou fora da hierarquia administrativa e quer as pessoas envolvidas sejam altas autoridades admi-

(4) *Framework and Labor Turnover in the Aircraft Industry of Southern California*, de ELON MAYO e GEORGE F.F. LOMBARD — *Business Research Studies* n.º 32 (The Harvard University School of Business Administration, 1944).

(5) *Management and the Worker*, de F.J. ROETHLISBERGER (Harvard University Press, 1939) págs. 417 — 422 e págs. 517-522; monografia de ORVIS COLLINS, MELVIN DALTON e DONALD ROY, intitulada *Restriction of Output and Social Change in Industry — Applied Anthropology*, 1-14 (1916).

(6) *Overcoming Resistance to Change*, de JOHN R. P. FRENCH e LESTER COCH — *Human Relations*, 512-532 (1948).

(7) *Cohesion and Disintegration in the Wehrmacht in the World War II* — de EDWARD A. SHILS e MORRIS JANOWITZ — *Public Opinion Quarterly*, 314-315 (1948).

(8) *The American Soldiers*, de SAMUEL STAUFFER, Vol. I; *Adjustment during Army Life*, Vol. II; *Combat and its Aftermath* (Princeton University Press, 1949) 324-361 (citado pelo título de *The American Soldiers* neste artigo). Estes trabalhos, com mais dois outros, tem por base os dados coligidos pelo órgão de pesquisa, informação e educação do Departamento da Guerra, durante a II Guerra Mundial. Samuel Stauffer foi diretor da divisão de pessoal profissional.

(9) *Idem*. I. 410-420; II, 130-131, capítulos de 5 a 10.

(10) *Men under Stress*, de ROY R. GRINKER e JOHN P. SPIRGEL (Blakiston, 1945) págs. 41-45. Vide também, para maiores esclarecimentos, *War Neuroses in North Africa*, dos mesmos autores (Josiah Macy Jr. Foundation, 1943). Há grande bibliografia sobre o papel e a importância dos grupos primários. Vide, por exemplo *The Psychology of Ego — Involvements*, de MUGAFER

nistrativas ou contínuos, serventes e até a clientela em geral. O fato de poder a maioria das pessoas identificar-se, ao mesmo tempo, com diferentes grupos em diferentes situações, constitui uma importante força que move a administração, inclusive quando ela estimula os que trabalham, nos vários níveis hierárquicos, a se unirem ou a formarem grupos cujos objetivos sejam os dela própria. A ação administrativa adequada, quando se relaciona com o fenômeno conhecido pelo nome de *grupo primário*, variará, amplamente, com o tempo e com as circunstâncias. Mas a sensibilidade ao significado e à importância dos laços que mantém a coesão do grupo primário é apenas um dos requisitos de uma chefia eficiente.

A Determinação do Valor dos Indivíduos — O recrutamento de pessoal há muito que constitui uma das principais ocupações dos administradores do Estado. A psicologia e a psicologia social deram novas dimensões à descrição do trabalho e às qualificações necessárias à sua execução. Os psicólogos se interessam pelos trabalhos (emprego, tarefa, função, cargo) que vão desde os do carregador (Taylor definiu da seguinte maneira as qualificações de um carregador: "tão estúpido e fleugmático que se assemelha, mais do que qualquer outro tipo de trabalhador, a um boi") (11), até os dos cargos superiores de direção. Suas técnicas vão desde a preparação do pictogramas para o exame de analfabetos até os testes chamados de Rorschach, os de Percepção Temática, o estudo de casos e os extensos exames de situações pessoais.

O administrador público pode retirar importantes lições dessa ampla e custosa experiência. A primeira lição é a de cautela. Nenhum teste psicológico até agora inventado pode atender às necessidades de recrutamento para os cargos que exigem mais do que uma simples e única capacidade ou habilidade. A complexidade dos fatores que geram o sucesso ou o fracasso numa determinada função e o estado ainda rudimentar do teste psicológico fazem com que seja de suma importância a utilização de vários tipos de provas (testes). Os de natureza psicológica são ainda

precários por três motivos pelo menos: I) é difícil saber qual a virtude pessoal específica que se está apurando num determinado momento; II) a precisão dos processos de teste não é muito grande e III) a relação entre os pontos (notas obtidas) no teste específico e o desempenho da função não é freqüentemente revelada (12).

De outro lado, é certo que o teste psicológico, cuidadosa e adequadamente empregado, pode aumentar, materialmente, as probabilidades de seleção do pessoal ajustado para um dado cargo. Isto ficou provado de várias maneiras e de modo categórico na seleção de pessoal de voo durante a última guerra. Têm-se realizado, além disso, bom trabalho utilizando-se as técnicas psicológicas na escolha do pessoal para os postos de chefia. Esta tarefa é, de fato, complicada, mesmo porque é difícil especificar, com segurança, quais os atributos ou virtudes que levam o indivíduo ao sucesso ou ao fracasso. Nesse campo de atividade, a realização mais útil seria a que revelasse estar ou não o desempenho de um cargo devidamente condicionado ao tipo de trabalho desse cargo. "As virtudes características que um líder deve possuir são determinadas, em ampla escala, pelas exigências do meio e das circunstâncias" (13).

O melhor trabalho em matéria de testes psicológicos é o que revela a presença da virtude da cautela e do entusiasmo. Isto foi patenteado nas experiências do *Office of Strategic Service*, no período da guerra, órgão esse cuja seleção de pessoal tinha por base um programa detalhado de apuração das virtudes psicológicas dos candidatos (14). Seus especialistas formularam uma série de princípios fundamentais para um plano de testes psicológicos que seriam, posteriormente, apreciados por todos os chefes de pessoal dos escalões superiores. O plano em causa incluía, entre outras coisas, os seguintes objetivos: I) Desde que a eficiência de uma certa pessoa numa determinada função depende, em ampla escala, da natureza dessa função, é de suma importância o fato de possuir essa mesma pessoa conhecimento completo da função a ser exercida. II). É preciso, portanto, que se prepare uma lista dos fatores de personalidade que contribuem para o sucesso ou o fracasso do indivíduo nessa função, podendo-se escolher nessa lista as variações a serem ponderadas num plano destinado a determinar o mérito do indivíduo. III) Os processos de apuração das

SHERIF e HADLEY CANTRIL. (John Wiby, 1947). Vide também *The Human Group* de George C. Homans (Harcourt Brace, 1950). De importância especial para os administradores são as várias obras de KURT LEWIN e seus colaboradores, especialmente *Resolving Social Conflicts*, (Harper and Brothers, 1948), Partes II e III. A importância do grupo compacto foi reconhecida no desenvolvimento de várias terapias do grupo. A obra de J. L. MORENO é, nesse particular, notável e estimulante. Para análise das terapias do grupo, vide "Groups Psychotherapy — Review of the Recent Literature" (Psychosomatic Medicine, 166-180) — 1943. A recente pesquisa empírica do pequeno grupo tem muitos antecedentes no trabalho dos cientistas e sociólogos, especialmente JEAN PIAGET, EMILE DUSKHEIM e C. H. COOLEY.

Retirei as impressões acima expostas graças ao fato de EDWARD SHILS ter-me permitido examinar uma sua extensa monografia sobre o assunto, a ser posteriormente divulgada.

(11) *Op. cit.* pág. 59.

(12) Vide, por exemplo, *The Tests of Management, Fortune* (julho, 1950) — *Public Administration Review*, apresentou há pouco um relatório entusiasta sobre um teste usado para fins de seleção de mediadores do trabalho, em Nova York. Vide *Selecting Supervisory. Mediators through Trial by Combat*, 8, *Public Administration Review* 1948, de WALTER GELLBORN e WILLIAM BRODY; *Shall Civil Service Endorse Science or Novelty*, de ANA G. DOUGLAS — *Public Administration Review* (1950).

(13) *Personal Factors Associated with Leadership: "A Survey of the Literature"* — 25, *Journal of Psychology* (1948).

(14) OSS Assessment Staff, *Assessment of Men* (Rinehart and Company, 1948).

virtudes pessoais podem ser concebidos de modo a medir as relevantes variáveis da personalidade. Alguns testes empregados devem ser, antes de tudo, submetidos à experiência. Vários deles deverão servir para medir o valor de cada uma das variáveis da personalidade em exame, devendo, também, o plano "incluir... um certo número de testes destinado a apurar a adequação do candidato às condições em que irá trabalhar". IV) É indispensável a definição dos atributos totais da personalidade dos candidatos antes de executar a classificação assim como é preciso fazer previsões relativas às características específicas dessa personalidade. Os especialistas do OSS argumentaram nesse particular que as características da personalidade em determinadas situações não podem ser bem definidas, salvo quando se sabe alguma coisa a respeito do indivíduo. V) Deve ser contínuo o esforço para testar os próprios testes, visado a verificar o grau de confiança que merecem, dando-se especial atenção ao exame do fator "experiência no trabalho" do pessoal submetido aos mesmos.

Os técnicos do OSS, trabalhando quase sem o auxílio de precedentes nesse campo de atividade, e em condições de extrema precariedade, não poderiam pôr em prática duas ou mais importantes regras de apuração das características psicológicas do indivíduo. Quem poderá prever o meio social de um sabotador, as condições de trabalho de um propagandista atrás das linhas inimigas ou mesmo o tipo de pessoa que pode acompanhar um agente do OSS a um país estrangeiro não especificado? Seria impossível conceber meios hábeis de controlar a marcha do trabalho dos candidatos aprovados: os classificadores de pessoal não poderiam, por exemplo, acompanhar um elemento do serviço estratégico em suas diversas missões.

Foram feitos penosos e ingentes esforços com o objetivo de *testar* a eficiência das provas levadas a efeito pelo OSS mas, afinal, o pessoal por elas responsável confessou o respectivo fracasso numa das mais clássicas demonstrações de pureza dalma que se encontra na literatura sobre o assunto.

Muito embora milhares de homens-hora fossem empregados nesse mister o veredicto final é, ainda, uma interrogação... Os dados estatísticos de que dispomos não demonstram que nosso sistema de avaliação foi de grande importância. (pág. 392 e 423).

O cuidado com que o pessoal do OSS executou seu trabalho e a honestidade com que avaliou seus esforços deram maior força à decisão final dos especialistas com respeito à utilidade dos métodos que adotaram:

Desde que o sistema do OSS de apuração do mérito dos indivíduos é mais custoso e consome mais tempo do que os demais sistemas, ele não pode ser recomendado quando a tarefa é a de recrutamento de muitos milhares de homens, anualmente, para trabalhos de menor importância,

particularmente se as qualificações para esses trabalhos são, principalmente, de ordem técnica. Mas nosso sistema de apuração do valor é preferível, acreditamos, sempre que: I — uma instituição (ou uma série de instituições) deve manifestar-se sobre a adequação de cerca de quatrocentos a mil candidatos por ano; II — os requisitos exigidos desses candidatos incluem a capacidade para trabalhar, eficientemente, com outras pessoas, quer como chefes, quer como simples cooperadores (pág. 464-465).

Administração Orientada em Função da Clientela — O Serviço de Índios, sob a direção de John Collier, foi, talvez, o primeiro órgão do governo dos Estados Unidos a fazer amplo e contínuo uso dos cientistas sociais na execução de seus planos. Esse esforço culminou com a promoção de intensas pesquisas e estudos da personalidade do índio e da natureza de seus interesses, sob os auspícios do *Office of Indian Affairs* e do *University of Chicago Committee on Human Development* (15).

A hipótese fundamental para a pesquisa do *Indian Office* pode ser estabelecida da seguinte maneira: "é essencial ao sucesso administrativo conhecer-se, intimamente, os atributos da personalidade, os sistemas de valor e os padrões culturais daqueles que estão sujeitos a uma administração. A ignorância desses elementos culturais, da personalidade e das crenças da clientela, (assim como a insensibilidade diante desses elementos) levará a administração a cometer graves erros".

Definido, nestes termos, o princípio em que a questão implica, pode ele ser aplicado a uma ampla variedade de situações. Era costume durante a guerra instruir os propagandistas americanos na arte de tornar a luta psicológica mais eficiente, dirigindo-a contra determinada nação inimiga ou contra um grupo qualquer dentro dessa nação (16). Empregou-se, também, essa técnica como meio de aferir o valor do moral do adversário, tornando-se, assim, um dos fatores decisivos no planejamento industrial e também das operações militares. Foi, também, posta em prática

(15) A pesquisa teve início em 1941 e o *Committee on Human Development* concluiu seu contrato em 1944; a *Society for Applied Anthropology* mais tarde participou do programa. As mudanças na política, inclusive a renúncia de Collier como membro da Comissão, prejudicou a conclusão da pesquisa, assim como a transformação dos resultados desta em atos administrativos.

Laura Thompson foi a coordenadora do trabalho. Vide seu *Personality and Government* (10 — *American Indígena*, 7-4-1950). Este artigo é o primeiro de uma série que sintetiza as descobertas e recomendações do órgão de pesquisa da administração dos negócios dos índios. A bibliografia inclui relatórios, inéditos e divulgados, que resultaram do trabalho executado. Vide também "U.S. Indian Administration as a Laboratory of Ethnic Relations" de John Collier (12 — *Social Research*, 265-303 — 1945). Vide, ainda, *Culture in Crisis, A Study of the Hopi Indians*, de LAURA THOMPSON, (Harper and Brothers, 1950).

(16) Vide *Social Relations in a Changing World*, de ALEXANDER LEIGHTON (E.P. Dutton, 1949).

essa técnica no campo de batalha a fim de quebrar o espírito combativo do inimigo e induzi-lo a render-se mais prontamente. Constituiu, além disso, a base do planejamento e da execução das campanhas de guerrilhas.

Esse conceito de cultura não é aplicável apenas aos povos exóticos. Mayo e seus colaboradores demonstraram quanto é importante para o administrador saber quais são as convicções do subordinado e quanto é relevante para este compreender sua própria situação no trabalho. Os psicólogos do exército puzeram em prática essa mesma técnica como meio de aumentar a combatividade dos recrutados para as forças armadas e, principalmente, para as do setor aeronáutico (17).

Alexander Leighton demonstrou a inutilidade da administração orientada em função da clientela para os centros de redistribuição dos emigrantes japoneses durante a guerra. Ele generalizou suas observações de modo a que pudessem ser postas à prova em outras circunstâncias. Leighton também ampliou de modo significativo o conceito do subgrupo cultural para incluir tanto o administrador como a clientela. Algumas de suas observações mais úteis dizem respeito às relações entre a cultura de quem administra e a de quem constitui objeto dessa administração (18).

Uma importante realização administrativa dos órgãos de pesquisa, informação e educação do Departamento de Guerra foi o emprêgo desse conceito de cultura na tomada de decisões. O ponto de vista do exército em matéria de reemprêgo e dispensa foi estabelecido com base na determinação das atitudes dos indivíduos no seio da tropa (19).

Pesquisas Correntes — Uma catalogação completa do aproveitamento dos resultados dos estudos relativos ao comportamento humano na administração pública seria muito extensa. A catalogação potencial desse aproveitamento só terminaria quando a imaginação do indivíduo estivesse esgotada (20).

(17) Vide a obra citada de GRINKER e SPIEGEL.

(18) ALEXANDER LEIGHTON: *The Governing of Men* (Princeton University Press, 1945) A *War Relocation Authority*, empregou os analistas da ciência social tanto nos centros de distribuição como em Washington — Vide, por exemplo, *Community Analysis — An Example of Anthropology in Government* — 46 (*American Anthropologist*, 277 — 291 — 1944).

(19) *The American Soldiers*, II, cap. 11. Esta questão é examinada mais adiante. O uso extensivo das técnicas de votação e entrevista, inclusive a pesquisa de mercado da indústria privada, representa, na maioria dos casos, uma aplicação do que chamamos aqui de administração orientada em função da clientela. Os florescentes centros de pesquisa das Universidades, por exemplo — *Bureau de Pesquisa Social Aplicada*, da Universidade de Colúmbia, e o Centro de Estudos da Universidade de Michigan — empregaram essas técnicas num grande número de casos.

(20) Vide *Human Relations in Public Administration, An Explanatory Report on Research Possibilities* (*Public Administration Clearing House*, 1949).

Entre as mais amplas experiências atualmente realizadas estão as que visavam pôr à prova os fatores sociais e psicológicos relativos à eficácia das conferências. Um grande trabalho de pesquisa em torno dessas conferências, trabalho esse patrocinado pelo *Office of Naval Research*, está em processo, há três anos, na Universidade de Michigan. Um dos seus objetivos é identificar os fatores sociais e psicológicos que contribuem para o seu sucesso ou para o seu fracasso, principalmente dos que possuem autoridade decisória. O trabalho em causa visa estabelecer relações entre os resultados desses conclavos e certos fatores, tais como o número dos seus participantes, seu prestígio e suas virtudes. A pesquisa visa não só atingir um conhecimento integral do processo dinâmico das conferências como, também, procura formular sugestões de valor prático para os seus líderes e participantes (21).

Outros estudos correlatos em fase de progresso, também apresentam importantes aspectos de interesse administrativo. Um grande plano agora em execução na Universidade Estadual de Ohio diz respeito, pelo menos em parte, ao estudo dos fatores pessoais e sociais que geram o *lider*. Um dos aspectos dessa pesquisa é o da formação de técnicos que podem ser utilizados na seleção e treinamento e emprêgo de chefes potenciais ou já experientes (22).

Pesquisa e treinamento em matéria de *capacidade de grupo e chefia de equipe* também foram realizadas pelos conhecidos *Bethel (Maine) National Training Laboratories in Groups Development*. Da mesma forma que uma grande parte do trabalho nesse setor, também a pesquisa em causa obedecer à orientação estabelecida por Kurt Lewin, já falecido, sendo de fato executada, principalmente por seus antigos colaboradores e discípulos, um grupo dos quais trabalha, agora,

(21) Foi publicado um certo número de monografias a respeito dessas pesquisas. Vide, por exemplo, *The Use of Conferences in the Administrative Process*, de Martin Kriesher e Harold Guetzkow (10, *Public Administration Review* 93 — 98, 1950) e *Interagency Committee Usage*, de Harold Gruetzkow (10, *Public Administration Review* — 190 — 196 — 1950). Um relatório mimeografado — *Process of the Administrative Conference*, Special Report — (*Conference Research*, Universidade de Michigan, março — 1950) sintetiza a questão e faz um resumo do programa das pesquisas.

Importante pesquisa sobre a eficácia das conferências foi, também, realizada nas Universidades de Harvard e de Chicago. Vide "*The Interaction Records*", de Robert F. Babs e Henry Gerbrands (1, *Human Relations*, 456-463 — 1948); *Interaction Process Analysis: A Method for the Study of Small Groups*, de Robert F. Babs (Cambridge: Addison — Wesley Press, 1950); "*Educational Dynamics: Theory and Research*", de Herbert Thelen e outros (4, *The Journal of Social Issues* — 1950).

(22) Vide RALPH M. STOGDILL, *op. cit.* pág. 35; vide, também, *Methods for Determining Patterns of Leadership Behavior in Relation to Organization Structure and Objectives*, de Ralph M. Stogdill e Carroll L. Sharple (32 — *Journal of Applied Psychology*, 286 — 91 (1948).

no *Research Center for Groups Dynamics*, da Universidade de Michigan (23).

Um trabalho mais teórico e menos fácil de aplicar-se na prática (realizado, também, pelos colaboradores de Lewin) está sendo levado avante, tanto no centro de pesquisa da Universidade de Michigan, como no Instituto de Tecnologia de Massachussetts. Neste último, Alex Bavelas concebeu uma engenhosa série de instrumentos experimentais destinados a testar o efeito de diferentes meios de comunicação sobre a produtividade dos trabalhadores, sua confiança recíproca, a satisfação que derivam do trabalho e fatores correlatos. O principal interesse de Bavelas era pela invenção de uma fórmula matemática que definisse essas correlações, executando, pois, seu trabalho de experimentação em Laboratório e em condições rígidas e abstratas do ponto de vista do seu interesse para a administração; mas, de qualquer modo as consequências administrativas práticas de sua pesquisa poderão ser bem grandes (24).

Conclusão: A Ciência das Relações Humanas na Prática Administrativa — Todos os administradores e todos os teóricos da administração devem ter sempre em mente os conceitos de natureza humana. Frequentemente tais conceitos não são explicitamente definidos e, na verdade, não são enérgicamente mantidos e completamente compreendidos pelas pessoas que os adotam. Tais inconsistências e ambigüidades não seriam, porém, particularmente importantes para a teoria e para a prática administrativa. Questões de personalidade, de relações interpessoais extraformais não são tidas como elementos importantes para a administração, a despeito do sugestivo trabalho de alguns teóricos como Mary Parker Follett e Graham Wallas. A hierarquia quadrangular e o processo formal de planejamento, orçamento, seleção e pessoal eram, antigamente, vistos como os únicos meios essenciais. Os fatores humanos eram, em geral, ignorados, sentindo-se incapaz de considerá-los a teoria da administração.

A nova ciência das relações humanas, porém, oferece, agora, um corretivo. Ela nos conduz ao ponto de vista de que os fatores humanos, interpessoais e extraformais são de consequência administrativa crucial (25), procurando mesmo

relacionar esses fatores com a estrutura da administração. É verdade que ela não destrói ou substitui a prática administrativa tradicional. Ao contrário, acrescenta, apenas, novas dimensões a essa prática.

Os estudiosos das relações humanas não vêem a administração pública como uma nova ciência, mas, sim, como um setor de disciplina mais generalizada da própria ciência da administração. Eles se empenham, pois, em criar uma série de instrumentos metodológicos, devidamente esquematizados em função de hipóteses cuja validade geral pode ser comprovada. Em outras palavras, eles se interessam pela criação da ciência do comportamento humano. Esta é uma tarefa que os cientistas tradicionais de administração pública, cuja principal preocupação é a reforma e a eficiência da máquina estatal, nunca atacaram de modo sistemático.

O administrador pode ter a assistência imediata do cientista das relações humanas em muitos aspectos de seu trabalho. Pode adquirir, com seu auxílio, uma nova e mais completa visão, isto é a visão de que a administração é observada como interação de seres humanos, como agrupamento de indivíduos que se comportam não só de acordo com as leis e regulamentos, mas, também, em atenção a suas experiências anteriores, ambições e anseios, simpatias, lealdades e antagonismos relativamente aos grupos internos e externos da organização. O administrador pode, também, obter do cientista social as respostas para muitas de suas questões específicas, quer no que se refere à organização do trabalho datilográfico, quer no que diz respeito a imposição de uma nova política fundamental a um pessoal cético ou a uma clientela hostil (26).

AS LIMITAÇÕES DA CIÊNCIA SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO

A tarefa mais importante para o cientista social é a formulação e a comprovação de hipóteses que expliquem determinados atos humanos. Os cientistas sociais que estudam assuntos diretamente relacionados com os problemas práticos da administração justificam comumente suas atividades de duas maneiras: acreditam que podem contribuir diretamente para a administração e pensam que seus esforços contribuirão, simultaneamente, para uma compreensão generalizada do homem em suas relações com as instituições sociais desses homens uns com os outros (27).

também, para maiores esclarecimentos, *Human Factors in Management*, de Schuyler Dean Hoslett (Park College Press, 1946) e *The Functions of the Executive*, de Chester Barnard (Harvard University Press, 1938).

(26) *The Role of Applied Science in Formation of Policy*, de ROBERT K. MERTON — *A Research Memorandum* — (16, *Philosophy of Science*, 170, 1949).

(27) Afirma-se, frequentemente, que a pesquisa aplicada tem utilidade científica porque pode ser usada para comprovar teorias científicas fundamentais. Em mui-

(23) Vide uma série de artigos sob o título de *Group Growth and Educational Dynamics — First National Training Laboratory in Group Development*, n. 2, (1948) e *Training in Community Relations: A Research Exploration toward New Group Skills*, de Ronald Lippitt (Harper and Brothers, 1949).

(24) Foi de ALEX BAVELAS o primeiro relatório técnico sobre esse trabalho "A Mathematical Model for Group Structures — 7, *Applied Anthropology*, 16 — 30 (1948).

(25) O primeiro livro de administração pública a considerar sistematicamente esses fatores foi publicado a menos de um ano. Trata-se de *Public Administration*, de HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURGO e VICTOR A. THOMPSON (Alfred A. Knopf, 1950). Vide,

Teoricamente, pelo menos, existem dois senhores que devem ser servidos igualmente bem. Na verdade, muitos estudos de administração pouco contribuem, porém, para o aumento de nossos conhecimentos a respeito da sociedade ou mesmo daquela porção da sociedade que se chama "administração pública". Nesse grande número de casos, os estudos administrativos são tão intimamente ligados aos problemas práticos imediatos que não consideram certas proposições gerais. Como um catálogo telefônico, podem estar repletos de informes seguros que são muito úteis para a realização de certos propósitos imediatos, embora sejam quase inúteis como ciência. Felizmente, aquele que se dedica à pesquisa aplicada freqüentemente esquece a seguinte importante questão científica: Quais os fatos significativos que se deve observar? Como relacionar suas observações com as proposições gerais? Como avaliar essas proposições?

Essas dificuldades de formulação de teoria cabem, perfeitamente, aqui porque também se tornam dificuldades, mais ou menos imediatamente, quando se trata de aplicar a ciência à administração.

Reações Sociais à Ciência Social — Um importante fator limitativo na criação de uma ciência do comportamento humano resulta do fato de que os objetos dessa ciência são os seres pensantes, articulados e dotados de faculdade de lembrar. As generalizações científicas relativas ao comportamento, uma vez conhecidas daqueles a que dizem respeito, alteram esse comportamento. O paradoxo do cientista social e que suas generalizações contribuem para a própria destruição. Elas podem, por outro lado, ter a virtude de provocar o que predizem.

Isto pode ser ilustrado com um exemplo muito simples! No princípio da estação de *baseball* de 1950, o noticiário esportivo registrou muitas vezes o fato de que o jogador Jack Robinson estava gordo demais, isto é, que excedia de algumas libras o seu peso. O técnico do *Brooklyn* mostrava-se gravemente preocupado e os cronistas de todo o país comentaram o caso. Como reagiu Robinson?

"Eu poderia pesar agora umas três ou quatro libras a menos", disse ele, "mas li essas histórias... e fiquei um pouco irritado. Disse então a mim mesmo: que vão para o diabo. Eu podia muito bem comer e por isso comecei de novo a me ali-

mentar normalmente" (28). É o caso de confirmação de predição só pelo fato de ter sido a mesma feita e divulgada.

Mas a mesma predição a respeito de uma outra pessoa, uma dona de casa, por exemplo, podia ter efeito diferente. Nesse caso a predição provocaria o desmentido e não a confirmação.

O mesmo fenômeno é registrado de maneira sutil em muitos setores e também no da administração. Quer possuam a virtude de provocar uma reação negativa, quer possuam a de provocar a positiva ou, seja, de confirmação, essas generalizações podem criar dificuldades quando visam a situações administrativas práticas.

O estudo dos grupos, tanto nas forças armadas como na indústria, revelou, por exemplo, que o moral elevado e a grande produtividade dependem do interesse que os chefes dispensam aos problemas pessoais dos respectivos subordinados. Esta é a conclusão da pesquisa, conclusão de considerável importância e que, se comprovada, pode ser de grande significação administrativa no treinamento de chefes. Mas é precisamente essa espécie de generalização que pode ter consequências realmente imprevisíveis para a frustração do cientista e do administrador.

Pode-se perguntar: como reagem os soldados e os operários quando sabem que seus chefes têm conhecimento de que eles podem trabalhar mais, desde que lhes seja dispensada uma atenção mais "pessoal"? Uma possível reação poderia ser a de desconfiança, o que leva o operário a trabalhar menos quando o chefe sorri para ele. Até os supervisores que se interessam real e sinceramente pelo bem-estar pessoal de seus subordinados podem sofrer séria resistência, diminuindo, assim, a eficiência do trabalho de seu grupo.

A generalização contém, assim, muitas características, entre as quais a de provocar reação negativa. Se isto pudesse ser definido com precisão, seria possível fazer uma melhor generalização. Neste ponto, o cientista e o administrador terão de enfrentar a necessidade de formular uma generalização que explicasse o que deve acontecer: I) quando os trabalhadores sabem, II) que os chefes sabem, III) que eles, trabalhadores, sabem IV) que os chefes sabem que o seu interesse pessoal pelos subordinados redundará em maior produtividade! Depois disso, seria necessário basear uma nova generalização numa extensa cadeia de interações humanas.

Isto é, de certo, muito difícil. Não há, no momento, meios hábeis para fazer generalizações a respeito das complicadas relações dos indivíduos e dos grupos em face de generalizações a respeito deles próprios. O próprio exemplo apresentado

tos casos essa espécie de contribuição para a ciência depende, certamente, da cooperação dos que financiam a pesquisa aplicada: eles devem ser convencidos de que a questão imediata pode ser respondida por meio de um lento processo de estudos cuidadosamente planejados. As tarefas práticas de pesquisa também podem adquirir importância para a administração devido à inteligência e à engenhosidade dos cientistas. Todos os estudos registrados em *The American Soldier* tinham um propósito prático imediato. Mas os volumes que constituem esse *The American Soldier* contém, implícita e explicitamente, grande quantidade de material e de grande importância para a teoria social básica.

(28) *The New York Times*, 7 de março de 1950. Milton Singer, da Universidade de Chicago, registou essa espécie de reação em certo número de situações diversas e completas. Vide, também, *The Self-Fulfilling Prophecy*, de ROBERT K. MERTON (8. *The Antioch Review*, 193-210 — 1948).

é muito mais complicado. É agradável, conforme nos ensina a própria experiência, ser tratado com carinho, mesmo quando se sabe que esse carinho é artificial. Os operários poderiam trabalhar mais com um chefe simpático mesmo se soubessem que a atitude desse chefe visa, apenas, fazê-los trabalhar mais. Por outro lado, os trabalhadores, embora sabendo qual é a relação entre uma chefia simpática e o aumento de produção, poderiam convencer-se da sinceridade das atitudes simpáticas do chefe.

Tudo isto, talvez não baste para indicar uma das muitas dificuldades que se levantam no caminho da formulação de uma teoria científica de administração e da aplicação dessa teoria na prática. O estado ainda relativamente primitivo da ciência social e a natureza de seus conhecimentos da alma humana contribuem para essas limitações.

A falta de uma conclusão lógica oriunda dos elementos da Ciência Social — Sérias limitações se levantam no caminho do emprêgo, na administração, das generalizações de maior valor e das observações empíricas que a ciência social pode fornecer.

Uma dificuldade comum é a de comunicação ou transmissão dos resultados e conclusões das pesquisas da ciência social, isto é de transmissão desses resultados dos homens a que Lyman Bryson chamou de "homens de erudição" para os chamados "homens de poder". Esse problema não deve ser sério no campo das atividades administrativas puramente rotineiras que envolvem simples execução ou cumprimento de planos já estabelecidos. Mas administração é, também, determinação de diretrizes e as decisões nesse setor são, às vezes, tomadas rapidamente, não raro por figuras isoladas nos altos níveis hierárquicos e sempre em termos de sua importância social. Deixando essa importância para posterior apreciação, a questão a ser agora examinada é a seguinte: quais as dificuldades que se levantam no caminho da transmissão dos dados colhidos ou descobertos pelo cientista social às pessoas a que devem ser transmitidos e no momento exato? Até que ponto podem esses dados ser úteis na determinação das diretrizes?

Esse problema é freqüentemente discutido como se fôsse meramente uma questão de preparo de um plano que lotasse o cientista social no gabinete dos diretores dos grandes órgãos e subordinados diretamente a esses diretores, de modo que pudesse participar, pessoalmente, com outros auxiliares da direção superior, das tomadas de decisões. Não são, porém, suficientes essas medidas para conferir ao formulador da política administrativa o benefício integral da ciência social. Esse formulador procura esquivar-se fugindo ao problema do valor da contribuição do cientista social, mesmo quando a organização administrativa é de molde a lhe oferecer uma posição ideal.

A dificuldades de transmissão dos conhecimentos da ciência social é, apenas, uma parte, uma consequência da distância que esses conhecimentos devem transpor. O problema da língua, também, é, às vezes, importante. As diferenças de idioma refletem uma grande diferença de caráter social. O administrador pode considerar o cientista como um indivíduo cujos conhecimentos são amplos mas cujo espírito prático é insignificante; cujas perspectivas são largas, mas cuja área de competência científica é relativamente restrita; cujas investigações, freqüentemente, apenas roçam a superfície externa de complexos problemas e cujo trabalho não é, via de regra, adequado para as altas velocidades. O juízo que o administrador faz do cientista não é de todo injusto e quanto mais esse cientista se desvia dele menos cientista será e, por isso, menos digno de confiança como pessoa capaz de fornecer aquelas coisas que o administrador espera receber dele (29).

Também isto constitui um paradoxo: as limitações da ciência social em administração decorre da natureza da atividade científica. Se o homem de ciência procura moldar seu trabalho e sua personalidade segundo os propósitos administrativos, suas atividades podem ser menos científicas.

Há um certo número de outros obstáculos à aceitação dos conhecimentos da ciência social pelos que não são cientistas. Por outro lado, as conclusões científicas podem ser completamente desagradáveis para as pessoas a que visam. Além disso, no setor da administração a precisão científica pode sofrer a oposição do "senso administrativo" e da "intuição", tão comum entre as autoridades experimentadas. O esforço mental que a compreensão das abstrações científicas exige, em setores onde antes bastava o simples bom senso, diminuiu o número potencial dos que ouvem o cientista (30).

Por esse motivo é evidente que a atual posição da ciência social, assim como os seus dados impõem essas limitações que, afinal de contas, não são usualmente enfrentadas pelos estudiosos das ciências naturais, mesmo os que se empenham no campo da ciência dita aplicada. Quando os engenheiros, por exemplo, apresentam suas sugestões a respeito de como ou quando uma represa em projeto deve ser construída, seus pareceres técnicos não serão modificados ou recusados por

(29) Não se esqueça com isso o fato de que uma mesma pessoa pode ser cientista e administrador; afirma, isto sim, que quando isto acontece, desempenha-se dois papéis perfeitamente distintos, em que um pôde entrar em conflito com o outro. Lincoln Steffens descreve como Woodrow Wilson, quando Presidente, resolveu esse caso de conflito: quando decidia que era oportuno tomar uma resolução, ele recusava receber qualquer informação além das que já possuía. Vide *The Autobiography of Lincoln Steffens* (Harcourt, Brace and Company, 1931) pág. 738-739.

(30) Vide *Social Obstacles to the Acceptance of Existing Social Science Knowledge*, de F. Stuart Chapin — 26, *Social Forces*, 7, 12 (1947).

administradores leigos na matéria. Certas controvérsias sobre a conveniência ou inconveniência da repressão ou sobre outras questões podem dividir os técnicos e os leigos, mas *dentro das respectivas áreas de especialização*, a palavra dos técnicos deve ser acatada. A natureza da ciência social, assim como o fato de constituir essa ciência um campo ainda novo de conhecimento, geram uma situação diferente. A conclusão do cientista social, via de regra, não pode ser apresentada com a precisão e a objetividade próprias da conclusão a que chegam os físicos, por exemplo. Por outro lado, o administrador (que não é cientista social) pode perfeitamente acreditar na validade de suas próprias conclusões, especialmente quando estas já lhe foram úteis no passado. Em muitos casos, o leigo em ciência só deseja aceitar a opinião do cientista em assuntos que envolvem a pessoa humana quando essa opinião justifica seus próprios preconceitos ou inclinações. Raramente, porém, o administrador se coloca de lado em sinal de respeito pelo ponto de vista do homem de ciência (31).

A educação concomitante dos cientistas e dos administradores pode contribuir para diminuir essas dificuldades. Para uma variada gama de atividades administrativas, porém, o cientista social é, apenas, um dos membros da equipe determinadora da orientação a seguir. Sua capacidade especial e seus pontos de vista devem ser contrabalançados pelas contribuições de outras pessoas — do advogado, do especialista em relações com o público e do indivíduo conhecedor dos processos políticos do congresso. O tipo de informação que o cientista possui deve ser confrontado com a informação proveniente de outras fontes e deve eclipsar-se em muitos casos onde a análise científica não pode ser decisivamente imposta na solução do problema em estudo.

Valores Sociais, Ciência Social e Política Administrativa. O que mais fundamentalmente limita a utilidade da ciência social na administração pública são as decisões administrativas baseadas em critérios do valor, na consideração do que está certo ou está errado, do bem ou do mal, do necessário ou desnecessário. Os meios de que dispõe o cientista não podem, no entanto, ser utilizados na determinação desse valor (32) e esse

(31) Mas é verdade, disse-me certa vez Robert Redfield, que os cientistas podem desempenhar um papel decisivo na criação de um clima de opinião geral, preparando os leigos para aceitar sua opinião em assuntos específicos. A história dos atos legislativos e judiciais com respeito às questões de raças na América, depõe neste sentido.

(32) A complexidade desse problema (e as inúmeras discordâncias entre os cientistas a seu respeito) faz com que o indivíduo hesite discuti-lo num trabalho de pouca extensão e volume. O artigo de Wallace Sayre no último número de *Public Administration Review* (N.º 1 — 1951) revela algumas das confusões surgidas. Entre outras coisas, Sayre parece afirmar que, devido ao fato dos administradores determinarem os valores e a política, a ciência da administração deve estar carregada de valores. Esta posição é, para esse escritor, insustentável. Não

cientista, por sua vez, relativamente à definição de tal valor não possui sabedoria ou conhecimento especial que seja resultado de sua capacidade ou experiência como cientista.

Pode-se esclarecer a questão lançando-se mão do método empregado na organização do sistema de *reengajamento* ou *baixa* usado no Exército. O cientista social do setor das pesquisas pensou que esse sistema representava a sua maior conquista. O sistema de *baixa* fundamenta-se numa escala de pontos que dá prioridade de desmobilização na base de I) tempo total de serviço do soldado; II) tempo de serviço no ultramar; III) serviço em campanha como combatente; e IV) número de filhos menores.

A recomendação do órgão de pesquisa, segundo a qual esses fatores deviam ser usados no sentido de determinar quais os indivíduos que estavam em condições de dar “baixa”, tinha por base um estudo extensivo e de âmbito mundial das atitudes dos soldados. Esse estudo revelara, concludentemente, que os próprios militares consideravam esses fatores como muito importantes. O órgão de pesquisa previu que haveria insatisfação e talvez tumultos ou motins no seio da tropa se outro critério fosse estabelecido para a determinação das prioridades de “baixa”.

Havia, é verdade, pontos de vista contrários. Um grupo de líderes do exército argumentava que a eficiência militar era o principal requisito e que era mister manter as unidades de combate intactas. De acordo com essa opinião, algumas das qualidades que os soldados achavam importantes para a determinação das prioridades de “baixa” (experiência de guerra, por exemplo) eram, exatamente, as que deviam servir de critério para seu engajamento e não afastamento do serviço ativo.

As longas argumentações e contra argumentações resultantes desses pontos de vista opostos não são porém, de nosso interesse. No final das contas, a opinião do órgão de pesquisa prevaleceu e o sistema de pontos finalmente adotado seguiu de perto suas recomendações.

A ciência social ditou, nesse caso, a política a seguir? Esta é a pergunta que se deve fazer! A resposta, porém, é “não” porque pode ser facilmente demonstrado que os mesmos fatos científicos podiam ter sido utilizados para justificar a política oposta. Todas as investigações feitas durante a guerra revelaram haver falta de solidariedade entre os soldados, excesso de preocupação

há contradição entre uma ciência objetiva de administração e o reconhecimento integral dos valores que essa administração possui e impõe no curso de suas atividades. Os cientistas estudam e podem estudar esses valores como fatos sociais — como dados mensuráveis — sem, contudo, adotá-los.

A distinção entre I — incapacidade da ciência para progredir, partindo da exposição de fatos para atingir conclusões quanto aos valores e II — a habilidade singular da ciência para medir os valores como fatos sociais, é decisiva para o estudo da matéria acima citada.

pelos problemas pessoais e desinteresse ou falta de convicção quanto aos superiores fins da guerra. As investigações das atitudes em face da "baixa" podiam ser, por isso, interpretadas como outra manifestação desse fenômeno familiar e a decisão de manter em serviço os veteranos podia ter sido justificada em face das críticas dos soldados.

As investigações científicas poderiam ter sido, porém, bem úteis. Assim, conforme aconteceu em outros casos mais ou menos semelhantes, os resultados dos inquéritos poderiam inspirar a idéia de se oferecer uma compensação extra aos que fossem mantidos no serviço militar — bonificação, licenças, medalhas e outros meios de reconhecimento. Os fatos científicos poderiam ter sido utilizados em campanhas de "educação" de veteranos, isto é, de campanha destinada a convencê-los da importância de sua missão e do papel decisivo que iriam desempenhar.

A alternativa sugerida não é a única possível e poderia até não ser bem sucedida. Mas a questão é bastante clara! Mesmo no vago exemplo apresentado — no qual se sustentava que os dados científicos só poderiam levar à adoção de uma certa e determinada política — é claro que outras poderiam ser concebidas usando-se os mesmos dados.

Poderiam ser apresentados, facilmente, muitos outros exemplos. A questão, porém, é que os dados ou elementos do cientista devem passar pelo crivo dos preconceitos, opiniões e predileções dos que formulam a política pública. Esses dados são de fato apreciados em função das noções pessoais de valor desses formuladores da política pública e, também, em face do objetivo da missão que cumprem. Os dados do cientista, digamos, disputam os favores daqueles que determinam os rumos políticos, isto é, dos formuladores de política pública, dos legisladores, os quais fazem complexos cálculos que na política de desmobilização do exército, devem ser levados em conta a importância das atitudes dos soldados para a importância das atitudes dos soldados para o moral das tropas em combate, em que devem ser avaliadas as necessidades de veteranos na frente de batalha em face das exigências da frente interna de opinião pública e medidos os efeitos, sobre as operações no Pacífico, da rápida desmobilização na Europa. Isto, apenas, roça de leve as áreas onde estão os incumbidos de tomar as decisões, áreas essas onde os processos científicos são de pouca ou de nenhuma utilidade.

É verdade não só que a política deve ser definida com algo mais do que fatos, mas, também, que, quando cientistas recomendam alguma coisa eles não estão agindo exclusivamente como cientistas. Ao recomendar o sistema de pontos, os membros da equipe de pesquisa atribuíram um alto valor às atitudes dos soldados como fator determinante da política. Isto não era, científica-

mente, mais justificável do que o baixo valor atribuído àquelas atitudes por alguns generais. As recomendações feitas pelo órgão de pesquisa eram, essencialmente, baseadas num critério de valor. Foram, porém, apoiadas pelos fatos da mesma maneira que um cientista, recenseando os homens de negócios durante a guerra, poderia descobrir a existência de uma oposição generalizada ao OPA e recomendar, por isso, sua extinção. Os cientistas não fizeram essa sugestão relativamente ao OPA, mas apresentaram recomendações semelhantes relativamente aos soldados americanos, o que reflete mais a qualidade de sua idéia do valor do que a dos dados científicos disponíveis (33). Quando o setor da pesquisa recomendou sua política, já não estava agindo como órgão de atividade científica.

As limitações da ciência social no campo da administração (partindo-se do fato de que os processos científicos não podem estabelecer diretamente critérios éticos), são, ainda, mais evidentes nas esferas superiores da política. Nestas, as questões de determinação de objetivos estão sempre em discussão. Nas esferas inferiores, porém, isto é, na administrativa, onde as questões são formuladas em termos de consecução de objetivos já determinados, a ciência torna-se mais prática ou de execução mais imediata.

Isto não a relega, porém, a um plano de coisa insignificante para a administração. Nossa sociedade tem por base um certo número de valores comuns. A ciência desempenha, por isso, um importante papel na execução dos mais importantes planos, isto é, de criação de igualdade de oportunidades para todos; de intensificação ao máximo de participação dos indivíduos nos negócios públicos; de planejamento de um sistema social em que a exigência de ordem pode reconciliar-se com as liberdades individuais.

Em segundo lugar a dicotomia *valor — fato* não é simples nem absoluta. Se os *fatos* são às vezes ofuscados pelos *valores*, estes são, por sua vez e muito freqüentemente, influenciados pelos *fatos*. Há, de certo, algumas áreas de conflitos irreconciliáveis entre os *valores* e os *fatos*. Não obstante, conforme se tornem mais lógicos e eficientes o domínio e a interpretação dos *fatos* pelo cientista mais aumentará, correspondentemente, sua influência sobre os *valores*.

Finalmente, desde que há valores democráticos comumente sustentados e desde que existem programas administrativos cujo objetivo seja o de promover a adoção ou preservação desses *valores*, a ciência pode desempenhar um papel deci-

(33) Isto não se refere ao fato de estar certo ou errado seu critério (que o autor deste artigo pensa ser errado). A questão deve ser ampliada, porém, para abranger os estudos do problema da *cientela*.

sivo como instrumento de crítica. Ela pode, realmente, submeter à prova os valores medindo o seu custo. Pode mostrar as discrepâncias entre as metas previstas e os resultados alcançados. Pode, também, estabelecer as linhas orientadoras que levarão exatamente àquilo que é realizável.

Neste e noutros sentidos a ciência social perde seu caráter de valor franco. Muito embora possa ser usada com outros propósitos, pode e deve desempenhar seu papel de aferidora e estimuladora dos valores de uma sociedade democrática (34).

A ciência social pode tornar mais aguda a questão formulada pelos que determinam a política. Pode por à prova essa política, prevendo e medindo suas conseqüências. Pode esclarecer os assuntos e eliminar a ignorância. Pode oferecer melhores teses e previsões relativamente aos fatos em que quase tôdas as decisões se baseiam, pelo menos em parte. Pode até esclarecer e disciplinar os indivíduos, de modo a torná-los melhores chefes. Isto só, porém, não basta para a determinação da política.

CIÊNCIA SOCIAL COMO ESPECULAÇÃO

Tudo isto põe em foco um importante motivo de consideração: a variedade de fins que pode ter a ciência social. Os físicos foram levados a examinar o caso em sua forma mais extremada, em conseqüência de seu trabalho no campo da energia nuclear. O trabalho do cientista social não tem a força potencial, quer para o bem, quer para o mal, que decorre da desintegração do átomo.

Em suma, a questão é que a ciência das relações humanas constitui um instrumento eficaz para o trato com os homens. Uma grande parcela do conhecimento científico a respeito dessas relações resultou da pesquisa. A *Western Electric Company* pagou a Mayo e a seus colaboradores para que promovessem o aumento da produtividade dos operários. Stouffer e seus companheiros, assim como Grinker e Spiegel, foram, por outro lado, os responsáveis diretos pelo aprimoramento das virtudes guerreiras dos homens que serviam às forças armadas. O trabalho de Leighton foi realizado com o objetivo de facilitar a tarefa de evacuação dos japoneses durante a guerra e seu principal propósito foi oferecer uma orienta-

ção eficaz aos militares em matéria de administração dos países conquistados.

Os estudos conhecidos por *American Soldier* nos fornecem, também, notáveis exemplos. O órgão de pesquisa preparou um *memorandum* no verão de 1944, definindo qual seria o problema que as autoridades do exército deveriam enfrentar depois da vitória aliada na Europa. Apresentou uma série de sugestões para um "programa de ação", com o objetivo de resolver, antecipadamente, as dificuldades que haveriam de surgir. O órgão de pesquisa sugeriu às autoridades militares, por exemplo, que "preparassem um programa de informações e orientação capaz de reduzir ao mínimo o período de armistício na Europa como ponto final da guerra; que reforçasse a proporção relativamente pequena da desmobilização que deveria ter lugar logo em seguida, tornando, também, mais equitativo o critério da que deveria ser levada a cabo". Era importante "colher o maior número possível de frutos dos benefícios morais da vitória e, ao mesmo tempo, reduzir ao mínimo o período de armistício como ponto final da guerra".

Os homens que se encontravam nas forças armadas, afirmavam os psicólogos sociais, deviam ser "preparados para compreenderem a necessidade de servir por um período um pouco mais longo ou de serem reengajados". Era preciso convencer todos os homens no exército de que ainda restava alguma coisa por fazer, sendo também, necessário manter êsses homens informados de que "foram tomadas as medidas adequadas no sentido de garantir sua segurança e suas oportunidades — futuros de trabalho quando regressassem à pátria". Mas "seria necessário usar tôda a cautela para não abusar desse recurso".

Deve ser pôsto em execução o mais cedo possível depois do armistício um programa bem elaborado de competições atléticas, realçando-se nestas a participação em massa dos soldados... A competição deve estender-se aos altos níveis, a fim de despertar o interesse do espectador. Uma intensa campanha publicitária deve preceder e acompanhar a competição, devendo-se fazer o possível para estimular o espírito competitivo entre os concorrentes e o interesse dos espectadores. Publicidade, tanto pela imprensa como pelo rádio, deve ser usada a fim de promover a maior participação e o maior divertimento.

Tropas com diferentes incumbências devem receber tratamento suplementar. "Aos soldados encarregados de outras missões em outros teatros da guerra é preciso realçar que foram selecionados para isso por causa de suas superiores qualidades." Às tropas destinadas à ocupação da Europa, deve ser ministrado um programa de educação em ampla escala, devendo-se contar aos soldados a respeito do "trabalho duro que estão exe-

(34) As relações entre a ciência e os valores são, de certo, mal apreciados no presente artigo. Vide, porém, para melhor esclarecimento *Science and the Goals of Men: A Study of Semantic Orientation*, de Anatole Rapaport (Harper & Brothers, 1950). Vide, também, *Politics and Ethics — A Symposium — American Political Science Review*, 40 — (1946); *Symposium: Applied Social Research in Policy Making* — 16, *Philosophy of Science* (1949).

cutando as tropas destacadas no Pacífico". Para tropas a serem enviadas de regresso à pátria, mas que serão mantidas em atividade como reserva estratégica, seria importante "focalizar a atenção sobre o seu trabalho leve em face das tropas em combate e em serviço de ocupação" (35).

Esse conselho do psicólogo social foi, sem dúvida, muito bom do ponto de vista dos americanos interessados em manter o alto padrão das suas forças armadas e em levar a destruição aos campos inimigos. Mas é óbvio que semelhante conselho também poderia ser aproveitado, tanto pelos fascistas como pelos comunistas.

Não há ilusão de grandeza quando o cientista social se mostra cioso do emprego que pode ser dado à sua ciência. Em muitos casos, porém, acontece exatamente o contrário: o cientista, como técnico, verifica que é insignificante o controle que, como cidadão, exerce sobre aquilo que ele produziu. Além disso, seu interesse não atribui à sua contribuição técnica o valor decisivo que ela realmente não possui. A convicção de que a ciência social ainda é um instrumento impreciso, não diminui, porém, seu valor potencial e mesmo quando o ponto de vista científico não reivindica o direito a um reconhecimento ou aceitação universal, ele pode, não obstante, fornecer armas de natureza especulativa muito poderosas nas mãos daqueles que sabem como usá-las e que não têm escrúpulos quanto as suas consequências.

A questão não é a de superestimarem os cientistas a repercussão social de seu trabalho. É, isto sim, a de que eles não apreciam muito bem o fato de poder a ciência das relações humanas ser utilizada visando ao bem e ao mal. A sua potencialidade maléfica se multiplica, além disso em virtude da relativa insensibilidade do cientista ao que ele próprio cria!

Isto se aplica, perfeitamente, até mesmo aos autores de *The American Soldier* cuja sofisticação em matéria de técnica de pesquisa é muito pronunciada e cujo senso de limitação relativamente aos seus dados é muito agudo. Eles argüem, por exemplo, que suas previsões e recomendações de "medidas preventivas e remediadoras" que deviam ser tomadas logo em seguida à vitória na Europa, dão idéia do valor potencial dessa espécie de análise no campo da *chefia e da direção democráticas* (36). Idéia errônea similar é, via de regra, defendida por outros cientistas. Um representante de uma equipe de pesquisadores de uma universidade disse, recentemente, numa reunião que "somente numa democracia será possível chegar à conclusão de que a produtividade do trabalho será maior se for permitido aos operários discutirem

seus problemas pessoais com os respectivos supervisores".

Isto é, de certo, uma incensatez! Hitler, embora inescrupuloso, foi um grande técnico do emprego da psicologia social. Mais concretamente, os mesmos instrumentos psicológicos de controle foram usados pelo exército alemão e americano, tendo demonstrado os russos, por outro lado, uma apreensão prática das *descobertas* essenciais da psicologia industrial americana. Na União Soviética, por exemplo, percebe-se que se utiliza a competição de *grupo*, em alta escala, no esforço industrial; percebe-se, também, múltiplas oportunidades institucionalizadas de discutirem os operários russos os seus casos com seus supervisores no trabalho, o que é, talvez, uma forma de ciência aplicada mais avançada que a americana. Quer instruídos por cientistas sociais, quer não, os russos se mostraram sensíveis ao valor dessa catarse: a existência de supervisores de trabalho como objeto imediato de crítica e ataque serve como meio hábil para promover a diminuição de grandes descontentamentos, e, de modo algum ocasionalmente, para estimular o aumento de produção (37).

A afirmativa de que a ciência social pode ser posta a serviço do mal não deve ser interpretada como uma confissão de derrota científica. De um lado, a ciência social pode fazer muitas contribuições positivas para a democracia. Se não podemos formular uma política democrática, exclusivamente com o conhecimento científico, também, não podemos formulá-la sem ele. De outro lado, o período de conhecer-se essa ciência é menor do que o de desconhecê-la!

Os erros que os cientistas sociais podem cometer quando avaliam a utilidade de seu trabalho na prática são, no entanto, crassos.

Primeiro, estão sempre dispostos a superestimar a significação de pequenas realizações ou investigações, a exagerar seus esforços e a confundir, desse modo, os fins imediatos com os superiores. É a esse respeito que Graham Wallas, dirigindo-se a si mesmo e falando do trabalho do psicólogo social, dizia: "Seu principal defeito... (é) a supersimplificação do problema, usando-se o fim subordinado da produção máxima no trata-

(35) *The American Soldier*, II — 555 — 60.

(36) *Ibid.*, II, 595.

(37) De um ponto de vista puramente especulativo, o que os russos realizam por meio da condenação pública poderia ser realizado mais urbanamente na América, por meio de uma terapia não diretiva. Sem considerar os benefícios desse tratamento para o indivíduo, sua potência como instrumento de manipulação é, de certo, grande. Vide, a propósito, *Human Relations in Industry*, de BURLEIGH B. GARDNER (Richard D. Irwin, 1945) pág. 241 — 55; *Counseling and Psychotherapy*, de CARL R. ROGERS (Houghton Mifflin Co., 1942) e *Management and the Worker*, de ROETHLIRBERGES, DICKSON e outros.

mento de certos problemas quando seria mais adequado usar o fim superior do máximo bem-estar humano" (38).

Segundo, o cientista social prático está sempre disposto a substituir a direção executiva pelo plano. As "táticas militantes", disse Elton Mayo, "são invariavelmente sinais de organização imperfeita e de entendimento também imperfeito dos princípios de organização" (39). Mayo imaginou essa sentença para aplicá-la até mesmo às crises internacionais, sendo sua opinião compartilhada, amplamente, se não explicitamente, pelos que trabalham em atividades de pesquisa aplicada. Esse ponto de vista significa, porém, muito mais do que simples tendência para o conservadorismo. O choque de interesses fundamentais, a intransigência das minorias, a luta pela popularidade e a ambição de conquista do poder de controle são, precisamente, o que distingue a democracia do despotismo. Considerar essas características democráticas como atributos indesejáveis (o resultado da "organização imperfeita") é diminuir ou negar a importância dos conflitos básicos de interesses. Tal opinião explica, em parte, a entusiástica ade-

são em massa dos cientistas sociais aos programas de especulação.

O terceiro erro dos cientistas sociais práticos é a confusão da ciência com a moral. Tal opinião não é apenas, anticientífica porque confunde fato com valor; é, também, falaz porque parte de uma premissa hipotética para uma conclusão insustentável. O conhecimento exato não leva, em linha reta, a uma política certa. Esta deve resultar da meditação que é algo mais profundo do que o conhecimento dos fatos e mais compreensivo do que o método científico.

Esse engano foi cometido pelo historiador Gibbon que concluiu que a Europa jamais seria, novamente, dominada pelos bárbaros porque estes adquiriram a cultura ocidental. O mesmo engano foi cometido por Pasteur que acreditava poder a biologia educar e pacificar a humanidade ou por Veblen que afirmava que o engenheiro e o técnico, que controlam a produção também possuem a chave da paz e da harmonia social.

Ciência, conhecimento, técnica... não operam num plano tão simplista. Podem, simultaneamente, tornar o homem "um bem, em tecnologia, mas um macaco na vida". "Os residentes de Hiroshima e Nagasaki", disse há pouco Robert Hutchins, "não se sentem mais felizes só porque a bomba atômica foi descoberta pelos cultos professores e cientistas das universidades americanas".

(38) GRAHAM WALLAS, *The Great Society* (The Macmillan Company, 1920) pág. 329.

(39) *The Political Problems of Industrial Civilization*, de Elton Mayo, pág. 23.

Administração e Ciência Política

J. GUILHERME DE ARAGÃO

ESTUDO oportuno a realizar, em face das novas tendências técnico-jurídicas do Estado, é o de projetar o conceito de Administração Pública no domínio cultural que lhe é próprio, relacionando-o ainda com a posição anexa da Administração de Pessoal.

É conhecida a definição pentagramática de Henry Fayol: “Administrar é *prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*”. Administração, por conseguinte, será a síntese de uma atuação polivalente desses elementos. Um ato de administração, entretanto, poderia repousar apenas num dos termos indicados. Assim, a *previsão*, a *organização*, etc., seriam funções “essenciais”, isoladas, ao passo que a administração se tornaria uma espécie de “sexta função”, resultante da sincronização das funções essenciais. Fixando outros parâmetros, mas sem alterar substancialmente o conteúdo conceitual, Tead e Metcalf situam a Administração em quatro termos: *planejamento, supervisão, direção e coordenação*, de atividades, acrescentando-lhes o princípio utilitário e hedonístico do emprêgo do *mínimo de esforço* para obtenção de *máximo* de resultados. Mais ilustrativa a conceituação de Lutter Gulik que armou, num acróstico “mnemônico”, Posdcorb, os termos que sintetizam o conteúdo de *Administração*. Ei-los: *P = Planning* (Planejamento); *O = Organizing* (organização); *S = Staffing* (Administração de Pessoal); *D = Directing* (Direção, Comando); *Coordinating* (Coordenação); *R = Reporting* (Publicidade, Documentação); *B = Budgeting* (Orçamento, em suas fases).

Dispensamo-nos de coligir outras definições e conceitos. Pelos exemplos acima, é possível desde já inferir que a Administração é uma ordenação de forças e atividades dirigidas a um fim de produção e rendimento. Este conceito pode, outrossim, aplicar-se tanto à Administração de empresa privada como à Administração do Estado, isto é, à Administração Pública. Apenas, na empresa privada, é necessário acrescentar um elemento decisivo à própria sobrevivência da empresa, a saber: o lucro, o ágio, ou o interesse. Na Administração Pública, o termo *lucro* é superado pela prestação do serviço e pela consecução dos próprios fins do Estado, ou seja, pela satisfação dos interesses coletivos. À Administração Pública é que nos devemos ater. Neste particular, devemos considerar que, se a Administração de Pessoal, conforme a discriminação conceitual de Fayol e de Lutter Gulik, constitui uma área dinâmica espe-

cial, dentro da Administração (Staffing), a administração pública abrange todo o setor interno de atividade do Estado. Esta referência da Administração ao órgão da comunidade nacional é de capital importância, para dar idéia íntegra da Administração de Pessoal no Serviço Público. Como, pois, considerar a Administração Pública diante do Estado e do quadro correspondente da Ciência Política e como passar daí para a posição nuclear da Administração de Pessoal.

É uma verdade incontestável que a Ciência Política Contemporânea, reconhecendo a transformação radical por que vem passando o Estado moderno, elevou a Administração Pública a uma categoria de trabalho, dentro do próprio Estado. Não há fugir aos argumentos que justificam o aserto. Na realidade, o estudo das comunidades nacionais, objeto da Ciência Política, apresenta hoje um triplice conteúdo: a Teoria Geral do Estado, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Os dois primeiros ramos são de ordem estática ou formal. Já o Direito Administrativo, como complexo de normas jurídicas que regem, internamente, as atividades do Estado, está relacionado à ordem dinâmica estatal, superestruturada num órgão específico — o Governo — que, na definição de Joseph Barthélemy é o comando supremo dos negócios públicos. Considerando-se que a Administração Pública é a área sobre que atua o Direito Administrativo, uma conclusão desde já se impõe aduzir: a Administração Pública passa a ser um setor integrante da Ciência Política Contemporânea. Conseqüentemente, a Administração de Pessoal assume um triplice caráter: é matéria eminentemente cultural, vinculada à Sociologia, à Psicologia e a Filosofia, em suas relações com a Teoria Geral do Estado; tem características de ordem jurídica, porque apresenta conexão com o Direito Constitucional e o Direito Administrativo; finalmente, é, em si mesma, dentro do âmbito da Administração geral, um problema técnico de ordenação e sistematização de atividades, em função dos fins que ao Estado cumpre colimar, como órgão da comunidade nacional. Se a Ciência Política Contemporânea elevou a Administração Pública a uma categoria complexa de trabalho, a Administração de Pessoal se projetou num plano inédito e eminente de excogitações. Comprova-o o extraordinário incremento que, dentro do Estado, alcançaram a aplicação de métodos de racionalização de funções, de classificação de cargos, de aperfeiçoamento e recrutamento de servidores; a institui-

ção de órgãos de "staff" administrativo; finalmente, a atribuição institucional de direitos e deveres, aos agentes do trabalho.

A verdade é que a Administração de Pessoal, como a própria Administração Pública, difere de configuração doutrinária, conforme se apresente ordenada em função de cada um dos ramos da Ciência Política. Segue-se que, da prioridade que assumir, em determinado Estado, ou a Teoria Geral do Estado, ou Direito Constitucional, ou o Direito Administrativo, depende o tipo de administração pública e, conseqüentemente, de administração de Pessoal. Ora, em prefácio ao inquérito da UNESCO, sob o título "La Science Politique Contemporaine", conforme salientou o Prof. Massimo Salvadori, do Bannington College, existem cinco orientações modernas dominantes da Ciência Política. Representam-nas os seguintes países: a Alemanha, os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, e a Rússia.

Irradiando influência sobre a Áustria, a Suíça alemã, a Holanda e os países escandinavos, a ciência política alemã deu prioridade e ênfase às investigações pertinentes à Teoria Geral do Estado. Assim, lastreada em dados mais de ordem sociológica, a orientação alemã se atém, de preferência, aos elementos lógicos do Estado, e aos valores que a esta compete desenvolver e fixar em proveito da coletividade. Criou ela, com Hans Kelsen, o conceito do Estado como órgão da comunidade nacional expresso num documento jurídico específico, a Constituição total, e com finalidade de consecução dos meios de educação e cultura. Para esse fim, a ciência política alemã institui o chamado "direito geral do Estado" que, segundo ilustra Ludwig Adamovitch, da Universidade de Viena, visa estabelecer e expor os principais tipos de instituições constitucionais dos Estados modernos. A imagem desse conceito, o Direito Administrativo se orientou para o estudo das instituições administrativas que, internamente, são os esteios da atividade estatal, e dos institutos do Direito Administrativo que são, por assim dizer, instrumentos de aplicação e de atribuições de direito, a cargo do Estado. Alguns exemplos melhor elucidarão este ponto. É o caso que o Direito Público alemão deu ênfase a certos princípios legais da atividade administrativa, como a "autonomia administrativa" e a "jurisdição administrativa". Sobreveio a preocupação de sistematizar os atos administrativos. Obediente ao formalismo lógico, de um lado, e, de outro, atento aos fins do Estado, a Administração Pública, segundo a orientação germânica da ciência política, se constituiu como ingente máquina cujo funcionamento se estribava no binômio jurídico-sociológico da realidade estatal.

É ela que, salienta ainda Adamovitch, deve executar as tarefas do Estado e estabelecer os meios necessários a realizá-los satisfatoriamente. Concedendo proeminência aos fins do Estado e instituindo um sistema de instituições para promovê-los, o regime estatal alemão teria conseqüentemen-

te de erigir uma administração de pessoal fundamentada em valores, de que dependesse a atribuição de direitos. Valores de ordem moral, como a lealdade, o dever, o juramento. Ainda que desatualizada, a notável obra de A. Kammerer "A Função Pública na Alemanha" constitui um espelho fiel em que se retratam aquelas influências. Por aí se vê que a investidura em função pública apresentava algo de sagrado. Pelo art. 3.º da Lei de 4.873, o funcionário, antes de entrar em exercício, era obrigado ao juramento de que haveria de cumprir qualquer função que lhe fôsse cometida. E assim, desde cedo, a administração de pessoal assumia, na Alemanha, um caráter relevante que se avizinha de uma sacralidade cívica.

Diversamente, a orientação norte-americana tende ao pragmatismo. Também se impõem os fins do Estado. Mas a objetividade da ação multilateral do Estado faz que a prioridade caiba ao elemento imediato, isto é, à administração mesma. O aspecto técnico precede o aspecto jurídico. As especulações da Teoria Geral do Estado surgem por indução de uma realidade imediata e ficam à distância, como simples moldura de tela de cinema, onde se processa o dinamismo administrativo. Coube a John Dewey, caracterizar com exatidão a tendência norte-americana. É ele que mostra em "The Public and its Problems", a prioridade dos "valores práticos e reais que os homens se esforçam por admirar e respeitar no "processus" político-administrativo, sobre ideais formais e teóricos elaborados, por uma ética política estática".

Em volta do dinamismo pragmatista que levou a administração norte-americana à hipertrofia, a Constituição permanece como uma "Arche Sainte". Feri-la em seus lineamentos genéricos será sacrilégio cívico. Com a supremacia do "instrumento", a metodologia se surperpõe ao próprio objeto da excogitação. A estatística adquire o dom da ubiqüidade e as atividades-meios se estratificam num portentoso "back-ground" da burocracia, a respeito do qual existem, aliás, dois livros famosos, o de James M. Beck "O Maravilhoso País da Burocracia", e o de Carroll H. Woody, "A Expansão do Governo Federal". Acelerou-se vertiginosamente o emprêgo da máquina, pelo Estado, conforme registou documentadamente William Beard em "Governo e Tecnologia". De tudo isso vem resultar uma tendência para valorizar o rendimento, a produção do trabalho.

Se a Administração Pública é o cenário de imenso laboratório, a Administração de Pessoal incide noutra espécie de formalismo: o da aferição do trabalho produzido e da contribuição objetiva que o servidor presta à administração. Crescem de importância as especializações; sucedem-se as pesquisas sobre as áreas de trabalho. Mostra Charles Merriam que, a esta altura, já se destinaram numerosos volumes ao estudo dos diversos setores administrativos, das zonas de ação governamental,

como das funções de Governo. O seu turno, o estudo da Presidência, dos órgãos do Congresso, dos Estados, das Administrações urbanas constitui uma área infinita de pesquisas. Outro domínio não menos amplo de investigações é fornecido pelas relações recíprocas existentes entre as unidades administrativas e os diferentes regimes, mais ou menos intensivos, de centralização e descentralização. Com reflexo de tão multiforme atividade, fácil é inferir o ponto transcendente a que atinge a administração do pessoal, sob a orientação do pragmatismo administrativo norte-americano.

Ver-se-á, a seguir, que a orientação britânica da ciência política é vinculada ao espírito tradicional da Inglaterra, sem fugir às conveniências atuais. Na ciência política inglesa, há algo de inerentemente clássico e histórico. Mesmo quando os inovadores são da estatura de Haroldo Laski, Mac Iver, Crossman. Há, entretanto, uma particularidade notável: é a adaptação, ao esquema clássico e tradicional, de uma administração pública moderna, aparada de excessos pragmáticos. A Inglaterra recorre à Teoria Geral do Estado como ilustração cultural das instituições políticas e administrativas; à imagem de seu tradicionalismo, edifica uma Constituição orgânica representativa de profunda estratificação nacional. Em plano decrescente, a Administração Pública, dentro do esquema do Direito Administrativo, se multiplica nas "instituições representativas" e numa série de funções públicas. A Administração de Pessoal sincroniza com a organização administrativa, no plano horizontal, e, no plano vertical, com um nível lisonjeiro de preparação intelectual, em relação ao agente de trabalho, o funcionário público.

De maior interesse para o caso brasileiro, é a orientação francesa da ciência política. Na realidade, o sistema francês se radica na ordem jurídica. Equidistancia-se tanto das especulações da Teoria Geral do Estado como do pragmatismo e do imediatismo norte-americano. Com a predominância da ordem jurídica, a Administração adere de preferência ao regulamento, à norma jurídica. Na Administração de Pessoal, conseqüentemente, há de ponderar, sobretudo, a atribuição de direitos e de deveres. Da proeminência do jurídico e das causas que a suscitaram, diz Raymond Aron, professor da Escola Nacional de Administração de Paris: a "predominância do espírito jurídico sobre o espírito sociológico nos estudos das instituições se explica, em parte, pelo feitio da organização universitária. Ensina-se muito pouco na França a história das idéias políticas. Ainda hoje não se conhece — continua Aron — senão um Professor especializado na matéria, a prelecionar no Instituto Nacional, e não se poderia citar uma só obra de conjunto acerca das idéias e das teorias políticas, seja no passado ou mesmo, no presente, tomando-se como ponto de partida o início da primeira guerra mundial. Montesquieu pertence, de forma assaz curiosa, aos historiadores da literatura, que não da filosofia política, e muitos franceses cultos ignoram pura e simplesmente as idéias polí-

ticas de Joseph de Maistre, Tocqueville e Renan". Cumpre, todavia, assinalar que, após a última guerra adveio na França um esplêndido renascimento das instituições administrativas. Criou-se o "Institut Technique des Administrations Publiques". Foi levada a efeito a reforma das organizações departamentais e comunais; enfim, a Administração de Pessoal entrou numa fase imediatamente progressista com a promulgação do Estatuto dos Funcionários Franceses.

O clima francês de tratamento dos problemas administrativos é o que mais se avizinha de nossa moldura nacional, em matéria de ciência política. A afinidade existe, sobretudo, em relação ao vínculo jurídico entre o servidor e o Estado, o sistema de prestação de serviço público por particulares "les établissements de utilité publique", e a tutela administrativa do Estado nas concessões e nos serviços descentralizados. Relegando ao oblívio a especulação sociológica ou filosófica; evitando o imediatismo político e administrativo, a orientação francesa institui um sistema administrativo predominantemente jurídico, mas com sobrevivências que, há séculos, vem atuando, sob a forma de costume, na administração francesa. O favoritismo político, os empregos públicos de tipo regalista, a compra e a hereditariedade de certos cargos públicos aí se situam. Mas a renovação que se vem processando desde 1945, já está mostrando o reverso da medalha. E como área de atuação dos princípios renovadores, a Administração de Pessoal na França assumiu o aspecto institucional que caracteriza modernamente as administrações progressistas.

Em quinto e último lugar, na seqüência que adotamos, chega, enfim, a vez de passar revista a orientação russa da ciência política e, conseqüentemente, do tratamento do problema administrativo, na União Soviética. Não é segredo que a União Soviética adota um tipo de Estado ideológico, baseado no materialismo dialético. Reincide, nessa tendência, a hipertrofia, sob mais forte coloração doutrinária, da Teoria do Estado. Teoria do Estado, rigidamente dirigida para o marxismo. Isso significa que, em primeiro lugar, avulta, como de cima de um pedestal, intangível, o elemento ideológico. Em consequência, passa o Estado Socialista a ser o centro ordenador de todas as excogitações já de ordem jurídica, já de ordem administrativa. Noutros termos, o Estado, como superestrutura "mater" das formas de produção (infra-estruturas no sentido marxista) subordina as demais superestruturas: o Direito e, dentro do Direito, a Administração e a Administração de Pessoal. Observam Adam Schaffe e Stanislaw Ehrlich, atualmente professores da Universidade de Varsóvia, como predomina a preocupação do Estado, na doutrina soviética. Ela impõe o estudo sistemático e pormenorizado da "gênese do Estado", da "essência do Estado", da "doutrina dos tipos e das formas de Estado", da "doutrina da ditadura do proletariado e do desaparecimento do Estado", do "problema do Estado Socialista e da Democracia Popular", final-

mente, da "relação mútua entre o Estado e o Direito". O núcleo doutrinário reside no binômio Estado-Direito, e pode ser assim resumido: "Estado e Direito são dois aspectos de um só e mesmo fenômeno: a dominação da classe". A classe dirigente — é Schaffe e Ehrlich que falam — cria seu aparelho de coação e por meio deste aparelho, impõe a própria vontade, à maneira de regras de conduta obrigatórias".

Não podendo abdicar dessa contingência, por julgar o Estado um instrumento provisório, a doutrina soviética, institui, diante do absolutismo do Estado, o relativismo do Direito. Não admira, portanto, que Wychinsky declare que a Constituição se deve modificar segundo as circunstâncias. E se Wychinsky preconiza a poda temporária da constituição, Arkhipov anuncia o desaparecimento da lei administrativa, o que vale dizer, do Direito Administrativo extreme. Outro doutrinador do marxismo, Diablo, proclama a subordinação da lei ao fim revolucionário. Nesta liquidação que se processa na ordem direta da escala decrescente da lei, a Administração se parece a uma usina.

Perfilhando, entretanto, da posição revolucionária, um sistema apropriado de tecnologia, a administração soviética irrompe contra o que convencionou chamar a "casta burocrática". Então a administração de pessoal, embora noutro extremo doutrinário, coincide com o vazo norte-americano da idolatria à especialização. Ouçamos a respeito ainda Wychinsky: "A direção permanente dos diversos serviços deve ser confiada a especialistas, sendo que este pessoal é sempre nomeado pelos soviéticos e permanece sempre responsável perante os soviéticos. As admissões para cargos rudimentares podem processar-se mediante delegação de poderes, porém estão sujeitos à ratificação dos "soviets". Finalmente, os "soviets" conservam o controle da ação de todo cidadão investido em função pública.

O que acima expusemos visa sintetizar as tendências dominantes da Ciência Política Contemporânea, e a colocação, daí decorrente, da Administração Pública e da Administração de Pessoal. Para isso, adotamos o critério totalista de fixar o objeto de nosso estudo diante de todas as relações e interferências de ordem cultural, que são pertinentes à matéria.

Unidade Padrão de Documentação Administrativa

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

EM setor de existência relativamente recente no campo da Administração Pública Brasileira, as atividades de *Documentação* vêm tendo o seu conceito modificado à medida que evolui e se aperfeiçoa a técnica administrativa como imperativo da própria complexidade das funções do Estado Moderno.

“A acentuada e crescente tendência da *Documentação* como instrumento do *Estado* e da *Administração* concorreu, decisivamente, para que, de simples registro de atos e fatos administrativos, arquivo inexpressivo de papéis e documentos pertencentes ao passado — a *Documentação Administrativa* se tornasse, modernamente, elemento de real utilidade para os administradores, para fixar e reproduzir um pensamento, uma realização, uma etapa do progresso ou uma conquista do passado”.

“Eis aí, portanto, uma das finalidades precípuas da *Documentação Administrativa*: recapitular os acontecimentos passados para orientar os empreendimentos futuros”.

“Mas *Documentação Administrativa* não se limita, apenas, a fixar ou reproduzir fatos ou atos administrativos. Este é, apenas, o seu aspecto estático representado pelo trabalho de coleta, sistematização, catalogação e guarda de toda a espécie de documentos em arquivos, fichários e bibliotecas. Há que salientar, ainda, o aspecto dinâmico da *Documentação*, pelo qual a massa das informações é posta a serviço do maior número de pessoas”.

“Valendo-se da *Documentação*, a Administração Pública serve-se a si própria mediante o controle da sua atuação no passado. Serve, também, às gerações futuras, transmitindo-lhes as idéias, as aspirações e as conquistas das anteriores. Serve, ainda, aos grupos que forjam a grandeza e a prosperidade do país, levando-lhes os conhecimentos relativos às últimas realizações da inteligência e esforço humanos, em qualquer setor.”

“É, todavia, fundamental que os órgãos incumbidos de informar preencham integralmente suas finalidades: não há *Documentação* sem *Informação*”.

“Tanto o aspecto estático como o dinâmico, pelos quais se divulga a *Documentação Administrativa*, são de capital importância. Se aquele constitui inestimável repositório de atos ou fatos administrativos onde os pesquisadores podem ve-

rificar os erros e virtudes das gestões anteriores, este último se revela excelente fator de progresso e educação da coletividade” (1).

A *Documentação*, porém nos interessa, principalmente, em suas relações com o campo puramente administrativo.

Por isso, examinaremos agora o problema do ponto de vista de seus aspectos estruturais e funcionais no Serviço Público Federal.

As atividades de *Documentação Administrativa*, importando como realmente importam em desempenho de funções de pesquisa, arquivamento, catalogação, estudo e divulgação de informes, conhecimentos e comprovações referentes aos atos, processos, técnicas e fatos governamentais e administrativos, dividem-se entre os campos do 1) documentário escrito; 2) documentário gráfico e fotográfico em todas as suas formas; 3) documentário estatístico; 4) documentário bibliográfico, além dos setores em que se subdividem esses campos, são seus subsidiários, conexos ou instrumentais, isto é, elaboração, redação, impressão e distribuição do material documentário das naturezas citadas.

Assim, o órgão interessado pela execução das tarefas nesse setor de atividade administrativa empreende trabalhos que visem:

a) formar coleção de documentos: jurisprudência administrativa, legislação em geral, atos das autoridades públicas (políticas e administrativas) que afetem a administração, elementos históricos da legislação, elementos interpretativos, elementos técnicos, instrumentos de referência e orientação relativos ao documentário administrativo e governamental, relatórios, portarias, decretos, ordens de serviços, exposições de motivos, debates parlamentares, notícias, polêmicas, discussões pela imprensa, etc.;

b) preparação de originais de obras (livros, revistas, panfletos, monografias, cartazes, documentário ilustrativo escrito, fotográfico e cinematográfico) de interesse para a administração, sobre administração ou que registrem fatos da administração. Tradução e versão de material de interesse para a administração e promoção de intercâmbio de informações com outras entidades administrativas da mesma ou de outra especialidade, objetivo ou natureza, do país e do exterior;

(1). Relatório do D.A.S.P. — 1949.

c) seleção, aquisição, recepção, classificação, catalogação e guarda de livros, revistas, panfletos, discos, films (ou micro-films), promovendo sua maior circulação entre os interessados, facilitando por tôdas as formas sua consulta e estimulando o estudo, a pesquisa e o aperfeiçoamento cultural da clientela de seu interesse, isto é, o público em geral e o funcionalismo em particular;

d) planejar, coordenar e sistematizar os elementos informativos, especialmente os estatísticos.

Nesses quatro itens, domina-se todo o campo de atividade da documentação, com as respectivas técnicas:

— De registro, classificação, colecionamento e arquivo para fins de estudo, orientação e pesquisa.

— De propaganda, divulgação, doutrinação com os respectivos instrumentos.

— De biblioteconomia e campos conexos.

Segundo o Professor Ibany da Cunha Ribeiro, dos Cursos da Biblioteca Nacional, as atividades de documentação em nosso serviço público são:

1. colecionamento de livros, revistas, jornais, relatórios, impressos em geral, discos, filmes, etc.

2. arquivamento e registro de papéis documentos, leis, material de interesse governamental e administrativo, etc.

3. registro de ocorrências cuja guarda possa ser útil à repartição e ao público em geral;

4. divulgação e informação.

No primeiro estão a biblioteca, a filmoteca, a mapoteca, etc.

No segundo e terceiro, os fichários de legislação, de documentos oficiais de toda a ordem, o registro histórico dos órgãos públicos e dos atos das autoridades executivas, os originais de documentos raros ou importantes, etc.

No quarto, as atividades de propaganda e doutrinação em geral.

Como se apresenta, porém, a estrutura de um órgão incumbido de desempenhar tôdas essas funções?

Na realidade, varia bastante a estrutura das unidades de documentação administrativa, em conformidade, é claro, com as necessidades da organização que elas integram ou devem servir. Varia, frisamos, em função da atividade específica do órgão de que são instrumentos auxiliares. Um *Serviço* ou *Departamento* ou, ainda, uma seção de *Documentação* que integra a estrutura de uma unidade de caráter científico, por exemplo (médico, de engenharia, de pesquisas no campo da física, da química, etc.) seria organizado de sorte que atendesse as necessidades documentais daquela unidade, empenhando-se, portanto, na tarefa de coligir, classificar, guardar, etc., informes necessários aos seus trabalhos específicos.

Nesse caso a biblioteca dessa unidade de documentação seria especializada na base do material científico de interesse do órgão. A unidade dedicada ao colecionamento de *documentos*, dispensaria toda a sua atenção aos de natureza científica e, mesmo quando guardam os de índole administrativa, esses estariam pelo menos ligados à administração da instituição.

Num órgão de caráter puramente administrativo, ou, melhor, cuja técnica fôsse, digamos, a de administração geral, o seu organismo de documentação só poderia interessar-se pelas atividades dessa espécie ou desse campo mas que tivessem relações com assuntos de pessoal, material, finanças, seleção, organização, etc.

Mesmo em se tratando de órgãos de documentação a serviço da *administração geral*, porém, podem ainda variar consideravelmente as respectivas estruturas. De qualquer modo, encontraremos sempre nêles a presença das funções que lhes são típicas ou características, isto é, a de arquivo, informação, divulgação, biblioteca, estatística, etc.

Essa variação de plano não constitui erro de técnica. Ela é, muitas vezes, conveniente e até imprescindível. A padronização, sim, é que seria perigosa, desde que o trabalho (obedecidos os princípios gerais de organização e adotado o método racional e científico de execução) impõe elasticidade à organização para que possa ajustar-se às circunstâncias, ao meio, aos recursos em pessoal, em dinheiro e em equipamento, quando não ao propósito principal a atender.

Por isso é que encontramos os órgãos de documentação administrativa do sistema federal brasileiro estabelecidos de formas diversas. Essa variação é, porém, apenas de superfície e, não raro, apenas de denominação dada às sub-unidades, desde que as competências e atribuições são as mesmas ou quase as mesmas, mais amplas as atividades num, menos amplas noutros.

Há, porém, os denominadores comuns que são as funções definidas nos terceiro e quarto parágrafos e respectivos itens.

ESTRUTURA

No movimento em prol da melhoria de nossos padrões de técnica administrativa, o campo da documentação é um dos mais importantes.

Paul Otlet, em seu *Traité de Documentation* disse que a atividade em causa é o "processo por cujo intermédio são coligidos, classificados e distribuídos todos os documentos, de qualquer espécie e de todos os setores de atividade humana".

Ela se processa, porém, em duas grandes etapas:

- a) estática
- b) dinâmica.

A primeira incorpora a atividade passiva de coletar, classificar, catalogar e arquivar o documentário.

A *segunda* compreende as atividades positivas de criar, divulgar, distribuir e propagar conhecimentos através de todas as formas de documentário.

Numa e noutra etapa, porém, o interesse se concentra na tarefa de coligir, classificar, criar e divulgar material que obedece à seguinte classificação fundamental:

I — documentos de índole ou valor histórico;

II — documentos ou material de natureza técnica;

III — documentos ou material de natureza informativa;

IV — documentos ou material para fins publicitários;

V — documentos ou material de natureza instrutiva ou didática.

O sistema de unidades incumbido de exercer a atividade de documentação pode ser estabelecido na base de um propósito fundamental ou visando a determinada clientela. Os propósitos são os expostos nos itens anteriores, considerando-se, nesse caso, a maior importância atribuída à espécie de documentário de interesse para a organização a que esse sistema deve servir.

Tomemos, por isso, um exemplo:

O S.D. do D.A.S.P. está organizado na base do propósito de registrar a documentação de interesse administrativo. Por conseguinte atribuiu-se maior importância, no caso, ao documento ou material que se relaciona com a técnica do órgão (técnica, considerando a espécie peculiar de interesse ou atividade, isto é, direito, jurisprudência, finanças públicas, organização, administração de pessoal, etc.).

Os demais órgãos do S.D. empenham-se, por isso, em trabalhos acessórios, visando complementar, de modo coordenado, no campo da execução, o plano da unidade integral.

Assim, a seção de publicações, por exemplo, prepara originais, edita, traduz, imprime documentos ou material daquela natureza técnica acima citada enquanto a seção de estatística promove levantamentos estatísticos, coleta dados nesse setor e os classifica e arquiva, visando, também, ao campo da "técnica" específica do D.A.S.P.

Já no Conselho Nacional de Pesquisas, o S.D. opera na base do propósito de coligir, catalogar, classificar, divulgar, etc., elementos de documentação que interessam a sua atividade específica, ou seja, a de estudos, pesquisas e realizações científicas, inclusive no setor da energia nuclear, enquanto que no Ministério da Agricultura, onde o órgão de documentação se apresenta com o título de *Serviço de Informação Agrícola*, a função é exercida de acordo com as necessidades da "técnica" específica da pasta, tendo em vista a política econômica do governo nacional no setor agropecuário.

Muito se diz por aí sobre documentação e tempo houve em que nos preocupamos em descobrir ou firmar um conceito brasileiro nesse campo.

Creio firmemente que se não realizamos nesse setor um grande progresso, pelo menos avançamos tanto no caminho da inovação e da iniciativa que chegamos a imaginar, como remate à obra, um sistema nacional de documentação que englobaria todos os órgãos públicos que interessam o ramo, tendo ao centro o S.D. do D.A.S.P., unidade normativa e orientadora e, na sua órbita, o Museu Nacional, a Biblioteca Nacional, o Museu Histórico, a Imprensa Nacional, a Agência Nacional e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

É verdade que essa idéia não transpôs as fronteiras, pelo que sei dela, do cérebro de quem a concebeu, falecendo na mesma sala onde foi manifestada, diante de reduzido número de pessoas, isto é, pelo ano de 1944, ao tempo da saudosa D.C. ou Divisão de Organização e Coordenação!

O certo, todavia, é que, no esforço de dar versão prática à tese da documentação, organizamos no Brasil uma unidade especializada nessa atividade e, com isso, criamos o nosso serviço (S.D.) estabelecido, infelizmente, com base no ideal, motivo porque requer reajustamentos e revisões que as circunstâncias sugerem ou que sejam ditadas pela prática e pela experiência, quando não impostas pela evolução ou adequação às necessidades do momento.

Por isso, em vez de tecermos comentários em torno da doutrina de documentação, focalizaremos, nestas alturas, um exemplo prático de organização da atividade no setor da administração pública brasileira.

Temos, no momento, um sistema de documentação administrativa com oito serviços:

- 1) o do D.A.S.P.;
- 2) o do Ministério da Marinha;
- 3) o do Ministério da Viação;
- 4) o do Ministério da Justiça;
- 5) o do Ministério do Trabalho;
- 6) o do Ministério de Educação;
- 7) o do Conselho Nacional de Pesquisas;
- 8) o Serviço de Inf. Agrícola do Ministério da Agricultura.

Quando falamos de serviço de documentação como partes integrantes do sistema do mesmo nome, não incluímos os órgãos esparsos e não agrupados numa unidade departamentalizada cujo fim visa à execução de vários trabalhos característicos, quanto ao propósito, processo e clientela.

É claro que quase todos os setores organizados de atividade possuem unidades de documentação (bibliotecas, arquivos, seções de publicações, órgãos de publicidade, de informações, etc.). Não serão, contudo, objeto de nossos comentários

como unidades que integrem o sistema que examinamos.

Nesse tomaremos como modelo o S.D. do D.A.S.P., de estrutura mais ampla e, por isso, mais complexa, e com ele faremos uma exposição e crítica.

O S.D. do D.A.S.P. é constituído por :



Além disso, ainda dispõe do :

- Serviço de Intercâmbio e Catalogação.
- Sala de Imprensa.
- Turma de Impressão.

O primeiro serviço acima citado integra a estrutura da Biblioteca e é previsto no Regimento, e as duas últimas unidades (Sala e Turma) integram a Seção de Publicações e não são objeto de disposição regimental.

A estrutura interna das seções, exceto a da Biblioteca, não é formal, e depende dos métodos de trabalho postos em vigor ou das necessidades do serviço, podendo, por isso, mudar de acordo com a vontade e o senso de iniciativa, a visão e a inteligência ou objetividade do respectivo chefe.

Além disso, possui o S.D. duas Turmas importantes, a T.A. e a T.O.R. (turma de Administração e Turma de Orientação e Reclamação).

Vejamos, porém, qual é a organização interna das Seções do S.D., de acordo com o trabalho que executam:

Estudemos o órgão do ponto de vista de sua estrutura e funcionamento, criticando-o e apresentando nossas sugestões.

À Seção de Documentação cumpre:

a) coligir, classificar e conservar a documentação referente ao D.A.S.P. e necessária ao estudo e orientação dos problemas da administração geral;

b) organizar, atualizar os fichários, quer os de legislação geral, quer os de jurisprudência firmada em despachos do Presidente e do Diretor-Geral do D.A.S.P.;

c) coligir os dados necessários à elaboração do relatório anual do Diretor-Geral;

d) preparar os originais destinados à publicação;

(A esse respeito veremos mais tarde o da organização).

À Seção de Publicações compete:

a) preparar os originais de publicações que não forem atribuídos à Seção de Documentação e rever os originais e provas de todas as publicações de seu próprio encargo;

b) organizar os textos das publicações julgadas de interesse para a administração, a serem editadas, tais como teses, separatas da "R.S.P.", dados estatísticos, etc.;

c) preparar e editar semanalmente o Boletim do D.A.S.P.;

d) editar o Boletim Diário da T.O.R.;

e) redigir informações e o noticiário destinado à imprensa e aos órgãos próprios da administração.

* * *

À Seção de Estatística compete:

a) proceder à coleta, apuração crítica e interpretação da estatística administrativa referente às atividades do D.A.S.P. e às da administração geral do serviço público.

* * *

À Seção de Expedição compete:

a) manter sob sua guarda e controle todas as publicações por distribuir;

b) confeccionar e organizar o fichário metálico dos órgãos e pessoas interessadas nas publicações, devidamente sistematizado e selecionado de acordo com o tipo de cliente para cada espécie de distribuição.;

c) proceder à remessa pelo correio bem como a distribuição interna.

* * *

À Revista do Serviço Público compete: divulgar matéria doutrinária, informativa, crítica, noticiosa e de qualquer outro gênero que contribua para a maior difusão de conhecimentos relativos à administração pública.

* * *

À Biblioteca compete:

a) adquirir, registrar, classificar, catalogar, guardar, conservar e permutar obras nacionais e estrangeiras de interesse para o serviço público;

b) organizar e manter mapoteca, discoteca e filмотeca;

c) organizar e manter o arquivo e serviço de microfotografia;

d) promover, através do serviço de referência e empréstimo, a utilização das coleções reunidas;

e) manter, em colaboração com a Imprensa Nacional, o Serviço de Intercâmbio de Catalogação.

A propósito dêsse S.I.C., faremos, noutra oportunidade, algumas observações especiais.

* * *

Dispõe ainda, o S.D. de duas outras unidades de organização de plano secundário, a que fizemos referência anteriormente.

- a) Turma de Administração, e
- b) Turma de Orientação e Reclamações.

À primeira compete, além das atribuições comuns a todas as T.A. das divisões, mais as seguintes:

- a) escriturar os créditos destinados às atividades específicas do seu setor;
- b) empenhar as despesas;
- c) escriturar as despesas efetuadas e
- d) preparar a documentação para a prestação de contas e remessa à S.O.

À T.O.R. compete :

a) esclarecer ao público dúvidas e dar orientação a respeito dos assuntos peculiares ao D.A.S.P.;

b) atender a reclamações formuladas pelo público e repartições relativas ao andamento de papéis ou à solução de assuntos que àqueles interessem;

c) receber queixas, sugestões e reclamações que digam respeito, exclusivamente, aos serviços prestados pelo D.A.S.P.;

d) fornecer, como resultado de seus trabalhos, elementos referentes à forma de processamento dos serviços do D.A.S.P. a fim de contribuir para a racionalização de normas e métodos de trabalho;

e) remeter ao Diretor-Geral, por intermédio do Diretor do S.D., semanalmente, um resumo das queixas, reclamações e sugestões recebidas; e

f) preparar o Boletim da T.O.R.

Na organização do S.D., atribuiu-se à Seção de Documentação o dever de:

Coligir, classificar e conservar a documentação referente ao D.A.S.P. e a necessária ao estudo e orientação dos problemas de administração geral.

Ora! Antes de mais nada, e considerando o vasto campo que a atividade de documentação cobre, acreditamos ser vaga e inoperante a disposição regimental.

A providência no caso seria, antes de tudo definir-se essa *documentação*, para depois, examinarem-se os trabalhos de coleta, classificação, conservação de documentos, a fim de determinar o seu volume, o equipamento, o espaço e o pessoal exigidos.

Por isso, a seção, uma vez criada, só conseguiu cumprir, com regularidade, a disposição de organizar e atualizar os fichários de legislação,

abandonando ou cumprindo as demais atribuições que lhe foram impostas sem base no conhecimento da respectiva técnica.

Por outro lado, além de serem imprecisos os termos da alínea a do artigo 53 do regimento, pelo qual à Seção de Documentação do S.D. cabe preparar os originais destinados à publicação, essa alínea criou, na estrutura do órgão, um caso de duplicação porque o próprio regimento destina à Seção de Publicações a tarefa de elaborar e editar as publicações. Como não estão precisamente caracterizadas as espécies ou naturezas das publicações reservadas às duas seções, verifica-se a possibilidade de atritos de jurisdição nesse setor.

Outro exemplo de imprecisão de definição do trabalho e conseqüente duplicidade de esforços, equipamento e despesas ocorre quando a Seção de Documentação invade, por força de dispositivo regimental, o campo afeto à Biblioteca. Ambas as unidades estão encarregadas de coligir, classificar e conservar documentos. Como não está bem definido o caráter especial dos documentos que cabe a cada uma dessas duas unidades coligir, classificar e guardar, vem acontecendo, comumente, o fato de ambos se empenharem em tarefas integralmente idênticas, salvo que, a respeito de livros assunto da clássica competência da biblioteca, vem essa demonstrando na prática ser o depósito natural desses documentos, não só para fins de guarda, como para fins de estudo, pesquisa, informação, etc., contando, para isso, com melhor equipamento e técnica apurada. Parece que nesse particular, o trabalho da Biblioteca nada mais é que de documentação da espécie atribuída à Seção citada, salvo melhor definição de sua competência técnica.

Outro aspecto digno de reparo é a atribuição de caráter publicitário dado à Seção de Documentação. Isto nos parece fora de propósito. Se na organização manda a boa técnica agrupar funções pela sua natureza afim, homogênea, pelo menos no que pese a necessidade de especialização, a fim de facilitar o trabalho em conjunto, quero crer que há certa disparidade entre as atribuições da seção em apreço, isto é, entre a de documentação para guardar e a de promover a publicidade (processos diferentes, técnica diferente), mormente se levarmos em conta o fato de que o Serviço de Documentação se dividiu em unidades especializadas, entrosadas num único sistema coordenado, no qual um órgão reúne elementos e outro os divulga. Um está equipado para coligir, arquivar, catalogar e outro para publicar, divulgar, fazer propaganda, etc.

Vejamos a Seção de Publicações:

A esta cabe a incumbência de preparar originais para a publicação, e tem a seu cargo as atividades publicitárias e de propaganda do D.A.S.P. Possui pessoal qualificado para a tarefa no qual estão três jornalistas, quatro revisores, 6 operadores especializados em máquinas de impressão ou

correlatas, além de instalações e recursos técnicos que lhe permitem cumprir suas finalidades.

Esta seção apresenta a seguinte estrutura:

Chefia

Redação

Revisão

Laboratório Fotográfico

Turma de Máquinas

Arquivos de originais e fotografias

Fichários de publicações.

É verdade que essa disposição não é formal, mas corresponde exatamente à divisão do trabalho executado na unidade, trabalho esse de natureza especializada.

Esta seção cumpre com bastante eficiência a incumbência de preparar originais para publicação. Possui pessoal qualificado e bom equipamento.

Ressente-se, porém, de falta de planos de divulgação, publicidade e propaganda, inclusive com o objetivo de aproveitar a capacidade potencial de todos os seus recursos.

Isto se verifica, talvez, devido à duplicação de suas atribuições com as da Seção de Documentação na parte de publicações, ambas encarregadas de planejar esse trabalho, o que acarreta uma *espera* interminável ou o receio de invadir uma a seara da outra ou executar tarefa ou conceber planos que a outra reivindicará fatalmente como de sua competência.

Outro reparo, no caso, é a desproporção da capacidade produtiva entre dois setores dessa Seção de Publicações, setores esses que, dada a natureza das respectivas incumbências, devem trabalhar em regime de *cadeia* ou *entrosamento*.

A turma de preparo de originais para impressão, sendo muito pequena em relação à turma impressora a quem abastecer, não opera um volume de produção que equivalha sequer à metade da capacidade de produção da outra que é muito maior, em pessoal e equipamento.

O resultado é viver a turma de preparação de originais sobrecarregada de trabalho, enquanto a outra cumpre, com folga, suas incumbências, ficando, muitas vezes parada à espera de trabalho proveniente da seção fornecedora.

Quanto à função publicitária que cabe à Seção de Publicações, há um certo retraimento.

Falta-lhe, talvez, método ou plano nesse, particular.

Quanto à Seção de Estatística, segundo minhas observações, desde sua criação, limita-se à coleta irregular e falha de dados esparsos e sem significação do ponto de vista das razões da respectiva criação.

São vários os fatores que concorrem para tal estado de coisas:

1) falta de equipe, quantitativa e qualitativamente em condições de permitir um desempenho razoável de suas funções;

2) falta de instalação e equipamento adequados à consecução de seus fins;

3) falta de articulação com os demais órgãos do serviço público e mesmo do D.A.S.P., para fins de levantamento estatístico;

4) ausência de plano e determinação da espécie de estatística que a seção deve fazer, considerados seus recursos para essa espécie de atividade.

A Seção de Expedição, porém, funciona a contento, está bem lotada e equipada materialmente e sua estrutura interna é mais simples, isto é, unidade compacta, sem subdivisões internas, salvo a que deve existir entre os trabalhos de natureza intelectual, embora rotineiro (fichários, etc.) e o manual ou braçal (empacotamento, carregamento, etc.).

Relativamente à Biblioteca, sua estrutura é a seguinte:

Turma de referência;

Turma de empréstimo;

Turma de aquisição;

Turma de Catalogação e Classificação;

Turma de Serviço de Intercâmbio e Catalogação.

É órgão de grande eficiência, embora precise passar por grande atualização, principalmente no setor das obras técnicas estrangeiras.

SUGESTÕES

Seção de Documentação:

A meu ver, a denominação dada à unidade é imprópria. Deveria denominar-se Seção de Referência, Arquivo ou Documentário ou outro qualquer que exprimisse com mais realidade sua especialidade.

Por outro lado, deveria existir na Seção um arquivo de originais de documentos do D.A.S.P., para melhor controle de todas as atividades desempenhadas nos diversos setores do Departamento, atividades essas que resultam em documentos de interesse histórico, doutrinário, jurídico e técnico para a administração e que, por isso, deveriam estar arquivados na seção em apreço.

É verdade que esse procedimento implicaria na duplicação de certo trabalho da Seção de Comunicações do S.A. do D.A.S.P. Mas o arquivo de documentos dessa seção de comunicações é estático e da Seção de Documentação seria, ao contrário, dinâmico, porque seria constante-

mente utilizado para fins de estudo, pesquisas, etc., desde que a finalidade do órgão não poderia ser a de simples guarda e conservação, mas, sim, de distribuição de informes e registro histórico e técnico de interesse, quer imediato ou remoto, para todo o serviço público. Seria, pois, um órgão de estudo e não um arquivo. Seria preciso além disso, retirar dessa seção a capacidade publicitária e de publicação.

De acôrdo com êsse ponto de vista, a seção seria dividida internamente em:

Turma de organização e classificação do documentário;

Turma de arquivo de documentos;

Turma de referência legislativa.

SEÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Relativamente a essa unidade, as sugestões que visam à melhoria de seu funcionamento podem ser as que se seguem:

Lotar a turma de impressão com pessoal em número suficiente para que sua produção se equipare à capacidade produtiva dessa seção impressora.

A Seção de Publicações deve encarregar-se de promover a publicidade intensiva e extensiva do D.A.S.P., em todos os seus setores, inclusive da feitura de cartazes, panfletos, notas de divulgação, contatos gerais com o público, fora da matéria de serviço, etc.

Precisa, antes de tudo, elaborar planos coerentes nesse setor, não simples planos ideais impossíveis de cumprir.

Além dessas ligeiras críticas à atual estrutura e funcionamento de um S.D. modelo, outras seriam próprias. Acho, porém, que seria estender demais as considerações que me propus fazer, mesmo porque muitas seriam até supérfluas ou muito avançadas no momento.

Em outro artigo, trataremos ainda de documentação, mas de um ponto de vista mais teórico, inclusive de seu conceito atual.

Planejamento da Organização

JOSEPH M. TRICKETT

Deão da School of Management, Golden Gate College
São Francisco; ex-Diretor de Planejamento da Organização,
Columbia Steel Co. (*In Advanced Management*,
Vol. XIII, n.º 1)

(Tradução de Isnard Garcia de Freitas)

COMO USAR ÊSTE IMPORTANTE INSTRUMENTO

A TÉCNICA de administração desenvolveu muitos dos chamados "instrumentos" facilitadores da direção e do controle dos negócios. O planejamento da organização é tão somente um desses instrumentos, mas de tal ordem que constitui requisito essencial para uma administração eficiente. Como tal, o planejamento da organização nada mais é do que o reconhecimento formal das medidas que a administração deve tomar, ou das atividades que deve desempenhar, para definir a autoridade e a responsabilidade, de tal forma que um conjunto numeroso de indivíduos fique dividido em grupos menores, suscetíveis de serem administrados, e que esses grupos possam, devidamente coordenados, trabalhar com eficiência.

PORQUE OS PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO SÃO IMPORTANTES.

Os leitores de *Advanced Management* estão bem familiarizados com os princípios básicos de organização, que foram discutidos em vários artigos sobre teoria da organização. Não raro, porém, esses princípios são enunciados de tal maneira, que os homens práticos não divisam muitas oportunidades de aplicá-los aos seus negócios. Se bem que não constitua objeto deste artigo uma exposição teórica sobre organização, parece necessário, de início, identificar alguns desses princípios, a fim de preparar o terreno para o restante da discussão e estabelecer certos padrões ou regras como base para o planejamento da organização. Isto se torna importante porque um *perfeito planejamento da organização repousa num profundo conhecimento, compreensão e aplicação dos princípios básicos*.

O acervo de experiência de muitos e muitos anos do trabalho de grupos bem sucedidos e mal sucedidos permitiu fossem firmadas certas práticas de organização. Os grupos que alcançaram êxito observaram ou aplicaram os bons métodos comuns; os que não obtiveram sucesso em geral contrariaram ou não souberam aplicar esses mesmos métodos. Desta experiência os estudiosos da organiza-

ção deduziram os chamados "princípios de organização", que são, na realidade, as "verdades fundamentais" da organização, porque constituem uma abstração da experiência de muitos grupos. Estes princípios são válidos e devem encontrar aplicação tanto na construção de organizações novas como na avaliação e reforma de organizações já em funcionamento.

Cabe alertar, neste ponto, que não se pode, via de regra, aplicar rigidamente a uma organização todos os chamados "princípios". De um modo geral, para que uma estrutura possa ser modelada de forma que atenda perfeitamente às condições peculiares que se apresentem, há que fazer entrar em acôrdo alguns dos princípios com os processos e meios de que se pode dispor. Há sempre alguns fatores por considerarem-se — pessoal disponível, tradição da empresa, personalidades, problemas de natureza temperamental, capacidades administrativas existentes — e cada um deles exercerá uma influência direta na atividade organizadora que se empreende.

Foi-me dado, em poucas ocasiões, o prazer que constitui talvez o sonho do organizador, isto é, a oportunidade de iniciar com um quadro em branco e, partindo do nada, traçar uma estrutura de organização para uma empresa por ser criada. Digo que isto constitui o sonho do organizador porque ele pode, pelo menos aí, atacar o seu problema sem inibições. Pode analisar os objetivos da empresa projetada e aplicar todos os bons princípios de organização no planejamento da estrutura. Infelizmente, num negócio em funcionamento isto não é exequível e nem seria, mesmo, de todo, desejável.

A relação que se segue, de princípios de organização, não inclui todos os princípios. Encerra simplesmente alguns que, por serem mais valiosos, não devem deixar de ser observados na estruturação da organização, constituindo, assim, o fundamento para a nossa discussão de planejamento da organização.

1. A organização deve ser construída em torno das funções principais do negócio e não em torno de uma pessoa ou grupo de indivíduos.

2. As funções devem ser repartidas imprimindo equilíbrio à organização; para isto há que evitar a duplicidade ou a superposição de funções, o menosprêzo de funções essenciais e a hipertrofia de funções secundárias.

3. A responsabilidade e a autoridade executiva devem ser definidas com clareza, de sorte que não haja dúvida quanto ao ponto exato em que uma decisão qualquer pode ser tomada.

4. A responsabilidade deve ser acompanhada de correspondente autoridade e a definição desta (bem como dos respectivos limites) deve ser feita em termos suficientemente específicos.

5. A autoridade deve ser delegada de forma explícita e torna-se necessária no ponto em que se dá uma determinada ação, ou próxima dêle. Isto permite coordenação e decisão em níveis inferiores da hierarquia.

6. A forma da organização deve ser tal que permita a cada chefe o uso da máxima iniciativa, dentro dos limites da autoridade que lhe foi delegada.

7. Sempre que possível, as funções de "linha" devem ser separadas das de "estado maior"; devem ter relevância as atividades importantes do segundo tipo.

8. A organização deve ser flexível e ajustável às mudanças externas e internas. Deve comportar tanto a possibilidade, de expansão como a de contração.

9. O dirigente não deverá ter mais do que um determinado número de subordinação diretos. Muitas autoridades põem a limitação dêste "alcance de contrôlle" entre cinco e sete subordinados diretos.

10. Cada indivíduo integrante da organização deve saber a quem está subordinado, bem como quais os indivíduos que lhe prestam contas. Muitos leitores, considerando óbvio êste princípio, não compreenderão a sua inclusão nesta lista; é preciso notar, porém, que a sua inobservância é uma das falhas mais comuns em organização.

11. Nenhum indivíduo integrante da organização deve ficar subordinado a mais de um superior hierárquico. Esta regra tão simples pode também parecer óbvia, mas é uma das mais comumente violadas.

12. O número de níveis hierárquicos deve ser reduzido ao indispensável. Quanto mais numerosos êsses níveis, maior a escala hierárquica, com o conseqüente aumento do tempo necessário para as instruções e informações percorrerem a organização, tanto de cima para baixo como de baixo para cima.

13. A estrutura de organização deve ser conservada tão simples quanto possível. Ainda com respeito a esta norma, pode-se afirmar que é uma das mais freqüentemente desprezadas.

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO DA ORGANIZAÇÃO COMO TÉCNICA ADMINISTRATIVA

As condições apresentadas pela maioria dos negócios demonstram claramente que a experiência, ela só, como fator de sucesso, não é suficiente. Um indivíduo pode ter vinte e cinco anos de experiência num pôsto administrativo e, no entanto, a mesma pode não apresentar maior valor, do ponto de vista de capacidade para organização, do que um ano de experiência repetido vinte e cinco vêzes. Um exemplo pode ser encontrado numa companhia que conheço bem. Para o nosso propósito, chamemo-la Companhia Wilder. O Sr. Wilder é um homem de grande experiência e personalidade marcante. Trabalha com afinco e coloca o sucesso do seu negócio acima de quaisquer outras considerações. Está perfeitamente convencido da necessidade de uma boa organização e muito se orgulha de possuir um organograma da companhia. Durante a guerra as operações da Companhia Wilder expandiram-se consideravelmente, com os contratos de fornecimentos. A companhia não só se muniu de novos edifícios e equipamento, como ainda empregou umas duas mil pessoas quando a produção atingiu o ponto mais alto na época do conflito. O Senhor Wilder, assistido por um técnico, ampliou a sua organização administrativa na medida correspondente. Enquanto, antes da guerra, possuía um negócio individual pequeno, com um chefe de produção, um chefe de vendas e um assistente, todos a êle diretamente subordinados, a sua organização agora compreende doze departamentos. No fim da guerra os seguintes chefes de departamentos e outras autoridades estavam diretamente subordinados ao Sr. Wilder: Vice-Presidente responsável pela Produção, Vice-Presidente responsável pelas Vendas, Chefe do Pessoal, Contador, Tesoureiro, Chefe de Compras, Consultor Jurídico, Chefe do Tráfego, Engenheiro-Industrial Chefe, Chefe do Planejamento da Produção, Chefe de Ordens de Serviço, Chefe de Publicidade, Assistente do Presidente e Assistente-Técnico de Administração. A despeito, porém, desta organização ampliada, o Sr. Wilder não delegou autoridade aos seus homens-chaves e continuou a reter em suas mãos tôdas as decisões de monta. Durante a guerra, com a complicação ocasionada pelos múltiplos contrôles governamentais, mudanças de política, alterações nas exigências e especificações contratuais e grande mobilidade do pessoal, não houve ambiente propício para que as conseqüências dessa organização falha se evidenciassem. Terminado o conflito, a Companhia Wilder teve que se converter à produção de tempo de paz e até agora não conseguiu ocupar o seu lugar próprio no mercado. O Sr. Wilder trabalha mais do que nunca. Se bem que os seus auxiliares lhe forneçam grande parte das informações de que necessita, qualquer pessoa pode perceber facilmente que trabalham sem entusiasmo e que os esforços de cada um são como que sabotados pelos outros. Agravando a situação, a saúde do

Sr. Wilder não o permitirá prosseguir no ritmo atual, isto é, de querer saber tudo e fazer tudo dentro da organização de tal forma expandida.

MUITAS FIRMAS NECESSITAM DE AUXÍLIO

A situação da Companhia Wilder é, por assim dizer, típica de muitos negócios, grandes e pequenos. Na costa do Pacífico, especialmente, muitas firmas cresceram nos últimos anos. Os dirigentes de muitos desses negócios, como o Senhor Wilder, são homens de grande experiência administrativa, mas uma experiência de tipo "executivo", que, por si só, não é suficiente. As administrações desses negócios necessitam de auxílio e é muito importante para todos nós que o obtenham, para que os seus programas sejam realizados, os seus horizontes alargados e, o que é mais importante, para que possam continuar operando.

A tarefa de planejar a organização administrativa de uma empresa é responsabilidade primordial do seu dirigente. Da mesma forma, a organização interna de um departamento ou unidade integrante da mesma é responsabilidade do chefe do departamento ou unidade de que se trata. Como evidencia o exemplo do Sr. Wilder, é preciso, porém, que os dirigentes ou chefes de "linha" contem com assistência técnica especializada para bem se desobrigarem de tal responsabilidade — e é aí que as técnicas especializadas de organização têm oportunidade de se fazer valer.

COMO INICIAR O PLANEJAMENTO DA ORGANIZAÇÃO

Numa grande empresa, a maneira mais indicada para se iniciar um verdadeiro programa de planejamento da organização é através da reunião dos chefes de primeira linha, oportunidade em que o dirigente da empresa deve traçar os objetivos do programa e designar uma pessoa categorizada para assumir a direção do trabalho. É necessário levar a efeito um bom trabalho de doutrinação dos chefes, no que toca aos objetivos gerais visados e aos resultados e vantagens que cada um em particular poderá auferir. Numa companhia pequena a análise inicial e as tarefas subseqüentes no trabalho de planejamento da organização talvez consumam apenas parte do tempo de um assistente técnico do dirigente. Em qualquer hipótese, porém, quem dirigir o programa deverá possuir plena autoridade e apoio do dirigente e ambos deverão familiarizar-se bem com as várias fases do trabalho técnico de planejamento da organização.

Outra maneira de atacar o problema é chamar um especialista de fora, para incumbir-se dos estudos necessários e acompanhar a implantação do plano. Na minha opinião, porém, esta alternativa pode apresentar desvantagem, uma vez que a pessoa que vai arcá com o encargo de prosseguir na reorganização, após a conclusão dos serviços do especialista, não está, em regra, tão apta a assumir a responsabilidade como estaria se a tivesse recebido desde o início. Além disso, muitos dos chamados especialistas são, na verdade, ama-

dores em tal tipo de trabalho, de vez que não raro só têm oportunidade de desempenhar a função em caráter eventual e, o que é mais importante, dispondo apenas de uma visão geral da situação, tal como se apresenta num determinado momento. O planejamento da organização, para resultar realmente positivo, deve ser um "processo contínuo". Em qualquer hipótese, para que o lançamento de um programa de planejamento da organização alcance êxito, é preciso observar certas condições, entre as quais:

1. *O apoio da direção é de absoluta necessidade.* Em todos os grupos há, naturalmente, uma certa dose de resistência às inovações. Só o dirigente terá meios para vencer toda e qualquer resistência, a fim de assegurar a execução das mudanças necessárias. É indispensável, ainda, como medida subseqüente, o controle dos resultados obtidos, que não dispensa o apoio da direção.

2. *É necessária colaboração máxima.* O planejamento da organização não é trabalho que se deva encerrar numa torre de marfim. A participação ativa e a cooperação de todos os que são afetados pela reorganização são imprescindíveis. Daí a necessidade de uma boa doutrinação quanto ao programa e aos processos a empregar. Uma adequada apresentação material do trabalho e a habilidade do responsável pelo programa, quanto à maneira de conduzir a sua atividade, muito o ajudarão a conquistar a cooperação dos superiores e dos colegas.

3. *A necessidade de ser a tarefa destinada a um especialista é óbvio e, a rigor, nem deveria ser mencionada.* O planejamento da organização é uma atividade "staff", devendo ficar sob a direção de uma autoridade que possua os conhecimentos técnicos relacionados com todas as fases da organização e esteja inteiramente familiarizada com as mesmas. Há que ter sempre em mente que nenhum plano obterá êxito *por si próprio*. É necessário, ainda, assegurar a contínua direção do programa de planejamento da organização.

CONSTRUINDO A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Admitindo que tais requisitos foram observados, como se prossegue na construção da organização administrativa? Em geral é aconselhável partir do topo da organização, pela definição dos objetivos específicos da companhia ou da unidade de que se trata. Por exemplo, o objetivo da companhia pode ser a fabricação e distribuição do aço e seus produtos, ou a produção e distribuição de energia elétrica. Uma análise do objetivo levará à identificação das funções principais necessárias à consecução do mesmo. Assim, numa companhia manufatureira, evidencia-se, de imediato, uma função de "produção" e uma função de "venda". A etapa seguinte constará de uma definição clara dos fins visados por estas funções principais, cada uma de per si, e das atividades que serão desempenhadas para que ditas funções se concretizem.

Tendo em vista aqueles fins, definidos através do processo de análise, já será possível passar à consideração dos cargos de direção de cada função principal.

Na análise dos principais cargos de direção ou chefia, será útil empregar um questionário breve e simples. Perguntas como as que se seguem fornecerão informações básicas:

1. Qual é a finalidade ou objetivo do seu cargo?
2. Quais as atividades que devem ser desempenhadas para que o objetivo seja conseguido?
3. Qual o grau de autoridade que se torna necessário para que cada uma das funções ou atividades entre si relacionadas, seja desempenhada?
4. A quem está subordinado?
5. Quais as pessoas que lhe são subordinadas?
6. De que pontos recebe as ordens? E as sugestões e pareceres? E as definições de programa ou de política?
7. Quais as relações ou contatos com outros departamentos ou setores da organização?

Há que explicar bem o fim deste questionário e o seu emprêgo a todos os chefes de nível superior da empresa e, a seguir, nos vários níveis da hierarquia, cada chefe deverá esclarecer os seus subordinados sobre a matéria. Bem utilizado, o processo do questionário assegurará a cooperação de todos os interessados. Cada um deve sentir que está desempenhando papel importante no planejamento da organização. Na verdade, sempre que possível, cada chefe em posição chave deve sentir que o plano é *seu* e que o técnico de organização apenas o auxilia na execução.

Segue-se a reunião de todos os questionários referentes a um mesmo nível da organização e sua análise à luz dos princípios básicos. Na análise, naturalmente há que atentar: para as funções que se dupliquem ou se superponham; para as atividades indevidamente desprezadas, assim como para aquelas que se mostrem desnecessárias; para a falta de clareza na definição dos objetivos; para a responsabilidade sem autoridade correspondente; para os conflitos de autoridade; para o excesso de chefes e de subordinados diretos. Procedendo a tal análise, o técnico de organização poderá preparar, com o auxílio do chefe interessado, uma descrição completa do objetivo de cada função principal — de produção, venda, contabilidade, relações industriais, etc. Os conhecimentos que já possui acumulados, mais as informações colhidas através dos questionários, permitirão ao técnico uma melhor definição das atividades ou funções necessárias à realização de cada objetivo.

A etapa que se segue consiste no agrupamento de funções, ou na sua departamentalização, em unidades suscetíveis de serem administradas. Os critérios que presidem a esse agrupamento de atividades — como, por exemplo, a combinação de atividades que têm um fim comum, a separação de atividades que devem proporcionar controles ou "checks" independentes, o agrupamento na base geográfica para facilidade de administração, a separação entre atividades de "linha" e de "estado maior", sempre que possível — constituem

matéria demasiado extensa para ser explanada neste artigo. Uma ponderação lógica e analítica da matéria é, contudo, necessária, a fim de ser elaborado um plano de organização adequado.

PREPARAÇÃO DE GRÁFICOS

Uma vez dispensada consideração ao agrupamento de atividades, segue-se o esboço de gráficos que condensem e ponham em relêvo os pontos principais dos vários grupos. Com esses gráficos esboçados torna-se simples a preparação de outros, de que constem os cargos necessários para dirigir e executar os vários grupos de funções. Nesta altura já será possível, para o técnico de organização, trabalhando com o diretor de departamento ou chefe interessado, cuidar da preparação de organogramas e funcionogramas completos, em que fiquem bem evidenciados os vários níveis de responsabilidade e de autoridade exigidos. Ser-lhe-á, então, possível cuidar, ainda, de outros aspectos mais particularizados, como o número dos níveis internos de chefia, escalas de salários, linhas de acesso ou promoção, relações interdepartamentais e canais de comunicação.

Concluindo esta fase do trabalho, o técnico deve colocar-se na posição do dirigente a que ficará entregue a organização recém-estruturada e fazer a si mesmo perguntas como as que se seguem, verdadeiros testes a que o plano deverá ser submetido:

1. Eu poderia administrar esta organização?
2. Poderia dar conta do meu trabalho e ainda ter tempo para o planejamento do futuro?
3. Os meus canais de comunicação com a "linha de frente" e os canais de volta são os mais curtos que a organização comporta?
4. Assegurei a conveniente coordenação das atividades que se encontram separadas?
5. Descentralizei a autoridade na medida do conveniente?
6. Assegurei, em dose suficiente, o controle sobre as atividades essenciais?

A etapa final constará da preparação do plano, com o cuidado de uma boa apresentação, para ser levado à administração: primeiro, ao dirigente responsável pela unidade de que se tratar e, em seguida, a outros chefes interessados. Convém salientar a grande importância de uma boa apresentação, matéria que, pela sua extensão, pediria tratamento num artigo próprio. A boa apresentação do programa aos que vão aplicá-lo é talvez o encargo mais sério que se apresenta a um "staff" de qualquer tipo. Já se disse que muitos insucessos do trabalho de "staff" — e do pessoal que dêle se encarrega — são causados, não pela impropriedade das propostas ou dos intentos, mas simplesmente devido a uma apresentação inconvincente e pobre dos resultados daquele trabalho. O planejamento da organização, para ser bem sucedido e ter continuidade, depende fundamentalmente da apresentação adequada dos resultados.

O GRÁFICO DE ORGANIZAÇÃO

O gráfico de organização é freqüentemente encarado como uma espécie de fim resultante do planejamento da organização. Na verdade, o gráfico é apenas o começo do planejamento da organização; o fim resultante deve ser uma melhor e mais fácil administração. Conversei com dirigentes de muitas companhias acerca de seus gráficos de organização. Em geral dão uma busca nos papéis e acabam descobrindo um gráfico feito há uns quatro anos. Começam explicando que o gráfico "está um pouco antigo, mas...". Então qual é a vantagem do gráfico? A única coisa mais obsoleta do que o gráfico de organização do ano passado é o jornal do ano passado.

Acresce que muitos gráficos não são feitos com inteira propriedade. Às vezes não apresentam com exatidão as relações existentes dentro da organização; outras vezes apresentam situações cuja existência não é possível. Não raro as companhias chegam mesmo a permitir que tais gráficos sejam publicados. Para se verificar o que acaba de ser dito é bastante examinar gráficos de várias organizações nacionalmente conhecidas, que se encontram publicados. Num apreciável número de casos, eles infringem todos os princípios que foram aqui referidos.

Finalmente, muitos gráficos mostram apenas o que alguém imagina que a organização seja, não aquilo que a organização realmente é, ou, consoante os bons princípios, o que ela deveria ser. Nestes últimos anos tenho conversado sobre organização com vários dirigentes de grandes companhias. Muitos deles nem ao menos possuem um gráfico "oficial" e poucos têm um plano formal e definido de organização para guiar o trabalho. Esses dirigentes podem mostrar plantas detalhadas de um novo edifício para os escritórios ou oficinas, ou especificações e planos referentes a novos produtos; alguns podem mesmo apresentar previsões feitas para os mercados de colocação dos produtos. No entanto, é a organização administrativa de cada uma dessas empresas que vai arcar com a responsabilidade de executar os planos econômicos e de instalação — e a maior parte das empresas nada faz no sentido de planejar essa mesma organização administrativa.

O processo que vem de ser delineado, para iniciar o planejamento da organização e passar à sua execução, permite melhorar e facilitar a administração, em face das seguintes vantagens:

1. Cada chefe terá que dispensar consideração aos objetivos, às responsabilidades e à autoridade do seu cargo. Em regra isto representa um esforço novo da sua parte, que vai possibilitar o aumento da sua própria eficiência.

2. Cada chefe não só compreenderá melhor o seu trabalho, mas ainda adquirirá mais perfeita compreensão dos objetivos da organização considerada como um todo e dos setores que trabalham coordenados com o seu. Isto significa melhoria na cooperação e coordenação que devem existir

entre as partes, a fim de trabalharem como uma verdadeira equipe.

3. Os que vão gerir as atividades da empresa, dentro do novo plano elaborado, poderão chegar pelo menos a um certo grau de acordo quanto aos princípios básicos e às boas práticas de organização. Isto significa bom treinamento para a chefia.

4. O moral da direção será fortalecido porque todos os chefes saberão em que sentido estarão caminhando e como poderão chegar ao ponto desejado; os atritos entre chefes serão reduzidos, como consequência de uma compreensão mais clara que cada um passa a ter do seu trabalho e do trabalho dos outros; a sabotagem interdepartamental será diminuída; a resistência passiva será reduzida. A melhoria do moral na direção terá repercussão favorável através de toda a hierarquia.

CONTRÔLE DA ORGANIZAÇÃO

Para a existência de um controle contínuo e eficaz da organização torna-se necessário empregar certas medidas que possibilitem, tanto ao dirigente geral como aos chefes dos departamentos interessados, o pleno conhecimento das mudanças exigidas. As condições mudam, tanto interna como externamente, e muitas das modificações operadas — no pessoal, nas atividades, nos mercados — exigem alterações de organização. Não é demais lembrar que, com o auxílio do planejamento da organização, a estrutura terá a flexibilidade suficiente para comportar todas essas modificações.

Deve-se dar ao indivíduo ou órgão encarregado da atividade de planejamento a oportunidade de examinar e rever, com o espírito isento de partidarismo que deve constituir o seu apanágio, quaisquer mudanças pretendidas. Neste sentido, as propostas que contenham alterações de organização devem ser encaminhadas ao órgão de planejamento, antes de subirem à aprovação final do dirigente. O referido órgão terá, assim, o ensejo de servir a todas as altas autoridades, através de reexame e recomendações.

Os levantamentos ou exames periódicos da organização representam outro recurso a ser utilizado. Os chefes dos departamentos devem ser incentivados a procurar ou solicitar a realização de tais estudos, por iniciativa própria, considerando-os em seu benefício. É preciso que o órgão de planejamento da organização, nestas oportunidades, esteja pronto a dispensar assistência àqueles chefes, como instrumento de verificação e exame isento de qualquer preconceito ou partidarismo. Não devem ser incumbidos de tais verificações certos agentes de controle interno, como os do departamento de finanças ou de contabilidade.

Ainda uma boa técnica é o estabelecimento de um orçamento para cada um dos departamentos principais da empresa. Neste caso o chefe do

departamento, trabalhando com o órgão de planejamento, prepara um plano de organização, um quadro dos cargos presentes e dos propostos, as escalas de salários, os salários normais e os máximos. Esta proposta, para um período de seis meses ou um ano, é levada à aprovação do dirigente geral da empresa. Isto feito, fica o chefe de departamento com ampla autoridade para agir dentro dos limites orçamentários, uma vez que já possui um plano de organização "aprovado", assim como um quadro de pessoal e um orçamento para a remuneração do mesmo. Destarte terá oportunidade de administrar eficazmente, num regime descentralizado, enquanto a direção avocou a si o controle geral necessário.

As considerações que vêm de ser feitas puseram em relêvo a necessidade do planejamento da organização e como pode o mesmo ser usado como eficiente instrumento de administração. Não será demais, entretanto, pôr em relêvo um último aspecto do problema, para evitar uma atitude negativa a que muitos dos chamados "técnicos" de organização não souberam furtar-se. *Não constitui* finalidade do planejamento da organização o levantamento de muros ou barreiras entre indi-

víduos, funções ou departamentos; a sua verdadeira finalidade é facilitar e incentivar a cooperação, a coordenação e a ação conjugada de pessoas, funções e departamentos. Um plano de organização deve tornar mais fácil o trabalho dos indivíduos em grupo; do contrário, nunca deverá ser adotado.

Em última análise, estão em ação seres humanos e é indispensável que os mesmos estejam possuídos do desejo de cooperar. O plano de organização mais perfeito resultará inoperante frente à ausência de cooperação e às disputas intra-murais. Por outro lado, uma estrutura de organização falha e inadequada poderá chegar até a funcionar bem se compensada por uma chefia altamente inspirada e um verdadeiro espírito de equipe — o "esprit de corps". O bom planejamento da organização não leva necessariamente os indivíduos a cooperarem uns com os outros, mas facilita, sem dúvida, essa cooperação. É o caso de se perguntar porque um maior número de administrações não faz o uso devido deste eficiente instrumento, para melhorar a cooperação e a coordenação internas.

Planejamento de Bacia Hidrográfica

LUCAS LOPES

PRELIMINARES

"The use and control of water resources presents a bewildering array of problems, some technological, some economic, some social, which, without a guiding principle, it is easy to lose one's way (WATER PLANNING COMMITTEE — NRB.)

TODA análise cultural que fizemos, na segunda parte deste trabalho, sobre a posição do problema do São Francisco em face da técnica geral de planejamento, visou criar uma compreensão justa dos pontos de vista que adotamos na elaboração da parte do Plano que nos coube coordenar.

Formando uma equipe valiosa de técnicos, obrigando-a a estudar, discutir e pensar com a mais absoluta liberdade, em pouco havíamos adquirido uma série de convicções que nos conduziriam a destacar no Plano do São Francisco o problema, que o Engenheiro — John Cotrin denominou, com precisão, de "*planejamento no setor domínio da água*".

Na realidade não existia uma "consciência" sanfranciscana como não existem, enunciados, objetivos comuns para os vários grupos de população que ocupam o Vale. A idéia de que o problema central do domínio da água fôsse erigido como tema mestre do planejamento não poderia surgir de nenhuma das aspirações regionais manifestas, mas, somente de uma visão panorâmica e nacional do problema.

Não obstante, a água do grande rio está presente em todos os temas de recuperação e progresso que se ensaiaram, com visão local ou regional.

É possível que, algum dia, se torne o São Francisco um "Vale das Maravilhas", para a atividade humana, mas, é certo, não o será enquanto estiver sujeito aos catastróficos transbordamentos periódicos das enchentes e às estiagens que reduzem o caudal a um nível incompatível com uma grande navegação fluvial.

Somente depois de um "domínio da água" será possível estabilizar-se a ocupação econômica da calha fluvial e desenvolver-se a produção, o comércio e a vida social.

A eliminação das grandes enchentes é essencial para o progresso da vida urbana ou rural, nas margens do rio. É essencial para a criação de centros de atividade industrial. É fundamental

para o aproveitamento agrícola das imensas áreas planas das vazantes. É indispensável para um perfeito saneamento das áreas marginais. Será um fator a facilitar o saneamento urbano, a reduzir a erosão marginal, a consolidar a exploração agrícola das lagoas do baixo São Francisco. O domínio das enchentes eliminará a feição repulsiva à atividade humana que o rio adquire de quando em vez. Será a condição básica para que se afaste de sua história o tema invariante das destruições catastróficas.

O controle das enchentes corresponderá a supressão do mais forte fator de inibição ao progresso da calha sanfranciscana.

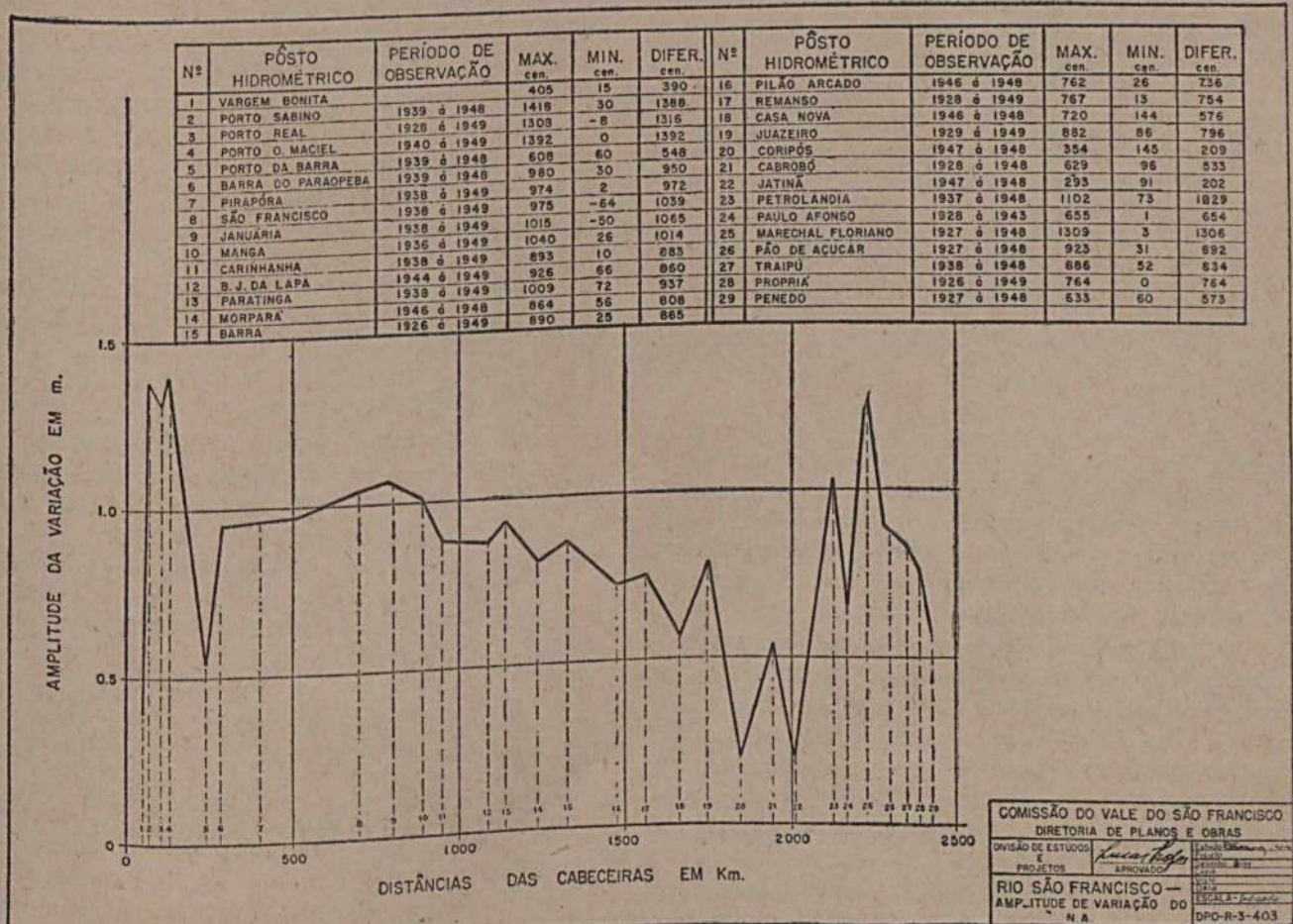
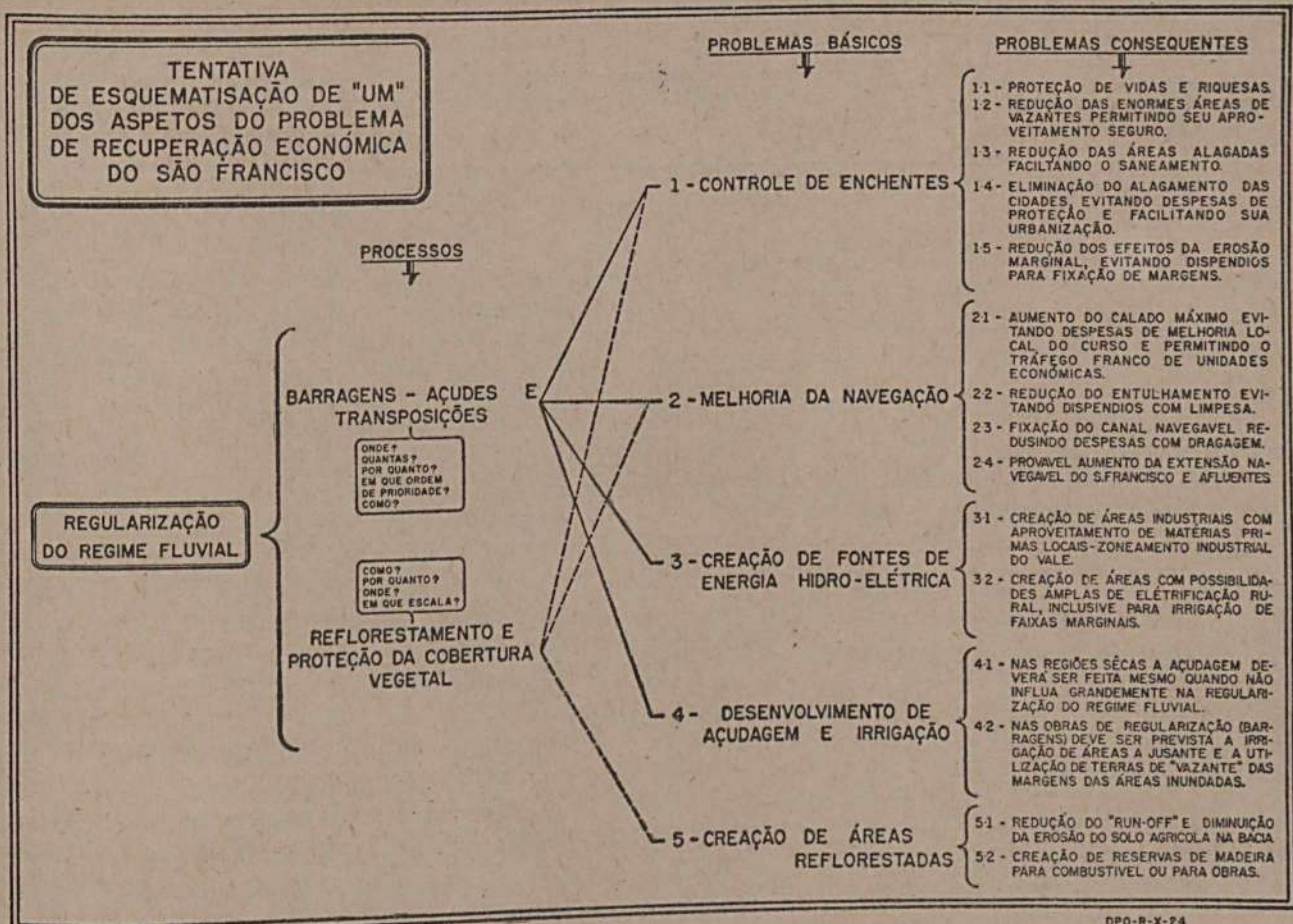
Como êle deverá processar-se por meio de represamentos que tendam para maior regularização do regime hidrológico do rio, irá associar-se fatalmente ao processo de melhoria das condições de navegabilidade dos períodos de estiagem. Os reservatórios de controle das enchentes serão bacias de retardamento, guardando as águas dos períodos de chuvas para deixá-las correr na época das estiagens.

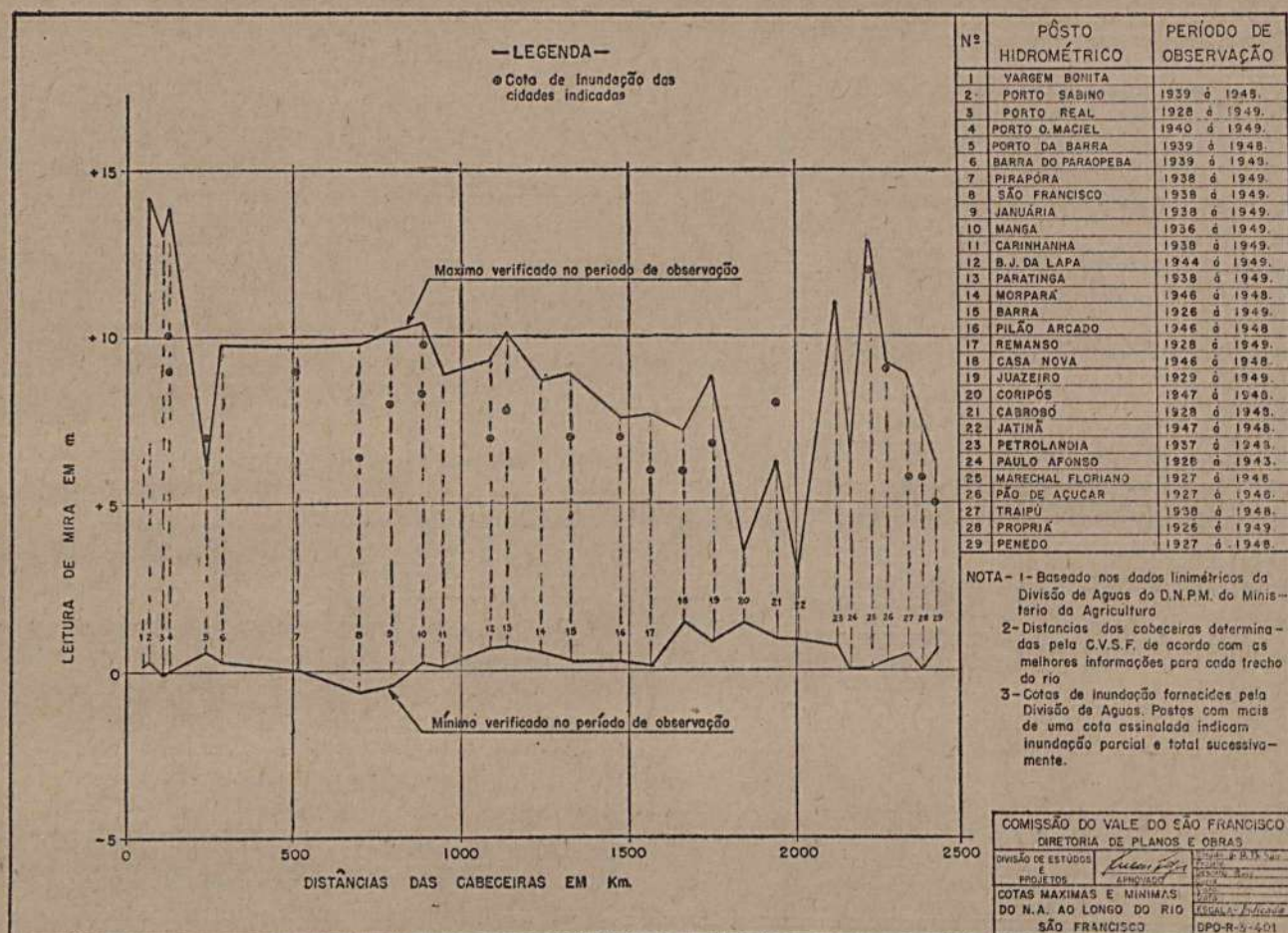
O controle das enchentes e a melhoria da navegação se associam para sugerir a construção de obras de múltipla finalidade, de reservatórios de compensação anual, que além de eliminar a crista dos transbordamentos e encher as depressões das curvas de vazão, criem grandes pontes de energia hidrelétrica, permitam a irrigação de largas áreas, reduzam os entulhamentos do rio e a erosão. Sugerem também uma política da conservação do solo nas regiões das cabeceiras, de proteção e ampliação da cobertura vegetal que retarda o escoamento das chuvas e regulariza a vazão das fontes, dos milhares de mananciais que se unem para formar o grande rio.

Em termos de engenharia o problema de *domínio da água* se expressa pelo objetivo de *regularização do regime fluvial*.

Sua solução será tanto mais segura e perfeita quanto melhor se conhecer o regime hidrológico da bacia. Será entretanto uma questão de engenharia, associada a problemas econômicos e influências sociais.

Até onde tentar alterar o regime do rio, em que locais construir barragens da regularização, que benefícios auferir dessas obras, como utilizar a energia elétrica que delas resultará, estes e tantos outros problemas precisam ser meditados e pe-





sados, num balanço de possibilidades e despesas, numa investigação de vantagens e ônus.

Sua resolução depende de uma clara visão cultural de todos os fatos físicos e humanos que estão presentes em seu enunciado. É um problema de engenharia em sua mais elevada concepção, da engenharia como arte de realizar objetivos sociais.

É entretanto, um problema fundamentalmente de engenharia. Deve ser pôsto em termos objetivos, em face de números, de erros, de gráficos de plantas, e desenhos. Exige raciocínios técnicos e conhecimentos positivos, locais, o mais possível completo.

Foi por isso que se procurou criar na Comissão do Vale do São Francisco uma equipe homogênea de engenheiros, que se desdobrou durante vários meses no esforço de investigar o rio, seu regime hidrológico, seus acidentes singulares, todos os elementos que pudessem esclarecer a questão da regularização do regime fluvial.

Nos capítulos seguintes resumiremos as idéias e as teses mais importantes do enorme trabalho realizado pela equipe da Diretoria de Planos e Obras. Em vários estudos especiais em centenas de desenhos, gráficos e tabelas que acompanham os relatórios dessa equipe estão registrados os dados que nos permitiram firmar opinião sobre o problema da regularização do regime fluvial.

Ele é perfeitamente solúvel, em termos de engenharia e de economia. Será possível e conve-

niente realizá-lo no período previsto pela Constituição, para a recuperação econômica inicial do Vale. Enormes e positivas serão suas repercussões.

O "domínio das águas" na bacia do São Francisco, não será, entretanto, a obra de uma única geração. Atingidos os objetivos que fixamos para a primeira fase desse empreendimento, essenciais para qualquer programa de recuperação da bacia, outras obras serão — fatalmente programadas no futuro para que a população crescente e progressista do vale encontre nêle elementos essenciais de segurança e desenvolvimento.

Tão importante como o "domínio da terra" será sempre, no São Francisco, o "domínio crescente da água".

O PROBLEMA DAS ENCHENTES

"Do São Francisco a soberana vaga, léguas e léguas triunfante alaga." (CASTRO ALVES).

Muito cedo se registrou, em nossa história, a obra destruidora das enchentes do São Francisco. Já em 2 de abril de 1696, anota o repórter (1), "os moradores do sertão do rio São Francisco nas terras do Mestre de Campo Antonio

(1) Reportagem de "O Observador Econômico e Financeiro" N.º XXXVII — Rio — 1939.

Guedes de Brito", pediam aos poderes eclesiásticos a instalação de uma irmandade no local denominado Urubu, hoje Paratinga, "o qual antigamente tivera capela de invocação de Santo Antônio, que a enchente do rio desmanchou".

Martins e Spix registrariam suas observações pessimistas sobre as enchentes ao lado do otimismo com que encaram os benefícios do rio.

"Em tórno dessa grande catástrofe anual, move-se por assim dizer, toda a vida dos habitantes do rio; à maneira do Nilo, atua sobre a agricultura, o comércio e a indústria; e o calendário natural dessas regiões. Também aqui a inundaçãõ aquinhua a terra com fertilidade incrível. Esta grande fertilidade tem desde algumas décadas, provocado enorme acréscimo de população ao longo do rio; e os ribeirinhos, que tanta vantagem colhem do elemento benéfico, suportam com equanimidade as devastações e perigos acarretados de tempos em tempos pelas inundações".

Ainda hoje o ritmo das enchentes é um calendário natural a marcar a vida econômica do vale de desastres e frustrações.

É singular que este aspecto dos problemas do São Francisco tenha sido tão descuidado nos projetos anteriores de beneficiamento da bacia.

Na verdade o controle das enchentes ou a proteção das cidades, das indústrias e das lavouras contra seus efeitos, é uma condição primeira para qualquer tentativa de desenvolvimento econômico nas margens do grande rio.

De fato, o São Francisco tem um regime fluvial marcado de características tropicais nítidas. No gráfico anexo, mostramos a amplitude enorme dos valores extremos da cota do nível d'água que nos meses de enchentes ultrapassa as barrancas e a caixa normal do rio para alargar suas margens. Faltam elementos positivos sobre a extensão dos espraiamentos do rio em suas diversas seções, que, em certos pontos, parece ultrapassar larguras de dez quilômetros, nas enchentes de maior porte.

Descrevendo o rio, légua por légua, Halfed já anotara os efeitos dos transbordamentos que tudo destroem em sua passagem.

O rio sofre os efeitos de suas épocas de plethora, com o desmoronamento das barrancas de sua caixa fluvial. A amplitude das enchentes torna precários todos os trabalhos que se projetem de fixação das margens. O entulhamento do alvéolo fluvial se processa com a formação de "coroas" e "baixios" que tornam deficientes as condições de navegabilidade.

Toda vida agrícola das áreas marginais do São Francisco sofre as limitações provenientes das cheias. Na maior parte de seu curso, enormes áreas planas de aluviões permanecem sem culturas porque essas seriam destruídas pelas enchentes irregulares e imprevisíveis. Em longas extensões, onde o agricultor é obrigado a se aproximar do rio para garantir, às suas plantações, a água

de que necessitam, as culturas denominadas "de vazantes", estão sujeitas a destruição freqüente. "O rio, na enchente, observa Brajnikov (2), invade a planície aluvial por grandes extensões e com certa violência, de maneira que a água, penetrando nos campos irrigados, que são naturalmente situados nas vizinhanças do rio, devido ao processo de irrigação, carrega o solo fracamente constituído, as sementes e a colheita. Além da perda desta, o que já é uma prejuízo enorme, tudo deve ser recommçado de um ano para outro. Se bem que o serviço de previsão de enchentes seja bem organizado e muito útil ao cidadão, ele é impotente para ajudar ao agricultor, que é obrigado a esperar que sua colheita amadureça; o intervalo de tempo de que dispõe o agricultor para trabalhar, semear e colher é limitado, e a irregularidade das enchentes é suficiente para que a perda total da colheita seja fenômeno muito freqüente".

É natural, por conseguinte, que a exploração agrícola, nas margens do caudal, se tenha estabilizado ou talvez regredido. De estudo feito por Elza Coelho de Souza (3), do Conselho Nacional de Geografia, sobre a localização das populações rurais no vale, concluiu-se que, em certos trechos, como o que vai de Bom Jesus da Lapa a Barra, se processa um movimento de fuga das margens do rio, em benefício de regiões menos sujeitas às enchentes, que se estendem nas bordas dos chapadões do Oeste, e nos vales dos afluentes da margem esquerda.

As observações que registramos pessoalmente nos levam a considerar a agricultura atual das margens e das ilhas do São Francisco uma aventura permanente, que mal permite saldos para a subsistência precária de uma população heróica.

Alguém já observou que a constância e estoicismo do barranqueiro sanfranciscano devia ser explicado por um fenômeno psicológico coletivo — as vítimas das secas nordestinas, atingindo o rio em seus êxodos periódicos, ficam presas à imagem da água, encontram ali, apesar das catástrofes anuais das cheias, um ambiente melhor do que o das caatingas estorricadas.

Entretanto, quando for possível um controle das enchentes, uma limitação de sua cota máxima de elevação, terão surgido condições altamente satisfatórias para um grande progresso agrícola nas margens do São Francisco.

Muitas das imensas áreas de vazantes que hoje são periodicamente inundadas e que, por isso, só são utilizadas para a criação do gado, que foge das enchentes para os cerrados e caatingas mais

(2) BORIS BRAJNIKOV — "Alguns aspetos geológicos e geográficos do Rio São Francisco" — Anuário Fluviométrico n.º 6 — Divisão de Águas — Rio — 1945.

(3) ELZA COELHO DE SOUZA — "Distribuição das populações rurais na bacia do São Francisco" — Relatório à Comissão do Vale do São Francisco — inédito.

elevados, apresentam características muito favoráveis para uma agricultura estável.

Ainda que nos falem os estudos pedagógicos que a Comissão vem realizando, podemos presumir que grandes extensões das "vazantes" terão terras agrícolas satisfatórias. Sua posição, com relação ao rio, facilita processos conhecidos de elevação das águas, desde que a crista das enchentes seja eliminada.

No dia em que controlarmos as enchentes do São Francisco, será possível a criação de uma sólida civilização agrícola em suas margens. Antes disso só será possível uma exploração reduzida e precária.

Isto é verdade para toda a extensão do trecho médio navegável, como ainda para o trecho encachoeirado, onde se pretende construir obras de derivação e irrigação. É ainda verdade para o trecho inferior do rio, onde um tipo especial de agricultura se processa nas lagoas formadas pelos transbordamentos do São Francisco. Ali, as enchentes normais formam grandes superfícies alagadas, que vão sendo cultivadas de arroz, em suas vazantes, à medida que as águas do rio descem, produzindo uma grande riqueza para os Estados de Alagoas e Sergipe. Todavia as enchentes excepcionais não controladas, e os "repiquetes" imprevisíveis, ameaçam sempre, de destruição, as culturas, as obras de irrigação e os diques de controle do rio.

Se é claro que o controle das enchentes é imprescindível para o desenvolvimento agrícola das margens do rio, fácil é de se verificar que não é menos essencial para a estabilização da vida urbana o progresso industrial das cidades ribeirinhas.

De fato, todas as cidades do médio e do baixo São Francisco, com exceção de duas outras, sofrem inundações periódicas que ocasionam enormes prejuízos materiais e afugentam as indústrias e as atividades econômicas mais estáveis.

Verifica-se um dilema curioso. Para que as cidades ribeirinhas possam usufruir as vantagens do tráfego fluvial, para que se reduza o carreto entre o navio e o armazém tendem elas a se aproximarem o mais possível da caixa do rio; para se protegerem contra os transbordamentos das enchentes são atiradas para as terras altas, distantes do caudal. As principais cidades do vale vivem numa posição de compromisso entre estes dois extremos. Toleram os prejuízos das cheias excepcionais e limitam seu desenvolvimento industrial para poderem utilizar economicamente os transportes fluviais.

O controle das enchentes com a eliminação dos excessos que ocasionam os transbordamentos é um objetivo essencial ao progresso das cidades marginais do rio. As obras de abastecimento d'água e de esgotos que vêm sendo programadas serão enormemente facilitadas com a eliminação dos transbordamentos. Especialmente as obras

de saneamento urbano, estarão com sua eficiência condicionada à eliminação das cheias. Da mesma forma, os planos de urbanização dependem em grande parte do controle das enchentes.

Tôdas essas observações, discutidas em muitas das colaborações especiais dos técnicos da Comissão, e debatida pelos mais lúcidos observadores dos problemas do São Francisco, nos levaram a colocar o problema do controle das enchentes no primeiro plano de nossos estudos.

Estamos convencidos de que, se se deseja presenciar o desenvolvimento de uma rica civilização ribeirinha no São Francisco é indispensável cuidar-se, desde logo, do controle das enchentes. Se hoje já são vultosos os prejuízos que elas ocasionam, muito maior serão quando progredirem as cidades e os campos marginais. A recuperação de toda a região sanfranciscana está condicionada à criação de uma "flood-consciencie" na expressão feliz que encontrou Barrows, para designar, em seu notável livro sobre a hidrologia e o controle das enchentes, o clima de alarme e prevenção, que o vulto crescente dos transbordamentos fluviais, criou no seio das populações que instalam suas cidades e suas indústrias nos vales americanos.

Foi percebendo claramente este problema que programamos as investigações técnicas que deveriam responder às seguintes perguntas: E' possível, economicamente, eliminar a parcela catastrófica das enchentes do São Francisco? Que volume será necessário represar? Onde construir as barragens de controle das enchentes? Por quanto e como construí-las?

Em trabalho de grande rigor científico da equipe de técnicos da Diretoria de Planos e Obras, relatado com segurança pelo Eng^o Mauro Thibau, é esclarecido como, apesar da deficiência manifesta de observações hidrológicas de longos períodos, foi possível investigar-se o problema com margem razoável de segurança.

Determinando o volume d'água que, nas maiores enchentes registradas, passou acima da cota limite de inundação de várias cidades do vale, fixou-se a ordem de grandeza das acumulações a montante que teriam impedido os transbordamentos.

As análises hidrológicas demonstraram que as barragens do controle de enchentes, no São Francisco, não devem localizar-se em pequenos cursos afluentes. Somente em trechos do rio principal ou nos afluentes com vazões normais de águas altas superiores a 1.000 m³/s, as obras de represamento poderiam ter repercussões ponderáveis no vale.

Considerando que tais barragens devem ter múltiplas finalidades, especialmente no que se refere à melhoria do tirante de navegação e à geração de energia elétrica, e que devem beneficiar todo o vale médio do São Francisco, a partir de Pirapora, onde os efeitos das enchentes come-

cam a adquirir significado maléfico, era natural que se investigasse sua localização nos rios de montante, de maior responsabilidade nas cheias.

No cartograma anexo, de contribuições unitárias das várias bacias, para a vazão média do São Francisco, e na série de tabelas e gráficos que ilustram o estudo do Eng^o Mauro Thibau e da equipe da Diretoria de Planos e Obras, verifica-se que o grosso das águas do São Francisco provém do Urucuia, do Paracatu, do Rio das Velhas e do próprio São Francisco, acima de Pirapora. Entretanto, somente o Paracatu e o próprio São Francisco apresentam descargas normais de águas altas superiores a 1000 m³/s. Por isto foram esses dois rios estudados em detalhe, tendo-se verificado que o Paracatu não apresenta seções favoráveis para barragens de armazenamento das proporções necessárias.

Investigado o rio São Francisco entre Pirapora e Barra do Paraopeba, foram encontradas várias situações favoráveis para represamentos, selecionando-se dentre elas, o local da Cachoeira das Três Marias e desenvolvendo-se as investigações de campo e gabinete que iriam caracterizar o projeto e permitir avaliar o cubo econômico de represamento.

Os estudos das ondas de enchentes indicaram que um represamento de 7 a 8 bilhões de metros cúbicos, a montante de Pirapora seria um objetivo razoável a ser perseguido na primeira fase de regularização do São Francisco. Dizemos primeira fase, pensando no período dos 15 anos que restam para execução do Plano Constitucional do São Francisco, porque estamos certos que outros represamentos se farão, no futuro, no alto São Francisco, porquanto as necessidades de captação de potenciais elétricos da região central de Minas Gerais conduzem a construção de reservatórios de acumulação, que beneficiarão o regime do São Francisco.

Os resultados de represamentos dessa grandeza — 7 a 8 bilhões de metros cúbicos — representam ponderável proteção das cidades ribeirinhas. Todas elas, com exceção de Paratinga e Joazeiro, ficarão livres das enchentes semelhantes as mais graves que serviram para nosso estudo. Essas duas cidades exigirão trabalhos locais de proteção, cujo vulto, entretanto, ficará reduzido. Por outro lado, eles trarão ponderável aumento do tirante de navegação, permitindo ainda a captação de grande potencial elétrico, como mostraremos em outro capítulo.

Pois bem, os elementos de campo e gabinete que conseguimos reunir demonstram que na Cachoeira das Três Marias se pode construir uma barragem de proporções razoáveis cujo armazenamento útil deverá oscilar entre 5 a 7 bilhões de metros cúbicos. O mínimo de 5 é garantido, apesar de não possuímos senão uma restituição aerofotogramétrica não controlada da bacia de acumulação. O cubo definitivo deverá ser fixado pelo confronto econômico de várias soluções, depois

de completados os levantamentos topográficos de detalhe da superfície do reservatório.

O segundo grande reservatório em perspectiva é o do Fêcho do Funil. Esta obra, projetada pelo Governo do Estado de Minas Gerais com a finalidade principal de geração de eletricidade, oferecerá um armazenamento útil de 1 bilhão de metros cúbicos.

A terceira obra, em fase inicial de construção, pelo Governo de Minas Gerais, é um reservatório de acumulação, à montante da usina do Gafanhoto, em Cajuru, que deverá contribuir para a regularização do São Francisco com um armazenamento de 500 milhões de metros cúbicos.

Na usina do Jequitai, que vem sendo estudada pela Comissão do Vale do São Francisco com a finalidade principal de captação de energia para a região de Pirapora — Bocaiúva, prevê-se um reservatório de 200 milhões de metros cúbicos.

Na usina de Florestal, projetada pela Cia. Fôrça e Luz de Minas Gerais, à jusante do Fêcho do Funil, deverá fazer-se um armazenamento útil de 150 milhões de metros cúbicos.

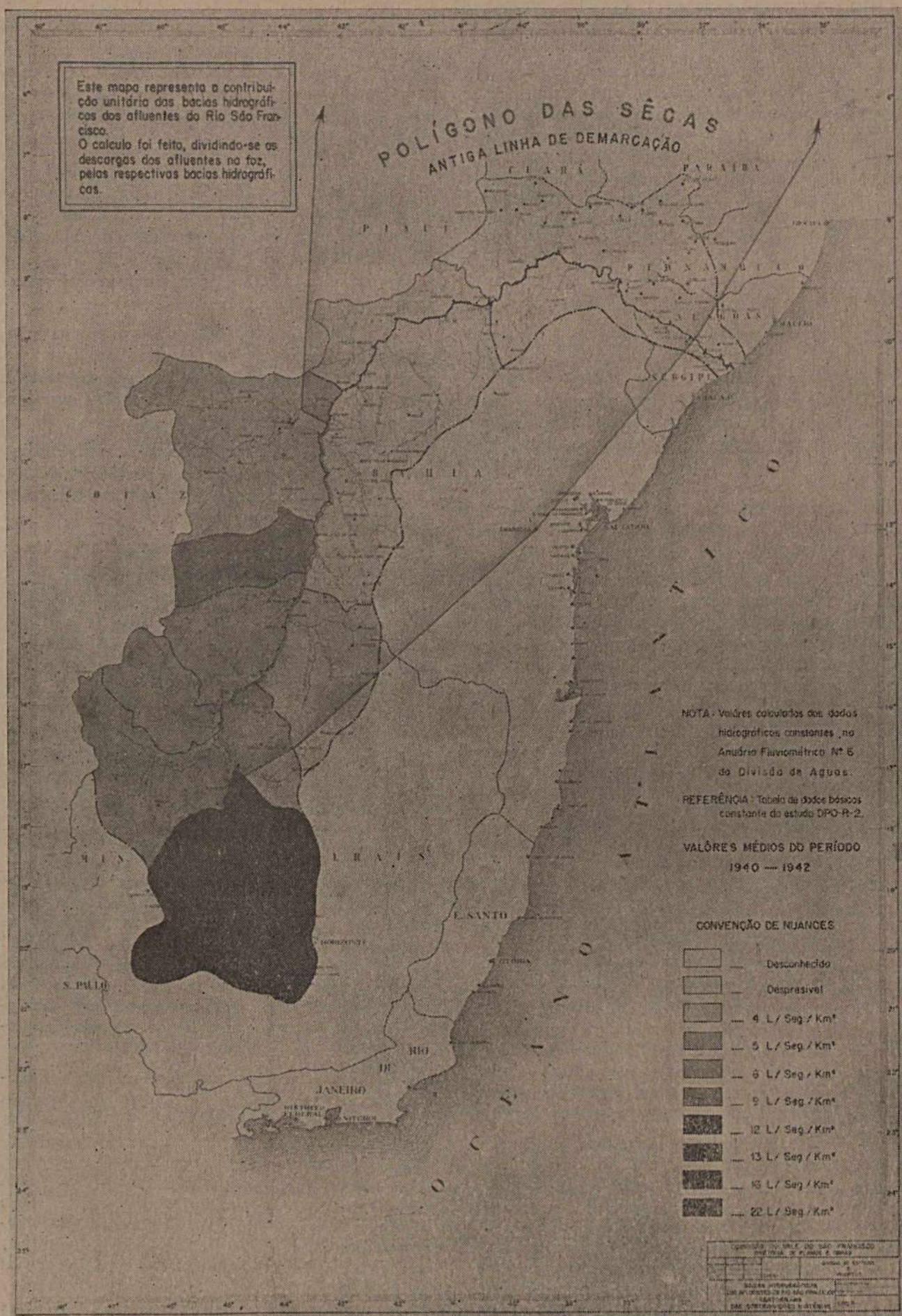
Em resumo, os armazenamentos considerados de início terão os seguintes volumes:

	m ³
Três Marias	5.000.000.000
Fêcho do Funil	1.000.000.000
Cajuru	500.000.000
Jequitai	200.000.000
Florestal	150.000.000
Soma	6.850.000.000

Outras barragens menores, de finalidade hidrelétrica, que se constroem em Minas, aumentarão ligeiramente este total.

Considerando que os cubos indicados acima se referem à fase em que os reservatórios serão operados com a finalidade de produção de sua capacidade energética final, e que, na fase inicial de trabalho de suas usinas elétricas, as demandas de energia serão menores do que sua capacidade instalada, verifica-se que os reservatórios estudados garantirão uma percentagem elevada de proteção contra as enchentes.

Outros estudos a que tem procedido a Comissão do Vale do São Francisco indicaram a conveniência de se construírem três reservatórios de altura média no rio das Velhas, visando principalmente criar condições que permitam, no futuro, a extensão de navegação do trecho médio do São Francisco, pelo rio das Velhas, até próximo à região industrial de Belo-Horizonte. Esses reservatórios (Raul Soares, Baldim e Jequitibá) contribuirão com um cubo global de 600 milhões de metros cúbicos, para o controle de enchentes. Sua construção dependerá entretanto de recursos ainda não disponíveis.



Em conclusão, para se obter um controle inicial satisfatório das enchentes do São Francisco, deve a Comissão do Vale do São Francisco auxiliar o Governo de Minas Gerais na construção dos reservatórios do *Fêcho do Funil* e de *Cajuru*, e deve construir diretamente os reservatórios das *Três Marias* e *Jequitaí*.

No futuro, deverá construir as barragens do rio das Velhas e auxiliar as iniciativas privadas que se proponham edificar reservatórios de certa importância na bacia superior do rio.

A construção do reservatório do *Boqueirão do Rio Grande*, que vem sendo investigada pela Comissão do Vale do São Francisco, tem menor significação para o problema de controle das enchentes do que as indicadas anteriormente, porque o rio Grande desemboca no São Francisco abaixo de grande extensão de seu curso a ser protegida.

Além disso o rio Grande tem um regime bastante regularizado, de modo que a barragem do Boqueirão, apesar de seu enorme volume de acumulação, influirá, percentualmente pouco nas enchentes do São Francisco, em cerca de 6%, apenas, da crista das enchentes, segundo os cálculos do Eng^o Machado da Costa. Essa obra deve ser considerada em função de suas outras finalidades.

A construção dos reservatórios indicados, representará uma etapa decisiva do problema de domínio e utilização da água do São Francisco. Outros se sucederão fatalmente, quando o vale e suas cabeceiras se desenvolverem. Se, nos próximos 15 anos, formos capazes de armazenar cerca de 7 bilhões de metros cúbicos d'água, nos 15 anos seguintes, poderemos tornar o São Francisco um rio completamente dominado para servir ao Brasil.

Planejamento Administrativo

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

PALESTRA PRONUNCIADA, EM 1950, NA ESCOLA DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO.

A GRADEÇO ao comando da Escola do Estado-Maior do Exército a oportunidade deste contato com o brilhante grupo de oficiais de nossas forças armadas que aqui aprimora seus conhecimentos técnicos e sua cultura geral para melhor servir à nação.

Inclui o programa deste curso o estudo de problemas da administração geral do Estado, o que facilmente se compreende. A guerra, em cuja técnica sois especialistas, assumiu neste século o caráter de guerra total, definida como "um conflito armado entre Estados soberanos, suportada e mantida pela sociedade em armas" (1). O conceito de guerra total, desenvolvido pelo General Erick Ludendorff foi por este utilizado para expressar a idéia de que os conflitos armados entre as nações não são mais, nos dias de hoje, apenas uma questão de exércitos opondo-se uns aos outros, como de duas nações se enfrentando, cada uma com seu poderio econômico total mobilizado e dirigido contra o inimigo.

Assim, para os modernos comandantes de exército é tão importante o conhecimento da ciência militar quanto da organização total do país, de sua estrutura econômica, política e social, das falhas e defeitos da sua administração para que, durante a paz, possam planejar a mobilização, em tempo de guerra, de todas as forças, recursos e possibilidades da nação.

O tema desta palestra: "planejamento administrativo", terá de ser primeiramente delimitado, dada a excessiva extensão do conceito que envolve. De poucas palavras têm-se abusado tanto em nosso século como de planejamento, plano e planificação. Com razão afirma Lionel Robbins (2) que a planificação é a grande panacéia de nossa época e que seu significado é ambíguo, já que, na concepção popular, define qualquer política que se pretenda apresentar como altamente conveniente. O homem comum, conforme seja politicamente um democrata, um socialista ou um adepto dos regimes totalitários, considera plani-

ficação a coordenação de atividades, instrumentos, técnicas e recursos para a consecução do objetivo político que tem em vista.

Donald Stone adverte com razão que o planejamento não é um fim em si mesmo, mas apenas uma fase incidente na realização de um trabalho ou na consecução de um objetivo. Segundo o mesmo autor, "o planejamento nada mais é do que a coleta e a análise de informações pertinentes a determinado assunto e o ato de concluir, na base de tais elementos, qual deva ser o futuro modo de ação". (3)

O essencial, portanto, antes de se estabelecer qualquer planejamento, é firmar o objetivo que se pretende atingir. Ao falarmos em planejamento administrativo, com referência particular aos negócios do Estado, devemos, antes de tudo, verificar qual o objetivo da administração pública. Ora, este objetivo varia de acordo com as convicções políticas, morais e filosóficas predominantes em um Estado, em um determinado momento de sua história.

Pela sua tradição cristã, pela sua história, pela índole do seu povo, o Brasil repele quaisquer objetivos de predomínio de uma classe ou de uma raça sobre outras, não tem ambições de expansão política, econômica ou territorial à custa ou em detrimento de outras nações. Os 128 anos de nação independente e a nossa história política e econômica permitem afirmar que o regime da igualdade jurídica dos cidadãos e um sistema econômico que garanta a todos iguais oportunidades são os anéis da grande maioria da nossa população.

Assim, o objetivo do Estado brasileiro é o que São Tomaz de Aquino já assinalava como justificativo da existência do poder civil: *promover o bem comum do povo*. É a mesma afirmação de Harold Laski, um dos maiores teóricos políticos de nosso tempo, quando declara que o princípio supremo a que o Estado deve submeter-se e que o deve orientar é sempre o do bem social, definido este como o imperativo da nossa personalidade que nos leva a procurar as coisas que vale a pena serem obtidas, a fim de que, por meio

(1) HENRY WILLIAM SPIEGEL, *The economics of total war*, New York — London, 1942, pág. 37.

(2) LIONEL ROBBINS, *Economic planning and international order*.

(3) DONALD C. STONE, *O planejamento como processo de administração*, Revista do Serviço Público de novembro de 1942.

delas, possamos enriquecer a grande comunidade a que servimos. (4)

A existência do Estado implica, porém, em limitações à atividade dos cidadãos e em sacrifícios e renúncias por parte destes. Em primeiro lugar, em limitações à liberdade civil, que só pode ser exercida até o ponto em que não prejudique a liberdade e os direitos de outrem. Em segundo lugar, em restrições ao direito de propriedade, cujo uso não é ilimitado, mas condicionado ao bem-estar da coletividade. Em terceiro lugar, na prestação à comunidade de serviços obrigatórios, gratuitos ou insuficientemente remunerados, como o serviço militar, eleitoral, do júri e outros. Finalmente, na entrega compulsória ao Tesouro Público de uma parte das rendas ou da riqueza dos indivíduos, através das contribuições públicas, destinadas à satisfação das necessidades coletivas.

Para promover o bem social e satisfazer as necessidades coletivas mantém o Estado o aparelhamento administrativo destinado à prestação de serviços ao público. Sempre constituiu um tema de controvérsia entre os cientistas sociais a delimitação entre as atividades que devem caber ao Estado e as que devem ser deixadas à iniciativa particular. Entre Adam Smith que somente atribuía ao Estado os serviços de defesa nacional, justiça, segurança, educação e construção de estradas e os socialistas que advogam a propriedade estatal de todos os meios e instrumentos de produção, colocam-se inúmeras escolas e doutrinas mais ou menos intervencionistas, já que o Estado *gendarme* é hoje uma reminiscência do passado.

Trata-se porém de matéria em que não é possível o estabelecimento de princípios rígidos que não levem em conta o meio social, as circunstâncias históricas e os estágios da evolução econômica. O princípio básico que hoje norteia a atividade financeira do Estado: o *princípio da máxima vantagem social*, é um critério seguro para a delimitação, em cada momento histórico, do campo da iniciativa privada e da esfera da ação estatal.

Aplicando esse princípio, verificamos que atende atualmente ao critério da máxima vantagem social executar o Estado atividades e serviços que visam: 1.º) preservar a comunidade de desordens internas e de ataques exteriores, 2.º) melhorar a produção de bens e mercadorias, 3.º) melhorar a distribuição dos mesmos bens e mercadorias.

A preservação da comunidade de desordens internas e de agressões externas não significa apenas manter forças armadas, polícia e tribunais de justiça. Implica na adoção de uma política interna e exterior acertada, na disseminação da

educação pública em seus diversos graus e na elevação do nível intelectual da população para a melhor compreensão dos direitos e deveres de cada um.

A melhoria da produção significa um aumento da capacidade produtiva de cada um, de forma que um maior rendimento *per capita* possa ser obtido com menor esforço, redução do desperdício e obtenção do pleno emprego de todos os fatores da produção. Significa o incentivo à introdução de novas técnicas, à organização racional do trabalho, à disseminação do ensino técnico-profissional, assim como a adoção de uma política de defesa dos recursos naturais do país, de amparo à produção e aos produtores, de proteção do trabalho, de melhoria do índice sanitário da população e de ampliação e aperfeiçoamento dos meios de transporte.

A melhoria da distribuição traduz-se pela redução na desigualdade entre os rendimentos dos diversos indivíduos e famílias. Como o salienta Hugh Dalton, "uma redução nessa desigualdade é desejável, para que desta maneira os rendimentos possam distribuir-se, em um período dado, mais de acordo com as necessidades individuais e familiares nesse mesmo período e mais de acordo, também, com a capacidade para fazer um uso ótimo desses rendimentos" (5). Para diminuir essa desigualdade impõe-se a adoção de sistemas tributários justos e equitativos, o combate aos abusos do poder econômico, a adoção de planos de assistência e previdência sociais, a organização profissional dos trabalhadores, etc.

O sistema de órgãos criado pelo Estado com esse triplice objetivo deverá ser completado pelos denominados serviços auxiliares ou de administração geral, através dos quais se realizam as atividades-meios ou institucionais, que fornecem os instrumentos necessários para a realização das atividades-fins do mesmo Estado.

Esse conjunto gigantesco, complexo e majestoso, que constitui a Administração Pública em seu sentido mais amplo, deve agir como um todo, da maneira mais eficiente e sem desperdícios. E' ele mantido à custa de uma parte da riqueza e dos bens dos cidadãos, devendo ser portanto reduzido ao mínimo necessário o sacrifício pecuniário exigido para essa manutenção.

Para tal coordenação torna-se imperioso o planejamento da ação estatal em diversos níveis, quer em cada unidade administrativa por menor que seja, quer no conjunto visando a obtenção da indispensável harmonia de ação decorrente da identidade do objetivo: promoção do bem-estar social.

O primeiro elemento do planejamento é a previsão que, segundo Fayol, significa não só calcular como também preparar o futuro. O pro-

(4) HAROLD LASKI, *A Grammar of Politics*, London, 4.ª edição, 1938, pág. 26.

(5) HUGH DALTON, *Princípios de Finanzas Públicas*, tradução espanhola, Buenos Aires, 1948, pág. 14.

grama de ação resultante do planejamento constitui, segundo o mesmo autor, "uma espécie de quadro do futuro, no qual os acontecimentos próximos se acham previstos com certa precisão, segundo a idéia que se tenha formado deles, mas onde os acontecimentos distantes aparecem cada vez mais vagos; é a marcha da empresa prevista e preparada para um determinado período de tempo" (6).

O programa de ação, que é uma técnica comum à administração pública e privada, repousa sobre três elementos essenciais: a) recursos disponíveis; b) natureza e importância das operações em curso; c) possibilidades futuras.

A técnica do planejamento administrativo, aplicável tanto ao Estado quanto às empresas particulares, tem alcançado nestas últimas um desenvolvimento muito maior. Diversas razões poderão ser enumeradas para explicar o retardamento na adoção generalizada, pela Administração Pública, de uma técnica tão necessária ao êxito de qualquer empreendimento.

Em primeiro lugar, a confecção de um plano de ação exige um grande esforço ao pessoal dirigente e a permanência, à frente da empresa, de um chefe competente e estável, rodeado de um bom estado-maior. Daí o maior desenvolvimento alcançado pela técnica do planejamento administrativo nos Estados totalitários, onde o partido ou grupo dominante conserva o poder em suas mãos por tempo indeterminado, quando um dos princípios básicos do Estado democrático é justamente o da temporariedade das funções governamentais. A instabilidade das funções governamentais nos países de regime democrático pode ser, porém, para efeito de planejamento e continuidade administrativa, suprida pela existência de um funcionalismo técnico e administrativo cuidadosamente selecionado, conservado à margem das competições político-partidárias e cercado de garantias paralelas ao cumprimento de deveres perfeitamente definidos.

As forças armadas, neste particular, levam indiscutível vantagem à administração civil, daí resultando a maior eficiência da organização militar, onde o planejamento é uma técnica consagrada. Com seus quadros dirigentes rigorosamente selecionados e permanentemente treinados e aperfeiçoados para o desempenho de seus encargos, com uma hierarquia perfeitamente estruturada e definida e com grande estabilidade nas funções de comando, podem as forças armadas conservar a sua organização quase que totalmente indene das interferências perturbadoras que tanto influenciam a administração civil.

A segunda dificuldade com que se defronta a técnica do planejamento na administração pública reside na dificuldade do prévio estabeleci-

mento de diretrizes conscienciosamente projetadas, que tracem o caminho a seguir durante um período de tempo suficientemente largo. Sabendo-se que as diretrizes básicas da administração pública são fixadas, em um regime democrático, por assembleias escolhidas pelo critério político-partidário e periodicamente renovadas, verifica-se a dificuldade existente para o estabelecimento das normas essenciais a um bom programa de ação. Convém salientar, porém, que essa dificuldade poderá ser removida em grande parte por meio de uma nítida separação de funções entre os Poderes Legislativo e Executivo, pela qual se assegure a este último liberdade de ação e integral responsabilidade na gestão dos negócios públicos.

A terceira dificuldade decorre da falta de cooperação comumente observada entre os diversos órgãos de administração pública e entre os vários agentes que gozam de autoridade e têm responsabilidades, quando nas empresas particulares a menor complexidade da organização e a permanente vigilância da direção suprema obrigam a existência dessa cooperação. Todos os que já tiveram contato com administração pública sabem como é difícil obter mesmo dentro de um único departamento, que as diversas divisões e seções trabalhem em harmonia, perfeitamente coordenadas na procura do objetivo comum. A maioria dos nossos serviços públicos atua como compartimentos estanques, com pretensões de auto-suficiência. Trata-se, todavia, de um defeito de lenta e difícil mas possível correção. A elevação do nível intelectual dos servidores públicos, o sistema de reuniões periódicas de chefes de serviço, a permuta entre funcionários dos diversos ministérios, constituem alguns dos meios adequados para o estabelecimento da indispensável coordenação entre todas as peças da máquina administrativa. Digna de referência, neste particular, é a diretriz adotada pela Escola Superior de Guerra, admitindo, em seus cursos, técnicos experimentados e de alto nível hierárquico na administração civil, que para ali levam os problemas desta última e de lá trarão, ao regressar aos seus serviços, os conhecimentos necessários ao entrosamento de todos os órgãos da administração pública para o objetivo comum da segurança nacional.

As dificuldades apontadas não impossibilitam, porém, a adoção da técnica do planejamento pela administração pública, quer o planejamento mais simples em cada unidade administrativa para a consecução de sua finalidade específica, quer o planejamento mais amplo e complexo de toda organização estatal para a mais fácil e eficiente consecução do objetivo de melhoria do bem-estar social. Cumpre todavia salientar que, havendo um programa de conjunto, os programas particulares de cada serviço estarão ligados e subordinados ao primeiro, de modo que venham a constituir um único todo em seu conjunto.

As normas do programa de ação de uma unidade administrativa qualquer dependerão, eviden-

(6) HENRY FAYOL, *Administración industrial y general*, tradução espanhola, Buenos Aires, 1942, pág. 166.

temente, da natureza dos serviços que executa, dos recursos financeiros e do equipamento material de que dispõe, da qualidade e da quantidade do pessoal existente, da capacidade dos seus dirigentes e de outros fatores internos e externos.

Qualquer programa de ação deverá porém se subordinar a certos princípios gerais como sejam, segundo Fayol: *unidade, continuidade, flexibilidade e precisão*.

A unidade é uma exigência elementar, pois a execução simultânea de mais de um programa pela mesma unidade daria lugar à confusão, à desordem e ao desperdício. O programa deve ser contínuo, o que não impede sua revisão periódica para adaptação às novas condições surgidas durante sua execução. A obrigatoriedade, na administração pública, da elaboração do orçamento anual, verdadeiro programa de trabalho expresso em termos monetários, oferece ocasião oportuna para cada unidade administrativa proceder aos necessários ajustamentos em seus programas de longa duração. A flexibilidade é uma qualidade necessária para que no programa possam ser introduzidas as alterações resultantes de circunstâncias supervenientes e para que o mesmo em lugar de ser o instrumento da administração para consecução de suas finalidades, não venha a se transformar em um entrave à ação do administrador. Finalmente, a precisão, sempre relativa em um programa, dada a natureza de previsão do futuro que é da sua essência, é necessária para que os seus executores não sofram dúvidas e hesitações na aplicação de suas diretrizes.

Repetindo a lição de URWICK (7), os requisitos de bom programa de ação são os seguintes:

- a) ser baseado em um objetivo claramente definido;
- b) ser simples;
- c) estabelecer padrões ou seja uma adequada análise e classificação das ações;
- d) ser flexível;
- e) ser equilibrado;
- f) usar ao máximo os recursos existentes antes de criar novas autoridades ou novos recursos, na verdade uma especial aplicação do princípio da simplicidade.

Desejamos agora falar, embora mais resumidamente, do planejamento em escala mais ampla e que se traduz na elaboração de programas de governo ou planos econômicos de longa duração. Antes, porém, convém repetir a advertência de Mary Parker Follett de que "aqueles que estão dedicando o seu tempo e inteligência ao planejamento nacional estão prestando um dos serviços mais necessários ao mundo no momento atual; penso, todavia, que a sua preocupação com o que

deverá ser feito faz com que não dêem suficiente atenção a como deverá ser feito" (8).

A utilização dada pela Rússia Soviética e outros países totalitários à técnica do planejamento econômico para consecução de determinados fins políticos deu lugar a uma certa desconfiança com relação aos planos governamentais de amplitude, considerados por muitos como incompatíveis com o sistema democrático de governo e com o primado da iniciativa individual. Cabe aqui e a esse propósito repetir as palavras do saudoso economista Roberto Simonsen: "O planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem, que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito da propriedade. Nos países em que existe o sufrágio universal e a maioria dos votantes não é proprietária, a propriedade privada só se manterá em sua plenitude enquanto essa maioria estiver convencida de que o exercício desse direito representa o verdadeiro interesse da sociedade em conjunto" (9).

As diversas concepções incluídas sob o conceito geral de planejamento econômico baseiam-se todas elas no princípio de que, no sistema capitalista, aos períodos de prosperidade seguem-se os de depressão, entre os quais irrompem crises econômicas mais ou menos agudas. Durante essas crises e nos períodos de depressão a iniciativa privada se retrai e diminuem os investimentos, paralisando-se parcialmente a utilização dos fatores de produção, com conseqüente aumento do desemprego forçado, queda dos preços, falências e redução do nível de vida da população. Os partidários do planejamento econômico acreditam que a orientação de toda a vida econômica ou de alguns dos seus setores básicos pelo Estado poderá evitar a irrupção dessas crises e depressões ou pelo menos reduzir a sua intensidade.

As dificuldades econômicas com que se defrontou a maioria dos países depois da primeira guerra mundial e a grande depressão econômica após a crise de 1929 aumentaram as críticas ao sistema capitalista e fizeram com que se generalizassem as dúvidas sobre a eficiência do sistema. Surgiram em conseqüência diversas teorias e escolas, todas elas advogando uma intervenção estatal mais profunda na atividade econômica, através da técnica do planejamento em larga escala. Muitas dessas teorias surgiram em círculos que não alimentavam nenhuma atitude hostil ao sistema capitalista, inclusive entre líderes da indústria, do comércio e da agricultura que pretendiam ou pretendem, através do planejamento econômico, adaptar o volume da produção às necessidades

(8) MARY PARKER FOLLETT, *Dynamic Administration*, pág. 314.

(9) ROBERTO C. SIMONSEN, *O Planejamento da Economia Brasileira*, São Paulo, 1945, pág. 14.

(7) L. URWICK, *The elements of administration*, London, 1947, pág. 34.

do consumo e estabelecer um controle estatal sobre a anarquia e os desequilíbrios da produção capitalista.

Não foram, todavia, apenas objetivos anti-cíclicos que deram origem à idéia do planejamento econômico. O estado de insegurança internacional entre as duas grandes guerras mundiais deste século, a permanente ameaça de novos conflitos entre as nações e, acima de tudo, a natureza total da guerra moderna, exigindo a mobilização de todo o potencial econômico dos países beligerantes, determinaram o planejamento econômico tendo em vista as necessidades da segurança nacional, visando, principalmente, a auto-suficiência ou a garantia do abastecimento de certos produtos e mercadorias indispensáveis à guerra.

Também o aproveitamento pelas nações dos seus recursos naturais, notadamente quando esse aproveitamento não se mostra atrativo à iniciativa particular pelo vulto dos investimentos exigidos e pouca rentabilidade do empreendimento, constituiu outro motivo determinante do planejamento econômico parcial pelo Estado.

Finalmente, o aproveitamento de regiões pouco desenvolvidas, visando a elevação do nível de vida da população local, deu lugar a iniciativas

de planejamento econômico regional, como no caso do vale do Tennessee, nos Estados Unidos da América e da bacia do São Francisco em nosso país.

O pequeno desenvolvimento desta despretensiosa palestra não nos permite apreciar a enorme variedade dos diversos esquemas de planejamento econômico nem das técnicas utilizadas em sua elaboração, execução e controle.

Vamos concluir, com a afirmação de que, em qualquer sistema econômico e sob qualquer forma de governo, o planejamento é uma técnica indispensável para a obtenção do maior aproveitamento e do máximo de eficiência em todo empreendimento público ou privado. Embora reconhecido o primado da iniciativa privada, sobre a qual repousa o progresso econômico, é hoje indiscutível a necessidade da intervenção do Estado para preencher as lacunas e deficiências dessa iniciativa e para corrigir seus excessos e desvios. Essa intervenção, seja qual for o setor da vida social em que se faça sentir, não poderá deixar de ser cuidadosamente planejada e racionalmente conduzida, procurando sempre atingir, com o mínimo de sacrifícios para a coletividade e o máximo de vantagem social, o objetivo final do Estado e sua razão de ser, já assinalados pelo grande doutor da Igreja: o bem comum do povo.

Métodos de Pesquisa

HARVEY WALKER

(Professor da Ohio State University)

II

COLETA DE DADO: TRABALHO DE CAMPO

MUITO embora nossas bibliotecas e outros repositórios de material impresso e manuscrito contenham — grande coleção de documentos que registram a experiência humana, são muitos os problemas sociais que não foram, ainda, estudados ou comentados sistematicamente. Em consequência disso, os que desejam realizar pesquisas sobre esses problemas devem usar dados imperfeitos obtidos por meio de um ou de outro processo de levantamento direto, ou, seja, do *trabalho de campo*. Muito embora essa expressão, tomada em seu sentido literal, tenha uma significação limitada, aqui ela significará todos os tipos de pesquisas que não são feitas por meio da análise do material impresso ou manuscrito das bibliotecas.

Poucos assuntos de interesse e valor atual podem ser estudados exaustivamente por meio das observações e experiências de outras pessoas, conforme foram tais observações e experiências documentadas em palavras impressas. Por outro lado, há poucos assuntos, na verdade, sobre os quais não existe registro impresso disponível. Assim, o pesquisador deve, normalmente, começar seu trabalho nas bibliotecas conforme foi esse trabalho descrito no artigo anterior. Para levá-lo, porém, a uma conclusão frutífera, ele deve acrescentar aos dados assim obtidos outros provenientes dos métodos de pesquisa ditos "de campo". Infelizmente, quer pela respectiva instrução, quer pela experiência, poucos estudiosos estão mais preparados para empreender "o trabalho de campo" do que para realizar estudos bibliográficos. Consequentemente, muita coisa a que se dá o nome de pesquisa pouco mais é, na realidade, do que um comentário em torno dos pontos de vista de outras pessoas. Esse material "requentado" pouco contribui para o aumento do conhecimento humano e tem por resultado a elevação de alguns "técnicos" à categoria de pequenos profetas, uma honraria que podem ou não merecer.

O "trabalho de campo" pode ser levado a efeito de muitas maneiras. A simples observação feita pelo pesquisador pessoalmente é a menos complexa. No entanto, a notável contribuição

feita às ciências naturais por homens como Galileu, Lineu, Mendel e Bacon baseava-se em simples observação de indivíduos capazes e inteligentes que sabem como registrar, classificar e interpretar o que viram. Nas ciências sociais, as oportunidades de descobertas importantes, dentro dos limites da capacidade do cérebro de um único indivíduo, não são numerosas, muito embora existam. O campo da pesquisa deve ser pequeno e curto o tempo com ela gasto. Entre os exemplos de tais trabalhos está a análise dos registros de casos de delinquência juvenil realizada por Sheldon Glueck e Robert Lynd's Middletown. "Trabalhos de campo" similares são perfeitamente realizáveis dentro dos limites de um único órgão público em assuntos como moral, absenteísmo e efeitos de iluminação quando as observações são limitadas às provas objetivas e não levam em conta as opiniões do empregado.

Novos e difíceis fatores são introduzidos nos métodos de pesquisa quando se esforça com o objetivo de obter, classificar e analisar opiniões. Muitas vezes, porém, estas são importantes comprovações dos motivos que levam os indivíduos a tomar certas atitudes e, até mesmo, a empreender uma ação franca. O pesquisador não pode, muitas vezes, dizer se a reação que ele provoca quando pede uma opinião representa o verdadeiro ponto de vista da pessoa a que fez esse pedido ou se é, apenas, o que essa pessoa imagina ser certo e justo. A opinião pode basear-se em falsas informações, ou, até mesmo, em nenhuma. A pessoa inquerida pode preferir conservar-se no anonimato, podendo, por isso, recusar fornecer dados que poderiam acarretar, posteriormente, a sua identificação como fornecedor dos mesmos. Quando um grupo numeroso é submetido à análise, é impossível uma cobertura completa do assunto a analisar, devendo-se usar, então, a amostragem. Esta dá lugar à seguinte questão: a amostra colhida representa, realmente, o campo por analisar? A triste sorte da enquete do *Digest* na eleição de 1936 nos Estados Unidos mostra como podem fracassar os planos de pesquisa em virtude de uma técnica medíocre de amostragem.

Uma das técnicas de "trabalho de campo" mais largamente usadas e eficientes é a da entre-

vista. Esta é de grande importância em matéria de pesquisa na administração pública, desde que grande parte das decisões e realizações das autoridades governamentais nunca é objeto de registro escrito para fins de informação e orientação de outras pessoas. São muitas as razões disso. A maioria dos administradores não são escritores. É um *segrêdo* de todos conhecido o fato de que seus artigos e discursos são preparados por seus auxiliares. Além disso, parece haver certa relutância em registrar o empirismo administrativo no papel, dizendo alguns que assim acontece porque o iniciado aprecia fazer um certo mistério em torno de seu trabalho, ensinando-o, aos poucos, aos noviços. O público, em geral, não deve, por outro lado ter nenhuma oportunidade de deversar esse mistério. Outros dizem, porém, que isto se deve ao fato dos administradores sabermos que seus métodos não são — científicos e, por isso, receiam que o público conheça tal verdade. Seja qual for a razão, muito pouca experiência administrativa é objeto de registro e publicação. Os administradores gostam, porém, de falar e dão entrevistas às pessoas devidamente qualificadas e cujos propósitos são respeitáveis.

As entrevistas devem ser, no entanto, prévias e cuidadosamente planejadas. As questões por apresentar, devem ser bem examinadas. Se são poucas, devem ser formuladas oralmente. Se são numerosas, devem ser escritas. Num e noutro caso, porém, (e principalmente no segundo) as regras da cortesia podem exigir que elas sejam apresentadas por escrito e adiantadamente a fim de dar ao entrevistado a justa oportunidade para formular respostas devidamente refletidas. As pessoas que são objeto de entrevistas devem ser, cuidadosamente, selecionadas, a fim de assegurar o máximo de informações com um mínimo de esforço da parte do pesquisador. As autoridades administrativas são, em geral, pessoas ocupadas. Elas apreciam a consideração que o estudioso lhes dispensa, não os importunando com o simples objetivo de obtenção de provas cumulativas ou de corroboração.

A equipe inglesa de pesquisa de Sidney e Beatrice Webb dedicam considerável espaço de seu excelente livro *Methods of Social Research* ao exame da entrevista, isto é, à questão de dever ou não o entrevistador registrar à vista do entrevistado as respostas dadas às perguntas que fez e conforme foram as mesmas feitas. Eles concluem pela negativa, desde que o efeito psicológico sobre o entrevistado é no sentido de inibi-lo para as respostas prontas e francas. Isto pode ser um fato em se tratando de certas questões. No entanto, a experiência que adquiri entrevistando cerca de oitenta diretores de órgãos públicos da Inglaterra e da Escócia em 1932 e 1933, é de que foi bastante agradável para eles o registro imediato das respostas que davam às minhas perguntas. Muitos deles, por sinal, pediram, apenas, que eu lhes permitisse ler e rever meu relatório quando este estivesse pronto. Eu sempre pergun-

tava ao entrevistado se ele tinha alguma objeção a fazer ao meu sistema de tomar notas durante a entrevista. A invariável resposta sempre foi "*não certamente!*"

O emprêgo de um formulário têm várias vantagens. Pode ser usado por um auxiliar que apenas registra as respostas, deixando a apreciação dos mesmos para o pesquisador. Todas as questões são submetidas à verificação, havendo, por isso, pouca probabilidade de ser desprezada uma delas. Finalmente, formulam-se as mesmas questões a todos os entrevistados, facilitando-se, assim, a análise estatística. Estas razões explicam, em parte pelo menos, porque o formulário é comumente usado no censo.

As vêzes, não é conveniente que o pesquisador realize, pessoalmente, as entrevistas por causa do número destas, das dificuldades de transporte ou do seu custo. Em tais casos muitos preferem o questionário.

Este é um formulário similar ao sugerido anteriormente para uso em entrevistas, formulário esse que é modificado a fim de facilitar a resposta pelo correio. Permite a cada pessoa entrevistada que formule suas respostas sem auxílio ou orientação, a não ser a contida no próprio questionário. Esse processo têm, ainda, a vantagem adicional de poder ser empregado, simultaneamente (ou quase) numa ampla área territorial. Os principais problemas envolvidos são: 1) resistência quase geral ou inércia da parte daqueles a quem os questionários são enviados; na maioria dos inquéritos, considera-se normal a devolução de dez por cento dos questionários distribuídos; 2) falta de controle sobre as respostas, o que acarreta ampla variedade das mesmas, exigindo considerável trabalho da parte do investigador, isto é, trabalho de interpretar as respostas antes de serem classificadas; 3) diferenças de interpretações dos questionários por aqueles que os preenchem, o que acarreta respostas que não são dignas de confiança.

Têm-se estudado bastante o esquema dos questionários a fim de evitar ou diminuir essas dificuldades. Atenção cuidadosa dispensada à formulação das questões nêles contidas reduzirá a ambigüidade. Limitando-se o questionário ao espaço correspondente ao de duas faces de uma única folha de papel de tamanho padrão e formulando-se as questões de maneira que permita sejam respondidas preenchendo-se os espaços em branco para esse fim reservados, reduzir-se-á a resistência, contribuindo-se, ao mesmo tempo, para padronizar as respostas. O envio, em anexo, de envelope devidamente selado e com o endereço do expedidor nêle impresso também auxilia a obtenção das respostas como também constitui auxílio inestimável para o pesquisador prometer-se aos que cooperam uma cópia das tabelas resultantes do inquérito que se está realizando. No entanto, apesar de todos os aperfeiçoamentos que podem ser introduzidos, os questionários não produzem resultados tão satisfatórios e dignos de

confiança como as entrevistas. Eles devem, por isso, ser usados apenas quando as entrevistas e as fórmulas esquemáticas não podem ser empregadas.

Outro tipo de "pesquisa de campo" é a que utiliza uma equipe ou grupo de pesquisadores em vez de um único indivíduo. Este é o tipo mais comumente encontrado nos órgãos públicos. Em muitos departamentos e empresas do governo há uma grande divisão composta de um chefe, de uma equipe de pesquisadores profissionais, especializados em vários setores de conhecimentos científicos aplicáveis às atividades do órgão além de um grupo de funcionários de escritório e servidores subalternos. Às vezes, têm até a sua biblioteca especializada e livre acesso aos arquivos de outras unidades. As principais autoridades administrativas do órgão indicam, na ocasião oportuna, os problemas que devem ser estudados, pedindo-se, então, à divisão de pesquisa que procure as soluções para os mesmos. O chefe dessa divisão distribui as tarefas entre seus pesquisadores, individualmente ou por equipe, dependendo da natureza do problema e do volume do trabalho em vista.

O grupo de pesquisa exige constante coordenação, não só em matéria de planejamento, como também, em matéria de execução. Por isso, quando os grupos são designados, nomeia-se chefe de cada um deles um de seus membros. É este chefe que dirige o trabalho diário de seus colegas profissionais, mantém constante contacto com o chefe da divisão e prepara o relatório final dos trabalhos com as contribuições de todos. Além disso, ele pode ser encarregado da execução de uma parte das pesquisas. Exemplos de trabalhos de pesquisa realizados por equipe são a notável obra conhecida por relatório da Comissão Hoover e as tarefas de investigação executadas por equipes de técnicos das Nações Unidas que são enviadas a várias partes do mundo com esse propósito. Dentro das unidades públicas existem tarefas como as executadas pelos órgãos de orçamento na verificação da eficiência administrativa ou os que determinam os fatores fundamentais das condições sociais como base para as medidas de administração que deverão ser tomadas. Os programas de bem-estar social, de construção de estradas ou de desenvolvimento agrícola só podem processar-se, inteligentemente, com base no fato. Estes devem ser obtidos dentro da própria administração. Com esse propósito, são necessários muitos pesquisadores.

Uma técnica muito útil de pesquisa por equipe é a que se emprega por meio da conferência. Esta é uma discussão em que tomam parte os técnicos que expõem e discutem suas opiniões, chegando, finalmente, a um acordo. O resultado não representa, na verdade, o total dos pontos de vista manifestados, mas, apenas, uma síntese de opiniões diferentes da opinião individual dos membros do grupo. De fato, os que participam da conferência, comumente des-

cobrem que modificaram suas opiniões em virtude da aceitação parcial ou integral das opiniões dos outros. Essa técnica é, particularmente, útil na fase de planejamento, nas conferências periódicas sobre a marcha do plano de pesquisa e ao terminar o trabalho quando se planeja o relatório final e se precisa estimar o valor dos dados que foram coligidos. (1)

Diz-se, muitas vezes, que a experimentação nas ciências sociais é praticamente impossível, desde que os seres humanos não se submetem ao controle da mesma forma que os elementos químicos são manipulados num laboratório. A literatura sobre as ciências sociais contém, no entanto, o registro de muitas experiências, algumas tão bem sucedidas quanto os feitos no campo das ciências naturais. (2) Num livro de pequeno tamanho, mas de grande valor, publicado em 1947, o Professor F. Stuart Chapin, Presidente do Departamento de Sociologia da Universidade de Minnesota, trata, de modo realmente frutífero, dos planos e experiências feitos no setor das ciências sociais. Ele descreve três tipos de planos: 1) o aplicável aos problemas existentes (o presente); 2) o relativo aos problemas de antes e depois (o futuro) e o relativo ao passado, no qual se parte do problema presente para atingir uma suposta causa.

Os problemas sociais podem ser estudados selecionando-se dois grupos de indivíduos da mesma categoria. Estimula-se ou se dispensa um certo tratamento a um dos grupos e não ao outro, que é chamado *grupo de controle*. São registradas, então, as observações assim feitas e as relações entre os dados relativos a cada grupo. Presume-se que as divergências são devidas ao estímulo experimental dispensado a um dos grupos. Tais estudos constituem um frutífero método de ação em pesquisa social e, geralmente, levam a descobertas realmente significativas.

Análise dos Dados

Uma vez coligidos os dados nas bibliotecas ou por meio da pesquisa direta (trabalho de campo) eles devem ser avaliados a fim de que se possa tirar as devidas conclusões. Estas, para terem valor, devem resultar dos dados e estar de acordo com eles. Na maioria das pesquisas os dados coligidos são volumosos demais para serem compreendidos e muito menos para serem avaliados antes de serem classificados. Em muitos casos, a procura de uma classificação que se ajuste aos dados constitui tarefa diferente. O

(1) Vide, para melhor conhecimento do assunto, *Committees and Conferences — How to Lead Them*, de William E. Utterback (Rinehart & Co. New York, 1950).

(2) Vide *Experimental Sociology: a Study in Methods* de Ernest Greenwood (Kings Crown Press, Cambridge, Inglaterra, 1945).

cientista categorizado que pode identificar os agrupamentos naturais e as relações entre os dados, alcançará êxito mais rapidamente do que os inexperientes. Para a maioria dos principiantes a classificação é um processo empírico. Uma após outra é experimentada até que se descobre aquela que parece racionalizar o material e estabelecer sua significação.

O tempo, às vezes, é interessante como elemento cronológico para a classificação dos dados; nesse caso o problema é de escolha do intervalo de tempo mais útil. As grandezas são, também, de significação em certos estudos, ajustando-se os dados no seu exato lugar de acordo com suas dimensões cúbicas, peso ou altura. Em certos casos em que a relatividade é fator importante, pode-se empregar a escala gráfica que pode conter uma seqüência de tempo em um eixo e as grandezas em outro. Dessa espécie são os gráficos em barra que mostram as tendências das grandezas (valores) em certos períodos. O pesquisador que emprega êsses gráficos deve ter todo o cuidado em evitar os desvios, mantendo intervalos uniformes.

Os estatísticos empregam instrumentos muito úteis pelos quais os graus de relações entre duas séries de dados podem ser expressos em termos numéricos, como os coeficientes de correlação de Pearson. Por meio de um conjunto de certo modo mais complexo, conhecido por correlação parcial, os estatísticos reduzem a proporções, que permitem uma utilização e tratamento mais fácil, os fatores complexos como os das relações entre três ou mais séries. Conceitos estatísticos mais simples como os da mediana, moda e média, assim como os quartis e decis podem ser utilizados pelo pesquisador menos familiarizado com a estatística. Mesmo a idéia de amostragem tem seu aspecto estatístico e o erro provável pode ser identificado matematicamente. Não se tentará explicar aqui, porém, todos êsses conceitos. O estudioso que sente necessidade de aumentar suas habilidades a fim de lidar com os dados brutos e de os reduzir a uma forma em que sejam utilizáveis, ampliará seus conhecimentos em estatística elementar e a intermediária entre esta e a superior. Os conhecimentos superiores nesse campo ficam para os estatísticos.

Depois da classificação vem a análise. Pouco importa o número de interessantes tabelas, gráficos e cartas que pode um relatório conter. Elas pouco valor terão, salvo se tiverem relações com o problema em foco. Muitas pesquisas fracassam nesse ponto. O pesquisador impressiona-se de tal modo com o que produz, q deixa de analisar o produto de seu trabalho e tirar dêle as necessárias conclusões. Algumas pessoas receiam mesmo tirar dêle as necessárias conclusões. Poderiam estar erradas, poderiam ser criticadas, etc. Mas se o seu estudo for cuidadosamente planejado, se os dados forem cuidadosamente analisados, as conclusões serão, natu-

ralmente, lógicas. O pesquisador deve ter coragem de expor, publicamente, o que descobriu, pouco importa a crítica que lhe possa ou lhe deva ser feita. Cabe ao crítico mostrar em que foi falha a técnica empregada pelo pesquisador ou porque as conclusões a seu ver não estão de acordo com os dados apresentados. As vezes, êsses críticos estão certos. Nesse caso, o trabalho deve ser feito de novo. Mas em tal caso o pesquisador que realizou o primeiro trabalho aproveita a crítica porque aprende alguma coisa. Ele próprio pode refazer o trabalho, o crítico pode empreender essa tarefa em seu lugar ou qualquer outra pessoa pode dedicar-se a ela e apresentar melhores conclusões.

As retiradas da análise dos dados representam uma síntese. As várias partes do estudo realizado podem relacionar-se com diferentes aspectos do problema que é objeto de investigação. As que são tiradas de cada parte devem, porém, ser expostas e feitas as generalizações que estejam em concordância com tôdas as partes. A hipótese com que a investigação começou deve ser tratada comparando-a com as conclusões e generalizações feitas depois de concluído o trabalho, revista e reformada essa hipótese a fim de ajustar-se aos fatos que foram descobertos e reformulada em sua forma concreta.

Uma fase final que segue normalmente o processo de pesquisa é a das sugestões, ou recomendações de medidas que devem ser tomadas visando corrigir o desajustamento social posto à mostra pela pesquisa. Esta é função realmente política que não é, normalmente, da responsabilidade do pesquisador, muito embora, não raro, se peça a êste que apresente suas sugestões. Quando êle assim deve proceder devido ao cargo que exerce ou por outro qualquer motivo, o caminho mais indicado a seguir é o de alvitrar várias possíveis providências, deixando para as autoridades políticas do governo a tarefa de escolher qual a que deve ser adotada. O pesquisador terá a satisfação de saber que seja qual for a providência posta em prática ela não estará em desacordo com os fatos básicos.

PREPARAÇÃO DO RELATÓRIO MANUSCRITO

Escrever é uma arte que só se pode aprender com a prática. É uma tarefa difícil, o que explica o fato de a evitarem muitas pessoas que, se escreverem, muitas coisas importantes poderiam relatar. O pesquisador deve ter não só capacidade, mas, também, vontade e disposição para escrever. Para conseguir que seu trabalho seja aceito, êle deve escrever bem; nenhum administrador, legislador ou mesmo professor gosta de ler o que está mal escrito. Para atingir o ponto de preparo em que o indivíduo pode expressar clara e convincentemente seu pensamento, êle precisa de muita prática. Por isso, em vez de evitar, êle deve aproveitar as oportunidades que tem de escrever, formando hábitos que facilitarão a comunicação de suas idéias aos outros.

A expressão oral, por mais fluente que seja, não substitui a escrita. Esta envolve a coordenação entre a mente e a mão e a primeira entre a mente e a língua. A última constitui um registro não só para o presente como, também, para o futuro e a primeira, exclusivamente, para os que estão ao alcance da voz de quem fala. É verdade que, devido a invenções recentes como o disco, a gravação em fio, etc., os indivíduos que acham que escrever é uma tarefa excessivamente pesada podem gravar suas palavras para que outros a escrevam. O taquígrafo que registra as palavras do orador para depois escrevê-las é, de fato, um gravador humano. Mas nenhum desses meios substitui a cuidadosa expressão escrita do pensamento pelo próprio autor, quer escreva com o auxílio de uma máquina de escrever, quer utilize a pena ou o lápis. A expressão escrita seguida da revisão pode ser muito mais concisa e exata do que a expressão oral!

Além disso, é conveniente que o pesquisador assuma pessoalmente a responsabilidade pela redação de seus relatórios, em vez de delegá-los a outras pessoas. Ninguém conhece mais do que ele o assunto em causa. Ninguém mais pode descrever com igual correção as suas descobertas. Quando a pesquisa é realizada por uma equipe, o relatório final deve, certamente, ser escrito por uma só pessoa. No entanto, cada um dos membros dessa equipe deve fornecer ao coordenador dos trabalhos completo relato escrito dos fatos apurados e de suas descobertas. Cada pesquisador deve, da mesma forma, ter oportunidade de ler e comentar o relatório final, pelo menos no que diz respeito a sua contribuição, antes de ser esse relatório divulgado.

O relatório escrito sobre um trabalho de pesquisa basear-se-á, de certo, num sumário revisado de vez em quando, o qual orienta o estudioso em suas leituras e coletas de dados. As notas para leitura, feitas durante a investigação bibliográfica ou de biblioteca serão dispostas em sequência de acordo com o sumário. Os dados coligidos na fase de trabalho de campo serão, também, computados. O redator do relatório pode, então retirar de seu fichário e notas o material relativo ao primeiro quesito de seu sumário, começando daí o trabalho de escrever.

A parte mais difícil da tarefa de redação é o primeiro parágrafo, e a mais difícil desse primeiro parágrafo é a primeira frase. Muitos autores desistem no início porque as palavras adequadas não lhe ocorrem à mente. É fato bastante conhecido entre os escritores experimentados que, uma vez transposta essa barreira, as palavras surgem mais facilmente e as idéias fluem de uma para as outras numa sequência natural. Isso só acontece, porém, com os escritores que são senhores do assunto e que planejam, cuidadosamente, seu trabalho preparando, previamente, um sumário detalhado do mesmo. Uma diferença entre o escritor experiente e um novico é que o primeiro não desfalece quando passa uma ou duas horas sentado, mergulhado em meditação, a espera da

exata combinação de palavras com que começará sua composição.

A escolha das palavras é outro motivo de sugestão para o escritor experimentado. O novico, muitas vezes, emprega palavras elegantes e invulgares, frases complicadas e floridas, pretendendo com isso apresentar uma peça literária e, ao mesmo tempo, útil. A conjugação desses dois propósitos é rara. Só um Euclides da Cunha pode transformar um relatório numa obra prima literária, como no caso de "Os Sertões" ou um Gilberto Freyre em "Casa Grande e Senzala". O que escreve sobre matéria de pesquisa estaria bem avisado se escolhesse palavras comuns e se escrevesse frases simples. Eles teriam muito mais força na transmissão de suas idéias.

Há uma tendência entre os estudantes e, também, entre os que redigem relatórios de pesquisa, no sentido de tentarem fazer uso de todas as notas e referências bibliográficas que registam, enquanto estão empenhados nos trabalhos de investigação. Isto constitui erro! Todas as referências bibliográficas que não se relacionam, diretamente, com o relatório final devem ser excluídas, tanto da bibliografia como das notas de rodapé. O redator, também, deve estar ciente de que precisa ler ou examinar, cuidadosamente, todos os itens citados, de modo que possa ficar sabendo quais são suas relações com o seu trabalho. A inclusão de material que não foi consultado pode criar sérias dificuldades. Verificar-se-á, também, quando se redige o relatório, que algumas das notas que o pesquisador pensou que fossem pertinentes ao assunto quando as encontrou, deixaram de ser úteis à realização dos propósitos do relatório, em virtude da mudança de planos ou de orientação. Estas devem ser, cuidadosamente, excluídas, ainda que representem muitas horas de trabalho, a fim de não quebrar a unidade do documento.

Os pequenos relatórios devem dividir-se, segundo os itens principais, em partes convenientes e que correspondam às divisões naturais da matéria de que tratam. Os relatórios longos podem dividir-se em capítulos que podem, por sua vez, dividir-se em itens. Um índice geral que indique esses capítulos e suas divisões, assim como o número das páginas em que começam, deve preceder o texto. Isto constitui, em sua essência, uma reprodução do sumário anteriormente preparado. A folha de rosto, conterá o título do relatório, o nome do autor, o lugar e a data em que foi o documento elaborado. Pode seguir-se, então, ao índice, vindo, porém, antes do texto, caso o autor assim o deseje, um prefácio ou introdução em que o autor explica porque foi escrito o relatório e quais os métodos usados, prefácio esse em que ele agradece qualquer colaboração especial que obteve. Se o relatório deve ser publicado, será conveniente, uma vez determinado qual o tipo e devidamente paginado, que o autor prepare o índice remissivo que será apresentado no fim do volume.

No texto do relatório é conveniente incluir notas de rodapé sempre que se fizer necessário:

a) ampliar as explicações do assunto tratado no texto;

b) citar as fontes de onde o material usado no texto foi obtido a fim de que o leitor possa formar sua opinião quanto ao seu valor;

c) dar ao leitor indicações bibliográficas que lhe permitam tratar de assuntos de seu interesse especial, de modo mais detalhado do que o tratado no texto;

d) citar os autores cujas idéias foram discutidas no texto;

e) chamar a atenção do leitor para outras opiniões que apoiam ou contrariam as expressas no texto; e

f) funcionar como um índice cruzado, chamando a atenção do leitor para outras páginas onde o mesmo problema ou problema similar é discutido.

Deve-se ter o cuidado de evitar o uso de notas de rodapé, relativas a material que deve estar no texto e vice-versa. A prova da eficiência é se a explicação no texto é adequada e se flui livremente sem digressões que distraiam o leitor. Num relatório curto, as notas de rodapé devem ser numeradas em séries em todo o relatório. Num relatório longo ou num livro dividido em capítulo, em cada capítulo começa nova numeração para as notas de rodapé.

Quando a nota cita uma obra, deve trazer a referência bibliográfica completa, incluindo o número da página em que aparece o trecho citado, a fim de que o leitor possa encontrar rapidamente o texto original. Quando o trecho citado é extraído de uma revista, ou jornal, a nota deve trazer, além dos outros dados bibliográficos, o número e volume da revista, e a data da publicação. Nas notas, os nomes dos livros ou publicações devem ser sublinhados; as datas de publicação podem figurar entre parêntesis.

As questões de pontuação, ortografia, acentuação; abreviações, e outras do gênero, regulam-se, em qualquer língua, pelas gramáticas de uso corrente. É preferível não recorrer às variações autorizadas pela gramática, mas seguir um único sistema do princípio ao fim do trabalho. A mesma unidade deve existir na ortografia, na apresentação de notas e dados bibliográficos. As variações distraem a atenção do leitor e, interrompendo a continuidade do trabalho, diminuem sua eficiência. A pesquisa é feita com um objetivo, tudo que dificulta a realização deste objetivo é, pois, condenável, como é desejável utilizar todos os recursos que auxiliem a compreensão e adoção dos pontos de vista do autor. Para tal fim, são elementos importantes os organogramas, fluxogramas, gráficos, quadros e tabelas.

Para terminar, diremos que o estudante dedicado à pesquisa, que cheio de esperanças apresenta suas conclusões a seu superior administrativo, ou ao público, não deve desanimar pelo fato de não serem imediatamente adotadas suas propostas. Isto não significa inutilidade do esforço gasto em pesquisa. Geralmente, uma idéia nova leva tempo a frutificar, e talvez até só frutifique quando o superior administrativo consiga atribuir-se as glórias da descoberta. Mas, ainda que uma pesquisa trabalhosamente realizada não resulte em ação, o esforço não terá sido mal empregado. O trabalho já terá realizado uma finalidade educativa para o estudante, e talvez esta experiência venha a ter influência decisiva em seus próprios atos futuros. (*)

Redigido por Harvey Walker, em colaboração com Henry Reining Jr. e Enrique Tejera-Paris, para uso nos Cursos Especiais do IBRA. Rio de Janeiro, Brasil, 1951-52. Todos os direitos reservados.

(*) JOHN M. PFIFFNER, *Research Methods in Public Administration*. Ronald Press Co. New York, 1940. Págs. 387/8.

Finanças Públicas em Israel

Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

Artigo de autoria de A. W. Duesterwald-Doroth, Chefe da Seção de Economia Científica do Centro de Investimento, do Ministério do Comércio e Indústria, e Professores da Escola de Economia, publicado no *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. V — n.º 1 — 1951, Amsterdam.

TÃO próximas de suas origens se acham ainda as finanças públicas do Estado de Israel que em simples relato das novas leis e medidas administrativas seria dificilmente compreendido. Tornam-se, portanto, indispensáveis algumas observações a respeito dos seus fundamentos, estrutura e evolução. As alterações históricas, que se processaram naquele país, se condensaram num período inferior a três anos, possibilitando, destarte o aparecimento de forma e tendências evolutivas que se acham em pleno funcionamento, muito embora as suas raízes se ocultem num remoto passado de décadas ou mesmo séculos. Além disso, os problemas financeiros de Israel se distinguem pelo fato de que, enquanto na maioria dos países, pelo menos até à crise coreana, estavam prevalecendo as condições típicas do *quinto ano de após guerra*, as hostilidades na Palestina somente terminaram há dois anos passados, existindo, desde então, uma trégua caracterizada por uma alta tensão e elevado padrão de armamento e não havendo paz que determine, normalmente, o orçamento público bem como o comércio externo e a situação do potencial humano no trabalho.

Tôdas as outras particularidades das finanças públicas de Israel podem ser empiricamente resumidas na fórmula de que existe uma *séria disparidade entre as necessidades orçamentárias e a capacidade de tributação*.

Súbita foi a mudança para o moderno tipo de política financeira. Em 1946-47, no último ano fiscal da Palestina sob o regime de mandato, a participação israelita no orçamento do governo Central, juntamente com os orçamentos públicos das instituições nacionais autônomas, foi igual a cerca de 20-25% da Renda Nacional Israelita na Palestina, isto é, somente a metade da quota indicativa da relação usual existente entre o Orçamento Público e a Renda Nacional na Grã-Bretanha. Em 1949, os orçamentos públicos do Governo Central — exclusive os das autoridades locais eram equivalentes a cerca de 50% da Renda Nacional em Israel.

O problema é agravado pela distribuição da renda. Quando irrompeu a guerra entre Israel e os seus vizinhos árabes, mal havia sido iniciada a liquidação da crise inflacionária — herança da Segunda Guerra Mundial. A partir dessa fase, uma

nova inflação foi alimentada pela guerra, pela imigração em massa e pelo investimento em larga escala. Essa nova tendência inflacionista local não foi, no entanto, tão drástica. O índice do custo de vida, na média mensal de 1949, estava somente 27% acima do nível de novembro de 1947, último mês que precedeu às hostilidades; e a média provável para 1950 será de, aproximadamente, 7% mais baixa. Mas o nível absoluto esta anormalmente alto, tendo aumentado bastante a *discrepância entre os preços de Israel e os preços mundiais*. Como tanto a libra de Israel quanto a sua antecessora, a libra da Palestina, são oficialmente iguais à libra Esterlina Inglesa, a *renda real per capita* de ambos os países pode ser calculada da seguinte forma, mediante os índices do custo de vida para 1939 :

Grã Bretanha :	£ 140
Israel :	£ 60

A própria hipótese de que cerca dos 15% da população são constituídos de imigrantes e de internos em "campos de transição" que ainda não tiveram rendimento de qualquer espécie — não modificará decisivamente o panorama da situação. A pequena margem existente entre a renda média e o mínimo de subsistência prejudica a formação do sistema tributário, principalmente do imposto direto e sua escala progressiva.

É verdade, entretanto, que existe, em certa camada da população efetiva e anferidora de renda, um acúmulo extra de poder aquisitivo potencial e individual — indicado pelos depósitos e pela moeda em circulação — que exerce uma função inflacionista e convida à arrecadação fiscal, quer por meio de uma tributação rígida, quer mediante empréstimos internos da dívida flutuante. Algumas providências foram tomadas nesse sentido, mas existem limitações objetivas dignas de serem levadas em conta.

Em primeiro lugar : qualquer despesa adicional (por parte do Estado) que deixar de proporcionar ou acarretar um aumento imediato no poder de importação ou na capacidade produtiva, fortalecerá a pressão inflacionista, mesmo se estiver sendo financiada por métodos presumidamente "deflacionistas" de tributação e empréstimos.

Em segundo lugar : embora seja dada uma prioridade civil máxima, inclusive dentro da despesa governamental, para estabelecer o mais breve possível uma capacidade de produção e exportação adequada ao rápido aumento da população, o Governo se julga obrigado, por meio de sua política de tributação e empréstimo, a *salvaguardar os incentivos para os investimentos e para o*

aperfeiçoamento da produtividade. Em consequência disso, os investimentos particulares são estimulados por grandes reduções tributárias, sendo concedidos isenções parciais de impostos para certos tipos de economia e como prêmio pelo aumento de produtividade do trabalho. É, de um modo geral, a despeito da forte tendência de justiça social que se observa nas finanças públicas — as autoridades estão ansiosas por não enfraquecer a iniciativa de atividades e expansão econômicas.

Em terceiro lugar: o problema do *câmbio externo* que foi, durante os primeiros anos após a guerra mundial, obliterado pelos grandes saldos acumulados durante o conflito, tornou-se mais sério com a exaustão dessas reservas. Ao passo que, por exemplo, o plano orçamentário de investimentos na França poderia ser, corretamente, estabelecido na hipótese de que parte considerável do dinheiro arrecadado pelo governo junto à economia local está revertendo aos produtores locais de máquinas, veículos e materiais de construção, a participação dos industriais locais na oferta de capitais para investimentos é muito menores e grandes quantias tem de ser gastas no exterior. Embora as importações para consumo fôssem gradualmente reduzidas, não só pelo programa de severa compressão de despesas mas, também, pelo progresso da agricultura local, o *deficit* da balança comercial para os primeiros nove meses de 1950 subiu a quase 64 milhões de libras israelitas. Os judeus residentes no estrangeiro contribuíram para o Fundo Nacional do Estado de Israel, sendo também de notar as entradas de capital por parte de imigrantes e outros capitalistas mas, além disso, a dívida externa teve de ser aumentada — tal como o empréstimo do Banco de Importação e Exportação dos Estados Unidos e outros empréstimos públicos de países estrangeiros — e as reservas estrangeiras do Departamento de Emissões que estavam acima de 25 milhões em 1949, foram gradualmente se reduzindo para 15 milhões de libras israelitas, em setembro de 1950. O montante do ativo adicional, inclusive a circulação de papel moeda, em Israel, era, na mesma data, de aproximadamente, 25 milhões de libras israelitas em notas do tesouro e de 30 milhões em Apólices Territoriais (empréstimos de dívida pública para investimentos básicos). A moeda total em circulação subiu, pois, de cerca de 50 milhões no começo do ano, para cerca de 70 milhões em setembro mas, apesar da inegável pressão inflacionista correlativa a tal fenômeno, o desenvolvimento deve ser medido pelo simultâneo aumento de produção que também ultrapassa as taxas usuais de acréscimo na maioria dos outros países. Durante os 24 meses que terminaram em setembro de 1950, tanto os empréstimos líquidos da dívida pública sob a forma de títulos impressos, como o total da circulação da moeda, foram, pois, subindo conforme uma taxa anual de cerca de 20 milhões de libras. Mas, durante esses mesmos dois anos, a população aumentou de mais de meio milhão a pouco mais de 1,3 milhões, sendo que em alguns setores de exploração agrícola mista-

bem como na produção de energia elétrica, particularmente para fins industriais, o rendimento ultrapassou o *dôbro*. Em outros setores de produção, entretanto, bem como, por exemplo, na indústria de construção de casas, o potencial de reserva é considerável.

Na estrutura do sistema tributário, há um ligeiro deslocamento em direção à categoria promissora dos impostos de consumo, conforme se poderá ser no seguinte quadro I (em % da renda total ordinária).

A despeito da firme expansão dos *crçamentos* totais, o governo não forçou a quota natural de *impôsto* de renda. Igualmente, os impostos sobre bens imóveis e as taxas sobre consumo em massa ou materiais destinados à produção somente foram utilizados, com grande cautela, como fonte de renda adicional, a fim de evitar o desestímulo de atividades econômicas de setores que não se beneficiam diretamente das especiais isenções tributárias concedidas aos que pela primeira vez contribuem com capitais de investimento.

O mesmo sucede com as taxas de registro de terras e outros impostos. As participações percentuais dos impostos sobre a produção, sobre a renda e sobre o consumo global de utilidades essenciais em relação ao total da receita arrecadada, foram, portanto, reduzidas. Por outro lado, os direitos aduaneiros e os impostos de consumo sobre o fumo, as bebidas alcoólicas e o *impôsto* sobre artigos de luxo — um *impôsto* que incide, na realidade, sobre artigos de consumo, exceto gêneros alimentícios e produtos industriais considerados como utilidade — aumentaram de 6,5 milhões de libras no orçamento de 1949-50 para 12,25 milhões no de 1950-51.

Não se deve, contudo, perder de vista o fato de que o *impôsto* de renda, apesar de sua quota percentual inalterada, deverá contribuir, favoravelmente, em 1950-51, com cerca de 14 milhões contra os 10 milhões previstos e realmente arrecadados em 1949-50, bem como a circunstância de que a receita resultantes dos direitos de importação e dos impostos sobre combustíveis que ultrapassou, realmente, as estimativas orçamentárias para 1949-50, apresentará, provavelmente, um acréscimo de 2 milhões de libras ou, seja, de 20% aproximadamente.

As arrecadações cada vez maiores das taxas de juros e os reembolsos relativos aos empréstimos pelos quais o governo participou na política de investimentos dos órgãos municipais e outras atividades políticas, bem como nas da economia particular é um resultado natural da crescente importância dos "orçamentos de desenvolvimento", à margem das contas totais do governo.

Atualmente o número de contribuintes do *impôsto* de renda é de cerca de 200.000, isto é, de quase 53% de todos os que auferem rendimentos, excluindo-se do cálculo os contribuintes potenciais, tais como os novos imigrantes que ainda não se integraram na vida econômica do país.

Cerca de 60% dos contribuintes se acham compreendidos na classe dos que conferem uma

QUADRO I

	ARRECAÇÃO REALIZADA ABRIL-DEZEMBRO DE 1949	ORÇAMENTO 1949/50	ESTIMATIVAS 1950/51
	%	%	%
Imposto de renda (inclusive sobre-taxa para absorção de imigrantes)	21,1	25,0	23,5
Direitos aduaneiros	25,8	20,3	15,6
Combustível	9,2	7,3	7,3
Imposto de consumo sobre o tabaco e as bebidas alcoólicas	12,3	13,4	13,6
Imposto sobre artigos de luxo	2,6	2,4	5,9
Imposto sobre bens imóveis urbanos e rurais	3,0	2,8	2,0
Estampilhas	2,2	2,4	2,2
Imposto de licença	2,1	2,4	3,4
Registro de Terras e outros serviços	4,1	3,6	3,0
Arrecadação proveniente de empréstimos e patrimônio do Governo	0,5	0,6	2,8
Taxa de melhoria (Territorial)	0,2	1,9	0,8
Taxa de sucessão		1,2	0,2
Rendas provenientes das empresas de comunicações	9,0	12,4	12,5
Diversas rendas	7,9	4,3	6,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

renda anual de 600 a 1.100 libras israelitas, ao passo que 60% dos impostos pagos são arrecadados dos contribuintes situados na classe de 900 a 2.000 libras.

Sem entrar nos detalhes das vicissitudes do desenvolvimento histórico do tipo de finanças públicas com um todo, o lugar ocupado pelos orçamentos governamentais dentro da estrutura de um sumário completo dos vários orçamentos públicos se acha esquematicamente resumido no quadro II, onde são apresentadas em cifras redondas os totais aproximados para o ano civil de 1949. Tal simplificação foi necessária porque os anos fiscais dos documentos, dos quais os dados estatísticos foram extraídos, abrangem vários períodos. As contas governamentais são encerradas em 31 de março; a Agência Israelita e o Serviço de Fundos Nacionais fazem balanço de suas contas em 30 de setembro como data mais próxima do Ano Novo Judaico; certas categorias de dívida pública que se acham relacionadas com o orçamento extraordinário para a segurança nacional e objetivos similares, somente poderão ser indicados, uma parte, pelos *holdings* de notas do tesouro por parte dos bancos comerciais, cuja divulgação se faz apenas uma vez por ano em 31 de dezembro nas folhas de balancetes dos diversos bancos, deixando de ser especificados nos extratos mensais dos estabelecimentos bancários.

Desse total geral nada menos de 70 milhões ou cerca de 2/3 do total, pertencem aos orçamentos extraordinários. E' verdade que esses orçamentos incluem uma certa soma das despesas extraordinárias para fins de segurança nacional, cujas verbas são financiadas pela emissão de notas do Tesouro em favor de bancos comerciais e do Departamento de Emissões onde, aliás, o montante da moeda fiduciária emitida é especificado em comunicados semanais. Por outro lado, os orçamentos ordinários do Governo, bem como os das autoridades locais incluem gastos consideráveis com as atividades para desenvolvimento, inclusive para os serviços sociais, culturais e médico-hospitalares prestados aos nossos imigrantes.

Os orçamentos da Agência Israelita e do Serviço de Fundos Nacionais são quase inteiramente consagrados ao desenvolvimento e à imigração. Se os investimentos propriamente ditos, isto é, as despesas para o desenvolvimento que, eventualmente, se cristaliza na criação de novas disponibilidades tangíveis, estão sendo isoladas das despesas para desenvolvimento, de caráter consuntivo, tais como os de alimentação e alojamento de imi-

QUADRO II

SUMÁRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE 1949

(As duplas enumerações de transferências inter-institucionais e participações mútuas foram eliminadas)

Cifras arredondadas em milhões de libras israelitas

	(a) GOVERNO	(b) AUTORIDADES LOCAIS	(c) AGÊNCIA ISRAELITA E SERVIÇO DE FUNDOS NACIONAIS	(d) TOTAL
RENTA INTERNA				
1) Ordinária (Impostos, direitos aduaneiros, emolumentos, etc.)	41	10	1	52
2) Extraordinária (exclusive empréstimos)	36	3	2	41
3) RENTA INTERNA TOTAL	77	13	3	93
RENTA EXTERNA				
4) Ordinária (Contribuições, etc.)	—	—	3	3
5) Extraordinária (exclusive empréstimos)	8	—	21	29
6) RENTA EXTERNA TOTAL	8	—	24	32
7) TOTAL GERAL	85	13	27	125

grantes nos campos de transição, pode-se deduzir que, em 1949 e na primeira parte de 1950, nada menos de 45-48% dos novos investimentos efetivos do Estado de Israel foram financiados direta e indiretamente pelos orçamentos públicos, o maior dos quais foi o destinado a promover o desenvolvimento que, para o ano fiscal de 1950-51, atingiu o montante estimado de 65 milhões de libras em comparação ao orçamento ordinário cujo total não ultrapassa 60 milhões. Embora os orçamentos ordinários possam ser virtualmente equilibrados pelas arrecadações de impostos, direitos aduaneiros e outras rendas ordinárias, as principais fontes do orçamento governamental para o desenvolvimento são os bônus territoriais — especial de empréstimo de 15 anos, rendendo juros de 3% garantidos pelas terras de propriedade do Governo e, em sua maior parte, controladas pelo Departamento de Emissões, onde podem servir de reserva monetária — e o empréstimo concedido ao Governo pelo Banco de Importação e Exportação dos Estados Unidos da América do Norte em 1949.

As novas inversões de capital são equivalentes a quase 35% da renda nacional de Israel. Como a expansão do sistema produtivo de acordo com o aumento da população é a condição básica para a coleta de rendas e impostos, as tendências da despesa orçamentária e da política tributária que, por força, são interdependentes, devem ser encaradas em conformidade com aquela condição.

A Luta Contra a Tuberculose Entre os Servidores Públicos

VITORINO DE OLIVEIRA

Como é feita a assistência médico-social ao tuberculoso no I.P.A.S.E. — As origens da campanha — Novos meios de combate ao terrível mal — Sanatórios e ambulatórios — Declarações do Dr. Francisco Benedetti, chefe do Serviço de Tisiologia do I.P.A.S.E.

ENTRE os problemas médico-sociais que estão afetos ao Departamento de Assistência do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, a tuberculose ocupa lugar de destaque, doença cuja incidência é grande em nosso país, com índices elevados de mortalidades, se faz notar com certa intensidade na classe do funcionalismo público. Para combatê-la, tem o I.P.A.S.E., dentro das suas possibilidades, ampliado todos os meios capazes de proporcionar assistência eficiente aos seus segurados, criando ambulatórios e sanatórios em todos os centros onde existe concentração de funcionários, principalmente nas capitais, sob o controle da Clínica de Tisiologia, não só para fins de tratamento como também coordenando medidas de ordem profilática.

A propósito do que tem feito o I.P.A.S.E. em assunto de tão grande importância, procuramos ouvir o Dr. Francisco Benedetti, chefe do Serviço de Tisiologia do I.P.A.S.E. que nos disse o seguinte sobre as origens da campanha contra a tuberculose, levada a efeito pelo Instituto:

"A assistência médico-social ao tuberculoso, funcionário da União, começou em 1937, em circunstâncias especiais, fortuitas, cujos detalhes merecem ser relatados. Naquela época, trabalhávamos no Centro de Saúde n.º 1 (Rua do Resende, 128), quando tivemos contato com o Serviço Médico do I.P.A.S.E., cuja ação, então, era limitada à assistência aos funcionários do próprio Instituto e às inspeções de saúde dos servidores federais, para fins de empréstimos. No mencionado serviço trabalhavam dois médicos chefiados pelo Dr. J. M. Difini, que procediam aos exames clínicos em todos os candidatos àquela operação financeira e quando alguma suspeita era constatada, encaminhavam o candidato ao Centro de Saúde, para exame especializado, sendo então elaborado um pequeno relato do caso. Tudo era feito extra-

oficialmente e por simples troca de correspondência entre os médicos. Aquêles que apresentavam lesões pulmonares ativas eram sumariamente incapacitados para a execução da transação financeira, cuja condição de segurança se assenta na sobre-vida do servidor. A maioria dos examinados afetados ignorava, por completo, a sua situação de doentes. Assim, além de não conseguir o empréstimo desejado para suavizar uma situação difícil, recebia uma dolorosa notícia que importava no imediato afastamento das suas funções e do necessário tratamento especializado. Uma vez licenciados pela Repartição competente, procuravam tratamento médico, alguns em serviços particulares, e outros, na grande maioria, eram orientados por nós, no Centro de Saúde. Surgia, nessa ocasião, o novo conceito da tuberculose despercebida, doença sem sintoma na sua fase inicial, quando Manuel de Abreu concluiu com êxito os estudos da radiologia em massa, que veio revolucionar a medicina social. Orgulhamo-nos de ter acompanhado aquele genial cientista na fase final da experiência prática desse maravilhoso método que é a *Abreugrafia*. Foi no Centro de Saúde n.º 1, que foram feitos os primeiros cadastros torácicos nos quais trabalharam com grande dedicação os Drs. ALUIZIO DE PAULA e PAULO CÔRTEZ, sempre sob a orientação do Dr. Manuel de Abreu. Não precisamos relatar aqui o êxito e os resultados do método de Abreu na profilaxia das doenças do tórax.

"Melhor aparelhada, procurou a Inspetoria dos Centros de Saúde estender a sua ação e assim foi possível um entendimento oficial com o I.P.A.S.E. que passou, então, a encaminhar para o Centro n.º 1 todos os candidatos a empréstimos.

"A incidência dos achados radiológicos surpreendeu, levando a Diretoria do I.P.A.S.E. a defrontar angustioso problema, pois não era concebível descobrir um doente, presa da insidiosa moléstia, e abandoná-lo quando mais necessitava do auxílio da Instituição, cujo título ostenta a palavra "assistência", constituindo-se, dessa forma, um verdadeiro paradoxo".



Vista do Sanatório e da horta mantida para suprimentos da cozinha

"O problema se apresentava complexo e de difícil solução porque não dispunha o I.P.A.S.E. de leis que regulassem qualquer modalidade de assistência médica de maiores possibilidades, máxime abrangendo a luta contra a tuberculose uma campanha, sem dúvida, de vulto. Existia no Instituto um fundo de reserva constituído pelo resultado da dedução de 20% dos lucros verificados no Balanço-Geral e intitulado "Fundo de Assistência". A Diretoria do I.P.A.S.E., nesse tempo, pretendeu movimentar esse fundo no sentido de resolver a angustiosa situação e, por intermédio do então diretor dr. Mário Leal, foram entabuladas várias discussões em torno do assunto, com a nossa colaboração. Em 1941, modificou-se a direção do I.P.A.S.E. e os novos dirigentes interessaram-se vivamente pelo problema, em suspenso, insistindo na nossa cooperação. Posta a questão em terreno prático, foi instalado, na sede, um serviço completo de Ambulatório, aparelhado com Raios X, Laboratório e Farmácia, estabelecendo-se assim, limitado por normas de Instruções, o início de uma assistência especializada, parcial, a todos os servidores federais portadores de tuberculose, no Distrito Federal, e mais tarde, estendidas aos beneficiários dos segurados.

Deve ficar ressaltado que todo esse plano inicial foi executado em bases despretensiosas en-

quanto eram aguardados dispositivos legais que permitissem a sua ampliação."

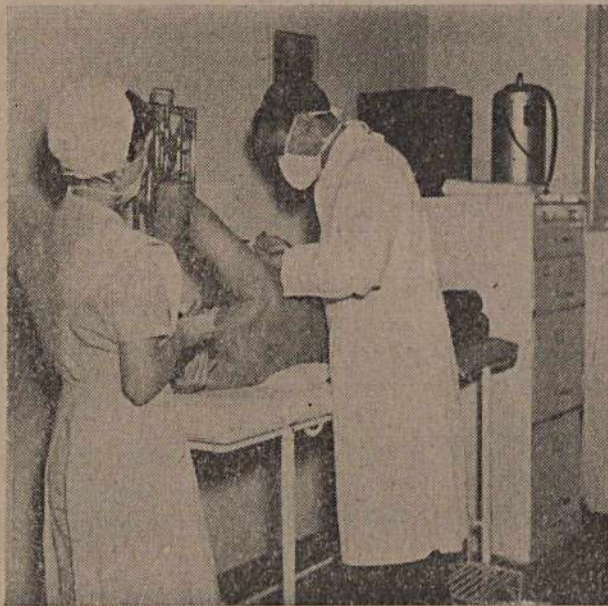
Referindo-se às primeiras iniciativas de vulto, disse-nos o Dr. Francisco Benedetti:

"A primeira aquisição de envergadura levada a cabo pelo I.P.A.S.E. na luta contra a tuberculose foi, sem dúvida, a aquisição do Sanatório "Alcides Carneiro", então "Bela Vista", em Correias, transação concluída como "aplicação de capital", visto não dispor a Diretoria do I.P.A.S.E. de atribuições legais para a aquisição com fins de assistência. Localizado numa esplêndida área de 3 alqueires, arborizados, dispunha esse Sanatório apenas de 36 leitos, um aparelho de Raios X e um pequeno Laboratório. Providências imediatas foram tomadas para o aumento do número de leitos, ampliando-se também as demais instalações. Foi construído mais um pavilhão, a título precário, a fim de atender às necessidades de internação de doentes impossibilitados de tratamento em ambulatório."

E continuando:

"O ambulatório inaugurado em junho de 1943, começava a receber grande número de doentes e a sua capacidade aumentava de maneira surpreendente. Em vista do grande desenvolvimento da Clínica de Tisiologia, foi criada a

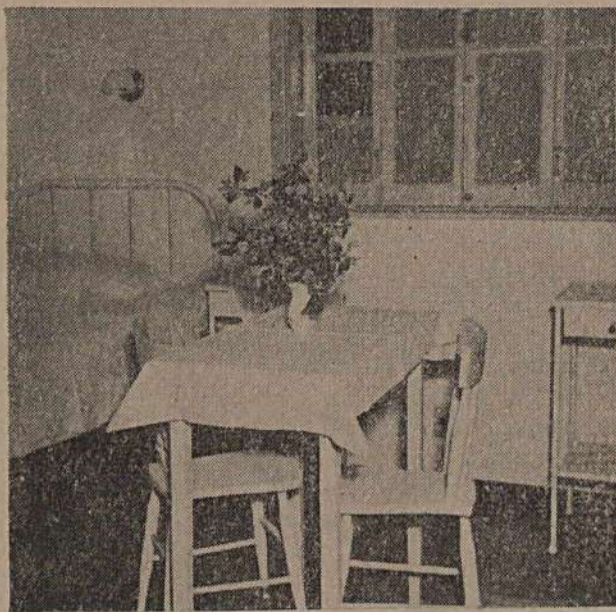
Seção de Tuberculose, diretamente subordinada à Diretoria de Assistência. Essa Seção dispunha de um setor Administrativo que controlava todo o serviço de correspondência com os Ministérios, e o Serviço de Biometria Médica, dando conta



Consultório médico, vendo-se um paciente submetendo-se à aplicação de pneumotórax

das nossas atividades assistenciais aos servidores dependentes daquelas repartições. Em 26 de dezembro de 1945, pelo Decreto-lei n.º 8.450, foram outorgados ao I.P.A.S.E. poderes para uma assistência ampla aos servidores públicos.

O Hospital dos Servidores foi incorporado ao Patrimônio do I.P.A.S.E. e ampliaram-se e



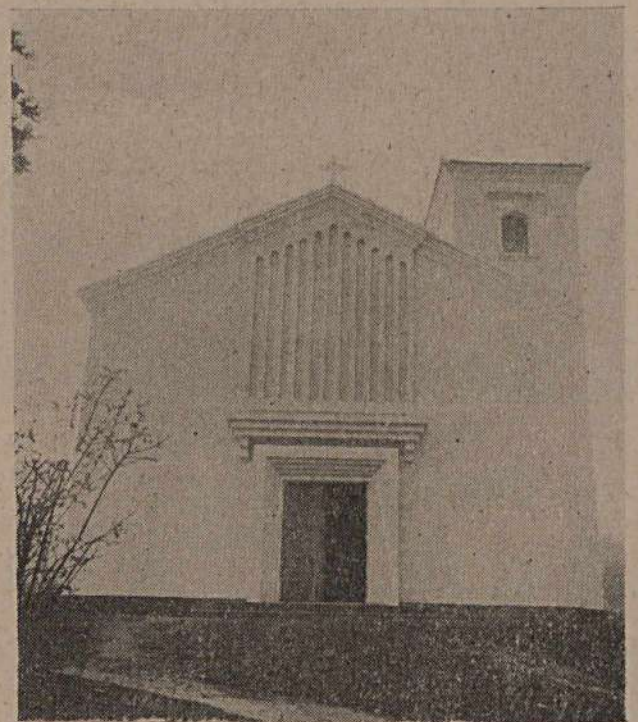
Quarto destinado ao internado

desenvolveram-se tôdas as modalidades de assistência médica, instalando-se, na Sede, ambulatórios de quase tôdas as clínicas. O Serviço de Tisiologia também ampliado principalmente no número de leitos em Sanatórios, mercê de contra-

tos de locação no Sanatório "Cardoso Fontes", "Minas Gerais", "Santa Maria", "Santa Teresinha", "Estância Vieira Marques" e outros.

O Ambulatório, órgão ativo de tratamento, está em sincronismo com outros órgãos de exames (Ambulatórios de Clínicas Médicas, Inspeções de Saúde, H.S.E., etc.). O encaminhamento dos doentes ou suspeitos no Ambulatório é feito, também, pelos serviços de assistência médica dos diversos Ministérios e Repartições Públicas, por meio de uma guia especial que é tirada em três vias, sendo uma entregue ao funcionário, outra enviada ao I.P.A.S.E. e a terceira arquivada na Repartição. Isso tem por fim controlar o comparecimento do funcionário.

Já agora, diz-nos o Dr. Benedetti, a assistência ao tuberculoso deixou de ser improvisada, passando a ser regida por Instruções especiais



Capela do Sanatório Alcides Carneiro

elaboradas pelo Departamento de Assistência e aprovadas pelo Presidente do I.P.A.S.E.

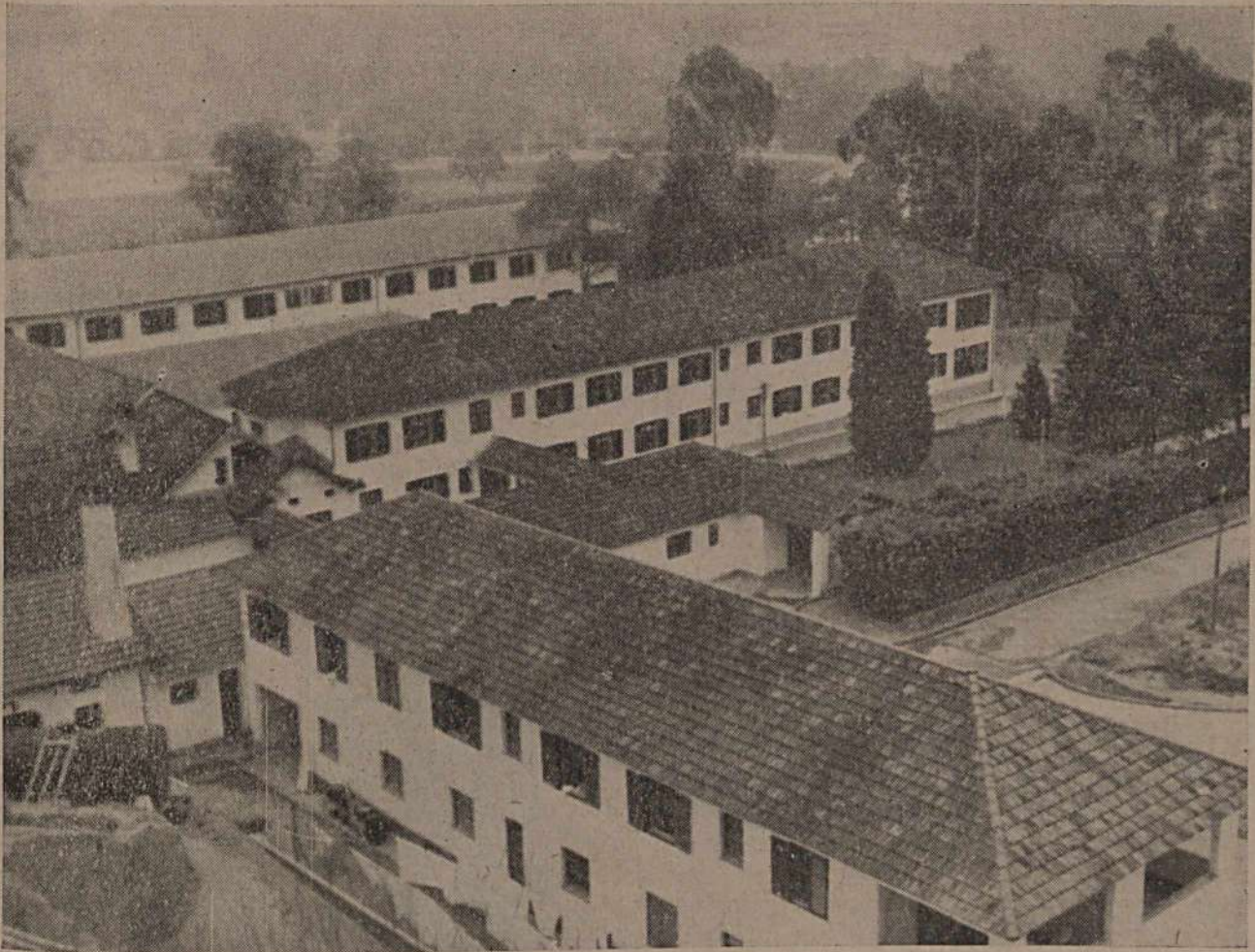
São as seguintes as disposições contidas nas Instruções n.º 100-50 :

"Art. 7.º A assistência médica aos tuberculosos será prestada em ambulatórios, sanatórios e estabelecimentos congêneres.

Art. 8.º O servidor e seus dependentes, assistidos nos ambulatórios de tisiologia do D.A., ou nos consultórios de médicos credenciados especiais, terão direito à gratuidade nas consultas, exames complementares, tratamentos e medicamentos.

Parágrafo único. A concessão de gratuidade só abranje os medicamentos que constem da lista-padrão adotada pelos órgãos técnicos.

Art. 9.º A assistência sanatorial ao servidor será gratuita sempre que a internação se verificar em sanatório do I.P.A.S.E. ou em estabelecimento congênere, com o qual o Instituto mantenha contrato, e quando perceber o mesmo vencimento ou salário equivalente ou inferior ao padrão "G", ou à referência "23".



Vista do Conjunto Sanatorial do I.P.A.S.E. em Correias

§ 1.º Quando o servidor perceber vencimento ou salário superior ao limite previsto neste artigo, terá direito a uma bonificação sobre as despesas mensais da internação, calculada na base da tabela constante do art. 31.

§ 2.º Na apuração das despesas não se computarão os medicamentos, que serão fornecidos gratuitamente, conforme dispõe o art. 17, destas Instruções.

§ 3.º Mediante proposta da D.A.T. e parecer da Seção de Assistência Social, da D.A.S., poderá ser prestada assistência sanatorial ao cônjuge e aos filhos do servidor, gratuita ou parcialmente remunerado, em conformidade com o disposto neste artigo e parágrafo primeiro, desde que a dotação orçamentária do D.A. comporte a despesa.

Art. 10. Quando não se puder internar o servidor em Sanatório do I.P.A.S.E. ou credenciado, conceder-se-lhe-á um "auxílio sanatorial" de Cr\$ 1.500,00 (mil e quinhentos cruzeiros) mensais.

Parágrafo único. São condições para o "auxílio sanatorial", de que trata este artigo:

I — Estar o doente matriculado nos serviços de Tisiologia do I.P.A.S.E.;

II — não haver vaga em sanatório do I.P.A.S.E. ou naqueles com os quais o Instituto mantenha contrato;

III — ter sido a internação recomendada pelos órgãos técnicos e aprovada pelo Diretor do D.A.;

IV — possuir o sanatório a que se destina o doente:

- a) instalações médico-cirúrgicas e de Raios X, completas;
- b) assistência médica permanente;
- c) serviço de enfermagem especializado;
- d) cozinha dietética.

Art. 11. O pagamento do "auxílio sanatorial" far-se-á mediante apresentação mensal de relatório médico, expedido pelo sanatório, sobre o estado clínico e tratamento do internado.

Art. 12. A concessão do auxílio vigorará por três meses podendo ser sucessivamente renovada no seu termo, a requerimento do interessado, se prevalecer a condição estabelecida no item II, Parágrafo único, do art. 10, e se subsistir a necessidade de permanecer o servidor no sanatório.

Parágrafo único. Ocorrendo vaga em sanatório próprio ou sob o regime de contrato, será cancelado o "auxílio sanatorial" e internado o doente.

"No Ambulatório, diz ainda o Dr. Benedetti, o servidor e seus beneficiários são assistidos gratuitamente, tendo, além da assistência, os medicamentos que se fazem necessários e que também são fornecidos sem nenhum ônus. A Farmácia obedece a um critério de manipulação de fórmulas e à padronização de determinados produtos já preparados. A frequência dos doentes no Ambulatório é controlada para melhor rendimento e eficiência do serviço. Dispõe a Divisão de Tisiologia de um aparelho para "Fluoroscopia", destinado, exclusivamente, ao controle dos doentes em tratamento no Ambulatório."

"Num levantamento feito no total de matriculados no Ambulatório da Sede, apuramos que: 18,2% procuraram o Ambulatório espontaneamente, 23,8% provieram de exames feitos em comunicantes, 16,5% encaminhados pelo Serviço de Inspeção de Saúde para fins de Empréstimos, 27% pelos cadastros torácicos procedidos nos diversos Ministérios e funcionários do I.P.A.S.E.,

14,5% enviados pelo Serviço de Biometria Médica."

A frequência ao Ambulatório, conforme se verifica pelos dados, foi a seguinte em 1950:

Ambulatório Central

Número de doentes em tratamento	1.502
Número de doentes encaminhados para sanatórios	267
Número de altas	168
Número de óbitos	35

Doentes encaminhados para sanatórios

Ao Sanatório Alcides Carneiro	53
Ao Sanatório Cardoso Fontes	98
Ao Sanatório Santa Marta	29
Ao Sanatório Santa Teresinha	40
Ao Sanatório Vieira Marques	14
Ao Sanatório Ezra	22
Ao Sanatório Santa Teresinha de Nova Friburgo	7

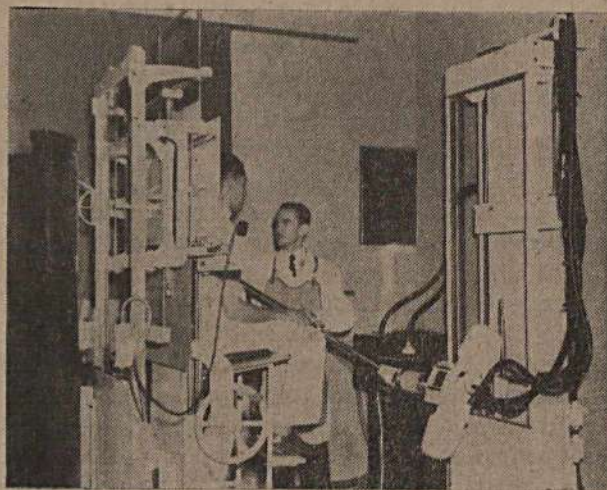
Total 263

"No Distrito Federal, prossegue o Dr. Francisco Benedetti, está localizada a maioria dos servidores da Nação, e é onde o I.P.A.S.E. tem por este motivo os serviços mais desenvolvidos."

"A assistência no Interior é prestada de acordo com as características locais que, como sabemos, são variáveis em se tratando de tuberculose.

"Dispõe o I.P.A.S.E. de Ambulatórios próprios em Belo Horizonte e São Paulo."

"Nas demais localidades mantém o Instituto contratos ou credencia médicos, Laboratórios, Raios X e Farmácia, além de que, sempre que possível, contrata leitos nos sanatórios locais ou próximos."

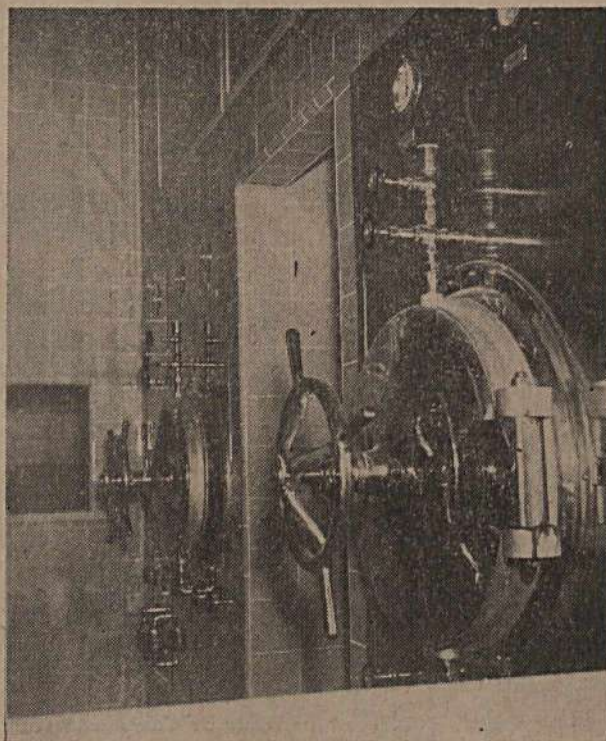


Moderna aparelhagem de Raios X

"Procura, ainda, o Departamento de Assistência articular-se com outros serviços já existentes a fim de estabelecer convênio ou contratos de serviços especializados conforme vem fazendo com o I.A.P.B. (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários) e I.A.P.E.T.C. (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas). Isso estabelece um regime de cooperação e comunidade, a nosso ver, maneira excelente para a solução de problemas médico-sociais entre os Institutos de Previdência."

"A assistência no Interior é prestada por intermédio das Agências cujas atividades técnicas obedecem ao critério da Divisão de Tisiologia."

"O Sanatório Alcides Carneiro, localizado em Correias, foi adquirido pelo I.P.A.S.E. em maio de 1943, e após algumas obras de urgência, já no mês de julho, se internavam os primeiros doentes. Nos primeiros meses do seu funcionamento existiam apenas 30 leitos, aumentando-se para 50 no



Sala de esterilização, dotada de moderna aparelhagem

início de 1944, e para 80 em novembro de 1948. As obras de ampliação do Sanatório Alcides Carneiro permitiram a inauguração de novas instalações, e grandes modificações sofreu o antigo Sanatório Bela Vista, cuja capacidade de leitos foi ampliada de 80 para 210. O novo pavilhão cirúrgico, aparelhado com todos os requisitos modernos, poderá ser considerado dos mais perfeitos entre os existentes nos demais estabelecimentos especializados do país. Todo o quadro de pessoal técnico daquele Sanatório foi ampliado e dotado de profissionais de reputado conceito, possibilitando-lhe a execução dos trabalhos que a moderna tisiologia preconiza, incluindo nesse mister a organização de uma eficiente equipe cirúrgica."

"Para avaliar-se da soma das ampliações materiais do Sanatório Alcides Carneiro será interessante observarmos que, em julho de 1943, existiam apenas 1.350 m² e atualmente o total é de 5.150 m², com capacidade máxima de 210 leitos."

"O bloco cirúrgico do Sanatório "Alcides Carneiro" conta com duas amplas e modernas salas de operação: uma só para operação de Jacobeus e intervenções menores (frenicectomia, drenagem cavitária) e outra de capacidade muito

maior, podendo realizar-se nela, se houver necessidade, até três grandes intervenções ao mesmo tempo."

"Uma das mesas de cirurgia (marca Kifa), de fabricação sueca, custou ao I.P.A.S.E. a importância de Cr\$ 71.000,00, sendo das mais modernas e eficientes que existem no mercado."

"A sala de esterilização situada entre as duas salas cirúrgicas é moderníssima e fornece material esterilizado a qualquer momento, para uma ou outra sala cirúrgica, através de uma pequena janela."

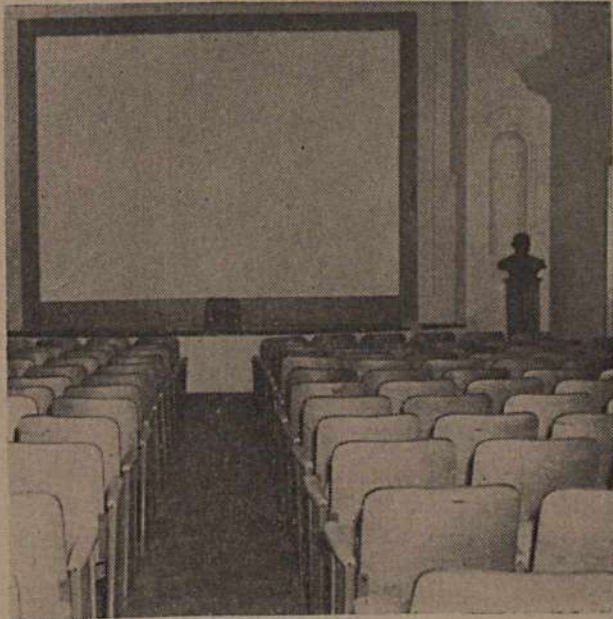
"O bloco cirúrgico conta com 12 leitos, que não poderão ser ocupados senão por casos clínicos."

"Os quartos são individuais e cada dois aposentos têm de permeio instalações sanitárias completas."

"O doente encaminhado à cirurgia recebe pijama, chinelo e roupão de banho e só deixará

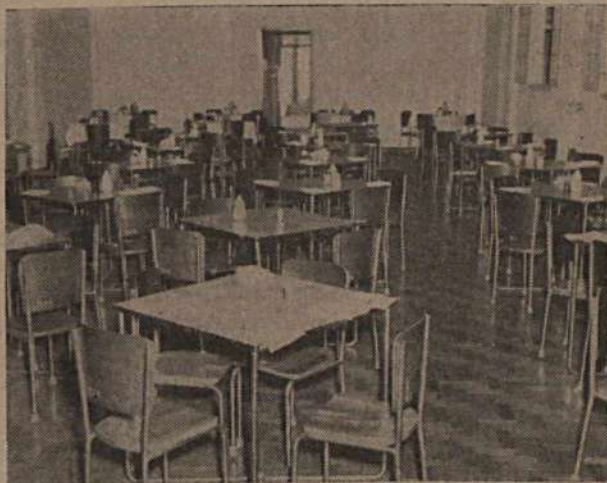
triagem sanatorial." Não existe limite para o prazo de internação, que poderá ser exíguo ou dilatado conforme a situação clínica do paciente."

"Todo doente internado é rigorosamente controlado por dois médicos assistentes, sendo realizadas mensalmente as mais diversas provas clínicas, radiológicas ou de laboratório indicadas



Vista parcial do Auditório

para cada caso. Todas as ordens de serviços médicos são redigidas em folha especial devidamente controlada, existindo no fim do dia um relatório completo das atividades de cada um dos dois médicos assistentes, assim como dos enfermeiros e dentista."



Refeitório

"Mais uma importante realização do I.P.A.S.E. foi o fornecimento gratuito de estreptomicina, já havendo os seus responsáveis feito conferências a respeito dos seus resultados."

"Esta parte técnica caracteriza-se ainda pela discussão semanal de certos casos, pelos chefes

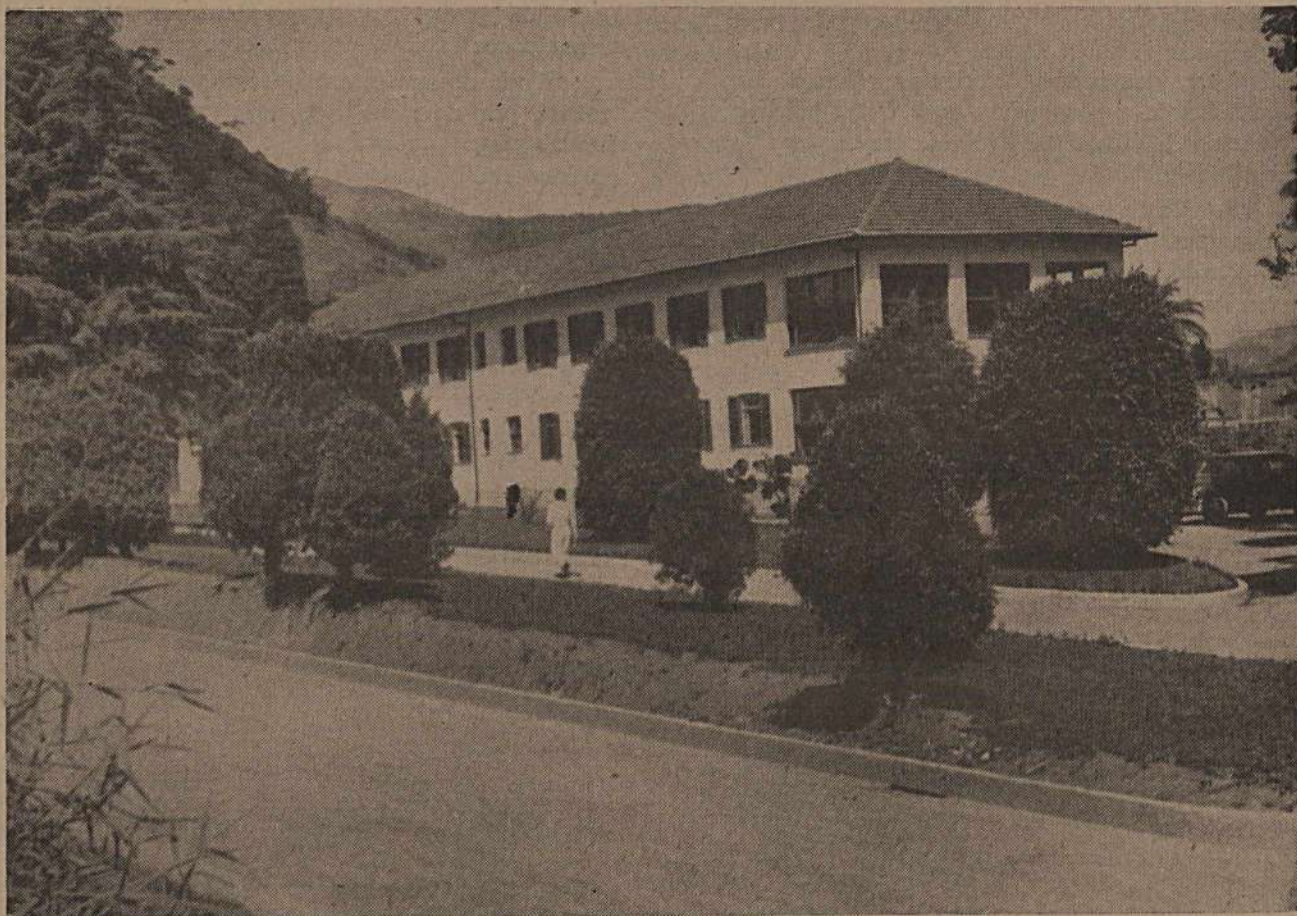


Biblioteca do Sanatório Alcides Carneiro, destinada aos internados

o pavilhão cirúrgico com alta do cirurgião, devendo ser encaminhado a um leito clínico até recuperação completa e alta definitiva do Sanatório."

"A assistência ao paciente é completa no pré e pós-operatório, pois conta, além do corpo clínico do Sanatório, com um cirurgião residente. Foi contratada uma enfermeira diplomada pela Faculdade de Hanover e que chefia todo o serviço de esterilização, enfermagem e assumirá inteira responsabilidade sobre a limpeza, conservação do material e para que a assistência aos internados seja a mais eficiente possível."

"O doente é internado após matriculado no Ambulatório do I.P.A.S.E., que realiza, então, a



Vista parcial do Sanatório

dos Serviços Médicos dos Sanatórios e ambulatórios, juntamente com o cirurgião especializado e o chefe da Divisão de Tisiologia, somente se decidindo qualquer medida após deliberação unânime."

"A parte administrativa propriamente dita, está entregue a um chefe do expediente (A. B. E.), que recebe a colaboração de um tesoureiro e de outro funcionário auxiliar dos serviços gerais."

Esses três funcionários são responsáveis pelo perfeito controle executado por um fichário, e que permite a verificação diária de qualquer estoque".

"Os Sanatórios apresentam, naturalmente, um padrão de vida e de disciplina todo especial. Os pacientes sujeitos ao regime higienodietético "normal", acordam às 7,30, tomam café às 8, passeiam pelo jardim ou descansam até às 10, quando é servido um mingau. Das 10,30 ao meio-dia há um período de repouso "relativo", efetuado em cadeira de repouso ou leito. Ao almoço segue-se o período de repouso "absoluto", das 13,30 horas até às 15,30, permanecendo o doente obrigatoriamente no leito, sendo proibida qualquer palestra ou leitura. Realiza-se o lanche, e das 16,30 às 18 horas, novo período de repouso, servindo-se o jantar às 18,30, tocando o "recolher" às 21 horas, e o silêncio às 21,30".

"Existe no Sanatório uma biblioteca exclusiva para os internados. A parte religiosa também

não foi descuidada, estando em término de construção uma capela".

"As sessões cinematográficas e recreativas são realizadas num amplo auditório dotado de todos os requisitos modernos. Está em estudo, pela atual administração, a construção de mais um pavilhão com capacidade para 100 leitos, destinado a receber beneficiários dos segurados, menores de idade, em uma maternidade para gestantes portadoras de tuberculose pulmonar e ainda uma dependência destinada à readaptação ao trabalho de pacientes cujo estado clínico o permita".

TOTAIS DE ASSISTÊNCIA AOS PORTADORES DE TUBERCULOSE PULMONAL EM TODO O BRASIL

Doentes em tratamento com médico tisiologista credenciado especial, ambulatorial e sanatorial: 2.552.

Número de altas por tratamento com : médico tisiologista credenciado especial, ambulatorial e sanatorial: 431

Número de óbitos por : método tisiologista credenciado especial ambulatorial e sanatorial: 84.

Número de leitos de que dispõe o I.P.A.S.E.: 428

Intervenções cirúrgicas realizadas: 296.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO IX

I PARTE

FORMAS DE GOVERNO

A relação existente entre o Executivo — com suas divisões e departamentos — e a Assembléia Representativa, constitui um dos maiores problemas dos governos democráticos. Para apreciar e compreender as dificuldades que a organização do executivo e do legislativo envolve em suas relações, é preciso descrever, em detalhe, os aspectos essenciais das duas principais formas de governo representativo e democrático. Uma delas, a parlamentar, tem seu exemplo na Inglaterra, no Canadá na Austrália; a outra, a presidencial, é encontrada nos Estados Unidos e nos países sul-americanos. Cada uma dessas formas obedece a outros princípios que só podem ser claramente entendidos por meio de comparações. Como acontece nos países democráticos, a tendência que se manifesta é para o parlamentarismo, motivo por que é conveniente apresentar primeiro os aspectos e princípios deste. Desse modo, colocaremos ao alcance da compreensão de todos o sistema presidencial dos Estados Unidos, explicando, também, certas modificações recentes nêlo operadas. O governo parlamentar é o precursor e prototipo de que resultaram outras formas de governo democrático.

O SISTEMA PARLAMENTAR NA INGLATERRA

O Governo parlamentar teve sua origem na Inglaterra em consequência de uma longa disputa entre o rei e os representantes da nobreza. Esses, cujas figuras de maior projeção tinham assento na Câmara dos Lords enquanto os de menos prestígio faziam parte da Câmara das Comunas (dos Comuns) como defensores dos direitos do povo, estabeleceram um eficiente controle sobre o uso das prerrogativas reais. Sob a liderança de certos ministros prestigiosos, apoiados pela nação, conseguiram que os direitos do monarca fossem aos poucos reduzidos, aumentando-se conseqüentemente a participação do povo no governo. Daí surgir o sistema parlamentar ou de gabinete. Na

Inglaterra essa forma de governo está condicionada pelo costume, pelas convenções e entendimentos que formam o que se chama *constituição britânica* e que não está consubstanciada num documento escrito (1). Esta constituição nada mais é do que o nome que se dá ao conjunto de atos, costumes e convenções que orientam no correr dos tempos, os vários órgãos do governo. Em teoria, o governo da Inglaterra é constituído pelo Rei, pela Câmara dos Lords e pela dos Comuns (Comunas), não tendo força de lei os atos oficiais a não ser que todos esses agentes do poder os sancionem. Faz exceção a essa regra a lei de meios e outros atos que podem adquirir força de lei pelo simples fato de serem votados em três sessões consecutivas da Câmara Baixa. O Rei, no caso, não exerce o seu direito de veto e só participa de modo indireto dos trabalhos legislativos dando o seu parecer e o seu conselho antes das leis serem aprovadas pelas duas Câmaras. As práticas e as tradições que se tornaram conhecidas no processo de governo parlamentar serão, pois, aqui resumidas.

COOPERAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO COM O EXECUTIVO

O gabinete é o órgão supremo de governo e dirige os negócios da Coroa, da Câmara dos Lords e da Câmara dos Comuns. O Primeiro Ministro é o chefe executivo de fato. Todos os atos do Rei devem ser subscritos por um Ministro que é por eles responsável. A responsabilidade final cabe, porém, ao Primeiro Ministro e ao Gabinete. Os membros deste, como titulares das pastas ministeriais, desempenham importantes funções. Para esse fim, devem ter assento no Parlamento, cumprindo-lhes os seguintes deveres:

1 — Dirigir um dos grandes ministérios do governo como autoridade executiva e administrativa.

2 — Participar dos trabalhos legislativos com a preparação dos projetos de lei,

(1) Vide, para melhor esclarecimento sobre assuntos do direito constitucional inglês, *English Government and Politics*, de Frederic Austin Ogg (The Macmillan Company, 1929) Caps. I e II.

defendendo-os perante o Gabinete e o Parlamento e orientar a legislação sobre assuntos que interessam a sua pasta.

3 — Como conselheiros privados da Coroa, cooperar na formulação da política pública nacional e como membros do Gabinete, apoiar o governo.

Tôdas essas atribuições são desempenhadas sob a orientação direta da Câmara dos Comuns. “É um axioma fundamental da moderna Constituição Britânica”, disse Gladstone, “que a Câmara dos Comuns represente o mais importante dos poderes do Estado”.

O GABINETE COMO ÓRGÃO DE DIREÇÃO, REPRESENTANDO O PARTIDO MAJORITÁRIO

O Primeiro Ministro e o Gabinete lideram o partido majoritário e, com o correr dos tempos governam de acordo com os princípios defendidos pelo respectivo partido. A minoria é denominada *oposição*. Todos os atos do governo são considerados atos de um partido que é responsável perante a Câmara Baixa que por sua vez, é responsável perante o eleitorado. Enquanto a maioria fizer jus a confiança dos que a apoiam, pode o Gabinete e o Primeiro Ministro permanecer no poder. A recusa de um voto de confiança pode provocar a dissolução do Parlamento, caso esse em que o Gabinete pode resignar, entregar o governo aos oposicionistas ou pedir a dissolução e a eleição geral a fim de determinar se a nação apoia ou não o Gabinete. O partido que obtiver o apoio do povo assumirá então o governo.

Na Inglaterra, a Câmara Baixa detém a supremacia, exercendo o Gabinete as funções de comissão executiva com os poderes legislativo e executivo concentrados nas mãos do Parlamento e do Primeiro Ministro. A organização e o processo de ação da Câmara dos Comuns — o órgão legislativo mais antigo e mais importante do regime inglês — diferem substancialmente dos da maioria das assembleias do mundo. A câmara conduz seus trabalhos cuja maior parte é orientada pelo Gabinete, motivo por que ela não se divide em subcomissões parlamentares como acontece comumente na maioria dos legislativos. Existem algumas comissões, como a de seleção de autoridades e escolha dos membros de comissões e as que tratam dos projetos de leis de interesse local das comunas. A maior parte, porém, dos projetos de lei e dos assuntos de que trata a câmara, são apreciados e discutidos por todo o plenário do que resulta o fato dos negócios públicos serem conduzidos, em sua grande maioria, sob a direção do Gabinete cujos membros tem assento naquela casa.

Os trabalhos da Câmara dos Comuns são bastante facilitados com a distinção feita entre as leis de interesse público geral e as de interesse local das comunas, motivo porque há certas diferenças de métodos de ação para umas e outras.

As leis de interesse estritamente administrativo e as que afetam às questões particulares são aparentemente aprovadas pelos mesmos métodos; algumas restrições dificultam porém o andamento dos projetos de leis ditas privadas, subordinando sua discussão àquela que se trava em torno dos projetos de leis ditas *públicas*. As restrições mais importantes são as de que esses projetos de lei devem resultar de petições e que devem ser apresentados à câmara antes da abertura da sessão (período de atividade do legislativo). A marcha dos projetos é determinada por regulamentações severas, exigindo-se pagamento de taxa aos que os propõem e aos que os combatem. As leis mais importantes da natureza das que são chamadas *leis públicas* são da iniciativa dos Ministérios, estando também exclusivamente a seu cargo quanto à iniciativa. Os membros do Parlamento podem apresentar projetos de leis *públicas* à Câmara, desde que o Gabinete lhe tenha dado oportunidade para isso. Com o tempo escasso de que dispõem, não tem, no entanto, oportunidade para defenderem as medidas de iniciativa pessoal e de interesse local.

O controle exercido pela Câmara sobre o Gabinete se processa sob a forma de pedido de informações, de críticas e, ocasionalmente, de um voto de censura. Geralmente o Gabinete conduz as atividades legislativas e executivas do Império Britânico, sujeito à votação dos membros da Câmara dos Comuns que expõe ao povo as graves questões de interesse público envolvidas nos trabalhos legislativos e administrativos.

O GABINETE AGE EM NOME DO REI

Nada no governo inglês é mais difícil de ser compreendida pelo povo americano do que o papel da Coroa. Muito embora o governo vai se tornando cada vez mais democrático, atendendo cada vez mais a vontade do povo, tem aumentado a estima popular pela monarquia. Há certos fatores que condicionam o poder e a posição do Rei da Inglaterra. Em primeiro lugar, a nação segue a velha tese (formulada na época em que o Rei era o governante de fato) de que o Rei não erra. Para sustentar e pôr em prática tal teoria num governo que é cada vez mais democrático, foi preciso atribuir ao Primeiro Ministro a responsabilidade por todos os atos oficiais. O resultado é que o Rei da Inglaterra não pode nomear ninguém ou assinar um decreto executivo, participando de qualquer ato de governo ou do poder de sanção de um Primeiro Ministro que, desse modo, passa a ser o responsável pelo ato, tornando responsável pelo mesmo os seus colaboradores, o Gabinete e também a Câmara dos Comuns.

O nome do Rei não é citado nas controvérsias públicas. Ele é um chefe executivo que está acima dos partidos. Dentro dos partidos surgem casos que exigem a intervenção real que se pro-

cessa por meio de conselho e parecer. Considera-se função do Rei aconselhar e advertir. É um mistério o papel que o Rei da Inglaterra desempenha nesse processo por que de maneira nenhuma pode ser publicamente discutido o seu poder e a sua influência. Não há dúvida que ele desempenha, silenciosa e oportunamente, nos negócios públicos, um papel muito mais importante do que aquele que as informações de que dispomos nos permitirá definir. Embora em teoria esteja entre as prerrogativas da Coroa o direito de participar dos trabalhos legislativos, de assinar decretos que tenham força de lei, de nomear um número considerável de altos funcionários e dignitários, de desempenhar o papel de chefe da Igreja, do Exército e da Marinha, de representar o império em todas as suas relações internacionais e em todos os seus contatos com as potências estrangeiras, de declarar a guerra e concluir tratados", nenhum desses atos pode ser praticado, a não ser por intermédio do Primeiro Ministro que assume assim, inteira responsabilidade em seu próprio nome e no de seus pares, assim como no do governo em geral.

O papel mais importante representado pela Coroa é o de instituição que simboliza a unidade do Império Britânico e que é, ao mesmo tempo, objeto de veneração patriótica. Todos os atos oficiais são, no entanto, praticados em nome de Sua Majestade e por força de sua autoridade. A dedicação ao Rei, atitude que consubstancia a unidade essencial e os propósitos do governo, constitui relevante característica, não só da opinião pública britânica como, também, das colônias, domínios e protetorados. A realeza é o traço de união entre as diferentes partes do Império. São leais a ela os canadenses e australianos, por exemplo. Os primeiros não só apoiam o Rei Inglês como tratam com a máxima deferência e respeito o seu representante, o Governador Geral do Canadá. Apesar das limitações a que está sujeita, a Coroa ocupa um lugar de destaque no sistema de governo de gabinete da Grã-Bretanha. O rei da Inglaterra não é, como tantas pessoas imaginam, um simples "titulado" mas, sim, um símbolo da unidade, da estabilidade e da perpetuação das tradições num país cujas instituições estão aos poucos se transformando para dar lugar à maior e mais autêntica democracia de nosso tempo.

O poder executivo na Inglaterra é representado pelos órgãos tradicionais conhecidos pelos nomes de Conselho Privado, Ministério e Gabinete. Constituído pelas pessoas nomeadas pela Coroa, o Conselho Privado é a entidade executiva central que nomeia todos os membros do gabinete. Como órgão de governo, porém, ele só desempenha um reduzido número de funções e quase não participa das atividades executivas típicas de governo. Este é chefiado por um Primeiro Ministro e é constituído pelos titulares de todas as pastas ou ministérios e pelo gabinete que se compõe dos membros da equipe administrativa, membros esses que são convocados para as

conferências com o Primeiro Ministro e que gozam do direito de se manifestarem sobre todas as questões de política pública.

No regime parlamentar, o legislativo e o executivo devem estar intimamente ligados, sendo, também, necessário nesse regime que o judiciário exerça o seu poder sob a égide dessa unidade de força que resulta da aliança íntima entre o legislativo e o executivo. Na Inglaterra, o judiciário não tem competência para julgar os atos do legislativo. Somente nas colônias autônomas é que os respectivos judiciários dispõem de uma certa dose de autoridade para apreciar os atos das assembleias. Os tribunais ingleses, em geral, são apenas instrumentos por cujo intermédio se cumpre ou se faz cumprir a vontade do legislativo e do executivo. São, pois, subordinados aos outros poderes do governo. Seria, porém, um erro pensar que os tribunais não ocupam um lugar importante no sistema de governo da Inglaterra. Cabe-lhes, na verdade, defender as liberdades do indivíduo evitando que ele sofra interferências indebitas cabendo-lhes, outrossim orientar todos os atos oficiais segundo as normas jurídicas. O judiciário britânico exerce por isso um poder limitador e uma influência orientadora por excelência muito embora possa ser anulada essa influência pelo legislativo.

GOVÊRO DE GABINETE COMPARADO COM GOVÊRO PRESIDENCIAL

Antigamente os cientistas políticos estavam sempre dispostos a criticar a teoria e a fórmula americana de separação de poderes entre a federação e os estados defendendo ao mesmo tempo, o sistema parlamentar ou de gabinete. Walter Bagehot, Sir Henry Maine, Woodrow Wilson e Frank Goodnow e muitos outros demonstraram as vantagens do parlamentarismo em comparação com o presidencialismo em vigor nos Estados Unidos (3). Wilson manifestou a opinião de uma importante corrente, dizendo: "o governo federal, como é atualmente organizado, não possui força porque seus poderes estão divididos; não age prontamente porque suas autoridades são numerosas; falta-lhe elasticidade porque seus processos de ação são indiretos; é deficiente porque nele não há definição de responsabilidade e, também, porque seus atos não visam a um objetivo certo" (4).

Em determinada época, o sistema americano foi, desvantajosamente, comparado com o francês, no qual os poderes de governo estão divididos em dois apenas — o de formulação da política pública ou político e o de execução ou cumprimento

(2) As páginas que seguem representam trechos retirados de um artigo de Charles Grove Haines intitulado *Ministerial Responsibility Versus the Separation of Powers*, publicado em *American Political Science Review*, número de maio de 1922.

(3) Relativamente aos poderes e responsabilidades do Presidente da República, consulte-se uma das obras mais evidentes sobre o governo americano.

(4) *Congressional Government*, de Woodrow Wilson (Houghton Mifflin Company, 1925, pag. 318).

dessa política ou *administração* (5). Em outra ocasião, o sistema tripartite de separação de poderes chegou a ser acusado de responsável pela maioria dos vícios e males da política americana (6). A teoria de separação de poderes sofre, às vezes, sérios ataques devido à necessidade de adoção de certas medidas de freios e contrapesos e também porque ela leva as autoridades executivas e legislativas a adotarem uma certa atitude passiva ou de inação (7). Não raro os estadistas objetivos, os professores de administração e outros interessados pelos negócios públicos recomendam ou advogam a adoção do sistema de gabinete, tanto no setor federal como estadual na América.

Muito embora a falta de uma ligação direta entre o legislativo e o executivo no governo federal redundasse num enfraquecimento ou incongruência de tal ordem que muitos homens públicos acabaram pedindo urgência para a realização de importantes reformas da organização política vigente, e muito embora esse enfraquecimento e incongruência fossem, pelo menos em parte, responsáveis pelo fato de não ser o governo federal americano capaz de resolver, eficientemente, os problemas da paz e da reconstrução, os acontecimentos, nos últimos anos, contribuíram de certa forma para atenuar a oposição ao sistema de separação de poderes e para refrear o entusiasmo dos defensores do parlamentarismo. Dizia-se francamente então, que mesmo antes da Primeira Guerra Mundial o governo parlamentar na Europa foi um fracasso, tornando-se necessária, pois, uma reforma de certo modo radical. "O Gabinete", disse Lord Landsdowne, "transformou-se num órgão pouco flexível... Se apenas algumas pessoas nêlo tomam parte, deixa êle de ser representativo. Se muitas tem nêlo o assento, seus trabalhos passam a ser prolixos ou intermináveis, sendo de todos conhecidos o fato de que motivos dessa natureza é que dão margem às transações que se fazem em tôrno de grande número de importantes planos e atividades governamentais, transações essas que se processam no seio do gabinete, mas que são feitas por uma espécie de gabinete *extra-oficial* que opera dentro dêle" (8).

Basta uma simples observação para ver-se que a fraqueza dos governos parlamentares, evidenciada mesmo antes de 1914, muito se acentuou, acarretando o malôgro quase completo dêsse sistema durante o conflito que se seguiu. O progresso do *gabinete extra-oficial*, do gabinete que se esconde atrás das cortinas assim como a formação dos chamados *gabinetes imperiais*, puzeram têrmo a quase tudo o que restava do antigo

sistema ainda em vigor nos últimos anos da Primeira Grande Guerra. Tendo, pois, em vista essa experiência, passaram os britânicos a levãr a sério a questão de ser ou não aconselhável, no caso da restauração do velho sistema de gabinete, dispor-se em lei que, em tempo de guerra, o parlamentarismo deveria ceder o seu lugar a uma espécie de governo ditatorial mais ou menos modelado à feição do sistema presidencial vigente nos Estados Unidos (9). Também noutros sentidos examinaram os ingleses alguns projetos de reforma ou transformação do seu governo parlamentar, de modo a quase equipararem sua maquinaria governamental à da América do Norte (10).

Sabe-se muito bem que o governo de gabinete não foi muito bem sucedido na França, tendo-lhe feito severas críticas alguns autores franceses. Estas tiveram, porém, um sabor puramente acadêmico até que as medidas de guerra e as de reconstrução realçaram de novo os defeitos do regime. Em face dessa experiência e tendo em vista as tendências políticas que já se manifestavam antes de 1914, alguns franceses opinaram a favor de duas propostas de implantação na França de um sistema de organização política de certo modo idêntica a dos Estados Unidos. A primeira dessas duas propostas, defendida pelo Presidente Millerand, era a de que a vontade do povo, "manifestada através de seus representantes, necessita de um executivo livre, sob a fiscalização do Parlamento, para que possa ser cumprida e respeitada." Era intenção manifesta de Millerand, participar, por sua própria iniciativa, dos negócios diplomáticos e exteriores do país e exercer, em outros setores, "uma autoridade executiva independente", intenção essa que, se realizada, mudaria o regime de governo da França, transformando-o em presidencial. Os presidentes que o sucederam, porém, não puderam, ou, talvez, não quiseram levar avante seu projeto. Todavia, muitos franceses ainda pensam que um Presidente investido dos necessários poderes estaria perfeitamente capacitado para assegurar a estabilidade da administração e a continuidade dos serviços administrativos.

Outra proposta, contida, aliás, na mensagem que o Presidente Millerand enviou ao Parlamento, era a de criação de um judiciário soberano e competente para rever as leis. Esse judiciário seria idêntico ao americano. Os que apoiaram essa proposta faziam, na época, parte do governo, motivo porque muita gente pensou que seria uma simples questão de tempo a reforma do judiciário francês, reforma essa que se efetuariã por meio de emendas à constituição ou de simples interpretação de seus dispositivos e que, com base na primitiva declaração de direitos, as côrtes passa-

(5) *Politics and Administration*, de Frank J. Goodnow (The Macmillan Company, 1900).

(6) *The Cost of the National Government*, de Henry J. Ford (Columbia University Press, 1910, Cap. VI).

(7) *The Constitution and Public Opinion*, de Frederic C. Howe (*Proceedings da Academy of Political Science*, outubro, 1914, pág. 7).

(8) *The Machinery of Government*, de J. A. R. Marrio (*Nineteenth Century*, de junho, 1920, vol. XXXVIII, pág. 1086).

(9) *Comparison between Cabinet and Presidential Government*, de A. V. Dicey (*Nineteenth Century*, janeiro, 1919, vol. XXXVIII, pág. 85).

(10) Relatório do *Machinery of Government Committee*, presidido por Lord Haldane (1918).

riam a fazer a revisão das leis (11). Certos constitucionalistas como Hauriou, insistiram, porém, em que as medidas necessárias ao reconhecimento da soberania do judiciário já teriam sido tomadas com as sentenças proferidas pelos tribunais franceses. Com um executivo livre e um judiciário forte, modelados ambos pelo sistema americano, o governo francês não mais será, realmente, do tipo parlamentar.

DIFERENTES TEORIAS DE SEPARAÇÃO DE PODERES

O princípio de separação de poderes deu origem a três correntes de opinião e a três maneiras de interpretação que, por sua vez, acarretaram três diferentes normas e métodos de ação: a teoria francesa, a inglesa e a americana.

Muito embora o governo da França sofresse, no século dezoito, as influências da teoria de separação de poderes e, particularmente, da formulada por Montesquieu, a interpretação das velhas teses sobre o assunto deu margem a que surgisse a idéia de que o judiciário não deveria intervir no exercício do poder legislador, não podendo as cortes, por conseguinte, ter competência para suspender a execução das leis. Por esse motivo, negaram os franceses ao judiciário o direito e a atribuição de pronunciar-se sobre a constitucionalidade das leis, baseados no argumento de que esse direito e essa atribuição importariam num verdadeiro atentado às liberdades do legislativo e do executivo. Sob a égide da constituição em vigor, a França continua a adotar esse ponto de vista a respeito do judiciário e a viver sob o regime de gabinete, motivo por que no país o legislativo detém a supremacia no plano governamental. Devido, porém, ao fato de ser o sistema francês baseado no direito civil romano e, também, porque o povo da França está acostumado com os métodos e processos por cujo intermédio suas autoridades executivas e administrativas desempenham um papel mais importante do que o desempenhado, comumente, por essas autoridades nos países de língua inglesa no processo de elaboração e execução das leis, o seu legislativo sofre maiores limitações no respectivo campo de ação, ampliando, conseqüentemente, o executivo a sua competência. De fato, em todos os países que tomaram por base de organização governamental o direito civil romano, as autoridades executivas e administrativas participam mais ativamente do processo de determinação das diretrizes políticas do Estado do que os ingleses e americanos, por exemplo, tendo na verdade quase inteira liberdade de iniciativa na formulação dos projetos de lei e na fixação dos detalhes da administração. Muito embora o legislativo, de acordo com os princípios de governo parlamentar, seja soberano na França,

essa soberania é mais limitada do que nos países de língua inglesa.

Nunca houve na Inglaterra uma divisão de poderes muito precisa como a alvitada por Montesquieu. Desde que se implantou o sistema parlamentar, passando o legislativo a ocupar uma posição de verdadeira supremacia, na qual se salienta a Câmara dos Comuns, conjugaram-se a tal ponto as atividades legislativas e administrativas que não foi possível realizar, no governo inglês, uma separação de fato entre as funções do Estado. Os tribunais, na Inglaterra, ainda que, em última análise, se limitem a interpretar e aplicar a lei, ocupam, sob o regime conhecido por *império da lei*, uma situação de semi-independência. Tem o privilégio — a não ser que este lhe seja, especificadamente negado por atos expressos do Parlamento — de restringir, limitar e, em certas circunstâncias, anular os atos das autoridades executivas. Os tribunais ingleses, porém, não quizeram, baseados nessa prerrogativa, permitir que a Coroa ignorasse certos preceitos consagrados do direito internacional ou confiscasse, para fins públicos, as propriedades particulares sem pagar pelas mesmas a necessária indenização, a não ser que o Parlamento autorizasse, especificadamente, a prática de tais atos (12). Muito embora esses tribunais não desfrutem o privilégio de anular as leis, podem, por meio de interpretação, exercer o controle sobre a aplicação dos vários preceitos do direito na Inglaterra. Isto não afeta, porém, o princípio geral de que esse país vive sob um regime em que o legislativo detém a supremacia (13), estando investido o Gabinete e a pessoa do Primeiro Ministro de poderes legislativo e executivo. O sistema britânico é o de governo de um pequeno grupo — comissão executiva — sob um regime de responsabilidade direta e de constante pressão da opinião pública.

O sistema inglês de governo de gabinete, modificado, em certos casos, por influência da França, foi adotado em vários países da Europa e de outros continentes. É, atualmente, o sistema de governo do Canadá, da Austrália, da África do Sul, da Bélgica, da França, da Holanda e da Noruega, tendo sido parcialmente implantado na Dinamarca e na Suécia e também previsto de uma ou de outra forma, nas constituições de outros países da Europa, depois de 1918. Essas constituições dispõem, de uma maneira geral, sobre a existência de um presidente e de um primeiro ministro, exercendo, cada um deles, poderes próprios e independentes, sendo os ministros responsáveis pelos atos políticos do presidente. Da mesma maneira que no sistema parlamentar, eles têm o direito de tomar parte nas sessões do legislativo, de apresentar projetos e de discutir ali as medidas

(11) Vide *Le Gouvernement des Juges et la Lutte contre la Législation Sociale aux Etats-Unis — L'expérience Américaine du Contrôle Judiciaire de la Constitutionnalité des Lois*, de Edourd Lambert (Paris, 1921).

(12) *The Zamora* (1916) 2 App. Cos. 77, e *Athorney-General X de Keyser's Hotel* (1920) App. Cos. 501.

(13) Vide Cap. XV, para melhor esclarecimento a respeito da distinção entre a supremacia do legislativo e a do judiciário.

propostas, e, se forem membros da câmara, podem, também, votar. Eles elaboram o orçamento, cabendo-lhes, também, a iniciativa na apresentação dos projetos de importantes leis. Pela Constituição alemã de Weimar, por exemplo, o executivo era um agente independente no processo de elaboração das leis (legislativo) e no de administração, no que se assemelhava o governo alemão aos do tipo presidencial como o dos Estados Unidos. Fatos subseqüentes mostraram, porém, como, apesar das constituições escritas, se podia implantar, facilmente, a ditadura, como aconteceu na Itália, na Hungria, na Alemanha e em outros países da Europa.

A teoria de separação de poderes que foi posta em prática nos Estados Unidos, pressupõe a existência de três setores mais ou menos autônomos de governo. Cada um desses setores (poderes de governo) estão, dentro das respectivas esferas, fora do alcance do controle dos outros dois. Todos três possuem, em tese, direitos discricionários, privilégios e prerrogativas. Desde que a competência e os deveres do legislativo e do executivo são, geralmente, mais precisamente definidos e desde que cabe ao judiciário (como é praxe no sistema americano) definir os limites do campo de ação dessas autoridades, passa esse último poder a ser o guardião das liberdades e privilégios dos cidadãos quando as respectivas competências, previstas em síntese na lei fundamental, são ultrapassadas ou exorbitadas. O princípio americano de separação de poderes evitou a fusão do legislativo com o executivo, o que é característico da maioria dos governos europeus.

Uma flagrante diferença entre o sistema americano, de um lado, e o inglês e francês, de outro, vem do fato de que, sob o regime de gabinete, o Primeiro Ministro e os demais membros do Gabinete podem ser membros do legislativo. Quer o sejam, quer não, eles têm, porém, o privilégio de participar das atividades da assembléia. Espera-se, realmente, que os ministros tenham a iniciativa dos projetos de leis que afetem os respectivos ministérios; que pleitem, junto ao legislativo, as medidas que considerem necessárias e que as defendam quando estiverem em discussão. A teoria toda especial adotada nos Estados Unidos impede que esse sistema vigore no país, com a consequência de que, exceto por ocasião da leitura da mensagem anual que o Presidente envia ao Congresso, ele e seus auxiliares imediatos, os secretários de Estado, não podem tomar parte nas sessões do órgão e só podem entender-se com os representantes do povo de uma maneira indireta, depondo nas comissões parlamentares, fornecendo-lhes informações, procurando influenciar os legisladores por meio da imprensa, do oferecimento de emprego aos seus protegidos e por outros processos indiretos. É a mesma a norma seguida nos governos estaduais. No sistema americano, a falta de unidade de ação e de execução contribui para que passe despercebido o processo de ação do governo, tornando indiretas e dissimuladas as linhas de

responsabilidade. O contraste entre os sistemas parlamentar e presidencial foi muito bem caracterizado da seguinte maneira pelo Professor Dicey (14).

O Presidente é o verdadeiro chefe executivo americano, mas seus poderes são limitados em virtude de ser eleito por um período de apenas quatro anos; por não ser, por força da tradição, reelegível por mais de uma vez (+); pela alta dose de poder que é reservada a cada um dos Estados da União; por não ter o direito de dissolver o Congresso; por não possuir nenhuma autoridade legislativa (15) a não ser a de vetar qualquer lei, caso a medida seja apoiada por mais de um terço do número total de parlamentares de ambas as casas do Congresso. O governo de gabinete, por outro lado, significa, no fundo, (como é praticado na Inglaterra), a fusão dos poderes executivo e legislativo, tendo o gabinete autoridade para dissolver o Parlamento que o elege e apóia. Um gabinete, em suma, apoiado pela Câmara dos Comuns e, possivelmente, também pelo eleitorado, tem a mesma autoridade que qualquer governo pode ter. É, porém, uma espécie de governo que nunca pode estar seguro de sua permanência no poder, a menos que conte com o apoio da Câmara dos Comuns e, nas atuais circunstâncias, qualquer gabinete que tenha perdido definitivamente o apoio dos eleitores não pode ter muita esperança de continuar governando.

Vale notar que o familiar plano de compartimentos estanques (unidades independentes) que é produto da separação de poderes, não foi previsto nas primeiras constituições estaduais que conferiram aos legislativos uma posição dominante, enquanto o executivo e o judiciário ficavam em situação inferior. A teoria não foi, também, posta em prática no plano geral de governo da União, cujos poderes se entrosam em todos os sentidos. Por não considerar a constituição de modo definida, essa separação de poderes, deixou o caminho aberto, conforme pensava Washington, para consultar-se, livremente, a esse respeito, o Senado como se este fôsse um conselho executivo. Podia-se, também, ficar à vontade para pedir o parecer dos magistrados antes da formulação das diretrizes políticas do Estado. Foi ele, porém, contrariado em todas as tentativas, devido à curiosa noção de privilégios e prerrogativas defendidos pelos legisladores e juizes, sendo, pois, obrigado a aceitar uma tese de separação muito diferente daquela que ele pensava que a constituição estabelecia. As primeiras constituições estaduais, também, não dispuseram, explicitamente, sobre a existência de um judiciário independente e nem le-

(14) Vide, a propósito, "Cabinet or President: A Comparison, de A. V. Dicey (Nineteenth Century, volume XXXV, pág. 30).

(+) tradição quebrada pelo Presidente Franklin Roosevelt que foi eleito quatro vezes seguidas, isto é, para quatro períodos sucessivos.

(15) *Constitutional Government in the United States*, de Woodrow Wilson (Columbia University Press, 1911, pág. 66).

vantaram obstáculos à livre consulta das autoridades executivas aos órgãos legislativos. Não foram, pois, as constituições e leis do século décimo oitavo que estabeleceram, originariamente, um sistema tripartite que dificulta, extremamente, a cooperação mas, sim, os conceitos bastante peculiares de independência, particularmente sustentados pelos que ocupavam postos no legislativo e no judiciário.

O sistema presidencial — como o dos Estados Unidos — é o adotado, com algumas variações, em outros países americanos. Nesses, os executivos possuem maior autoridade do que os daqueles que vivem sob o regime parlamentar. Nos Estados em que as constituições procuram definir a responsabilidade do parlamento, as disposições a respeito não são levadas em conta na prática.

O sistema suíço é um meio termo entre o de gabinete e o presidencial, porque nêle a autoridade executiva é exercida por um conselho eleito pela assembléia federal, conselho êste que deve agir por intermédio da assembléia e de acôrdo com ela, sendo porém eleito para um período determinado de exercício, não estando, por outro lado, sujeito a cair por força de um voto de desconfiança do legislativo. Os membros do conselho

federal são, em geral, membros de uma das câmaras e as relações entre os conselheiros e o legislativo são muito íntimas. Como acontece em outros países da Europa, os conselheiros suíços no desempenho de seu papel de Secretários de Estado, têm o direito de iniciativa na elaboração dos projetos de leis e na apresentação de propostas de medidas que devem ser aprovadas ou tomadas pelas casas do legislativo.

A questão da separação dos poderes governamentais e da respectiva distribuição continua sendo, porém, um dos problemas mais importantes da moderna ciência política. Alguns países estão caminhando no sentido de adotar uma forma qualquer de govêrno parlamentar, muito embora outros estejam dispostos, em parte pelo menos, a aceitar certas características do sistema presidencialista americano. Cada um dos sistemas parece ter uma ou outra vantagem que chama a atenção dos defensores do oposto. Vale a pena considerar, pois, alguns dos problemas que surgem em relação com a distribuição dos poderes e examinar, sucintamente, seus efeitos sôbre a organização e a administração dos governos modernos.

(continua)

ILHA UNIVERSITÁRIA

LUIZ HILDEBRANDO DE B. HORTA BARBOZA
(Chefe do Escritório Técnico)

Considerações gerais

Nos últimos decênios acentua-se, no Brasil, a tendência do ensino superior a reorganizar-se sob a forma de "universidades", abandonando-se, assim, a tradição de escolas e faculdades isoladas.

A criação legal de universidades em várias cidades do país, aliada à péssima situação material da quase totalidade dos edifícios outrora adaptados para as escolas, faculdades e institutos então isolados e, ainda, o rápido aumento das matrículas, sob a crescente pressão dos candidatos, impôs o problema da construção imediata de Cidades Universitárias, tanto no Distrito Federal, como em Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

O moderno ensino técnico-científico criou condições e exigências desconhecidas na antiguidade. Laboratórios de todos os tipos e especialidades preponderam sobre as salas de aulas teóricas ou de simples exposição verbal. Já se foi o tempo em que o ensino dependia apenas da eloquência e da retórica. Na modernidade, cada vez mais, gira e gravita ele em torno dos laboratórios e das instalações de pesquisa, os quais exigem muito mais do que a sombra de árvores, tantas vezes aventada pelos que desconhecem a importância do ambiente material.

Circunstâncias históricas fizeram com que o ensino superior se desenvolvesse de modo fragmentário, dentro de um espírito individualista em que o isolamento geral afeta profundamente a eficácia e a fecundidade dos esforços quer dos professores quer dos alunos.

Reagindo contra essa tradição, orienta o Governo as novas construções no sentido da unificação em conjuntos universitários de todos os setores de ensino e pesquisa, de modo a que haja entre eles íntima comunhão e interpenetração necessárias à formação do espírito universitário.

E' de todos conhecido o desinteresse revelado pelo governo colonial pela criação e desenvolvimento do ensino no Brasil. Enquanto que em 1551 se fundava a Universidade peruana de São Marcos de Lima, bem como a de México e, em 1613, a de Córdoba, na Argentina, em nossa terra nada era feito. A expulsão dos Jesuítas, no século XVIII, terá em parte, concorrido para isso, porquanto, na época, eram eles os pioneiros do ensino em todos os países de formação católica.

A vinda da corte portuguesa para o Brasil em 1808, em consequência das guerras napoleônicas, veio dar grande impulso ao ensino, que se havia mantido quase nulo durante os séculos anteriores.

A formação das universidades, propriamente ditas, porém, é focalizada oficialmente, pela primeira vez, em breve referência contida no Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915, devido a Carlos Maximiliano. A 7 de setembro de 1920, pelo Decreto n.º 14.343, na presidência de Epitácio Pessoa, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro. Em 1927 é instituída a Universidade Autônoma de Belo Horizonte.

A atual Universidade do Brasil surgiu com a Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, e sua autonomia foi concedida pelo Decreto-lei n.º 8.393, de 17 de dezembro de 1945.

Histórico das localizações estudadas

O rápido crescimento das matrículas nas diversas unidades da atual Universidade do Brasil, bem como o desenvolvimento dos seus laboratórios e instalações especializadas para o ensino técnico e experimental, acarretaram desde 1920, uma situação verdadeiramente crítica, quanto ao espaço disponível, nos já velhos e insuficientes edifícios adaptados e readaptados várias vezes tendo em vista atividades para as quais não haviam sido construídos.

Esparsos por todos os cantos da cidade, os estabelecimentos de ensino superior que vieram a integrar a Universidade do Brasil, em razão das peculiaridades que acompanharam a criação de cada qual, não atendem, de há muito, às mais rudimentares exigências da técnica das construções destinadas ao ensino.

A Escola N. de Engenharia, por exemplo, situada no tradicional Largo de São Francisco, ficou, pela posição central que ocupa, num dos locais de maior aglomeração de edifícios, sem qualquer possibilidade de ampliação. A Faculdade N. de Medicina, nascida como anexo da Santa Casa de Misericórdia, foi forçada, pelas circunstâncias, a disseminar os seus departamentos por vários pontos do Distrito Federal, ficando o seu estabelecimento principal na Praia Vermelha, inteiramente afastado dos demais serviços e dos bairros mais populosos, o que tornou o ensino médico, entre nós, um verdadeiro suplício, em razão dos transportes difíceis que, inclusive, absorvem grande parte do tempo dos alunos e professores em viagens múltiplas.

A Faculdade N. de Direito, depois de muitas mudanças, obteve, recentemente, instalações provisórias e aceitáveis, no velho edifício do Senado, devidamente adaptado. A Faculdade de Arquitetura, conjuntamente com a Escola N. de Belas Artes e o Museu N. de Arte, ocupam, na Avenida Rio Branco, um mesmo prédio que apenas comportaria adequadamente o Museu. A Escola Nacional de Química, como as Faculdades N. de Farmácia e de Odontologia não dispõem, a rigor, de dependências, mesmo sofríveis, onde administrar essas importantes modalidades do ensino superior.

Quanto às atividades extracurriculares, às práticas esportivas, às solenidades acadêmicas e a outros fatores essenciais para a formação de um real ambiente escolar e de um autêntico espírito

universitário, — sem os quais a Universidade será somente uma expressão burocrática, — nada existe sistemático e organizado por falta total de edifícios e de instalações apropriadas.

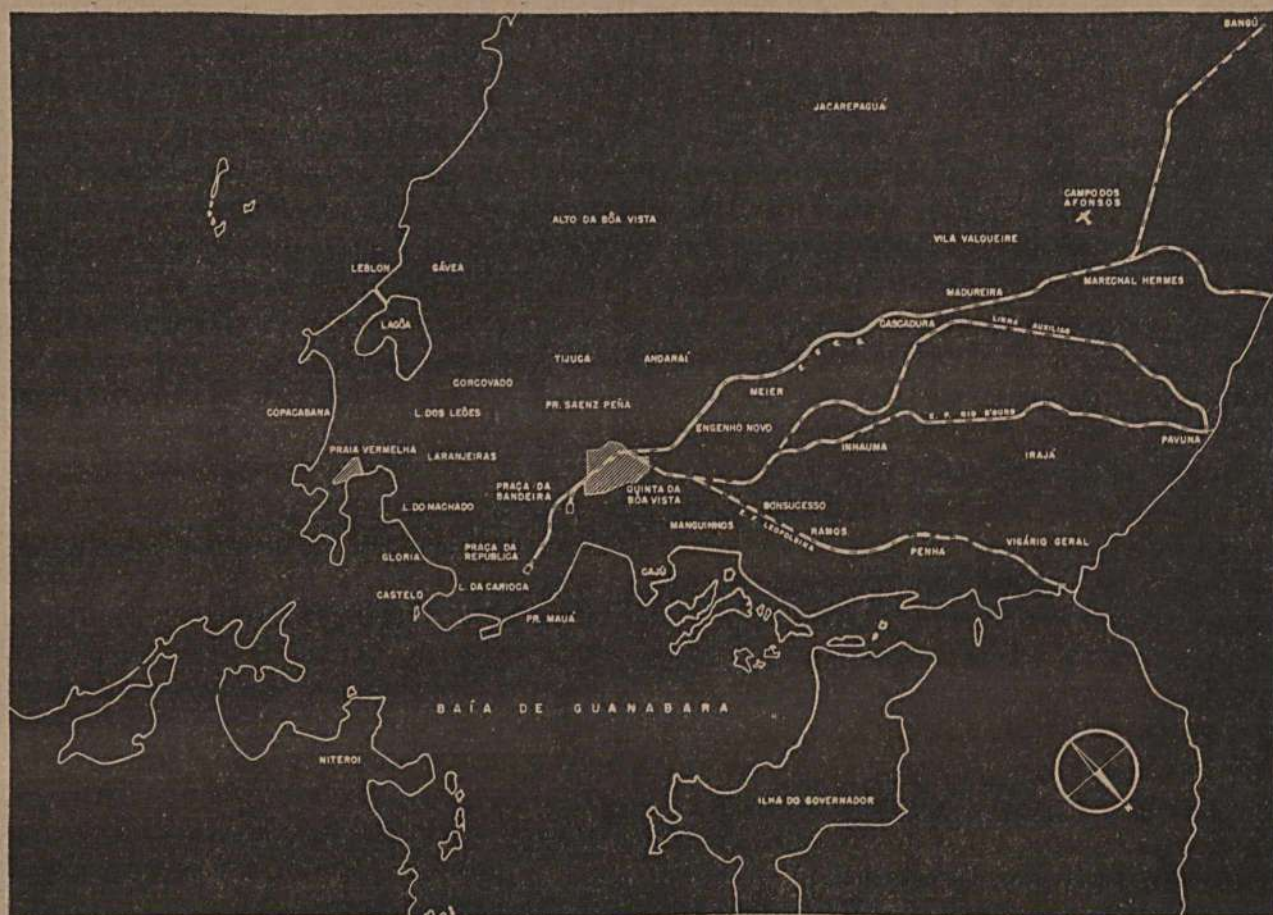
Constituiu, por isso, atitude meritória a do deputado Gustavo Capanema, então titular da pasta da Educação e Saúde, fazendo elaborar, em 1935, um plano de organização da Universidade Nacional que permitisse, simultaneamente, a instalação da Cidade Universitária. E assim, por portaria de 19 de junho daquele mesmo ano, designou, para proceder aos trabalhos preliminares, uma comissão composta dos Srs.: Raul Leitão da Cunha, Juvenil da Rocha Vaz, Filadelfo de Azevedo, Inácio Manuel Azevedo do Amaral, José Carneiro Felipe, Ernesto de Souza Campos, Newton Cavalcanti, Manuel Bergstrom Lourenço Filho, Antônio de Sá Ferreira, José Flexa Pinto Ribeiro, Jônatas Serrano e Edgar Roquete Pinto.

Instalando os trabalhos dessa comissão, em 22 de julho de 1935, declarou o Sr. Ministro que à mesma cabia conceituar a universidade e, em seguida, localizá-la e projetar sua construção.

Nesse sentido, determinou a composição de uma subcomissão que organizaria as bases do plano da universidade de conformidade com as normas estabelecidas em plenário.

A 23 de julho a referida subcomissão articulou-se com o engenheiro Emídio de Moraes Vieira, indicado pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, o qual procedeu aos estudos técnicos sobre os locais inicialmente aceitos para a construção da Cidade Universitária. Tais localizações incidiam, naquela época, em terrenos situados na Praia Vermelha, nas vizinhanças da tradicional Quinta da Boa Vista, no Leblon e na Gávea, tendo o engenheiro Emídio Vieira apresentado relatórios de suas observações e conclusões abrangendo os quatro locais inicialmente admitidos.

Especialmente convidado para emitir parecer sobre a escolha do melhor local para a Cidade Universitária, esteve no Rio, de 13 a 24 de agosto de 1935, o conceituado arquiteto Marcelo Piacentini, da Universidade de Roma. O mestre italiano apresentou um trabalho, sob o título "Relazione sulle varie proposte di località per la nuova città universitaria nazionale in Rio de Janeiro", no qual defende a indicação da Praia Vermelha, em primeiro lugar, e da Quinta da Boa Vista, em seguida.



PRIMEIRAS LOCALIZAÇÕES

A portaria ministerial de 17 de setembro de 1935, além de instituir comissões especializadas de acordo com os diversos ramos do ensino superior, para auxiliar a comissão geral, criou, também, o "Escritório do Plano da Universidade", dotado de uma seção técnica e outra de expediente, cuja direção foi entregue aos Profs. Ernesto de Souza Campos e Azevedo Amaral.

A 30 de setembro de 1936, o arquiteto Lúcio Costa apresentou uma sugestão para se construir a Cidade Universitária sobre a Lagoa Rodrigo de Freitas, independentemente de aterros, assentando-se os edifícios sobre estacas. Esse plano foi rejeitado pelo "Escritório do Plano da Universidade", sob o fundamento de dificuldades técnicas e de alto custo.

A convite do Sr. Ministro da Educação e Saúde, em vista da solicitação dos técnicos que participaram dos trabalhos referentes à localização na Quinta da Boa Vista, veio ao Rio, em julho de 1936, o arquiteto Le Corbusier que, em breve prazo, apresentou um esboço de urbanização da Cidade Universitária e, posteriormente, um memorial acompanhado de desenhos de conjunto e de alguns detalhes. Foi esse material objeto de exame minucioso e de estudo crítico por parte do

"Escritório do Plano da Universidade" que se manifestou pela sua rejeição.

Em março de 1937, aprovou a Comissão Geral o parecer que também recusava o anteprojeto elaborado pela Comissão de Engenheiros e Arquitetos, sob a alegação de que o mesmo não atendia às bases preliminares estabelecidas.

Na conformidade dos estudos até então concluídos pelo professor Marcelo Piacentini e pelos engenheiros Emídio Vieira e José Otacílio de Sabóia Ribeiro, foi a Comissão Geral solicitada a opinar sobre os dois locais apontados para a Cidade Universitária: — Praia Vermelha e Quinta da Boa Vista. A preferência incidiu sobre o último, conforme o pronunciamento de 7 de abril de 1936, homologado oficialmente pela Lei número 452, de 5 de julho de 1937, que instituiu a "Comissão do Plano da Universidade do Brasil".

Decidida a localização da Cidade Universitária na Quinta da Boa Vista, foi constituída uma nova comissão, formada de engenheiros e arquitetos, para elaborar os projetos e orçamentos relativos à construção, bem como designado um grupo de juristas para estudar a situação legal dos terrenos e promover as medidas fundamentais

para a desapropriação das áreas e imóveis que se tornassem necessários.

Recomendado pelo prof. Marcelo Piacentini, impedido de voltar ao Brasil, veio ao Rio de Janeiro, em fins de 1937, o arquiteto Vittorio Morpurgo para rever o trabalho já feito e elaborar os planos finais da Cidade Universitária. Submetido a exame o projeto do ponto de vista do programa fixado pela Comissão Geral e de suas relações com as condições topográficas do terreno, mereceu o mesmo aprovação em parecer dado pelos professores Azevedo Amaral, Leitão da Cunha, Ernesto de Souza Campos e Luiz Cantanhede.

Regulamentadas, entretanto, as disposições da Lei n.º 452-37 pelo Decreto-lei n.º 1.075, de 26 de janeiro de 1939, passou a Comissão do Plano da Universidade do Brasil a funcionar com três membros: um nato, o Reitor da Universidade, e dois outros nomeados pelo Presidente da República dentre Professores catedráticos universitários.

O referido Decreto-lei n.º 1.075-39 criou, para a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, além duma Secretaria, o Serviço de Arquitetura e o Serviço de Engenharia.

Ainda, regulamentando a Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, sob o ponto de vista financeiro, baixou o Governo o Decreto n.º 1.841, de 31 do mesmo mês e ano, mediante o qual dispunha sobre os imóveis a serem alienados para a constituição de parte do fundo financeiro destinado à construção da Cidade Universitária e estabelecia o modo de aplicação dos recursos decorrentes dessas alienações.

Mau grado as providências já adotadas para a construção da Cidade Universitária na Quinta da Boa Vista, novamente o problema de seleção de outros locais voltou a ser pôsto em pauta, em razão dos óbices surgidos contra a localização já aceita.

Entre os empecilhos de maior monta contavam-se os seguintes:

O Ofício n.º 94-37 do Diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil, manifestando-se desfavoravelmente à localização determinada pela Lei n.º 452, uma vez que o projeto aprovado vinha restringir as possibilidades de ampliação da faixa reservada às linhas férreas do principal tronco daquela via férrea, linhas essas já então deficientes para atender aos seus crescentes encargos.

Além disso, a obrigatoriedade da transferência das oficinas da Via Permanente e da subestação transformadora, era julgada tecnicamente de-

saconselhável, o que motivou o pronunciamento contrário do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Também surgiram os óbices decorrentes das vultosas despesas necessárias com a construção de novas sedes para todos os serviços públicos federais e municipais, civis e militares, que teriam de ser deslocados da área em causa, assim como as oriundas do problema político-social que iria surgir com a desapropriação de 378 residências particulares e 883 barracões de famílias pobres.

Renovando-se a questão da escolha de local para o erguimento da Cidade Universitária, foram reexaminados os terrenos da Quinta da Boa Vista, Praia da Gávea, Piedade e Vila Valqueire, concluindo o engenheiro Negrão de Lima, então Chefe do Serviço de Engenharia, em 16 de abril de 1940, por preferir esta última vila porque:

“A topografia do terreno e a ausência de construções, permitirão que se execute obra adequada, capaz de dar extraordinário realce à Universidade do Brasil”.

A 23 de abril de 1941, pelo Decreto-lei número 3.207, o Serviço de Arquitetura foi incorporado ao Serviço de Engenharia da Comissão do Plano da Universidade do Brasil, passando a integrar a Divisão de Obras do Departamento de Administração do Ministério da Educação e Saúde. O Chefe desse Serviço, o Engenheiro Paulo de Assis Ribeiro, voltou a examinar a localização da Cidade Universitária, estudando, também, os terrenos circunvizinhos ao Instituto Osvaldo Cruz, os da Vila Valqueire, à margem da Estrada Rio-São Paulo, as áreas próximas à cidade de Niterói, à beira da estrada de Maricá e, ainda, terrenos da Ilha do Governador. A conclusão desses estudos técnicos foi no sentido de que a Cidade Universitária deveria ser construída em terrenos de Manguinhos.

Em setembro de 1941, a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, de posse dos pareceres dos engenheiros Paulo de Assis Ribeiro, Hildebrando de Araújo Góis, Otacílio Negrão de Lima, José Otacílio Sabóia Ribeiro e do Arquiteto Pujol Júnior, sobre a localização da Cidade Universitária em terrenos da Quinta da Boa Vista, Praia Vermelha, Manguinhos, Vila Valqueire e Niterói, inclinou-se novamente pela área da Quinta da Boa Vista.

Em outubro do mesmo ano de 1941, o professor Domingos Cunha sugeriu fôsse a Universidade construída junto ao Morro da Viúva, ater-

rando-se, para esse fim, parte da Baía de Guanabara, sugestão essa rejeitada por ser, inclusive, insuficiente a área indicada.

Ainda no mesmo ano, a firma Dahne Conceição & Cia., em colaboração com o Escritório Técnico Gabriel M. Fernandes, apresentou proposta no sentido de ser erguida a Cidade Universitária em Niterói.

O Sr. Ministro da Educação, em Exposição de Motivos datada de 1943, dirigiu-se ao Sr. Presidente da República, abordando a questão da localização da Cidade Universitária e mencionando trechos de um parecer do engenheiro Hildebrando de Araújo Góis, cujas conclusões, em resumo, eram as seguintes: nenhum dos locais indicados pode ser considerado ideal; tanto Manguinhos, como Vila Valqueire, atendem satisfatoriamente aos fins colimados; entretanto, as condições peculiares a Manguinhos exigem trabalhos especializados que acarretam o emprêgo de aparelhagem mecânica difícil de ser obtida na situação anormal do momento; por isso a escolha deveria recair nos terrenos da Vila Valqueire.

A Exposição de Motivos em apêço finalizava com as seguintes propostas:

“a) O Ministério da Educação, modificando a lei que dispõe sobre a localização da Cidade Universitária, promoverá a aquisição dos terrenos da Vila Valqueire, mediante troca por outros terrenos do Domínio da União, podendo parte do pagamento ser feita em dinheiro, dentro dos limites do depósito existente no Banco do Brasil, para construção da Cidade Universitária. O preço da aquisição ficará dependendo da aprovação de Vossa Excelência;

“b) Simultaneamente, designará o Ministro da Educação e Saúde, uma comissão para elaborar o projeto de um edital de concorrência para a construção da Cidade Universitária. O edital fixará a seguinte orientação: os concorrentes deverão projetar, construir e instalar a Cidade Universitária mediante financiamento por eles próprios obtidos; entregar a obra concluída, por etapas, em determinados prazos; e receber o pagamento em prestações anuais, fixadas de conformidade com as possibilidades do Tesouro Nacional. Os termos deste edital ficarão também dependendo de aprovação de Vossa Excelência”.

Em maio de 1943 foi designada a Comissão prevista para a organização do edital, dela participando os Srs. Raul Leitão da Cunha, Ernesto de Souza Campos, Inácio M. Azevedo Amaral,

Otacílio Negrão de Lima e Joaquim Bittencourt Fernandes de Sá, Ari Azambuja, um representante da Estrada de Ferro Central do Brasil e outro da Prefeitura do Distrito Federal. A 13 de julho desse mesmo ano, a Comissão concluiu os trabalhos relativos ao programa-base para a concorrência da construção da Cidade Universitária, encaminhando o relatório ao Sr. Ministro da Educação e Saúde.

Resolvido, pelo mencionado titular, que se atribuisse ao empreiteiro, selecionado na concorrência, os encargos de projetar, construir e financiar a Cidade Universitária, foi organizada uma minuta de edital, enfeixando as diretrizes da nova orientação adotada.

A 27 de dezembro de 1943 o Sr. Ministro da Educação dirigiu uma Exposição de Motivos ao Sr. Presidente da República apresentando o programa-base e a minuta do edital acima referido.

No ano seguinte, o Sr. Luiz Coutinho Cavalcanti, proprietário de um terreno situado entre as estações de Honório Gurgel (linha auxiliar), Marechal Hermes e Deodoro (E.F.C.B.), propôs vendê-lo para a construção da Cidade Universitária, o que foi rejeitado, em virtude de um parecer do engenheiro Otacílio Negrão de Lima.

A 8 de junho de 1944, o Decreto-lei número 6.574 revogou o art. 10, parágrafo único, da Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, referente à área dedicada à futura Cidade Universitária, e declarou de utilidade pública os prédios e terrenos compreendidos em toda a área da Vila Valqueire, tendo em vista a edificação da mesma Cidade Universitária.

A 21 do mesmo mês de junho, o Sr. Ministro da Fazenda, apreciando, em Exposição de Motivos, a minuta do edital, submetida ao Senhor Presidente da República pelo Sr. Ministro da Educação, opinou pelo adiamento da obra “dados os pesados encargos do Tesouro, a necessidade de ser combatida a inflação e a circunstância de serem altamente anti-econômicos todos os investimentos realizados nesta fase”, acrescentando, todavia que, se fôsse resolvido o início imediato da construção da Cidade Universitária, “melhor seria que, antes disso, se fizesse prévio concurso para a escolha do projeto respectivo, de acordo com o art. 5.º da Lei n.º 125, de 3 de dezembro de 1935”.

A 26 e a 28 de julho de 1944 voltou o Senhor Ministro da Educação a dirigir-se ao Senhor

Presidente da República em Exposições de Motivos, visando contestar as considerações do Senhor Ministro da Fazenda acêrca do adiamento da obra e do concurso de projetos bem como acrescentar ao edital os seguintes dispositivos:

“a) a tãda construção deverá sempre prece-der a organização de um projeto, especificações e orçamentos completos;

“b) nenhuma obra terá início antes que o seu projeto e bem assim as respectivas especificações e orçamentos sejam aprovados por despachos do Sr. Presidente da República”.

Foi então que o Sr. Presidente da República houve por bem determinar a audiência do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) onde o assunto foi cuidadosamente examinado pela Divisão de Edifícios Públicos, sofrendo várias observações restritivas com relação ao edital apresentado.

Na mesma oportunidade e por ordem presidencial, os engenheiros Jorge Oscar de Melo Flores e Rubens Moreira Torres reexaminaram tôdas as localizações já anteriormente estudadas, dentro de idênticos critérios de ordem técnica, econômica, política e social, com a inclusão das seguintes novas áreas sugeridas pela Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P.

1. Jardim Botânico — Gávea.
2. Boa Esperança.
3. Governador — terrenos ocupados parcialmente pela Aeronáutica.

Os trabalhos de comparação então procedidos, basearam-se nas normas estabelecidas em abril de 1941, pelo engenheiro Paulo Assis Ribeiro, dentro de princípios de máximo rigor e imparcialidade.

A 17 de outubro de 1944 o Sr. Presidente da República aprovou a Exposição de Motivos n.º 2.979, do D.A.S.P., em que fôra sugerido:

I — Não aceitar a solução proposta nos termos da Exposição de Motivos de 28 de julho de 1944 do M.E.S.

II — Adotar nova modalidade com a utilização dos dispositivos dos Decretos-leis números 6.749 e 6.750, ambos de 29 de julho de 1944.

III — Separar dos demais o aspecto financeiro da questão, suscetível de ser resolvido por formas variadas, cuja seleção se torna mais fácil sem a interferência de fatores estranhos ao assunto.

Opinando sãbre a matéria, o Ministério da Educação, na Exposição de Motivos n.º 103, de

24 de março de 1944, propôs ao Sr. Presidente da República: I — fôsse organizado, sob a direta dependência do Departamento Administrativo do Serviço Público, um escritório especial para assumir o encargo de plena realização dos projetos e construções da Cidade Universitária; II — que, junto a êsse escritório, funcionasse uma delegação do Ministério da Educação e Saúde para a apresentação de dados e estudos de natureza própria-mente universitária; III — que fôsse consignada dotação apropriada no orçamento de 1945 para atender às despesas.

Ouvido sãbre a questão, encaminhou o D.A.S.P. ao Sr. Presidente da República a Exposição de Motivos n.º 3.174, do mesmo ano, em que opinou favoravelmente à proposta do Sr. Ministro da Educação, exceto no que se referia a abertura do crédito especial, uma vez que o aspecto financeiro da questão deveria ser examinado oportunamente. Essa Exposição de Motivos mereceu aprovação do Sr. Presidente da República.

A 26 de dezembro de 1944, pela Exposição de Motivos n.º 3.693, o D.A.S.P. submeteu ao Sr. Presidente da República uma minuta de decreto-lei, dispondo sãbre os assuntos focalizados nas Exposições de Motivos n.ºs 52 e 103 do Ministério da Educação e Saúde e n.ºs 2.979 e 3.174, daquele próprio Departamento, completados com a proposta de solução financeira baseada no fundo criado em benefício da Cidade Universitária pela Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, cujo saldo era então de Cr\$ 10.171.013,30.

A 30 de dezembro de 1944 foi assinado o Decreto-lei n.º 7.217, que extinguiu, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, e criava, no Departamento Administrativo do Serviço Público, o Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil (E.T.U.B.), dispondo, ainda, sãbre os recursos necessários ao início dos trabalhos dêste último.

Subseqüentemente, o Ministério da Educação e Saúde apresentou ao Sr. Presidente da República a Exposição de Motivos n.º 15, de 15 de março de 1945, em que propunha dotar a Universidade do Brasil de instalações de emergência que lhe permitissem o funcionamento conveniente, enquanto não fôsse construída a sua Cidade Universitária. Essa Exposição de Motivos foi parcialmente aprovada.

Localização adotada

Os trabalhos do Escritório Técnico da Cidade Universitária foram iniciados sob a chefia do Engenheiro Luiz Hildebrando de Barros Horta Barboza. Preliminarmente foram analisados pelo engenheiro Jorge Oscar de Melo Flores, pelo chefe do E.T.U.B. e pelo engenheiro-arquiteto Rubens Moreira Torres, todas as localizações anteriormente sugeridas e mais a área que seria constituída pela unificação das ilhas Fundão, Pindaí do França, Pindaí do Ferreira, Bom Jesus, Sapucaia ou Pedra Rosa, Pinheiros, Baiacu, Cabras e Catalão. Essa localização fôra lembrada pelo engenheiro Alberto de Melo Flores, Diretor de Engenharia do Ministério da Aeronáutica, como substitutivo aos estudos e cálculos já feitos pelo D.A.S.P. sobre terrenos não utilizados pela Aeronáutica na ilha do Governador.

Essa idéia vinha ao encontro da velha sugestão do professor Carneiro Felipe que, por vêzes, apontara os terrenos contíguos ao Instituto Oswaldo Cruz para a localização da Cidade Universitária e coincidia também com a opinião expressa verbalmente pelo professor Beaurepaire de Aragão, Diretor do Instituto Oswaldo Cruz ao Chefe do E.T.U.B.

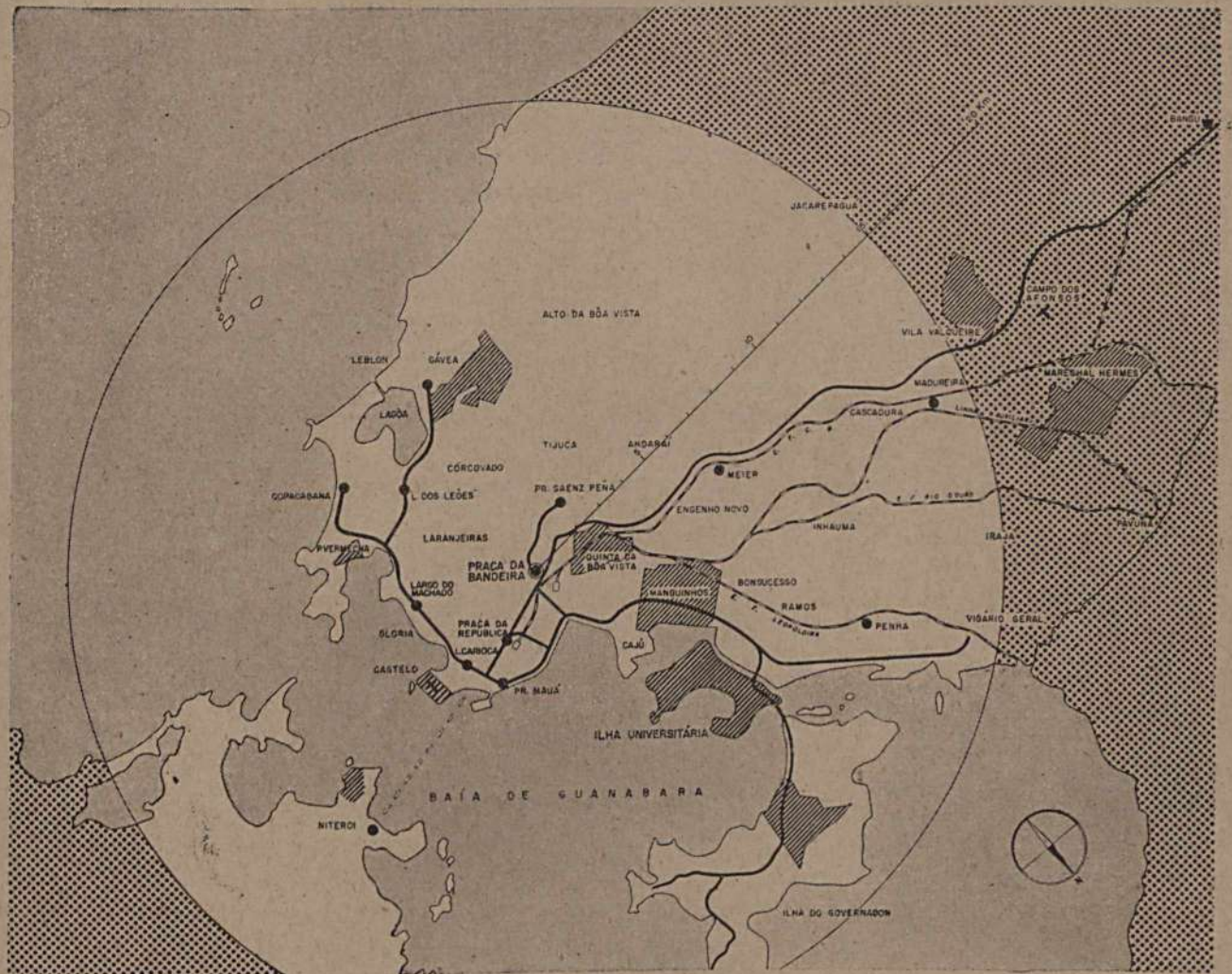
Conduzidos pelos engenheiros acima citados os estudos no sentido do possível aproveitamento daquelas ilhas, verificou-se a felicidade da indicação em face da maioria das características essen-

Quadro de números índices

LOCALIDADES	FATORES, DE ORDEM POLITICA E SOCIAL	FATORES DE O R D E M ECONÔMICA	FATORES DE O R D E M TÉCNICA	TOTAL DE PONTOS EM UM MÁXIMO DE 3.000
	Nº DE PONTOS EM UM MÁXIMO DE 1.000	Nº DE PONTOS EM UM MÁXIMO DE 1.000	Nº DE PONTOS EM UM MÁXIMO DE 1.000	
ILHAS	816	821	936	2.573 (1)
MANGUINHOS	812	853	882	2.547
GOVERNADOR (AERONÁUTICA)	778	778	925	2.491
BOA ESPERANÇA	526	891	805	2.222
GOVERNADOR (GUERRA MARINHA)	662	704	851	2.217
FAZENDA VALQUEIRE	492	782	778	2.052
NITERÓI	501	776	730	2.007
QUINTA DA BOA VISTA	634	588	774	1.996
PRAIA VERMELHA - CASTELO	799	524	544	1.867
GÁVEA (VISC. ALBUQ. M.S. VICENTE)	571	503	764	1.838
VILA VALQUEIRE	328	662	778	1.768 (2)
CASTELO	693	493	510	1.696

(1) INCLUINDO ATÉRRO, SANEAMENTO, DUAS PONTES E DUAS LINHAS DE BONDES.

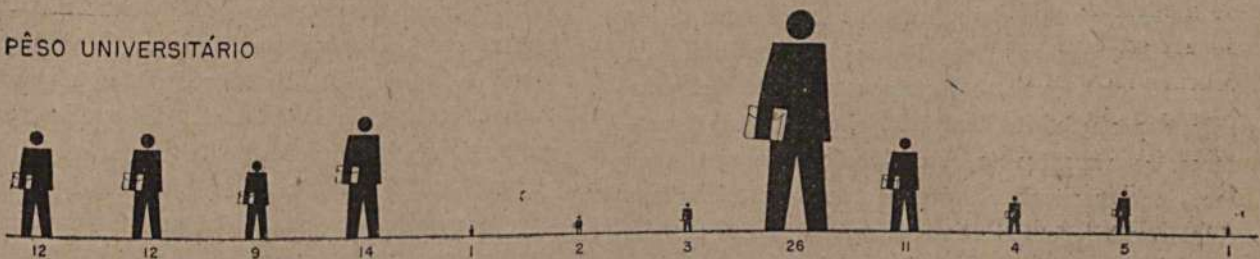
(2) INCLUINDO A LINHA E. F. C. B. E TERRAPLENAGEM.



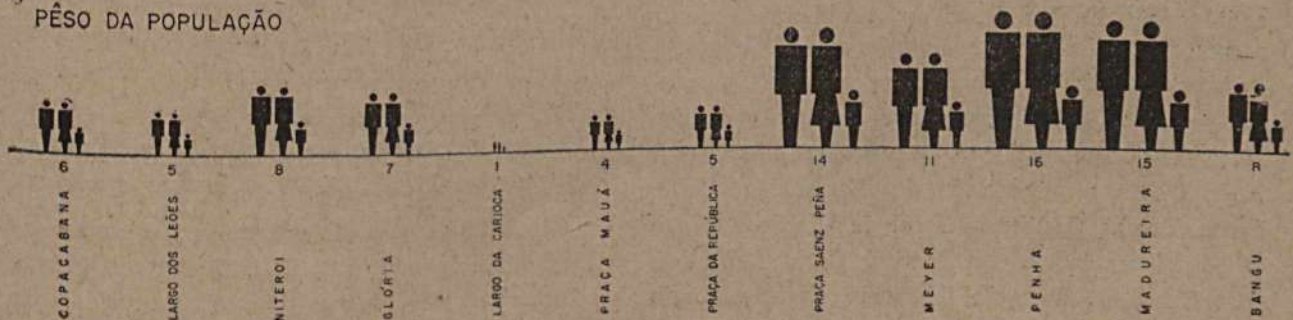
- LOCALIZAÇÕES ESTUDADAS
 ● CENTRO DE POPULAÇÃO UNIVERSITÁRIA
 ⊙ CENTRO DE GRAVIDADE UNIVERSITÁRIA

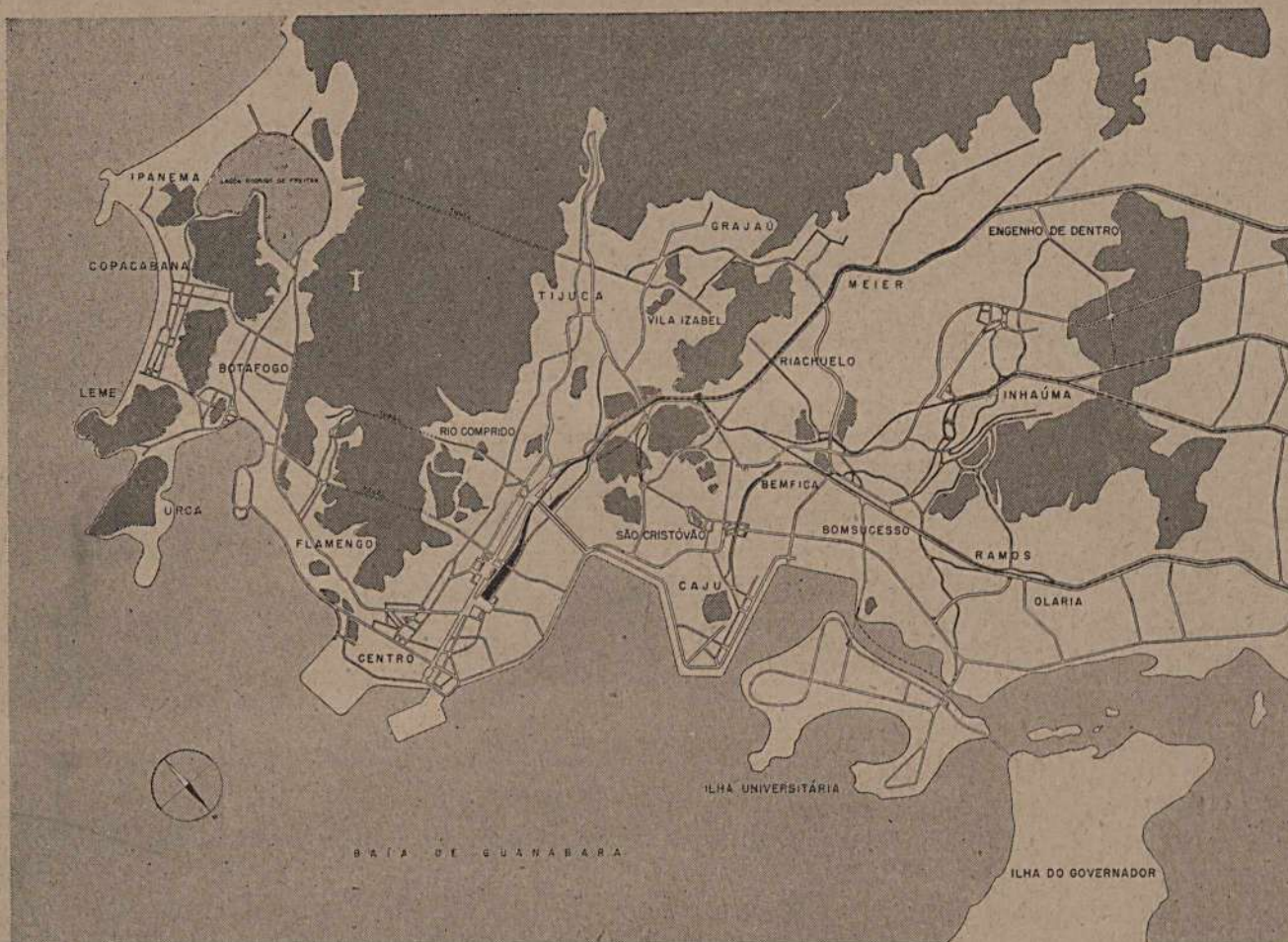
Recenseamento de 1940

PÊSO UNIVERSITÁRIO



PÊSO DA POPULAÇÃO





Situação da Ilha Universitária em relação as vias de acesso

ciais que deverá possuir o local destinado à futura Universidade.

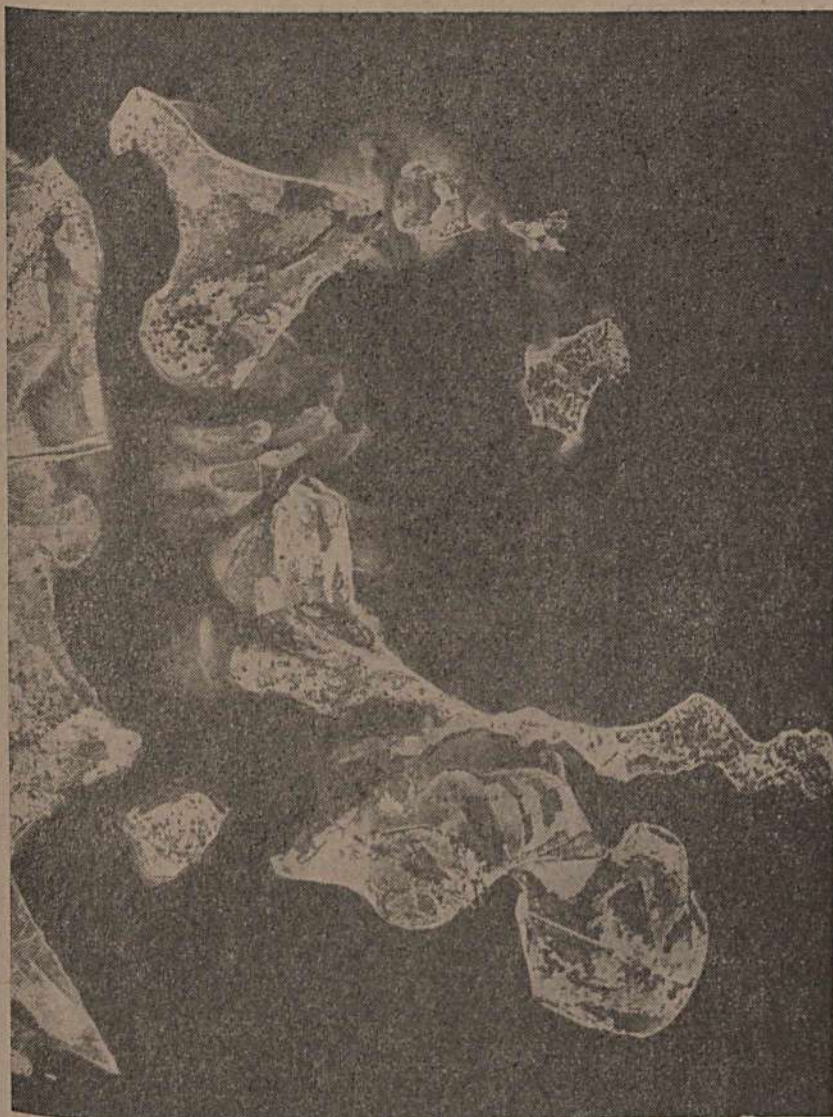
Assim é que, procedida a comparação das áreas e examinadas as questões referentes às distâncias, acessibilidade, custo de aquisição, despesas de preparo de terreno e as de construção dos meios de acesso, bem como analisados os empecilhos de ordem social, quais os decorrentes de desapropriações, demolições de benfeitorias, obras complementares de saneamento, valorização do patrimônio etc., obtiveram-se resultados tão favoráveis que, num quadro comparativo de números índices, colocaram-se as ilhas em primeiro lugar.

Antes de se fixar sobre a solução mais indicada teve o D.A.S.P. a oportunidade de ouvir os pareceres técnicos dos engenheiros Hildebrando de Araujo Góis, Diretor do Departamento Nacional de Obras de Saneamento e do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais; José de Oliveira Reis, Chefe da Comissão do Plano da Cidade; Edson Passos, Secretário-Geral de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal; General Enrique A. Futuro, Diretor da Diretoria de Engenharia do Ministério da Guerra; Alberto de Melo Flores,

Diretor de Obras do Ministério da Aeronáutica; Coronel Oscar Mascarenhas, Diretor do Asilo dos Inválidos da Pátria; Coronel Luiz Felipe de Albuquerque, Chefe da Comissão de Tombamento do Ministério da Guerra, Dr. Fróis da Fonseca, Diretor da Escola Nacional de Medicina; Dr. J. Carneiro Felipe, Diretor da Comissão Censitária Nacional e D. Amélia Carneiro de Mendonça, Presidente da Casa do Estudante. Além disso, muitos professores, bem como urbanistas, arquitetos e engenheiros, tiveram a oportunidade de se pronunciar a respeito. A opinião dos estudantes foi igualmente consultada através do Diretório Central de Estudantes, perante o qual foram expostos os elementos técnicos que justificavam a escolha feita. Coroando essa longa série de consultas foi o Dr. Raul Leitão da Cunha, Magnífico Reitor da Universidade do Brasil, pôsto a par de todos os trabalhos efetuados e dos resultados alcançados, havendo Sua Magnificência aprovado uns e outros.

A 14 de maio do mesmo ano, a questão foi finalmente levada, pelo D.A.S.P., nos termos da Exposição de Motivos n.º 936, à consideração do Sr. Presidente da República. Pela fundamentação

Formação da Ilha Universitária

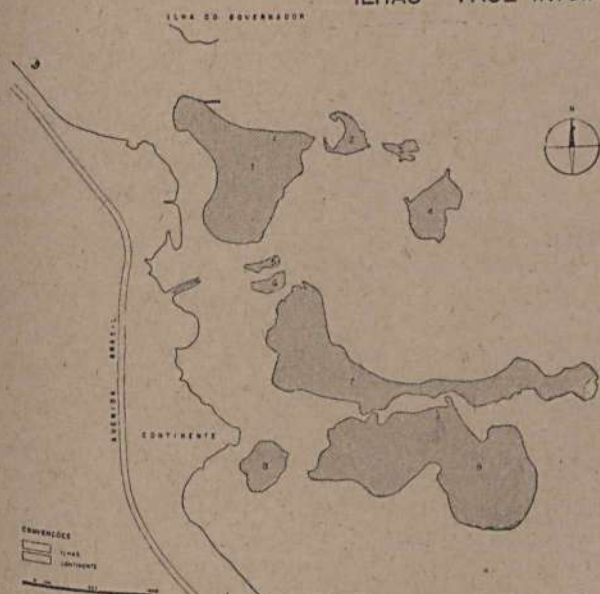


LEGENDA

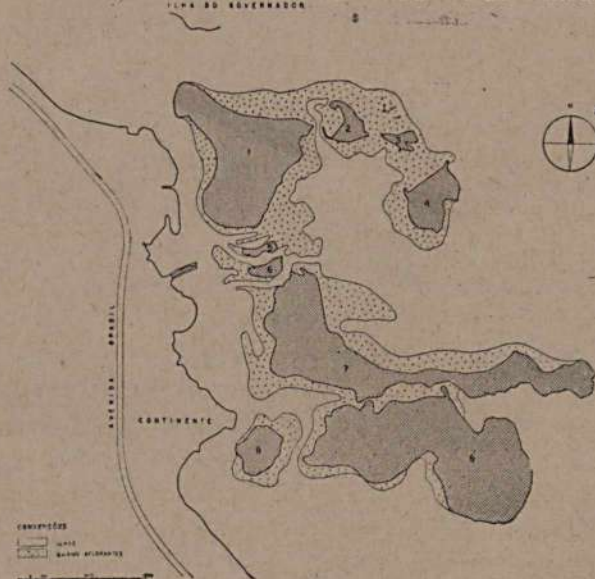
- 1 Ilha do Fundão
- 8 Ilha do Baiacu
- 3 Ilha das Cabras
- 4 Ilha do Catalão
- 5 Ilha Pindaí do Ferreira
- 6 Ilha Pindaí do França
- 7 Ilha do Bom Jesus
- 8 Ilha do Pinheiro
- 9 Ilha da Sapucaia

Área total da fase inicial 319 ha

ILHAS FASE INICIAL



BAIXIOS AFLORANTES



que apresenta é útil transcrever integralmente o aludido documento:

N.º 936 — Em 14 de maio de 1945 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República — Em Exposição de Motivos n.º 2.979, de 17 de outubro de 1944, teve este Departamento ocasião de apresentar uma rápida síntese dos trabalhos que, até àquela época, levava a efeito o Ministério da Educação e Saúde, tendo em vista o planejamento e a construção da Cidade Universitária da Universidade do Brasil.

2. Dentre os problemas que, nesse período, mais particularmente preocuparam os técnicos incumbidos do assunto, sobrelevou-se o da localização, em cujo exame foram praticamente estudadas tôdas as áreas continentais disponíveis na Capital Federal e, até mesmo, algumas áreas insulares e outras na vizinha cidade de Niterói.

3. A solução, finalmente adotada, baseou-se em um parecer do engenheiro Hildebrando de Araújo Góis, diretor do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, emitido em 20 de novembro de 1942, em virtude do qual optou o Sr. Ministro da Educação por um terreno situado na Vila Valqueire, à margem da rodovia Rio-São Paulo e próximo ao Campo dos Afonsos.

4. Entretanto, o parecer aludido, conforme se depreende de seus trechos principais, é francamente favorável à região de Manguinhos, só se manifestando, nas conclusões, pela Vila Valqueire, em razão das dificuldades opostas pela guerra à obtenção da maquinaria indispensável ao saneamento daquela área.

5. O decurso de já dois anos e meio e a evolução favorável da conflagração mundial, cujo término, na Europa, está iminente, abriu melhores perspectivas, quer para a importação da maquinaria em apêço, quer para o aproveitamento da existente no país, mas até agora absorvida no esforço de guerra.

6. Alteradas, dêste modo, as condições dentro das quais fôra elaborado o parecer em que se apoiara a decisão vigente, voltam à baila os argumentos expendidos pelo citado técnico, cuja análise imparcial leva à convicção de que, dentre as regiões até então cogitadas para a localização da Cidade Universitária, a mais adequada era a de Manguinhos.

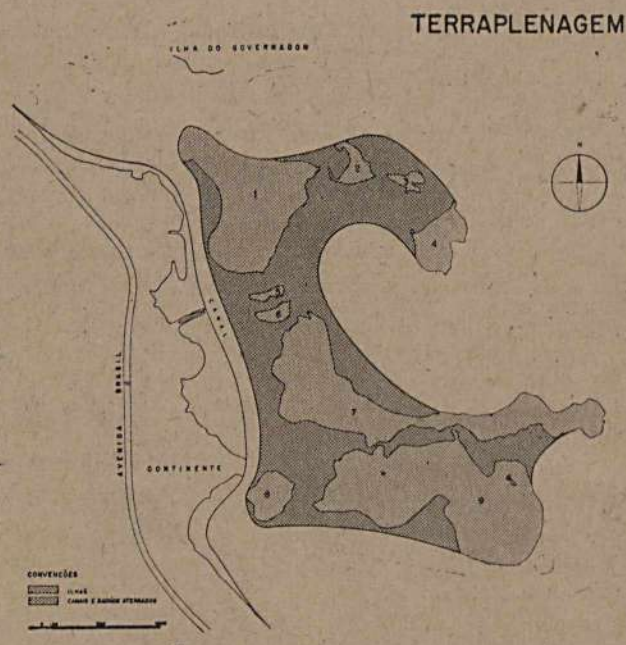
7. Aliás, outros engenheiros que também estudaram o problema, como os Drs. Carneiro Felipe e Paulo de Assis Ribeiro, este último em trabalho bastante minucioso, haviam chegado a idêntica conclusão, recentemente confirmada pelo Escritório Técnico subordinado à Divisão de

LEGENDA (Zoneamento)

- A Centro Médico
- B Centro Residencial
- C Centro de Educação Física
- D Centro de Ciências
- E Centro de Administração
- F Centro de Filosofia
- G Centro de Engenharia
- H Centro de Música
- I Centro de Belas Artes
- J Centro de Arquitetura

- 1 Instituto de Puericultura
- 2 Hospital de Clínicas
- 3 Escola de Engenharia
- 4 Faculdade de Arquitetura

ÁREA TOTAL 596 ha



Edifícios Públicos deste Departamento, logo ao primeiro reexame que procedeu da matéria.

8. Todavia, a par das múltiplas vantagens da área de Manguinhos, cumpre sublinhar alguns inconvenientes que lhe podem ser atribuídos:

a) o terreno utilizável consiste em acrescidos de marinha, resultantes de aterro feito sobre espessa camada de lodo, circunstância que acarretaria notável encarecimento das fundações, para os numerosos edifícios que deverão integrar a Cidade Universitária;

b) grande parte dessa região ainda está por aterrar e toda ela por sanear;

c) a localização da Universidade nessa faixa litorânea, cortada ou próxima das vias mestras de penetração, viria impedir a expansão da zona industrial da metrópole, que, para aí, naturalmente tende a se propagar.

9. Estavam sendo examinados os numerosos e complexos aspectos desse problema, no Escritório Técnico criado neste Departamento, quando o propósito de construção imediata, pelo Ministério da Aeronáutica, da ponte da ilha do Governador, com um lance inicial entre o continente e a ilha do Fundão, veio trazer possibilidades de nova solução.

10. De fato, a reunião à ilha do Fundão, mediante fáceis aterros (Anexo I), das ilhas do Bom Jesus, Pindaí do França, Sapucaia, Pindaí do Ferreira e Pinheiros, todas, salvo a parte alodial da primeira, pertencentes a poderes públicos, proporcionaria uma área mais que suficiente para a Cidade Universitária, ou sejam 3.720.000 m², sem os inconvenientes citados para Manguinhos, pois:

a) as ilhas consideradas são, em geral, de terreno firme, exceto um largo trecho de aterro em Sapucaia, favorável ao futuro estabelecimento de um parque, de forma que a grande maioria dos edifícios ficaria situada em focais de ótimas fundações;

b) os aterros a executar quase não atrasariam os trabalhos, porquanto, excluídos os estritamente indispensáveis à circulação entre as ilhas, os demais não teriam qualquer influência na marcha das construções;

c) toda a área continental de Manguinhos, bem como seus futuros acrescidos, ficariam livres para a expansão da zona industrial.

11. Quanto ao acesso, há as seguintes observações favoráveis a fazer:

a) a ligação do conjunto de ilhas ao continente seria inicialmente pelo lance da Ponte da ilha do Governador, entre a linha costeira, em frente à Avenida Brasil, e a ilha do Fundão, o qual, para isso, deveria ter a largura ampliada de dez para vinte metros;

b) posteriormente, uma outra ponte entre a ilha de Sapucaia e a Ponta do Caju, conjugada com a construção dos cais nesta última, conforme projeto do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, e com o prolongamento da Avenida Rodrigues Alves, até o cais mencionado, segundo plano da Prefeitura do Distrito Federal, viria colocar a Cidade Universitária a poucos minutos da praça Mauá e da Avenida Getúlio Vargas; isso facilitaria sobremaneira o acesso das zonas sul e centro bem como o dos bairros Rio Cumprido, Grajaú, Vila Isabel, Tijuca, Caju e São Cristóvão, da zona norte, conforme pode ser visto do Plano Diretor dessa Capital (Anexo II);

c) quanto aos demais bairros, ainda o Plano Diretor mencionado (Anexo II) mostra que as possibilidades de

acesso são também das mais favoráveis, tendo relêvo especial os casos de Bonsucesso, Olaria, Ramos e Governador, particularmente próximos, e os dos bairros servidos por avenidas que convergem para o litoral em frente às ilhas, destacando-se a do Jacaré, que dá ligação direta com Riachuelo, Méier, Engenho de Dentro e Benfica, além de atender ao escoamento das populações transportadas através da Central do Brasil e da Leopoldina Railway;

d) por outro lado, o estudo do centro de gravidade da população estudantil, feito com dados do Censo de 1940, coloca este ponto nas proximidades da Praça da Bandeira, o que indica, não apenas que, desse ponto de vista, somente as áreas do conjunto Derby Clube-Quinta da Boa Vista e de Manguinhos estão melhor situadas, mas, outrossim, que o aparentemente longo afastamento da zona sul não tem maior significação.

12. Enfim, uma série de circunstâncias adicionais vem consolidar os argumentos em prol da adoção da solução ora focalizada:

a) se, futuramente, surgir a necessidade de ampliar a área da Cidade Universitária, será fácil anexar, mediante aterro, as ilhas circunvizinhas de Baiacu, Cabras e Catalão, resultando então, área superior a 5.000.000 de metros quadrados, com a constituição de uma esplêndida enseada (Anexo IV);

b) a execução dos trabalhos poderá sempre ser feita de maneira progressiva, de acordo com a necessidade de utilização das diferentes áreas insulares e acrescidas;

c) apesar das proximidades de vias de acesso importantes, a Cidade Universitária ficará em relativo isolamento;

d) um hospital de clínicas, situado na ilha do Fundão, terá satisfeita a condição de provável variedade de casos típicos, devido à vasta clientela para seus ambulatórios e clínicas, proveniente dos bairros de Olaria, Bonsucesso, Ramos e Governador, bem como, uma vez feita a segunda parte, dos de Caju e São Cristóvão;

e) a Cidade Universitária gozaria dos benefícios da ribeiridade da Baía de Guanabara, o que não sucede com Vila Valqueire, nem com quase todas as soluções cogitadas, e era inconcebível que em uma cidade como o Rio de Janeiro tais benefícios fôssem esquecidos;

f) a brisa quase constante o dia todo, que sopra da direção da barra, aproximadamente sudeste, e bem assim o terral que à noite vem da direção oposta, tornam o clima local bastante agradável, o que é testemunhado pelos moradores atuais;

g) as grandes áreas que podem ser reservadas aos esportes terrestres, a vizinhança do mar, a proximidade do Aeroclube de Manguinhos e do C.P.O.R. Aéreo, da ilha do Governador, formam um conjunto ideal para a prática de todos os tipos de esportes;

h) a existência de pedra, areia e saibro no local e a possibilidade de receber, por via líquida, o cimento de Guaxindiba, os vergalhões de ferro produzidos pela Organização Laje e a Companhia Brasileira de Usinas Metalúrgicas, bem como todos os demais materiais de maior volume, virão modificar e baratear a parte fundamental das construções.

13. Contudo, até o presente continua a vigorar a decisão do Governo de localizar a Cidade Universitária na Vila Valqueire, consubstanciada no Decreto-lei número 6.574, de 8 de junho de 1944.

14. O retorno ao problema da localização, porém, já fôra, em princípio, admitido verbalmente por Vossa Excelência. Esta circunstância, assim como os argumentos que acabam de ser expostos, quer os de ordem relativa, com referência à superioridade de Manguinhos sobre a Vila Valqueire, e à do conjunto de ilhas sobre Manguinhos, quer os de natureza absoluta, traduzidos pelas características altamente favoráveis ao conjunto citado, mostram a conveniência de uma reconsideração da decisão anteriormente tomada.

15. Aliás, reforçando os dados já expostos, é possível, pela comparação direta entre a solução de Valqueire e a das ilhas, enumerar as seguintes ponderações que militam a favor destas últimas:

a) à facilidade e multiplicidade das vias de acesso que foram assinaladas quanto às aludidas ilhas, contrapõe-se a única rodovia Rio-São Paulo, de que dispõe a Vila Valqueire, situada no quilômetro 2 da mesma, bem como um ramal da Estrada de Ferro Central do Brasil, cuja construção será forçosa;

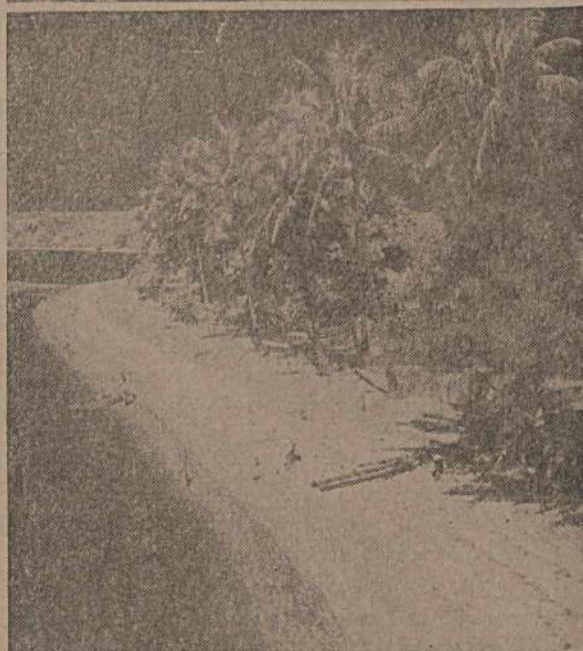
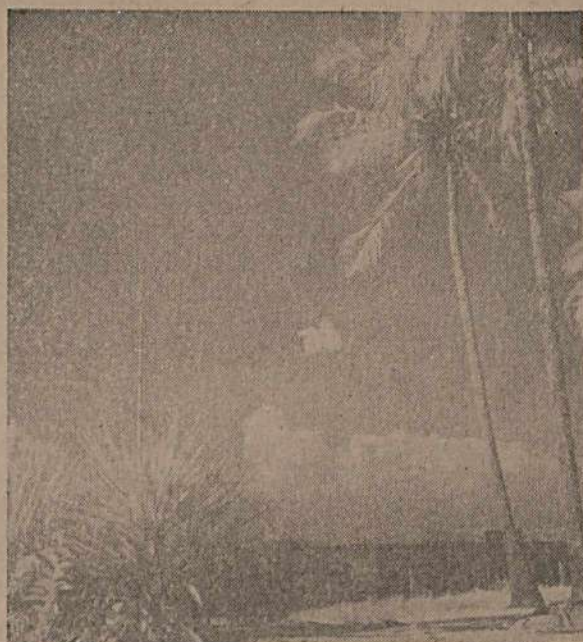
b) a maior proximidade do centro urbano facultará aos corpos discente e docente da Universidade localizada nas ilhas, exercerem atividades profissionais suplementares, o que, à puridade, cumpre admitir como indispensáveis à manutenção de grande parte tanto dos professores como dos alunos;

c) dos pontos de vista social e econômico, ao passo que em Valqueire riquezas serão destruídas com a demolição de cerca de 189 residências, pouco desejável em um período de crise de habitação, e ainda a desapropriação de mais de 837 pequenos proprietários, nas ilhas, o patrimônio federal será aumentado com a ampliação da área disponível e o saneamento da existente; esta última solução terá, outrossim, o mérito de dispensar os recursos e bens de domínio privado, salvo quanto a benfeitorias de ocupantes diversos não aforados e à parte alodial da ilha do Fundão, aliás já desapropriada integralmente pelo Ministério da Aeronáutica, por força do Decreto n.º 18.077, de 15 de março de 1945;

d) por outro lado, o início das obras em Vila Valqueire ficará na dependência da liquidação prévia das desapropriações de mais de mil propriedades, cujos possuidores, desde já, manifestam, em grande parte, a intenção de recorrer ao judiciário, quando da apuração dos respectivos valores; essa dilação não se verificará nas ilhas, senão pelos poucos meses correspondentes à construção do lance de ponte entre o continente e Fundão e à execução do atêrro da faixa de ligação desta ilha às demais;

e) do ponto de vista econômico anteriormente focalizado, cabe ainda comparar a despesa inicial de aproximadamente 62 milhões de cruzeiros que decorrerá das desapropriações, acesso e preparo do terreno em Valqueire, com a importância de 56 milhões que será despendida na desapropriação da área alodial de Fundão, em diversas outras indenizações a ocupantes não aforados e nas obras preliminares compreendendo o saneamento das ilhas, atêrro de mais 962.000 metros quadrados, alargamento da ponte entre o continente e Fundão, e da respectiva estrada de acesso, construção de outra ligando a Universidade à Ponta do Caju e duas linhas de carris elétricos (Anexo V);

f) um aspecto que também não pode ser esquecido é o da valorização do patrimônio da União nos dois casos; enquanto que em Vila Valqueire ela resultará apenas da



melhoria do acesso decorrente da construção do ramal ferroviário, nas ilhas esse fato advirá não só do saneamento, aterro e ampliação das áreas úteis, mas também das ligações, pelos lances de ponte em projeto, à ilha do Governador e principalmente ao continente, completadas com a extensão das linhas de carris elétricos; no primeiro caso a valorização atingirá apenas a cerca de dez milhões de cruzeiros, ao passo que no segundo ela irá a perto de duzentos milhões de cruzeiros (Anexo VI);

g) outro ponto que convém assinalar é o do aproveitamento das áreas obtidas: o terreno insular, medindo 3.720.000 m², poderá ser utilizado em sua totalidade, enquanto que na Vila Valqueire, dos 2.980.000 m², existentes, cerca de 934.000 m² são excessivamente acidentados e de difícil emprêgo;

h) será ainda provável um menor custo de construção no conjunto de ilhas, devido à maior facilidade de obtenção de materiais básicos que em Vila Valqueire, circunstância que, embora à primeira vista pareça de efeito desprezível, deve-se tornar bastante apreciável, dado o vulto excepcional das obras a executar;

i) por outro lado, um hospital de clínicas nas ilhas, já pelas proximidades dos bairros operários, já pelas facilidades de acesso, deverá ter muito maior clientela que em Valqueire, e, conseqüentemente, maior ocorrência de variedades de casos típicos, sem falar da maior soma de benefícios prestados;

j) também a vizinhança das ilhas ao tradicional e justamente famoso centro cultural de Manguinhos, constitui mais uma circunstância ponderável pelos seus favoráveis efeitos didáticos, incentivando a pesquisa e o culto das tradições científicas do Brasil;

k) por fim, as condições para a prática de esportes, que já pendem em favor do conjunto de ilhas em se tratando de atividades aéreas, são-lhe integralmente favoráveis nos exercícios aquáticos, para os quais Valqueire apresenta um índice nulo.

16. Parece, portanto, não padecer dúvida a conveniência de transferir a localização da Universidade para o grupo de ilhas próximas a Manguinhos e Ponta do Caju.

17. Forçoso, porém, é confessar, que restam ainda dois inconvenientes na nova situação proposta para a Cidade Universitária:

a) o freqüente ruído de aviões, pela proximidade da base aérea do Galeão e a do Aeroclube de Manguinhos; essa desvantagem, entretanto, existe em maior escala em Valqueire, vizinho do Campo dos Afonsos, onde as atividades aéreas são mais intensas e o som direto é agravado pelo refletido na serra; ademais, sendo o ruído mais forte na aceleração dos motores durante a decolagem, o que ocorre na grande maioria dos casos durante o dia, período em que sopra a brisa de direção próxima do sul, fica diminuído o volume de som em que se transmite à Cidade Universitária; finalmente, é de supor, e o futuro dirá o grau de fundamento dessa hipótese, que o progresso da técnica dos silenciadores de motores a explosão e da construção de aviões de turbina e de jato, tenda a desenvolvê-los cada vez mais, generalizando o emprêgo de tipos para os quais o ruído seja desprezível em face do dos atuais;

b) a proximidade de corporações militares, com os perigos decorrentes das rivalidades e conflitos entre estudantes e praças; todavia, na cidade do Rio de Janeiro, dentro de condições de acesso aceitáveis, não se consegue

uma área de mais de 2.000.000 m², que pertença total ou parcialmente ao Governo ou possa ser adquirido por preço razoável, que não limite com zonas militares, como sucede com Valqueire, Boa Esperança, Manguinhos, Governador, o conjunto do Derby Clube-Quinta da Boa Vista e adjacências etc.; no caso, aliás, será provável que, em futuro de difícil previsão a exigüidade do atual aeroporto da cidade e a valorização das áreas-militarizadas em Manguinhos e Governador levem a transferir o aeroporto civil da cidade para a ilha do Governador, ficando o atual apenas para cabotagem, bem como a deslocar a base aérea para a região de Santa Cruz; contudo, mesmo que isso não se chegue a realizar, a própria localização insular da Universidade facultar-lhe-á um relativo isolamento, sem equivalente nas outras áreas estudadas.

18. Assim, as desvantagens apontadas não são de molde a invalidar a nova solução, tudo indicando, portanto, que este Departamento deveria prosseguir na iniciativa que encetara.

19. Nesse sentido, fazia-se mister proceder aos entendimentos indispensáveis, com as autoridades sob cuja jurisdição se encontram as ilhas a aproveitar.

20. Antes, porém, tornava-se conveniente ouvir a opinião técnica do engenheiro Hildebrando de Araújo Góis, Diretor do Departamento Nacional de Obras de Saneamento e, presentemente, respondendo pelo expediente do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, pois o referido técnico, além de ter sido o autor do parecer anteriormente aludido, chefia duas repartições, cujas atividades estão em estreita correlação com o programa geral objetivado.

21. O mencionado engenheiro julgou procedente a argumentação reproduzida nos itens 4 a 11 desta exposição de motivos e, bem assim, mostrou que já tivera um plano de aproveitamento do mesmo conjunto de ilhas, visando o estabelecimento de um grande aeroporto para a cidade; como este, entretanto, deslocara-se para a ilha do Governador, a utilização do mesmo conjunto para a Universidade fazia-se de todo aconselhável, máxime com a construção da ponte de que ora se cogita.

22. Resolvido esse ponto básico, foram procurados sucessivamente o Senhor Ministro da Guerra, após estudo prévio com o Diretor de Engenharia e o Chefe da Comissão de Tombamento, o Senhor Ministro da Aeronáutica, depois de exame preliminar com o respectivo Diretor de Obras, e o Senhor Prefeito do Distrito Federal, em seguida a contatos iniciais com o Secretário da Viação e Obras Públicas e com o Chefe da Comissão do Plano da Cidade.

23. Todas as citadas autoridades se manifestaram favoravelmente e apoiaram a idéia proposta, com as seguintes restrições, perfeitamente justificadas e de pouca monta, em nada afetando a solução em causa:

a) do Senhor Ministro da Guerra: conservação do Asilo dos Inválidos da Pátria na extremidade nordeste da ilha de Bom Jesus — tal não traz qualquer prejuízo à Universidade, pois a área a ser mantida com aquela instituição é da ordem de 120.000 m² e ficará de certa forma isolada das atividades escolares pelo parque previsto; além disso, a proximidade do Asilo e da Cidade Universitária é desejável, dos pontos de vista cívico, educacional e afetivo;

b) do Senhor Ministro da Aeronáutica: não ser atrasada a construção da ponte — essa circunstância é também do interesse da Universidade e pode ser conseguida,

com a resolução rápida da nova localização ora proposta, uma troca imediata de documentos entre este Departamento e o Ministério da Aeronáutica, com conseqüente entrega, ao Diretor de Obras deste último, da quantia a suplementar para o alargamento da ponte e de seu acesso, e, enfim, a assinatura de um termo aditivo ao contrato firmado entre o mesmo Ministério e o construtor.

24. Em síntese, todos os estudos e entendimentos preliminares a respeito da utilização das ilhas grupadas em torno da de Bom Jesus, foram inteiramente satisfatórios. Esses resultados, naturalmente comunicados ao Senhor Ministro da Educação e Saúde, foram por ele, homologados, como convinha, antes que pudessem ser trazidos à alta consideração de Vossa Excelência.

25. Na hipótese de conceder V. Ex.^a aprovação das sugestões aqui apresentadas, deverá ser revogado o Decreto-lei n.º 5.674, de 8 de junho de 1944, que declarou de utilidade pública os prédios e terrenos compreendidos em toda a área da Vila Valqueire, tendo em vista a construção da Cidade Universitária, bem como autorizadas as seguintes medidas:

a) contribuição da Cidade Universitária para o alargamento da estrada de acesso e do lance, entre o continente e a ilha do Fundão, da ponte a ser construída pelo Ministério da Aeronáutica;

b) transferência do referido Ministério para a Cidade Universitária, dos terrenos que forem necessários na ilha do Fundão;

c) utilização, para os fins das alíneas a e b, do crédito aberto no Banco do Brasil ao Chefe do Escritório da

Universidade do Brasil, pelo art. 6.º do Decreto-lei número 2.217, de 30 de dezembro de 1944;

d) início imediato das obras de atêrro, saneamento e movimento de terras, no conjunto de ilhas de Fundão, Pindaí do França, Pindaí do Ferreira, Bom Jesus e Sapucaia, e mais tarde Pinheiros;

e) continuação da alienação de imóveis em benefício da Cidade Universitária, determinada pelos arts. 17 e 20 da Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, ainda não revogados.

26. Antes de terminar, cumpre sejam assinaladas algumas vantagens indiretas da nova localização da Cidade Universitária. De fato, vários problemas, dos quais não depende a construção da Universidade, foram focalizados com a mudança desta para as ilhas, e, certamente, passarão a ser revistos e intensificados com o desenvolvimento que a região vai tomar; entre eles podem ser mencionados:

a) construção e aparelhamento da zona portuária do Caju, acarretando uma necessária ampliação na capacidade do Pôrto do Rio de Janeiro, cujas atividades, terminada a presente conflagração, devem-se tornar sobremodo intensas;

b) abertura do canal do Jacaré e seus tributários, saneando uma área de cerca de 53,80 km² que abrange diversos bairros servidos pela Rio Douro, Linha Auxiliar, Central do Brasil e Leopoldina;

c) conclusão do atêrro e execução do cais de Mangueiros, o que, combinado com a providência da alínea anterior, permitirá o aproveitamento de uma grande área,





Situação dos aterros em julho de 1950

de fácil acesso, dando ensejo à expansão da zona industrial da cidade;

d) suspensão do aterro de lixo em Manguinhos, o que obrigará a resolver um importante assunto de há muito pendente de solução — o da incineração do lixo da Capital Federal e da utilização da matéria transformada, inclusive gases;

e) abertura do prolongamento da Avenida Rodrigues Alves até o cais oeste do Caju, o que facilitará a expansão da zona portuária e o acesso das futuras zonas universitária e industrial, por parte dos bairros citados na alínea b.

27. Convém igualmente salientar que, paralelamente à marcha dos trabalhos prévios efetuados, procurou este Departamento conhecer a opinião do Reitor da Universidade, as de antigos membros de comissões da Cidade Universitária, e bem assim as de professores e alunos, de urbanistas, arquitetos e engenheiros, de pessoas, enfim, entendidas ou interessadas em assuntos universitários; a verificação, embora tenha atingido em quantidade, uma fração muito pequena da coletividade passível de consulta, qualitativamente incluiu elementos ponderáveis e foi das mais auspiciosas, porquanto mostrou uma aceitação geral, tendo sido de somenos importância as poucas restrições apresentadas, as quais não raro eram retiradas em face de novos esclarecimentos fornecidos.

28. Em virtude do exposto, tem este Departamento a honra de propor a V. Ex.^a as medidas abaixo, para o que junta uma minuta de decreto-lei:

1.º Mudança do local da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, da Vila Valqueire para o conjunto formado pelas ilhas de Bom Jesus, excluída a área do Asilo dos Inválidos da Pátria, Pindaí do Ferreira, Pindaí do França, Sapucaia, Pinheiro e uma parte de Fundão.

2.º Anulação da desapropriação da Vila Valqueire, decorrente do Decreto-lei n.º 6.574, de 8 de junho de 1944.

3.º Entendimentos definitivos com o Ministro da Aeronáutica, para efetivar a duplicação do lance de ponte entre o continente e a ilha do Fundão e o alargamento da respectiva estrada de acesso, bem como a transferência de terreno no Fundão, daquele Ministério para a Cidade Universitária.

4.º Destaques das quantias necessárias a saldar os compromissos aludidos no item anterior, do crédito aberto no Banco do Brasil, ao Chefe do Escritório Técnico da Universidade do Brasil, pelo art. 6.º do Decreto-lei número 7.217, de 30 de dezembro de 1944.

5.º Início, tão cedo quanto possível, dos aterros entre as ilhas mencionadas no item 1.º, e da execução, nas mesmas, de obras de saneamento e terraplenagem, tudo de acordo com um programa progressivo a ser fixado.

6.º Continuação da alienação dos imóveis em benefício da Cidade Universitária, cujos produtos de venda serão recolhidos ao Tesouro Nacional como receita extraordinária, abrindo-se concomitantemente créditos especiais de igual montante.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.^a os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente."

No dia 21 de maio de 1945, presentes o Senhor Ministro da Educação, o Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Senhor Diretor da Divisão de Edifícios Públicos daquele Departamento e o Chefe do Escritório Técnico da Cidade Universitária, foi, depois de longa exposição verbal, assinado pelo Sr. Presidente da República o Decreto-lei n.º 7.563, do mesmo dia e ano, que dispôs sobre a localização definitiva da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, revogou o Decreto-lei n.º 6.574, de 8

Perspectivas aéreas em 1950

*Aterros de areia e desmonte da colina
da ilha do Fundão*



Ligação com a Avenida Brasil



*As pontes ligando ao Continente e à
Ilha do Governador*



de junho de 1944, com exclusão do que se contém no parágrafo único de seu art. 1.º e autorizou a alienação dos imóveis a que se referem os artigos 17 e 20 da Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, em benefício da Cidade Universitária, bem como permitiu outras providências.

Estudou o D.A.S.P., logo a seguir, um decreto-lei relativo às bases financeiras necessárias à construção da Cidade Universitária em que se fixava uma fórmula que atenderá à triplíce finalidade de:

a) permitir a aplicação, quantidade necessária e em tempo oportuno, dos recursos requeridos para a constituição do programa que fôsse deliberado para a sua construção;

b) não afetar a situação financeira do país;

c) assegurar a continuidade do suprimento de dotações, contra mudanças de critério nas votações de créditos.

Mas, pelo Decreto-lei n.º 8.393, de 17 de dezembro de 1945, concedeu o Governo autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar à Universidade do Brasil, instituída para ministrar o ensino superior definido na Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, e deu-lhe outras atribuições, entre as quais as de administrar e, portanto, reparar e conservar todos os imóveis de seu patrimônio, inclusive os que, por força do artigo 3.º, vieram a ser incorporados ao aludido patrimônio, quer provenientes da própria União, quer provenientes de outros estabelecimentos de ensino e institutos técnico-científicos.

Essa circunstância levou o D.A.S.P. a sobrestar o andamento do decreto-lei que havia estudado e a efetuar repetidos entendimentos verbais com a Reitoria da Universidade do Brasil, sugerindo-lhe possíveis soluções, que foram levadas à consideração do Sr. Ministro da Educação e Saúde, o qual, por fim, resolveu submeter o assunto à aprovação do Sr. Presidente da República, com uma minuta de decreto-lei. Os seguintes tópicos dessa minuta merecem especial atenção:

1.º A incorporação, por doação, de imóveis do Patrimônio da União, ao Patrimônio da Universidade do Brasil;

2.º A instituição de uma comissão mista para os fins de efetivar a cessão e transferência dos imóveis da aludida doação;

3.º O destino dos fundos decorrentes da alienação dos imóveis doados;

4.º A transferência do D.A.S.P. para a Universidade do Brasil, do atual Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, criado pelo art. 2.º do Decreto-lei número 7.217, de 30 de dezembro de 1944.

Referentemente ao destino dos fundos decorrentes da venda dos imóveis cedidos, julgou o D.A.S.P. procedente a ponderação feita pelo Serviço do Patrimônio da União, no sentido de que deviam eles ficar explicitamente vinculados única e exclusivamente à construção e ao equipa-

mento da Cidade Universitária. Logo que tais objetivos tenham sido plenamente atingidos, deverá cessar a transferência de novos imóveis. Não seria razoável, com efeito, que tão vultosos recursos fôssem cedidos sem uma finalidade específica, porquanto as despesas normais ou rotineiras da Universidade caberão às verbas previstas anualmente no orçamento da União.

Esgotados os recursos financeiros no valor de Cr\$ 10.171.073,30, concedidos pelo Decreto-lei n.º 7.217, de 30 de dezembro de 1944, ficaram as obras totalmente paralisadas, não obstante as repetidas providências do E.T.U.B. e do próprio D.A.S.P. para conseguirem novas verbas destinadas ao prosseguimento dos serviços já iniciados e, sobretudo, do planejamento urbanístico e arquitetônico do grande conjunto Universitário.

No longo interregno, verificado até 1949 várias tentativas foram feitas no sentido de anular a localização da Cidade Universitária na Ilha Universitária.

Entre outras, cumpre assinalar a que foi promovida pelo Dr. Ernesto de Souza Campos, então Ministro da Educação e Saúde. Em sua Exposição de Motivos n.º 59, de 26 de julho de 1946, apresentou S. Exa. os seguintes argumentos:

“A localização da Cidade Universitária em ilhas da Guanabara, determinada pelo Decreto-lei n.º 7.563, de 21 de maio de 1945, foi considerada imprópria por expressa resolução do Conselho Universitário da Universidade do Brasil, que entendeu mais conveniente a escolha dos terrenos da Praia Vermelha, para uma instalação mais modesta.

“Reexaminando, entretanto, o assunto com os membros do referido Conselho, voltaram-se, afinal, as preferências para os terrenos da Quinta da Boa Vista, cujas excelências já foram reconhecidas em deliberação quase unânime da antiga Comissão do Plano da Universidade, em reunião de 7 de abril de 1936, quando dos catorze membros presentes somente dois não aceitaram essa solução.

“Há que se ter em vista o fato de se examinarem outras localizações, sem que a da Quinta da Boa Vista, completada com o aproveitamento dos terrenos da Estação de Mangueira, ficasse prejudicada por qualquer fundada razão de ordem técnica.

“Os membros da antiga Comissão do Plano da Universidade arrazoaram sua opinião, e aqueles que se manifestaram pela escolha dos referidos terrenos o fizeram em pareceres convincentes, que figuram nos anais. Uma idéia de conjunto das opiniões, então manifestadas em maioria, permite colocar, ainda agora, a solução dos terrenos da Quinta da Boa Vista, completados com os da Estação de Mangueira, numa posição quase privilegiada, seja pelo menor dispêndio com as desapropriações; seja pela existência de uma área livre pronta para as construções; seja pelo oferecimento de condições fáceis para uma possível expansão das edificações, isso sem desprezar o fato de que, sob o aspecto urbanístico, lucraria a cidade do



Uma das 3 dragas, realizando aterros hidráulicos

Rio de Janeiro em ter realizado em sua zona norte um conjunto de construções monumentais. Mesmo aqueles que entendiam a solução da Praia Vermelha como preferível, sob o ponto de vista estético, e que viam a proximidade das linhas férreas como um requisito menos recomendável, votaram em favor da escolha dos terrenos da Quinta da Boa Vista e da Estação de Mangueira por considerá-la a solução mais equilibrada e exequível.

“Por considerar, também, a solução mais simples, e coerente com a posição que tomei no seio da Comissão do Plano da Universidade, é que me atrevo a oferecer à consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de decreto-lei, em que se propõem medidas tendentes a tornar uma breve realidade a série de construções condignas para o funcionamento regular da Universidade do Brasil.

“Entre tais medidas, está a revogação do Decreto-lei n.º 7.563, de 21 de maio de 1945, que mandou reservar para a construção da Cidade Universitária da Universidade do Brasil um conjunto de ilhas da Baía de Guanabara. A providência se impõe para fazer cessar gastos que se tornarão dispensáveis com a mudança dos fins que se tinham em vista.

“O Escritório Técnico da Universidade do Brasil, que foi instituído pelo Decreto-lei número 7.217, de 30 de dezembro de 1944, ficará transformando em Divisão de Obras e Planejamento da mesma Universidade, não só para ter a seu cargo os trabalhos da construção da Cidade Universitária nos terrenos da Quinta da Boa Vista e da estação da Mangueira, como também para se incumbir das obras de que carecem os atuais edifícios, para o funcionamento provisório das unidades universitárias.

Opinando a respeito, por determinação do Sr. Presidente da República, o Dr. Abilio Mindele Baltar, Diretor-Geral do D.A.S.P., esclarece em sua Exposição de Motivos n.º 858, de 5-9-1946:

“Determinou V. Exa., por despacho do dia 28 de julho findo, apresentasse este Departamento informações a respeito da Exposição de Motivos n.º 59 do Senhor Ministro da Educação e Saúde, com a qual o referido titular submeteu à consideração de V. Exa., juntamente com os correspondentes fundamentos justificativos, um projeto de decreto-lei, dispondo acerca da localização da Cidade Universitária da Universidade do Brasil e sobre outras providências correlatas.

"Dentre as medidas sugeridas no diploma mencionado, contam-se as seguintes:

I — A instalação da Universidade do Brasil um conjunto de edifícios a serem construídos nos terrenos circunvizinhos à Quinta da Boa Vista.

II — A desapropriação, por utilidade pública, dos imóveis de propriedade particular existentes na citada área.

III — A desocupação dos imóveis que, no mesmo local, possuem os Ministérios da Guerra, Agricultura e Viação e Obras Públicas.

IV — A incorporação ao patrimônio da Universidade do Brasil dos imóveis de propriedade da União que enumera.

V — A constituição dos fundos necessários à construção da Cidade Universitária;

VI — A incorporação à Universidade, para constituir sua Divisão de Obras e Planejamento, do Escritório Técnico criado pelo Decreto-lei número 7.217, de 30 de dezembro de 1944.

"Relativamente à sugestão de se retornar aos terrenos circunvizinhos à Quinta da Boa Vista, para a definitiva localização da futura Cidade Universitária, julga este Departamento do seu dever apresentar a V. Exa. rápido sumário das vicissitudes por que tem passado esse problema nos últimos onze anos.

"Iniciados os estudos do local mais adequado para a Cidade Universitária com a designação, a 19 de julho de 1935, de uma Comissão de Professores, foi a primeira solução fixada, após inúmeros debates e controvérsias, mediante a expedição da Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, que reservou, para tal fim, os terrenos contíguos à Quinta da Boa Vista, e criou a "Comissão do Plano da Universidade do Brasil".

"Depois de longos trabalhos preliminares, relativos, principalmente, à topografia e ao cadastro da área designada, bem como ao planejamento propriamente dito, veio o Decreto-lei n.º 1.075, de 26 de janeiro de 1939, regulamentar a aludida Comissão, cujos membros continuaram a ser os professores Raul Leitão da Cunha, Ernesto de Souza Campos e Inácio M. Azevedo do Amaral.

"Em agosto de 1941, determinou o Senhor Ministro da Educação e Saúde voltasse a mencionada Comissão ao exame da localização da Cidade Universitária, porque, dizia, "a hipótese dos terrenos próximos à Quinta da Boa Vista já foi excluída pelas dificuldades de sua desocupação e pelo seu elevado custo".

"Como consequência desses novos estudos foi assinado o Decreto-lei n.º 6.574, de 8 de junho de 1944, adotando para a construção da Cidade Universitária os terrenos de Vila Valqueire, próximos ao Campo dos Afonsos.

"Tendo em vista o início das obras, foram comissionados os Srs. Raul Leitão da Cunha, Ernesto de Souza Campos, Inácio M. Azevedo do

Amaral, Otacílio Negrão de Lima e Joaquim Bittencourt Fernandes de Sá, para elaborar um programa-base, em que se apoiaria o edital para o projeto, construção e financiamento da Cidade Universitária em Vila Valqueire.

"Posteriormente, verificados os defeitos do edital mencionado e o excessivo retardamento a que estaria votado o início das construções além de inúmeros outros aspectos desfavoráveis da última localização, resolveu o Governo, nos termos do Decreto-lei n.º 7.563, de 21 de maio de 1945, fôsse a Cidade Universitária construída na área de quase cinco milhões de metros quadrados, resultante de unificação das ilhas do Bom Jesus, Fundão e outras de domínio público, situadas na zona fronteira a Mangueiros.

"Esta solução foi precedida de exaustivo exame técnico de todos os terrenos disponíveis no Distrito Federal, e até mesmo de Niterói, os quais foram comparados dos pontos de vista de suas áreas, custo de aquisição, despesas preliminares de preparo do solo e de construção de meios de acesso, condições de zoneamento, valorização do patrimônio, gastos e empecilhos decorrentes de desapropriação e de demolições, de benfeitorias, dificuldades de deslocamento de serviços públicos, civis e militares, e de indústrias e famílias instaladas nos locais estudados etc. As Exposições de Motivos deste Departamento n.ºs. 2.979 e 936, de 17 de outubro de 1944 e de 14 de maio de 1945, respectivamente, contêm os resultados desses trabalhos. Delas e de separata da Revista do Serviço Público, ano VIII, volume III, n.º 3, constam várias minúcias técnicas complementares e a indicação das autoridades públicas consultadas a respeito da solução que, finalmente, foi proposta por este Departamento à consideração do Senhor Presidente da República.

"Surgiram, pois, entre os anos de 1937 e 1945, três leis dispondo, diferentemente, a respeito da localização da Cidade Universitária. Semelhante circunstância tem acarretado, como era de se prever, grande desencanto e descrédito em relação a esse magno problema do ensino superior, com indiscutível reflexo sobre o próprio Governo.

"A expedição, neste momento, de nova lei sobre o mesmo assunto, que seria a quarta, com a agravante de retornar a uma localização antes justificadamente abandonada, sem que esse ato seja apoiado em cuidadoso estudo técnico, sem que seja feito um reexame das dificuldades públicas afetadas com a solução, não parece prudente a este Departamento.

"Este ponto de vista é tanto mais justo quando se tem observado em relação aos imóveis, nestes últimos dez anos, não uma melhoria e maiores facilidades em sua obtenção, mas, pelo contrário, um vertiginoso acréscimo de seus valores e de sua escassez. Já em 1936, concluía-se dos estudos cadastrais então procedidos, que as desapropriações e indenizações, avaliadas em cerca de Cr\$ 35.000.000,00, atingiam a 378 casas residenciais, 883 barracões e 3 fábricas, além da necessária

desocupação dos seguintes imóveis a serviço do próprio Governo:

1.º Do Ministério da Guerra:

a) Quartel do 1.º Grupo de Obuses, hoje Quartel do Regimento do Obuses Auto-Rebocados;

b) Escola Veterinária do Exército.

2.º Do Ministério da Agricultura:

Diretoria da Indústria Pastoral, hoje Departamento Nacional da Produção Animal.

3.º Do Ministério da Viação e Obras Públicas:

Officinas e dependências de serviços da Estrada de Ferro Central do Brasil.

4.º Da Prefeitura do Distrito Federal:

Horto Florestal e outras instalações de serviços municipais.

"Semelhantes óbices, considerados em 1941 difíceis de serem superados, apresentam-se atualmente sobremodo acrescidos, pois elevou-se o número de residências a serem desapropriadas e triplicaram os barracões da imensa favela do Morro do Telégrafo cujo despejo para isso se impõe; as instalações industriais na área considerada também aumentaram em vulto e quantidade, e novos serviços públicos lá se estabeleceram, como sejam:

1.º Do Ministério da Guerra:

a) Depósito da Motomecanização;

b) 1.º Batalhão de Carros de Combate;

c) 3.º Batalhão de Carros de Combate;

d) Pôsto de Remonta;

e) Stand de tiro do Batalhão de Guardas, C.P.O.R. e 1.º R.C.D.

2.º Do Ministério do Trabalho:

Garagem do D.N. de Imigração.

3.º Da Prefeitura do Distrito Federal:

a) Hospital Barata Ribeiro;

b) Centro Médico Pedagógico Oswaldo Cruz;

c) Pavilhão Oftalmológico Hilário de Gouveia;

d) Jardim Zoológico;

e) Departamento de Veterinária; com respectivos serviços, inclusive Hospital Veterinário;

f) Departamento de Parque, com respectivos viveiros;

g) Escola Prado Junior para crianças débéis;

h) Escola Primária;

i) Ginásio da Polícia Municipal.

"E isso sem falar nos novos serviços ou construções a serem estabelecidos na área para onde ora se pretende mudar a localização da Cidade Universitária, como a Escola Técnica de Química, iniciando um programa de ensino profissional especializado, junto à Escola Técnica Nacional, e, principalmente, o futuro Estádio Municipal, levado para essa zona após amplas discussões e que, di-

ficilmente, poderá ser deslocado para outro ponto da cidade.

"Como se depreende destas indicações, há obstáculos de árdua e remota eliminação, para cuja cogitação se torna indispensável e audiência das diferentes autoridades interessadas, circunstâncias essas que não parecem ter sido levadas em conta pelo Senhor Reitor da Universidade, a quem se deve a iniciativa da projetada mudança da localização.

"Não parece aconselhável, portanto, a efetivação dessa medida, sem que sejam tomadas as providências prévias destinadas ao reexame e balanceamento de todos os fatores que intervêm no assunto. Tanto mais que, de acordo com os estudos levados a efeito por este Departamento, comparando doze soluções para a localização da Cidade Universitária, concluiu-se que sete dentre elas eram superiores à da Quinta da Boa Vista; aliás, tais estudos vieram confirmar, quase integralmente, os que o próprio Ministério da Educação e Saúde antes elaborara sob a direção do Dr. Paulo de Assis Ribeiro.

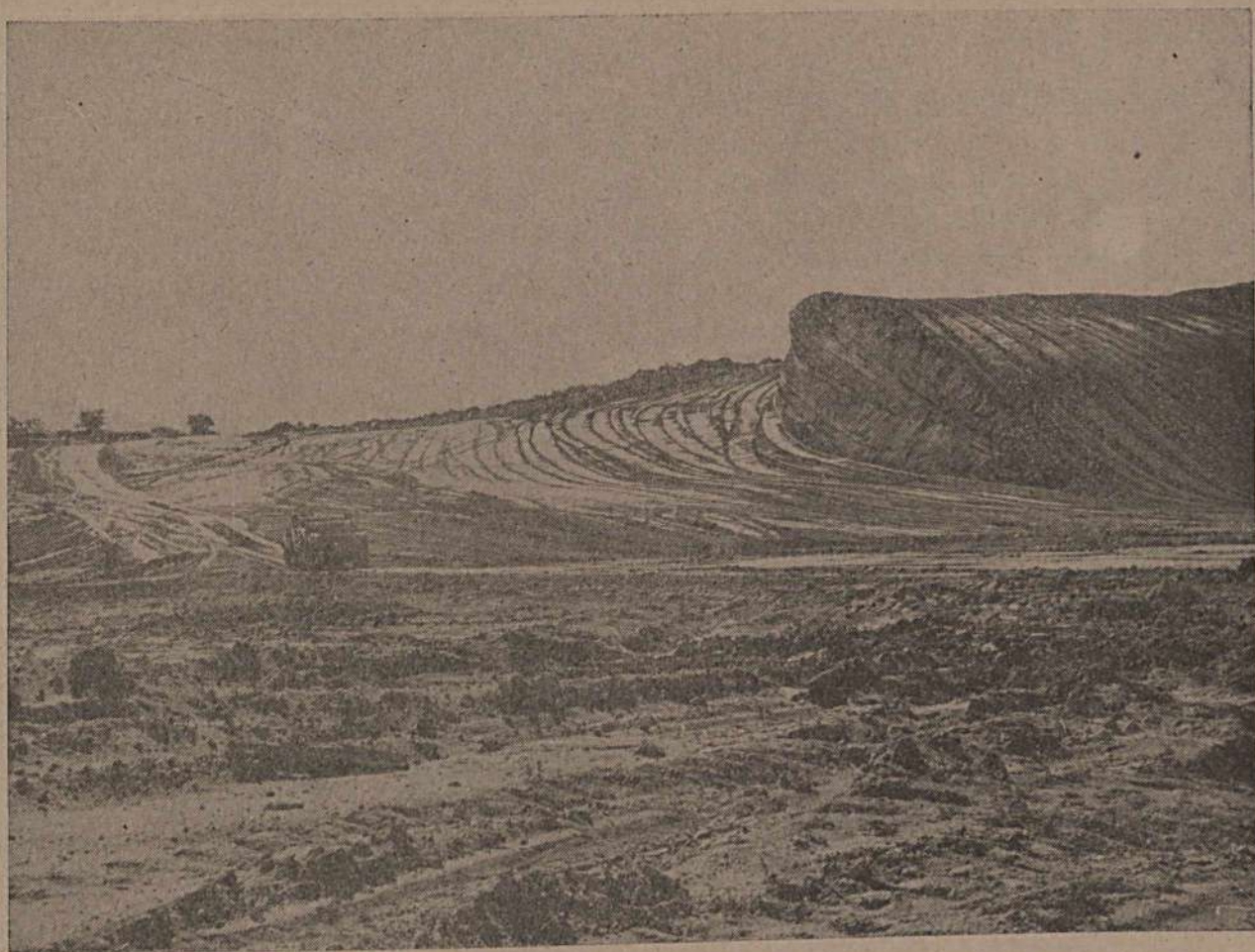
"Por outro lado, os argumentos explícitos contidos na exposição de motivos do Senhor Ministro da Educação em favor da localização na região da Quinta da Boa Vista, residem em estar a mesma:

"Numa posição quase privilegiada, seja pelo menor dispêndio com as desapropriações; seja pela existência de uma área livre pronta para as construções; seja pelo oferecimento de condições fáceis para uma possível expansão das edificações, isso sem desprezar o fato de que, sob o aspecto urbanístico, lucraria a cidade do Rio de Janeiro em ter realizada em sua zona norte um conjunto de construções monumentais".

"Ora, pondo de lado a última vantagem, comum a todas as localizações na zona norte e que, no caso da Quinta da Boa Vista, é superada pelo inconveniente da eliminação do principal centro de recreio da dita região, as demais circunstâncias alegadas como favoráveis são excedidas pelas correspondentes de muitas outras soluções e, em particular, com grande margem, pelas da localização nas ilhas fronteiras a Manginhos.

"Há, portanto, razões de monta para justificar as indagações acerca dos estudos que acaso hajam sido procedidos pela Reitoria da Universidade do Brasil, com o objetivo de servirem de base à mudança da Cidade Universitária para a região da Quinta da Boa Vista.

"Examinando, porém, as questões relativas à incorporação, ao patrimônio da Universidade, dos imóveis arolados no art. 4.º da minuta de decreto-lei em causa, bem como à alienação desses imóveis para constituírem os recursos destinados à construção da Cidade Universitária, como prescrevem os arts. 5.º e 6.º da mesma minuta, julga este Departamento do seu dever assinalar a relevância delas e a responsabilidade que, nesse par-



Desatêrro da colina do Fundão

ticular, cabe ao Ministério da Fazenda, cujo Serviço do Patrimônio da União centraliza todos os dados técnicos e jurídicos referentes aos bens imóveis da União, convindo, por conseguinte, ser consultado a respeito.

“Cabe ainda observar, no caso, que, estando arroladas para formar o patrimônio da Universidade do Brasil, mediante alienação ou arrendamento, as ilhas presentemente destinadas à Cidade Universitária, as despesas com o respectivo saneamento e valorização são necessárias e deverão continuar em benefício do aludido patrimônio. Não será dêste modo possível, conforme consta do item 6 da exposição de motivos do Senhor Ministro da Educação, “Fazer cessar gastos” disso decorrentes, porquanto êstes, muito ao contrário de se tornarem dispensáveis com a mudança dos fins que se tinham em vista, deverão integrar parcela preponderante dos fundos destinados à construção em causa.

“Ao contrário, a solução que exige gastos especiais para sua efetivação é a dos terrenos na vizinhança da Quinta da Boa Vista, porquanto, sendo os mesmos cortados transversalmente pelo leito ferroviário que possui, em nosso país, o maior número de linhas em paralelo, torna-se forçoso, em face de elementares preceitos de circulação, de higiene de trabalho e de funcionamento de aparelhagem de precisão, a construção de obras corretivas

onerosas, sobrecarregando o custo global da Cidade Universitária.

“Propõe-se também no projeto de decreto-lei sujeito à consideração de V. Exa., declarar sem efeito os seguintes atos do Governo:

a) Decreto-lei n.º 7.043, de 10 de novembro de 1944, que transfere para a Prefeitura do Distrito Federal, com o objetivo exclusivo da construção de um estádio, a área que incluirá o terreno do antigo Derby Clube e outros anexos pertencentes ao Serviço do Patrimônio da União;

b) Decreto-lei n.º 7.217, de 30 de dezembro de 1944, que cria neste Departamento o Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil e dispõe sobre os recursos necessários ao início dos trabalhos;

c) Decreto-lei n.º 7.563, de 21 de maio de 1945, que dispõe sobre a localização da Cidade Universitária da Universidade do Brasil e dá outras providências.

“Por fim, sugeriu o Senhor Ministro da Educação e Saúde fossem entregues à Universidade do Brasil, para o funcionamento provisório de suas unidades, até a construção de edifícios próprios na Cidade Universitária, os prédios e terrenos da Praia Vermelha, nas avenidas Pasteur e Venceslau Braz, onde funcionaram o antigo Hospício de Alienados e órgãos do Serviço Nacional

Desmonte e aterros

Aspectos diversos

de Doenças Mentais, para cujas obras de restauração concorrerá o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

“Em virtude do exposto, tem este Departamento a honra de propor a V. Exa.:

I — Que a reabertura do problema da localização da Cidade Universitária fique condicionado à elaboração prévia de estudos acurados que justifiquem a adoção dessa medida, bem como à consulta às autoridades federais e municipais interessadas no assunto.

II — Que o Escritório Técnico da Cidade Universitária, órgão que atualmente maior documentação possui a respeito, não fique alheio à execução dos aludidos estudos.

III — Que entre as citadas autoridades, cuja audiência se torna conveniente, figurem:

a) os dirigentes de órgãos sediados na região da Quinta da Boa Vista e pertencentes ao Ministério da Guerra, da Agricultura, do Trabalho, Indústria e Comércio e da Educação e Saúde, à Estrada de Ferro Central do Brasil e à Prefeitura do Distrito Federal;

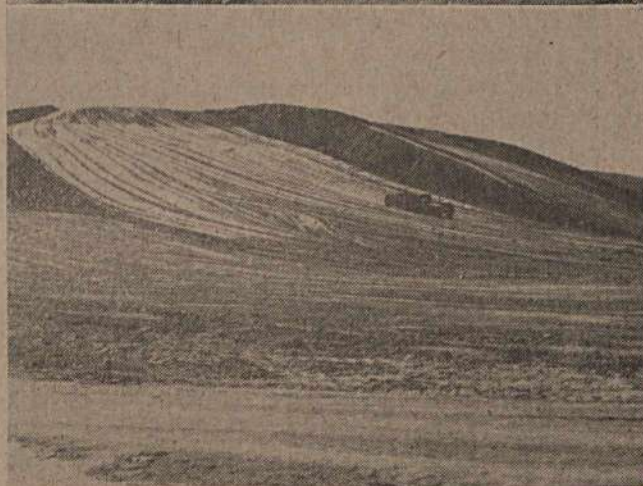
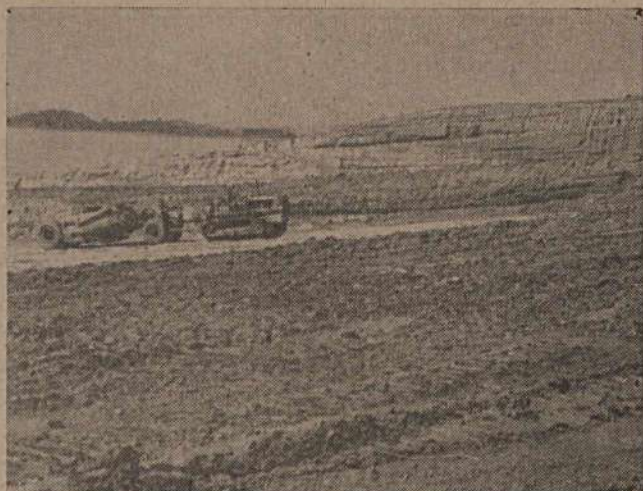
b) a Comissão da citada Prefeitura, incumbida do projeto e construção do Estádio Municipal;

c) a Comissão do Plano da Cidade, da Secretaria de Viação e Obras da mesma Prefeitura;

d) o diretor do Serviço do Patrimônio da União.

IV — Que, para maior rapidez na solução, ao invés de consultas sucessivas às autoridades mencionadas, seja constituída uma Comissão no Ministério da Educação e Saúde, com representantes dos órgãos correspondentes, enumerados nos anteriores incisos II e III, à qual caberá proceder ao exame geral do assunto e, em particular, à análise dos óbices que, em 1941, levaram a abandonar a localização da Cidade Universitária na região da Quinta da Boa Vista e à da exequibilidade de sua definitiva remoção.

A 22 de outubro do mesmo ano de 1946, com a Exposição de Motivos n.º 1.161, reafirmou o Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P. o ponto de vista acima exposto ao dar parecer a respeito de nova exposição de motivos do Dr. Ernesto de Souza



Campos insistindo na conversão em lei do projeto que havia sugerido com a Exposição de Motivos n.º 59, de 26 de julho de 1946.

Depois de pertinazes esforços e de constante vigilância contra as investidas tendentes a modificar a orientação que vinha sendo seguida, pôde o E.T.U.B., então reduzido ao seu Chefe e a seu substituto eventual, encontrar decidido apoio por parte do Sr. Ministro Clemente Mariani, que, em companhia do Dr. Eduardo Rios Filho, Diretor do Departamento de Administração do Ministério da Educação e Saúde, e a convite do Doutor Mário de Bittencourt Sampaio, Diretor-Geral do D.A.S.P., procedeu a acurado reexame do assunto.

As conclusões favoráveis a que chegara o Senhor Ministro da Educação e Saúde foram logo após robustecidas pelo parecer unânime da Comissão designada pelas suas Portarias n.ºs 190 e 202, de 21 de abril e 2 de março de 1947, respectivamente, baseadas no despacho do Sr. Presidente da República, exarado na Exposição de Motivos n.º 7, de 13 de janeiro de 1947 daquele Ministério, Comissão essa integrada pelas seguintes personalidades:

Inacio M. Azevedo do Amaral., M. Reitor da Universidade do Brasil — Pedro Calmon Moniz Bittencourt, Diretor da Faculdade N. de Direito — Francisco Behrendorf, Diretor do Serviço do Patrimônio da União — José de Oliveira Reis, Diretor do Departamento de Urbanismo da P.D.F. — Eduardo Rios Filho, Diretor do Departamento de Administração do M.E.S. — Luiz Hildebrando de B. Horta Barboza — Chefe do Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil.

A essa Comissão foram atribuídos os seguintes objetivos:

a) estabelecer os requisitos técnicos e econômicos a que deverá obedecer o plano de localização da Cidade Universitária;

b) verificar se os terrenos contíguos à Quinta da Boa Vista satisfazem as condições que forem fixadas na forma do que dispõe a alínea a);

c) na hipótese da Comissão ser lavada a concluir pela possibilidade de utilização dos terrenos contíguos à Quinta da Boa Vista, além de justificar as suas conclusões, deverá estimar, na base dos valores atuais, o custo das desapropriações que se tornarão necessárias, as despesas que se imporão para as novas instalações dos serviços públicos que deverão ser removidos, o prazo provável para o início e desenvolvimento das obras, assim como elaborar um minucioso estudo técnico compa-

rativo entre a localização na região da Quinta da Boa Vista e na das ilhas próximas a Manginhos de modo a orientar a formulação dos argumentos de que necessitará o Governo para solicitar ao Congresso Nacional a modificação da lei ora vigente que localiza a Cidade Universitária naquelas ilhas.

Nas suas conclusões, disse a Comissão:

“Os múltiplos e detalhados estudos técnicos existentes a respeito das localizações possíveis para a Cidade Universitária, convenceram a Comissão da superioridade global desta última solução na Ilha Universitária em relação às outras, principalmente sob os pontos de vista econômico e político-social.

“Num quadro de números-índices cujo máximo, no caso ideal, seria de 3.000 pontos, es terrenos integrados pelas ilhas obtiveram 2.573 pontos ao passo que os terrenos contíguos à Quinta da Boa Vista só alcançaram 1.996 pontos. As ilhas distanciam-se de apenas 17% da melhor solução possível enquanto que o afastamento da solução na Quinta da Boa Vista chega a ser de 34%. Cumpre, porém, assinalar mais uma vez que tal inferioridade decorre quase que exclusivamente dos fatores econômicos e políticos-sociais muitos dos quais tornam praticamente impossível aquela solução.

“Baseada no cômputo dos dados comparativos acima expostos, conclui a Comissão opinando favoravelmente à manutenção da localização da futura Cidade Universitária na área formada pela unificação da ilha do Bom Jesus e adjacentes, nos termos do Decreto-lei n.º 7.563, de 21 de maio de 1945”.

O parecer da Comissão acima citada tornou possível ao E.T.U.B. pleitear a abertura de um crédito especial para o reinício dos trabalhos.

Esse objetivo foi alcançado com a sanção da Lei n.º 447, de 20 de outubro de 1948, que, inclusive, se referiu explicitamente à localização determinada pelo Decreto n.º 7.560, de 21 de maio de 1945, e ao Escritório Técnico criado pelo artigo 2.º do Decreto-lei n.º 7.217, de 20 de dezembro de 1944.

Por fim, encerrando o problema da localização, não é demais lembrar a sugestão feita, em princípios de 1949, pelo Engenheiro Francisco Ebling para que se construísse a futura Cidade Universitária entre o canal do Mangue e a Avenida Salvador de Sá, numa área de pouco mais de 400.000 metros quadrados.

Características Técnicas da Ilha Universitária

a) Configuração

Depois de concluídos todos os trabalhos de unificação, terraplenagem e saneamento, a Ilha Universitária ficará com uma área total de 5.957.460 m² dos quais 3.201.540 m² correspondem às áreas não inundáveis das nove ilhas e 2.755.920 m² aos baixios, mangues e alagadiços recuperados, bem como aos canais que separavam as referidas ilhas. O perímetro total, constituído por praias de areia, atinge a 15.560 metros. Sob o aspecto da extensão de seus terrenos, a Cidade Universitária da Universidade do Brasil situa-se acima das universidades de Columbia, Pensilvânia, Yale, Ohio, Roma, Atenas, Madrid, Caracas e de muitas outras de capacidade aproximadamente igual.

Os aterros necessários à unificação e regularização topográfica são obtidos com a dragagem e recalque de areia contíguos às ilhas, bancos esses que, por reduzirem o calado, impediram o aproveitamento delas para depósitos de inflamáveis e outros fins, à semelhança do que ocorreu com quase todas as demais ilhas da Baía de Guanabara.

O desmonte da colina da ilha do Fundão também forneceu grande volume de material utilizado no levantamento do nível de vastas áreas que ficavam submersas por ocasião das marés cheias e descobertas nas marés vazantes.

Entre a Ilha Universitária e o continente subsistirá um canal de 200 a 300 metros de largura transposto por duas pontes: uma de 20 metros de largura corresponde à atual Av. Brigadeiro Trompowsky e outra que será construída no prolongamento da avenida que, saindo da Praça da Reitoria, passa entre a Escola Nacional de Engenharia e a Faculdade Nacional de Filosofia e vai

ter à Avenida Brasil, quase em frente ao Instituto Oswaldo Cruz.

Graças à Av. Trompowsky e a sua ponte de acesso à ilha do Governador, a Cidade Universitária está também ligada a esse grande e próspero bairro insular.

O eixo maior da Ilha Universitária tem a direção 33° 56' NO e mede 4.600 metros. A largura máxima é de 1.600 metros e a mínima de 740 metros.

A baía de esportes náuticos, cuja entrada está voltada para nordeste, mede 2.100 metros de comprimento por 830 metros de largura. As suas praias de areia têm uma extensão de 3.400 metros. As profundidades variam, depois das dragagens, entre 4 e 6 metros, em relação à maré média.

Foram conservadas seis colinas, das quais uma, com 145 mil metros quadrados (Catalão), fica na extremidade da zona residencial; outra, com 120 mil metros quadrados (Pinheiro), está no Setor de Engenharia; a terceira, com área igual à anterior, situa-se ao lado dos setores de Arquitetura e Música; as três últimas constituem a extremidade sul da baía acima citada. A altura dessas colinas é de 18 metros, para a mais baixa, e de 35 metros para a mais alta.

Salvo as seis colinas acima citadas, todos os terrenos da Ilha Universitária são quase planos, flutuando as suas cotas, em relação ao nível da maré mínima, entre 9,00 e 3,20 metros. Referidos às marés máximas esses desníveis vão de 6,60 a 0,80 metros. Os pisos térreos dos edifícios não ficarão a uma altura inferior a 5,50 metros ou a 3,10 metros em relação às marés mínima e máxima, respectivamente.

b) Constituição geológica

As nove ilhas agora reunidas resultam de pontas ou cumes de montanhas constituídas de gnaisse mais ou menos decomposto, circundadas e alongadas mediante bancos de areia de extensões variáveis e, inclusive de quantidades reduzidas de lodo.

As três colinas da ilha de Bom Jesus, assim como a de Sapucaia, são ainda de rocha viva recobertas com capas de decomposição de rocha e de terra. Na colina do Catalão, a rocha apresenta-se decomposta até uma profundidade bem maior, a passo que as de Fundão e Pinheiros

estão inteiramente decompostas muito além da profundidade atingida pela sondagem, isto é, além da cota aproximada de 5 metros abaixo da maré mínima.

Durante o desmonte da colina do Fundão, foram encontrados leitos de seixos de quartzo rolado, em geral, de alguns decímetros de diâmetro.

Durante as sondagens e os aterros dos mangues e canais, deparou-se com alguns bolsões de lodo cujas profundidades variavam de 3 a 5 metros, todos, porém, de pequenas proporções.

c) Subsolo

Encarregou-se o Instituto Nacional de Tecnologia do estudo do subsolo da Ilha Universitária, tendo em vista a determinação de suas características como terreno de fundação. Várias centenas de furos de sonda já foram executados, prosseguindo esses trabalhos de modo sistemático para a obtenção de um conhecimento preciso e total de toda a área em causa. Subsidiariamente, efetuou o Instituto Nacional de Tecnologia sondagens mais cerradas e minuciosas nos locais precisos de cada uma das sapatas, tubulões ou grupos de estacas dos edifícios em construção, como ocorreu, por exemplo, com o Hospital de Clínicas, o Instituto de Puericultura, a Escola Nacional de Engenharia, a Faculdade Nacional de Arquitetura e o Instituto de Física Nuclear.

Tendo em vista o desmonte da colina da ilha do Fundão, bem como o estudo das fundações do Instituto de Puericultura e do Hospital de Clínicas, foi essa ilha objeto de sucessivas sondagens. O subsolo de suas zonas altas compõe-se, essencialmente, das decomposições de rochas graníticas ou gnáissicas, as quais, entretanto, até o limite das sondagens, podem ser classificadas como solos residuais ou de alteração "in situ". Sob o critério da consistência e compactidade, trata-se de solos compactos e muito compactos. Na terminologia comum de terraplenagem, tais materiais seriam denominados moledos duros. As sondagens especialmente efetuadas para as fundações do Instituto de Puericultura e para o Hospital de Clínicas, acusaram boas características, permitindo, em grande parte, o emprêgo de taxa de trabalho igual a 5 kg/*cm².

No eixo Fundão-Sapucaia o subsolo apresenta-se de caráter essencialmente arenoso e arenoso-argiloso, com ocorrências de lentes de argila rija e dura de quando em quando, crescendo a compactidade das areias com a profundidade. Em muitos trechos os primeiros horizontes são suscetíveis de receber fundações diretas. Nas proximidades de Bom Jesus foram encontrados, por vezes, os primeiros horizontes constituídos de argila orgânica mole sobreposta a horizontes de areias medianamente compactas e argilas arenosas rijas e duras.

O subsolo das ilhas de Bom Jesus e de Sapucaia, nos trechos já amplamente sondados e que abrangem apenas partes delas, é bastante variá-

vel. A parte leste da ilha de Bom Jesus é constituída de várias colinas rochosas às quais se segue longa restinga arenosa no sentido noroeste com várias aflorantes rochosas. A grande área em que está sendo erguida a Escola Nacional de Engenharia acusou sedimentos arenosos fofos no primeiro horizonte, repousando sobre horizontes progressivamente mais compactos até um excelente solo de alteração de rocha. Para o horizonte arenoso foi fixada uma taxa de 2 kg/*cm² e para o de alteração de rocha, situada de 4 a 10 metros de profundidade, admitiu-se uma taxa de 8 a 10 kg/*cm².

Já na Ilha de Sapucaia a constituição do subsolo é bem mais variável. Ao lado da grande colina rochosa e das planícies arenosas, assentes sobre decomposição de rocha, encontram-se áreas aterradas com lixo e outras lodosas sobrepostas a horizontes mais profundos de areias de compactidade variável que, em vários locais, assentam sobre decomposição de rocha. A série de sondagens mais próximas da colina, acusou horizontes de areias sobrepostas a alteração de rocha. A série mais distante, em local aterrado com lixo, revelou um primeiro horizonte de argila arenosa mole orgânica, impróprio para leito de fundação, seguido por horizontes de sedimentos de espessura variável de areias argilosas e argilas arenosas de compactidade e consistência variáveis que denotam capacidade para fundações diretas com baixa taxa de solicitação. Estas camadas assentam, por fim, sobre alteração de rocha compacta e muito compacta. Foi sobre este horizonte de ótimas características o escolhido para o leito de fundação da Faculdade Nacional de Arquitetura.

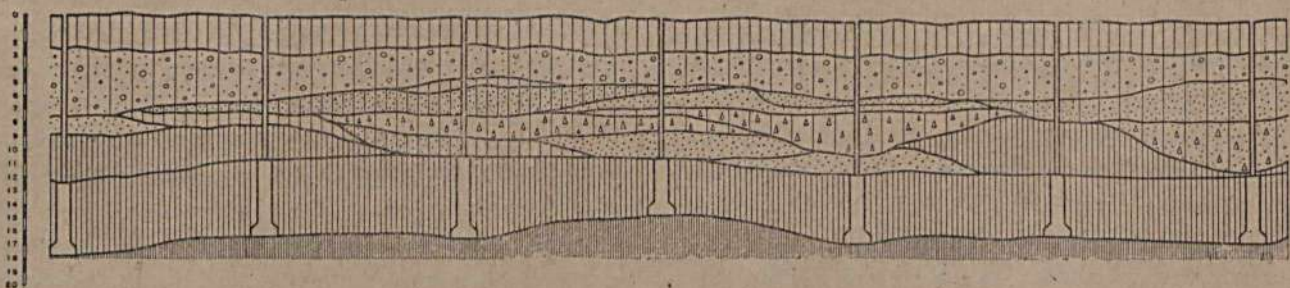
De um modo geral, o subsolo da Ilha Universitária apresenta-se, nas cotas das construções, ou imediatamente de características excelentes para fundações (Instituto de Puericultura e Hospital de Clínicas e todas as áreas das colinas), ou essas características existem a profundidade reduzidas freqüentemente sob a forma de alteração de rocha e rocha. Daí afirmar o Eng^o. Mário Brandi Pereira, responsável, em nome do Instituto Nacional de Tecnologia, por todos esses estudos que: "O acerto da escolha deste local para a Cidade Universitária fica assim confirmado sob o aspecto geométrico".

Estrutura geológica do subsolo

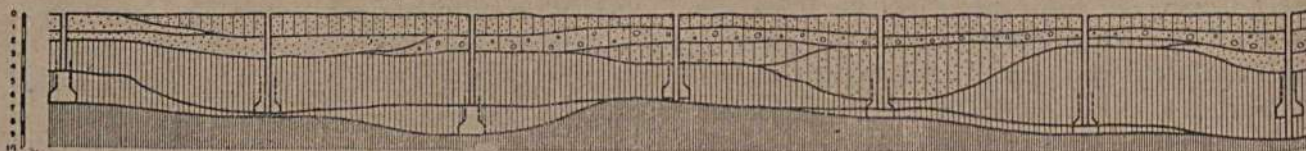
INSTITUTO DE PUERICULTURA



FACULDADE NACIONAL DE ARQUITETURA



ESCOLA NACIONAL DE ENGENHARIA



||||| ARGILA

..... AREIA

△△△△ MICA

..o..o.. MATERIA ORGÂNICA

||||| ALTERAÇÃO DE ROCHA

||||| ROCHA OU ALTERAÇÃO

d) Clima

Sob este aspecto, dois são os pontos de vista a serem considerados: o primeiro refere-se às condições gerais de todo o Distrito Federal e o segundo aos estudos particularizados de conforto térmico e luminoso da Ilha Universitária e, especificamente das escolas, institutos, hospitais, laboratórios, etc. da futura Cidade Universitária.

Nesta publicação, apenas os dados gerais a respeito do clima comum a todo o Distrito Federal serão apresentados. Os estudos específicos do segundo grupo acima indicado, será objeto de publicação especial, logo que se concluíam os trabalhos sistemáticos e a longo prazo que, a tal respeito, estão sendo elaborados por uma equipe de técnicos do Instituto Nacional de Tecnologia sob a direção do Eng^o Paulo Sá.

Os gráficos anexos (fig. 1) referem-se às normais climatológicas do Distrito Federal obtidas pela média dos valores verificados no período compreendido entre os anos de 1890 a 1938. As nebulosidade, precipitação, insolação e temperatura

normais anuais, permitem formar um panorama suficientemente amplo e completo da situação climatológica a que está sujeita a Ilha Universitária.

O anemograma constante da figura 2, média dos valores registrados no aludido período de 48 anos, mostra a situação da Ilha Universitária em relação às direções e intensidades preponderantes dos ventos.

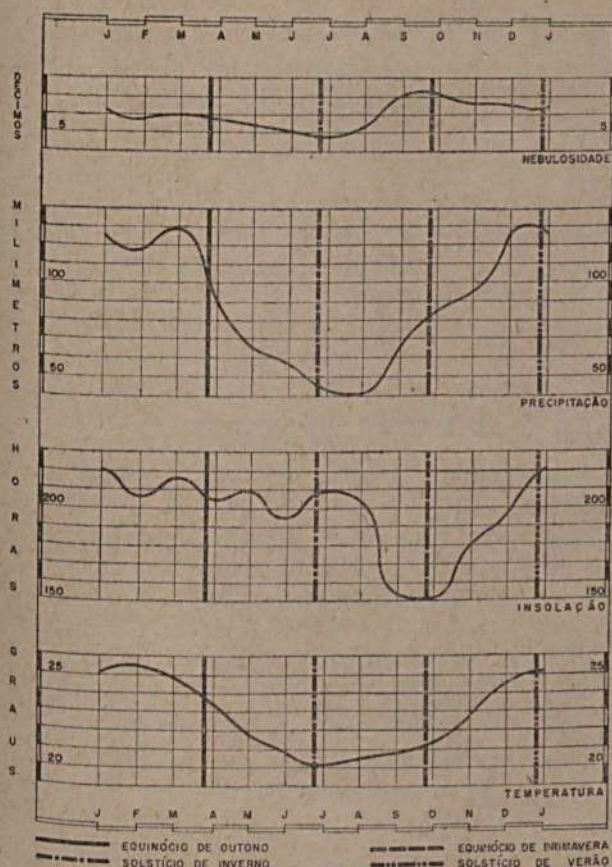
Os três gráficos seguintes revelam a insolação teórica, para a latitude do Rio de Janeiro, das alamêdas e avenidas, bem como das salas de aulas e das enfermarias. Não levando em conta as variações de nebulosidade, nem os recursos especiais que serão empregados em cada caso para obter-se o conforto máximo possível, verifica-se que:

1) As salas de aulas, voltadas para o setor S.SE a 34° do Sul, serão pouco insoladas durante todo o ano e somente nas primeiras horas da manhã.

2) Nas enfermarias, orientadas no setor E.NE a 34° de Leste, haverá ampla e homogênea insolação matutina durante todo o ano.

Fig. 1

CLIMATOLOGIA DO DISTRITO FEDERAL (NORMAIS CLIMATOLÓGICAS - PERÍODO DE 1890 A 1938)



MÊSES	DADOS DO GRÁFICO ANEXO	INTERPRETAÇÃO
DEZEMBRO JANEIRO FEBREIRO MARÇO	NEBULOSIDADE MÉDIA MUITA PRECIPITAÇÃO MUITA INSOLAÇÃO TEMPERATURA MÉDIA ELEVADA	CHUVAS VIOLENTAS MAS DE POUCA DURAÇÃO
ABRIL MAIO	NEBULOSIDADE MÉDIA PRECIPITAÇÃO MÉDIA MUITA INSOLAÇÃO TEMPERATURA MÉDIA MAIS BAIXA	MENOS CHUVAS MENOS CALOR
JUNHO JULHO AGOSTO	POUCA NEBULOSIDADE POUCA PRECIPITAÇÃO MUITA INSOLAÇÃO TEMPERATURA MÉDIA BAIXA	SÊCA FRIO BOM TEMPO PROLONGADO
SETEMBRO OUTUBRO	MUITA NEBULOSIDADE PRECIPITAÇÃO MÉDIA POUCA INSOLAÇÃO TEMPERATURA MÉDIA SE ELEVANDO	COMEÇAM AS CHUVAS NEBLINA SÊCA TEMPERATURA AGRADÁVEL
NOVEMBRO	NEBULOSIDADE MÉDIA PRECIPITAÇÃO AUMENTANDO GRADATIVAMENTE INSOLAÇÃO MÉDIA TEMPERATURA MÉDIA SE ELEVANDO	AUMENTAM AS CHUVAS COMEÇA O CALOR

VERIFICA-SE ANDA PELO GRÁFICO QUE A ONDA TÉRMICA ANUAL É DE MAIS OU MENOS 25 DIAS

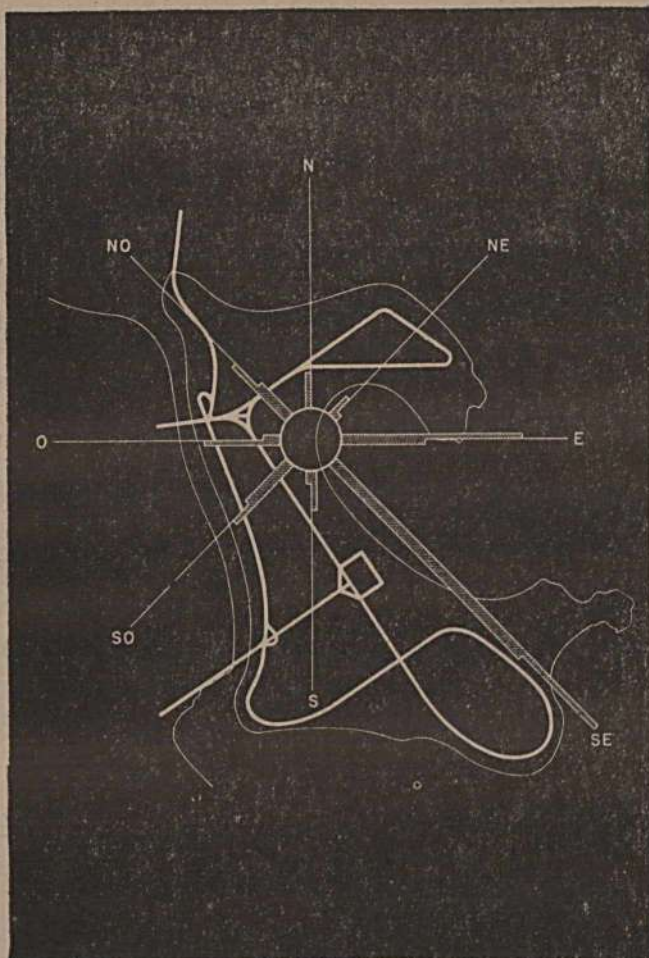


Fig. 2 - Anemograma

Ventos — direções principais consideradas:

SE e E. dominantes, brisas constantes de bom tempo.

SO e O. mau tempo prolongado

NO e N. Rajadas — Temporais de verão

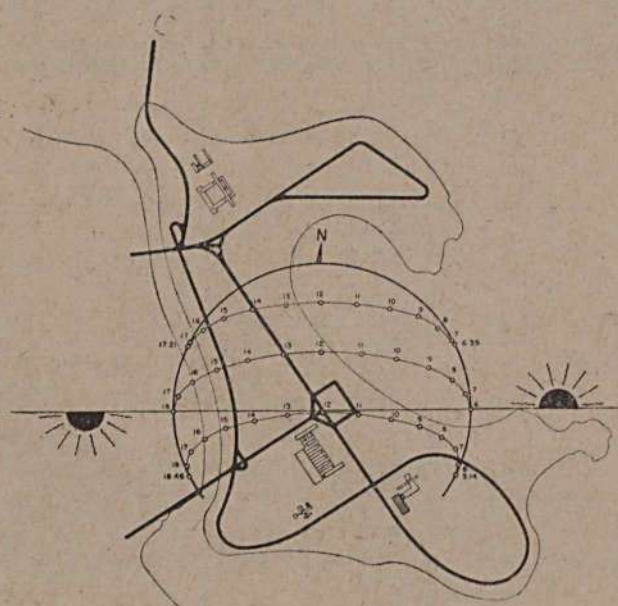


Fig. 3 - Orientação de
avenidas e alamêdas

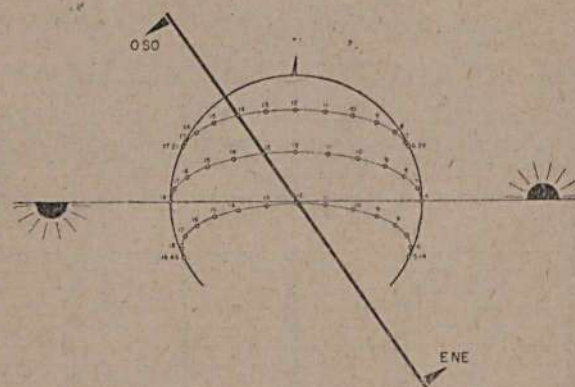


Fig. 4 - Orientação de enfermarias

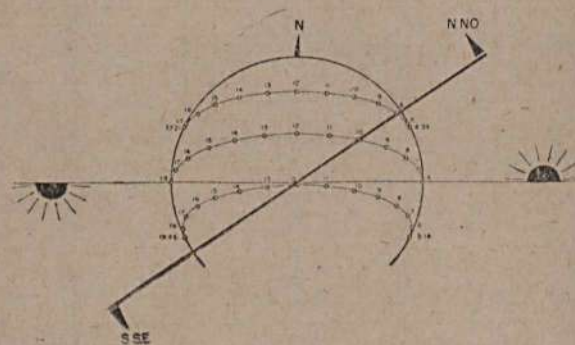


Fig. 5 - Orientação de salas de aula

Fronteiras da Administração Pública

III — A Responsabilidade da Administração Pública

JOHN M. GAUS

(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

OS romanos possuíam um vocábulo para exprimir o fato contido no título acima; necessitavam êles do vocábulo — e do fato — nos negócios de seu império. Murray nos informa, em seu dicionário, que a língua inglesa confere ao vocábulo “responsável” significados tais como “o que é suscetível de responder”, “o que pode ser levado em conta”, “o que é passível de ser chamado a prestar contas” ou “o que é capaz de cumprir uma obrigação ou contrato”, “o que é digno de confiança”. Uma concepção primitiva, hoje obsoleta, consistia no uso do vocábulo com o sentido de “correspondendo a”, como quando se falava de uma morte “responsável” pelo crime. Os que têm interesse pelos assuntos políticos podem observar que, segundo Murray, o termo foi usado pela primeira vez na língua inglesa, em questões políticas, nas obras de Hamilton (“The Federalist”) e Burke (“The Regicide Peace”). No período em que viveram êsses dois escritores as concepções de responsabilidade política ainda estavam sendo forjadas, e êles não figuravam sequer entre os artífices dessa empresa.

A relação que o vocábulo deve expressar é da essência do governo; constrói-se uma ponte, planeja-se uma estrada, pune-se um ladrão; julga-se uma demanda. A pessoa que pratica êsses atos, o funcionário público, o faz como instrumento de alguma cousa ou de alguém — uma lei ou uma autoridade superior a que está subordinado. Ainda que haja discricionariamente, ainda que seja um “ditador”, mesmo assim, salvo se tratar de um louco (e neste caso fora dos padrões de conduta de uma sociedade política) seu ato prende-se a outros atos; não está isolado; corresponde a algum propósito. Então, ainda aqui, deve ser apreciado em termos de sistema ou programa que pode ter sido traçado pelo próprio indivíduo, mas que é condicionado pelos fatores que o cercam e que devem ser levados em conta para que os fins em vista sejam alcançados.

Há, no Instituto Oriental da Universidade de Chicago, a réplica de um monólito, ora guardado no Louvre, mas que foi excavado em Susa, na Pérsia donde foi confiscado aos babilônios por um rei vitorioso. Êsse monólito tem gravado em

sua face o Código de Hammurabi, da Primeira Dinastia Babilônica — de aproximadamente 2.000 anos antes de Cristo. Na parte superior do código vê-se, numa figura em relêvo, Hammurabi recebendo de Shamash, Deus do Sol, o grande Juiz do céu e da terra a ordem de estabelecer leis justas e acertadas. A primitiva concepção de responsabilidade política encontrá-se bem simbolizada nessa gravura, que tem seu similar na tradição hebraica da entrega a Moyses por Yahweh das leis pelas quais Israel deveria governar-se. Em qualquer parte era na suprema sabedoria de Deus que se fundava o código absoluto, o padrão estabelecido, que o legislador deveria seguir. Irresponsável perante o povo da nação, mas responsável perante Deus — aqui aparecia claro o reconhecimento do fato de que o governo não é matéria do capricho privado de quem detém da força e o poder, mas de um princípio regular e constante.

Todavia, a inadequabilidade dessa concepção da responsabilidade é óbvia. Responsabilidade é obrigação de prestar contas; mas quem, sob tais condições, poderá invocar o poder de exigir a prestação das mesmas? Será a vontade de Deus, nesse sentido, sempre clara? Não terá o ministro de Deus que interpretá-la? E pode alguém confiar em que o ministro está certo na sua interpretação?

Veio da república romana a idéia, que atualmente se encontra nas instituições e práticas da mais simples cidade-estado, de que a responsabilidade política para com o povo da república estava concentrada no administrador. Semelhante idéia continuou a ser adotada, em teoria, pelos Imperadores. Devemos lembrar que Ulpiano enquanto escrevia que o que satisfaz ao governante tem força de lei, acrescentava também — o que muitas vezes tem sido esquecido — que isso se dava porque o povo conferia autoridade ao governante.

O advento do Papado pareceu proporcionar os meios através dos quais a responsabilidade do governante para o exercício de seus poderes poderia ser imposta coativamente. Das leis das tri

bos dos bárbaros derivou também princípio de que o direito consuetudinário estava acima do governante, e que este não poderia modificá-lo a seu talante. O governo associava-se à terra e ao *status*; e conquanto uma vaga autoridade de ditar normas estivesse ligada à realeza, tal autoridade não poderia legitimamente invadir os direitos costumeiros do cidadão em sua propriedade. Assim, o costume feudal e a interpretação eclesiástica da justiça fundamental constituíam limitações ao exercício do poder pelos governantes. Mc Ilwain afirma que a idade média não teve monarcas absolutos e que as relações políticas de então poderiam ser resumidas nesta frase "o governo era limitado, nos tempos modernos ele é também controlado".

O novo estado nacional deixou de lado tanto a igreja como o feudalismo. Nem os sistemas internacionais do Papado e do Império, nem o sistema local e circunscrito do feudalismo, davam adequada expressão política ao aparecimento da classe média das cidades, que constituía, em parte a base de um novo sistema político, no qual a unidade geográfica era o estado nacional, e a autoridade política cristalizava-se em torno de uma agressiva dinastia através do casamento, da conquista, da eleição e da diplomacia. Essas dinastias constituídas em torno das propriedades de terras acompanharam muito de perto o crescimento do sentimento nacional e, talvez, o tenham fomentado em parte, através dos serviços administrativos mantidos pela realeza. Elas eram superiores às outras formas de governos de seu tempo por proporcionarem o tipo de administração desejado pelo povo e propício ao desenvolvimento tecnológico. Falando a grosso modo, as primitivas monarquias tinham o senso de responsabilidade em relação ao interesse nacional. Suas primeiras batalhas foram contra os grupos eclesiásticos ou feudais, que pretendiam limitar-lhes ou destruir-lhes a autoridade. Desses conflitos emergiu a concepção de soberania, que caracteriza o estado moderno. Por um lado, com o objetivo de destruir qualquer base que justificasse uma intervenção vinda de fora, fixou-se o princípio de que o monarca — e conseqüentemente o Estado por ele dirigido — era completamente independente de qualquer autoridade externa, por isso que o poder de que estava investido provinha diretamente de Deus, sem a mediação de quem quer que se atribuisse a qualidade de representante de Deus na terra. Por outro lado, o monarca — e ainda conseqüentemente o Estado — reivindicava completa autoridade sobre os grupos existentes dentro do Estado. Este conceito de Estado, que foi lançado pelos políticos, na França, e pelos que visavam a objetivos similares na Inglaterra e noutros países da Europa, parecia, à primeira vista, destruir completamente a idéia de responsabilidade. Num exame mais atento, verificamos que o governo ao exercer o poder soberano só se justifica na medida em que age em benefício da nação.

Esse desfêcho assumiu duas formas principais. Em primeiro lugar, houve um persistente esforço no sentido de colocar os altos funcionários administrativos e os conselheiros do rei sob o controle dos grupos dominantes na nação, a fim de prevenir o arbítrio da coroa. A administração deixou de ser um negócio privado do rei e passou a constituir uma instituição do Estado. O Grande Sêlo saiu da Côrte. Desenvolveu-se um espírito de classe. A responsabilidade da administração converteu-se num dos principais marcos das lutas políticas domésticas desde que os serviços governamentais passaram a ser públicos.

Depois, as atividades dos funcionários, custodiadas a princípio pelo conceito de poder soberano do governo e pela teoria de que eles eram seus servidores privados foram colocadas sob a revisão dos tribunais, aos quais competia velar pela tradição e pelo direito consuetudinário, de há muito considerados fundamentais e acima de qualquer modificação fundada no poder dos governantes. Mesmo onde os atos dos funcionários eram anuláveis mediante revisão pelos tribunais ordinários, estabeleceu-se um processo especial através do qual eles seriam revistos, a fim de se prevenir o abuso do poder e assegurar melhor justiça. Então, no continente, as côrtes administrativas especiais incumbidas de restringir o exercício do poder discricionários dos funcionários públicos e de garantir as indenizações adequadas nos casos de dano infligido ao cidadão, desenvolveram-se a despeito (ou, talvez, em virtude) da ausência de controle político mediante a responsabilidade dos citados funcionários perante o legislativo. Posteriormente, os ingleses, extinguindo êsses tribunais onde vinha evoluindo uma espécie de direito administrativo, criaram sua doutrina característica da responsabilidade perante os tribunais ordinários. O suplemento político dessa solução, alcançado através da revolução e da evolução, foi a responsabilidade política da administração perante o legislativo.

A contribuição dos Estados Unidos à idéia da responsabilidade da administração consistiu na submissão, direta ou indireta, do chefe do executivo — e mais tarde de outros administradores menos graduados — ao voto popular. Ao tempo da Revolução e enquanto se elaborava a Constituição que ela tornara necessária, a responsabilidade dos altos funcionários públicos perante o legislativo ainda, não havia sido estabelecida em estados mais antigos da Europa, inclusive a Grã-Bretanha. Talvez, precisamente na década da Revolução, Edmund Burke no seu livro "Thoughts on the Cause of Present Discontents", estivesse descrevendo pela primeira vez uma consistente teoria do governo partidário, no qual a responsabilidade pela direção da administração cabia aos líderes do partido majoritário no legislativo. Quando os líderes americanos rejeitaram a responsabilidade de seu governo perante o rei da Inglaterra, não a transferiram para a nova legislatura que então se criara. Estabelecemos, assim, uma espé-

cie de tríplice responsabilidade para a nossa administração, que era responsável perante o povo, através do chefe executivo; responsável perante os tribunais ordinários pela observância dos requisitos processuais e substantivos fixados pela lei constitucional básica e pelos estatutos legais, que criavam a administração e lhe conferiam poderes para agir; responsável, ainda, perante o legislativo pelo uso adequado dos poderes e pela correta aplicação das verbas concedidas em virtude de ato do mesmo legislativo. Conquanto a responsabilidade perante o povo seja imposta através das eleições e perante as câortes, através da revisão judicial assegurada pelas várias medidas processuais, a responsabilidade perante o legislativo, talvez não tão óbvia e completa como nos governos de gabinete que prosperam na Europa, e em particular na França e na Inglaterra, é contudo imposta através de medidas de ordem financeira; do controle do estabelecimento e organização da administração por meio de estatutos; das investigações legislativas e da confirmação das nomeações.

O advento do sistema de governo partidário veio dar mais complexidade à situação. Enquanto teoricamente se possa admitir que a eleição de um chefe executivo torna a administração responsável diretamente perante o povo, e também que essa responsabilidade é indiretamente imposta através da atuação do legislativo na elaboração da lei e outras formas de controle, na realidade o chefe imediato é um partido ou facção política. Tal situação assemelha-se à do sistema medieval, onde a responsabilidade teórica do governo perante Deus, quando de fato imposta, o era através do Papado que tinha interesse no assunto.

Mas a complexidade não ficou somente nisso. A responsabilidade do funcionário público perante seus superiores hierárquicos, perante o legislativo, os tribunais e os cidadãos em geral, tornou-se confusa. Podem os atos particulares ser trazidos à baila numa disputa particular discricionária ou ministerial? Pode o acontecimento envolver uma questão política? Pode o funcionário público reter um cargo ou emprego? É ele pessoalmente responsável pelo erro que cometer ou o responsável é o seu empregador, o Estado? A função que ele desempenha é governamental ou não? Enquanto na França os tribunais administrativos criaram uma jurisprudência em que essas hipóteses estão de algum modo definidas, nossa lei é, no mínimo, complexa e confusa.

Assim, o conceito de responsabilidade da administração pública após os progressos realizados durante séculos não se apresenta nítido e consistente. Hoje em dia as funções do governo são tais que nem o eleitorado nem o legislativo podem traduzir em detalhes concretos o sistema de controle a que gostariam de submeter a organização administrativa. Suponha-se, por exemplo, que pretendamos, no interesse de moral pública, regulamentar o cinema ou o rádio. Nem o eleitorado nem o legislativo poderão prever o tipo de situa-

ção para o qual deverão ser elaboradas normas minuciosas. Admitir-se que, no mínimo, é possível submeter os atos administrativos a revisão judicial importará em enfrentar novas dificuldades. Nem o eleitorado nem o legislativo, ao intentar regulamentar o cinema no interesse da moral pública, poderá ir além da fixação de um princípio geral a ser aplicado a todos os casos especiais por agentes administrativos que submeterão a prévio exame cada um dos filmes que os produtores pretendem apresentar ao público. Se tais produtores se considerarem prejudicados pelo que julgam constituir um abuso da autoridade conferida aos agentes administrativos pelo eleitorado e pela lei, certamente recorrerão aos tribunais para que a decisão seja revista. Se a competência foi delegada ao administrador em termos demasiado amplos, a decisão seria atacada sob pretexto de uma inconstitucional delegação da autoridade do legislativo ao executivo.

Que é que se nos depara atualmente? Em face dessa situação e ante a objeção de que princípio geral fixado no estatuto é de tal modo amplo que praticamente confere poder de legislar, a Suprema Corte pronunciou-se, através de um de seus membros, no sentido de que em caso concreto tais princípios gerais devem ser entendidos à luz do "bom senso e da experiência dos homens". Então seria lícito perguntar ainda qual a responsabilidade que hoje em dia cabe ao administrador, ante a renúncia pelo eleitorado, pela legislatura e pelos tribunais, em muitos casos, do poder e da função de estabelecer e definir o regime a ser observado. Conquanto recentes decisões dos tribunais tenham repudiado essa tendência, a natureza dos nossos problemas de governo impedem que ela caia em descaso.

Todavia, seria ousado desejar ou admitir a possibilidade de o eleitorado estabelecer normas, a não ser no sentido mais geral e raramente. Na melhor das hipóteses ele pode somente indicar dentre os vários líderes políticos em competição qual o que prefere pôr em serviço durante certo período de tempo. Do ponto de vista da responsabilidade da administração perante o eleitorado, isso é, na melhor das hipóteses, vago. Por ocasião da próxima eleição o eleitorado poderá saber de modo geral se a administração dos negócios públicos, no período eleitoral anterior, foi satisfatória em comparação com o que se possa esperar que ela seja se confiada aos líderes da oposição no período eleitoral vindouro. O problema cifra-se em decidir, manter ou substituir os detentores do poder. Há aqui um elemento de responsabilidade que não deve ser ignorado e que deve subsistir como um atributo essencial de qualquer sistema de governo representativo. Há que convir que essa forma de responsabilidade é, todavia, muito geral e inteiramente grosseira, o que faz sentir a necessidade de outras formas, através das quais se torne vívida e efetiva a responsabilidade final da grande massa dos empregados públicos para com o Estado.

Pela posição que ocupam as legislaturas estão mais bem aparelhadas para dar conteúdo e significação à responsabilidade na qual são investidas pela Constituição. Os estudiosos da administração concordam em que, de modo geral, as legislaturas têm causado mais prejuízo do que benefício, com um controle exageradamente minucioso da organização da administração. A natureza dos problemas a respeito dos quais legislam, forçam-nas a conferir ampla discricção à administração na aplicação dos estatutos. Isso se tem verificado, abstraindo-se o controle político da legislatura ou a complexidade cultural do Estado. Foi durante a administração de Harding, por exemplo, que o Congresso conferiu ao Presidente o poder de aumentar ou diminuir as tarifas, mediante conselho da Comissão de Tarifas, de acordo com as variações na diferença do custo de produção entre os Estados Unidos e os países estrangeiros. Não é preciso ser um economista experiente para saber que as diferenças no custo de produção não são tão categóricas a ponto de constituírem um padrão em condições de ser empregado imparcialmente. Nos cinco últimos anos semelhante autoridade discricionária em matéria de tarifas foi conferida a uma repartição pública britânica. Em 1934 a Lei de Reciprocidade Tarifária conferiu a um presidente democrático poderes para concluir acordos internacionais de tarifa. Em ambos os países, por outros termos, as legislaturas sem considerar o interesse dos particulares transferiram ao executivo uma larga parcela do poder de alterar a taxa — poder que haviam historicamente arrancado ao executivo por força da guerra civil. Semelhante política assume talvez aspectos mais pronunciados em alguns ramos da regulamentação governamental compulsória pelos aperfeiçoamentos científicos e tecnológicos. Para cada aumento da intervenção governamental nos últimos cem anos foi necessário conceber uma fórmula especialmente apta e assegurar o adequado ajustamento do princípio geral do estatuto às circunstâncias peculiares dos negócios, do lugar e de outros fatores contingentes e diferenciais. Nessas condições, a responsabilidade da administração perante a legislatura conquanto não seja tão vaga como a responsabilidade perante o eleitorado, reduz-se contudo a uma orientação geral e sua aplicação, em última análise, à média dos indivíduos aos quais a lei deve ser aplicada.

O tempo tem sido impiedoso não somente em relação à responsabilidade da administração perante o eleitorado e a legislatura, como também em relação à responsabilidade perante os tribunais. Com efeito, certas repartições administrativas foram criadas com o objetivo de evitar os inconvenientes da apreciação judicial dos problemas em questão, e parece que ainda veremos outras soluções do mesmo gênero. Há, por exemplo, o aparecimento de repartições especializadas, tais como as que lidam com o problema dos acidentes industriais. É provável que venhamos a ter repartições em substituição aos tribunais para os aci-

dentes de automóveis e problemas do tráfego em geral. A vantagem de serem confiadas à administração certas questões (já impostas pelos aperfeiçoamentos tecnológicos, como no domínio dos transportes) desapareceria se a controvérsia pudesse ser reaberta pelos tribunais em geral. Pudessem isso acontecer, e “as rodas do governo parariam”, conforme observou um membro da Suprema Corte dos Estados Unidos. Talvez porque desejamos contar com o conhecimento especializado e a experiência dos peritos, com a simplicidade e a economia da investigação e do processo administrativo, é que temos confiado muitos problemas de regulamentação aos novos tribunais administrativos. Assim se está alargando a área de discricção na qual a finalidade da decisão pela autorização administrativa é aceita. Os tribunais podem, no tempo oportuno, decerto intervir, para “examinar a prova”, e, em qualquer tempo, modificar a decisão na forma estabelecida pela lei e em face dos fatores e circunstâncias que ao administrador cabe levar em consideração. Entretanto, na rotina da maioria das repartições a decisão administrativa é considerada final.

Mas, poder-se-á perguntar, em que o problema do poder discricionário da administração pode interessar as nossas investigações a respeito da responsabilidade administrativa? A ligação entre esses dois aspectos da administração torna-se muito clara quando examinamos argumentos como o apresentado por Brand Whitlock no seu livro sobre “A Aplicação Compulsória da Lei nas Cidades”. Nessa pequena obra, o antigo prefeito de Toledo discute a dificuldade do problema de execução compulsória de leis que possam entrar em conflito com as opiniões costumeiras no que diz respeito a bebidas alcoólicas e práticas dominicais. Através dos fatos e da observação comum, sabemos que a maneira de executar compulsoriamente uma legislação dêse tipo varia grandemente num mesmo lugar, sob administrações diferentes. Nessa situação, perante quem é o administrador responsável? A suposição é que ele não responde perante o legislativo, já que essa tão grande flexibilidade na aplicação do estatuto é aprovada. Se dizemos, então, que responde perante o eleitorado, defrontamo-nos com a questão de saber qual a parcela do eleitorado. E se por fim dizemos que responde, em cada caso, perante os tribunais, ver-nos-emos a braços com a grande variedade de atitudes assumidas pelos tribunais, que, talvez, procurem evitar incômodos, retirando de sua jurisdição as questões que, convenientemente, chamam de “políticas”. Vemos que os problemas de discricionarieidade e responsabilidade aparecem confundidos entre si desde os albores da administração pública no Estado moderno.

É verdade que o grande poder discricionário a princípio exercido pelos empregados da casa real impunha certo esforço no controle da sua seleção, e do uso dos selos do Estado, em face das rivalidades existentes entre os barões feudais e os altos dignatários da Igreja. A grosso modo, a mo-

narquia saiu vitoriosa dessa luta até quando surgiu o governo poderoso, graças a seus serviços administrativos e à sua capacidade de substituir o sentimento local por um sentimento nacional e criar um estado nacional, suficientemente organizado e unificado. Mas isso se conseguiu, em parte, mediante incentivo à criação de instituições judiciárias e legislativas, locais e centrais, através das quais os membros da classe média podiam ser recrutados para contrabalançar a nobreza feudal e eclesiástica. Tempo houve em que, como sabemos pela revolução inglesa do século XVII e a francesa do século XVIII, a classe média desejou exercer o controle dos poderes discricionários da administração. A idéia era de que o controle se processasse mediante a responsabilidade do gabinete ou do Ministério, ou pela eleição popular porque a administração era colocada em última análise sob a dependência do legislativo ou do eleitorado.

Deve-se lembrar aqui que a hierarquia administrativa, que se desenvolveu sob a poderosa monarquia, com o decurso do tempo deixou de ser servilmente dependente e responsável em relação à pessoa do monarca. Um dos mais notáveis aspectos do desenvolvimento da administração pública que merece reflexão nos tempos que correm é a firme profissionalização do serviço civil, a constituição de um corpo de administradores, a criação de cursos especiais como os do "Dictamen", em Bolonha, e os do "Camerlism", nas universidades alemãs. É verdade, entretanto, que a partir do fim da Idade Média ao século dezanove, verificou-se uma transferência geral da responsabilidade da administração, do monarca para o partido dominante na legislatura e para o eleitorado, num esforço de delimitação da área de discricionariedade nos negócios do governo.

Talvez o mais notável exemplo desses problemas interpenetrados da discricionariedade e da responsabilidade seja o oferecido pela lei de recuperação da indústria nacional. Essa lei, no melhor sentido, expressava por parte dos legisladores o propósito geral de permitir que as indústrias se organizassem, visando à fixação de um plano mínimo de concorrência, relativamente a horários, salários e processos de competição comercial, com o objetivo de proteger e ampliar o poder de consumo das massas populares. Semelhante objetivo devia ser encarado à luz de dois outros fatores: primeiro, a instituição na mesma lei de um programa de obras públicas destinado a estimular o reemprego e desse modo ajudar também a criar o poder de consumo; e segundo, a subvenção ao programa de atividades agrícolas, que inevitavelmente envolveria uma elevação do custo de vida. Tendo-se indicado o objetivo geral e, igualmente, as medidas gerais para estabelecer, de um lado, o direito de participação nos mercados e, de outro, a proteção do consumidor contra as práticas monopolistas, ficou o Presidente investido de largo poder discricionário para aplicar a lei — uma discricionariedade tão ampla e talvez capaz de sobre-

viver ao escrutínio da Suprema Corte. Perante quem, então, era responsável a "National Recovery Administration" e para que, podia-se perguntar afinal? Certos meios administrativos postos em prática eram dignos de atenção, a despeito do colapso da estrutura total. Criaram-se na administração e como parte integrante dela o "Industrial Advisory Board", representante dos produtores, o "Labor Advisory Board", representante dos trabalhadores e o "Consumers Advisory Board", representante dos interesses dos consumidores. Em virtude das críticas formuladas por membros do Senado, ainda uma outra agência foi criada para representar unidades menores da indústria e dos negócios.

Num Estado em que os poderes do governo se entrelaçam grandemente com os da indústria, comércio e finanças, as tradicionais restrições à discricionariedade do administrador, através da responsabilidade deste último perante o eleitorado, os tribunais e os legisladores, são inadequadas. Os atos prejudiciais são cometidos muito antes que seja possível evitar-lhes as consequências danosas. Somente será possível resguardar a justiça na medida necessária se, no momento em que o procedimento administrativo for posto em prática, considerarmos o interesse suscetível de ser por ele prejudicado. Mais significativo, ainda, é o fato de que o crescimento da administração pública relaciona-se, diretamente, com a evidência de que o interesse quanto mais organizado, mais resistência oferece à coerção. Ao trabalho foi dado o direito de organizar-se e o Estado lhe polícia as eleições com o objetivo de assegurar-lhes a lisura. O Estado teve de criar a organização dos consumidores, até aqui inexistente, e de destacar e associar à rotina da administração o pequeno número daqueles que se dedicam aos interesses e pontos de vista dos consumidores. Então, vamos encontrar, afinal, o problema fundamental do estabelecimento das diretrizes sobre a matéria fora dos grupos cujos interesses estão em choque, e sua reconciliação sendo engendrada pela administração pública, em virtude da inadequabilidade das formas tradicionais de estabelecimento da responsabilidade administrativa.

O esforço no sentido de criar dentro da "National Recovery Administration" órgãos através dos quais os interesses dos grupos diretamente atingidos pudessem ser consultados e os administradores alertados quanto aos seus deveres e obrigações na matéria, não constituiu, de certo, o único exemplo desse empenho pela solução do problema da responsabilidade. Em valiosa apreciação do emprego das associações privadas e dos interesses de grupos e seus representantes em colaboração com a administração pública Lane Lancaster observa que

grande parte de nossa administração pública é condicionada pela atitude das chamadas associações privadas... na verdade uma parcela substancial é conduzida por associações dessa espécie. O trabalho de sociedade é na realidade uma tarefa de colaboração; não é realizado pelas repartições "públicas", se, usando esse termo, temos em

mente noções de comandos soberanos e complicações astuciosamente impositivas. Uma visão realista do mecanismo administrativo do Estado revela não um grupo oficial de um lado e de outro um público obediente, mas uma situação na qual a comunidade em sua fraqueza atribui às pessoas competentes, às quais confere o exercício de uma função pública, a responsabilidade social que, evidentemente, não se amplia com a atribuição de um status oficial.

Semelhante método de criar padrões e diretrizes para "tapar buracos" nos estatutos assemelha-se à "experiência criadora" que Miss Follet ressaltava como sendo a essência da administração fecunda, e que a conduz a uma perspectiva de "autoridade como que ilusória". A autoridade, em suma, acompanha o exercício bem sucedido da função; o papel do administrador é promover a reconciliação dos interesses em jogo, e requer a conquista do consenso dos interessados para o que mister se faz a acumulação de conhecimentos exatos e relevantes.

Ao delinear essas modificações institucionais talvez tenha perdido de vista o funcionário público isolado, sobre o qual, em última análise, recai a responsabilidade. Se se desenvolveu com amplitude além do necessário o poder discricionário da administração, qual o destino do funcionário? Deve essa discricionariedade cair sobre ele, e se o deve, perante quem é ele responsável? Segundo a tradição e legalmente é responsável perante seu superior hierárquico e a lei. Mas ainda aqui se manifesta a tendência de colocar a chefia política na dependência de seu *staff*, por isso que a natureza dos problemas requer cada vez mais para solução dos mesmos uma experiência e um treinamento que a chefia política raramente possui. Assim como a administração tem sido invadida pelos interesses dos grupos no sentido de assegurar à experiência e conhecimento destes uma responsabilidade mais efetiva, assim também é de admirar que o servidor público, afinal, não precise de alguma proteção organizada para a responsabilidade que seu conhecimento e treino profissional lhe impõem. A responsabilidade do funcionário público relativamente aos padrões de sua profissão e até onde estes se revestem de importância para o interesse público, tem sido oficialmente reconhecida. Então, através de seu superior hierárquico e dos órgãos consultivos dos interesses dos grupos articulados com seu departamento, sua responsabilidade perante o eleitorado e o legislativo é posta em prática; ademais, através das organizações representativas dos empregados públicos e dos grupos profissionais onde foi recrutado, sua responsabilidade como profissional também tem sido reconhecida.

Recentemente alguns jornais literários dos Estados Unidos sustentaram um debate entre várias facções, a propósito do uso do termo "humanismo". Uma corrente agressiva, pondo em evidência seu estilo próprio de humanismo, empregou a expressão "the inner check". Sem assumir qualquer posição nessa disputa literária, podemos, afinal, tomar de empréstimo essa expressão para

utilizá-la na presente explanação. De certo no sistema de governo que ora está despontando, uma importante espécie de responsabilidade é a que o funcionário público reconhece como resultante dos padrões e ideais de sua profissão. Eis aí seu "inner check". Semelhante atitude não é tão nova nem tão rara como poderia parecer à média das pessoas. Há mais de um quarto de século John R. Commons acentuava, numa discussão das "Unions of Public Employees", que

neste país, com o sufrágio universal, o trabalhador empregado no serviço público não tem necessidade de lutar. Forma um "clique" e acompanha os políticos. Tem o sufrágio. Como não nos é possível escapar à organização, ele se organiza desta ou daquela maneira. A verdadeira solução não é tentar destruir as organizações de empregados públicos, mas conferir-lhes reconhecimento oficial, fazê-las participar da administração e, assim, sujeitá-las a responsabilidade.

Fato ilustrativo, que o professor Commons teve a habilidade de colhê-lo em Seth Low, cidade de New York, é a valiosa cooperação pelo aperfeiçoamento da administração, alcançada com a organização dos empregados da limpeza urbana pelo Coronel George Waring, destacado engenheiro nomeado para a Prefeitura. Através dos dez membros do Conselho de Conferência, órgão composto de cinco chefes de repartições e cinco conferencistas escolhidos pelas organizações de empregados, cerca de mil e cem reclamações extraídas de material pertinente a administrações pouco zelosas foram apreciadas de modo a estimular da parte dos servidores públicos uma atitude nova e criadora em relação a seu trabalho. Houve quem se mostrasse propenso a concordar com a afirmação do Professor Commons: "Creio que essa idéia do Prefeito Waring, no Departamento de Limpeza Urbana da Cidade de New York é a mais importante contribuição prática até hoje feita à reforma do Serviço Civil num governo democrático". As diretrizes sobre emprego adotadas pela Tennessee Valley Authority constituem recente ilustração do mesmo princípio.

Nos últimos vinte e cinco anos encontramos muitas outras indicações desse novo tipo de responsabilidade da administração pública. Há, por exemplo, o aparecimento de novas profissões tais como as de serviço social. Durante muitos anos a "American Association of Social Workers" lutou pelo estabelecimento dos padrões de formação, treino, recrutamento e condições de trabalho dessa categoria profissional nos Estados Unidos. Uma profissão relativamente nova nesse gênero depende, particularmente, do "inner check", do orgulho de seus membros e da compreensão de estarem realizando um trabalho de pioneirismo e desenvolvendo, por sua própria iniciativa, padrões mais elevados, por isso que o público em geral e a média dos que o representam nas casas legislativas parecem não possuir a respeito senão um conhecimento muito reduzido. Igualmente notável é o esforço pelo aperfeiçoamento da administração pública, do que dão idéia o grande número de ligas estaduais e municipais hoje federadas na "American Municipal Association", a "International City Manager's

Association" e organizações similares; ou a valiosa cooperação pelo aperfeiçoamento da administração que tem sido obtida pelo "United States Public Health Service", através de sua junta de conferências e permuta de pesquisas e informações, mediante publicações e outros meios, com os serviços estaduais e locais de saúde pública.

As grandes conquistas dos últimos quinze anos em matéria de administração de pessoal no governo federal foram devidas, em grande parte, aos esforços da "National Federation of Federal Employees", sob a inteligente liderança de Luther Steward. No desenvolvimento de seu programa, essa entidade teve como conselheiros os mais destacados especialistas em administração de pessoal — homens que há trinta anos atrás quando muito poderiam ver seus conhecimentos e espírito público aproveitados em alguma reforma esporádica. Nos quatro cantos do país organizações profissionais de empregados públicos do tipo da acima indicada estão, igualmente, trabalhando em estreita articulação com os departamentos de ciência política das universidades e com as organizações governamentais de pesquisa, no esforço de melhorar a qualidade da administração e introduzir na vida do funcionário público o hábito da pesquisa, da indagação e da auto-reflexão. Na Grã-Bretanha, ressaltadas as diferenças de cultura nacional e de sistema político, a criação do "Institute of Public Administration" e da "National Association of Local Government Officers" teve igual significado. Consideráveis progressos da administração pública na Alemanha e nos países escandinavos refletem o mesmo desenvolvimento da responsabilidade, relativamente aos padrões da profissão de administrador. Na moderna administração caracterizada por um necessariamente amplo poder discricionário confiado à chefia política e ao funcionário público, a responsabilidade deste último em relação ao ideal de obrigação profissional deve tomar lugar ao lado da responsabilidade política e constitucional, como uma das garantias do interesse público.

Alcançamos, não importa de que modo, os limites da possibilidade de experimentação nos mais antigos tipos de responsabilidade. Com efeito, estamos apenas começando a estudar cuidadosamente as questões de opinião pública e de responsabilidade política em geral. Métodos e instrumentos de educação cívica e de controle político muito mais eficientes se fazem necessários à medida que cresce a discricionariedade da administração. Pode bem ser que nos Estados Unidos, por exemplo, concluamos ser desejável o retorno ao sistema de partido e de responsabilidade política do período anterior a Jackson, no qual a organização do partido consistia em terem os membros deste assento no legislativo e nos cargos executivos; isto é, em conferir às pessoas investidas de responsabilidade o poder legal de torná-la efetiva. Semelhante divisão da organização do partido representava um progresso sobre o atual sis-

tema de convenção, e permitia utilizar uma eleição primária como instrumento geral de controle sobre o pessoal selecionado para representar o partido naqueles postos. A isso vieram chocar-se as críticas legítimas dirigidas ao talvez demasiadamente circunscrito e rígido governo de classe, que a convenção do partido aboliu, ainda que fôsse ele capaz de evitar os mais sérios aspectos da irresponsabilidade produzidos pela complicada convenção e pelos arranjos intrapartidários, introduzidos pelo movimento de Jackson. Sem dúvida podemos melhorar muito, as relações entre a administração e o legislativo, no sentido de esclarecer o quinhão de responsabilidade de cada um. Aquêles que entre nós têm criticado, talvez indevidamente, nosso próprio sistema devem notar que os países parlamentares estão igualmente insatisfeitos nesse ponto. O antigo senador Bronson Cutting propôs, na "Progressive Conference" realizada em Washington, em 1931, que em face da ampla delegação de poderes às repartições públicas pelo Congresso se constituísse uma comissão permanente do Congresso, para fiscalizar a aplicação, pelas autoridades administrativas, dessas provisões gerais. Semelhante proposta e outras que poderiam ser mencionadas têm grande valor, por isso que reduziriam os riscos de um estreito e egoísta profissionalismo no serviço público.

Há possibilidades de progresso no ramo da revisão judicial, onde a responsabilidade do funcionário público e dos departamentos administrativos, ou do Estado, pode ser determinada seja pelos tribunais ordinários seja por tribunais administrativos especiais. Refiro só ligeiramente esses assuntos não porque os considere sem importância, mas porque sinto que é na atitude do funcionário público individualmente considerado em relação ao seu trabalho e profissão como parte integrante da complexa sociedade em gradual formação sob nossos olhos, que os mais importantes aspectos de responsabilidade devem ser examinados nesta fase da evolução do Estado.

A nota característica de um sentimento de classe no conjunto da organização administrativa pode ser encontrada não somente no governo, como o termo é usualmente empregado, mas também nos serviços que lhe são subsidiários, mantidos pelo comércio e pela indústria, mormente onde a pressão interna dos grupos logrou meios estáveis e regulares de se tornar conhecida e tentar um ajustamento. Jennie Turner, em sua explanação sobre "Democracy in Administration" pôs em destaque esse ponto, como o fizeram Commons, Perlman e outros estudiosos das instituições econômicas. Assim como os funcionários na chancelaria mediável se organizaram numa espécie de corporação e desse modo limitaram a discricionariedade do rei ou do ministro, assim também o mecanismo de negociação sobre horários, salários e condições de trabalho na indústria de roupas, por exemplo, transfigurou as casuais relações do empregador e do empregado, conferindo a cada um destes o *status* de pessoas investidas na responsa-

bilidade de conduzir a empresa, o que implica alguma coisa do ponto de vista público. "O Estado é o que seus funcionários são", disse Dewey. A condição de funcionário público tem seus próprios "tons fortes". Estes devem ser captados, também, numa economia e numa sociedade interdependentes, se alguma estabilidade e segurança, se alguma espécie de direito à propriedade como compensação pelo trabalho corretamente prestado, tiverem de ser estabelecidos. A menos que tal sentimento seja estimulado, a responsabilidade da administração pública será incompleta, negativa e aparente.

Penso que não é inteiramente fantástico encarar esse sentimento em consonância com a gran-

de tradição da administração nos tempos modernos. Creio que Pierre du Bois ou William Wykeham compreenderam e aprovaram o trabalho dos funcionários públicos contemporâneos na "Interstate Commerce Commission", e sinto-me maravilhado pela presença, no novo e valioso "Dictionary of American Biography", dos perfis de tão grande número de homens e mulheres, cujo trabalho inventivo e criador foi realizado no domínio do serviço público. Alimentemos a esperança de que esse "útil passado" seria a evidência de um próspero futuro, no qual o funcionário público seja em parte responsável perante a sociedade americana, através de sua responsabilidade em relação aos ideais e conquistas de sua própria profissão.

Os Crimes de Guerra, Os Crimes Contra a Humanidade e a Evolução do Direito Penal Internacional

ARNOLD WALD

I Parte

1. O recente desenvolvimento do direito internacional público — 2. A conceituação histórica dos delitos do direito das gentes — 3. O processo de Nuremberg — 4. O futuro do direito penal internacional.

1. O direito internacional público evoluiu paralelamente ao direito privado (1). Também no direito internacional, assistimos a uma humanização, a uma socialização do direito. Justiça social e existência digna são os fins almejados pelo novo direito que está em elaboração. Do individualismo jurídico passamos à prepotência estatal ao mesmo tempo que o nacionalismo é sobrepujado pelo internacionalismo. Notamos em geral uma tendência centrípeta no direito hodierno. O centro do direito não é mais o indivíduo, mas a família, a empresa, o grupo social, o Estado.

Enquanto o indivíduo vê os seus direitos condicionados pela necessidade social, o Estado assiste à limitação da sua soberania no interesse da ordem internacional. Os tribunais passaram a só reconhecer o direito de propriedade ou a liberdade de contratar quando exercidos para a realização de uma aspiração de caráter social (2). A propriedade veio a ser definida como "função social". Do mesmo modo, a soberania perdeu as suas características de poder máximo, considerando-a os autores modernos como um poder discricionário dentro dos limites traçados pelo direito internacional. Verdade é que a soberania era ligada em suas origens à propriedade e constituía em certo sentido uma transposição para o direito público da noção privatista de propriedade. "Après la chute des anciennes institutions impériales, escreve

Jean L'Huilier, la notion de l'État et la distinction traditionnelle du droit public et du droit privé, telles que les avaient dégagées les juristes romains, cessent d'être valables. La potestas royale et seigneuriale, qui a remplacé l'impérum de Rome, n'est plus qu'un pouvoir patrimonial lié à la possession de la terre et soumis au même régime juridique" (3). Soberano foi primeiramente o senhor feudal; o barão feudal era o poder supremo nas suas terras. Depois, soberano tornou-se o rei após ter subordinado os nobres, declarando nesta ocasião Luiz XIV "L'État c'est moi", indicando assim que os nobres não passavam de vassallos, sendo ele o suzerano, o soberano. Com a Revolução Francesa, foi atribuída a soberania à nação, discutindo as escolas francesa e alemã para saber quem era soberano, o Estado ou a nação. O nacionalismo do século passado fez predominar a ordem estatal sobre as normas do direito das gentes. Era o momento em que imperava o princípio das nacionalidades que havia de servir como alicerce teórico da unificação da Itália e da Alemanha. Os Estados de formação recente mostravam-se agressivos, ciosos de suas prerrogativas. E pela guerra, pela violação do direito internacional que se haviam de engrandecer. Por outro lado, constituíam-se os grandes impérios coloniais, nem sempre baseados na mais estrita observância do *jus gentium*. Os Estados não queriam reconhecer poder algum que lhes fôsse superior. Ihering e Jellinek formulavam o princípio da autolimitação. O campo de ação do Estado só era limitado pela sua própria vontade, ou seja, pela sua força. Os tratados não passavam pois de meros "*chiffons de papier*" na palavra de Bethmann Hollweg. "O direito era feito para o Estado e não o Estado para o direito".

Mas as guerras totais, cujos sintomas embrionários já se encontram na guerra de 1870, os conflitos internacionais, os progressos da técnica, a instabilidade do equilíbrio mundial fizeram com que surgissem os primeiros grandes acordos internacionais e as primeiras instituições de competên-

(1) Vejam-se os trabalhos de Ripert, Savatier e Morin e as teses que apresentamos na I Semana de Estudos Jurídicos de Recife, assim como os nossos artigos: A irretroatividade da lei in *Revista do Serviço Público*, maio de 1951; A evolução do direito penal in *A Época*, julho de 1951.

(2) Relatório do Professor San Tiago Dantas no XIII Congresso da *Union Internationale des Avocats*, Rio, setembro de 1951.

(3) JEAN L'HUILIER, *Éléments de droit international public*, Paris, 1950 p. 17.

cia internacional. O direito internacional não mais era um sonho maravilhoso dos teólogos e dos filósofos. Não compreendiam apenas normas costumeiras. Com a criação da Cruz Vermelha, a convenção proibindo o uso de certos projéteis explosivos e inflamáveis, as duas conferências da Haia e a criação duma corte internacional de justiça, o direito internacional público impunha-se à consciência civilizada do mundo. Não era mais apenas uma matéria que selecionava nas faculdades mas um conjunto de normas que, embora frequentemente violadas (4), representavam um imperativo não só ético mas também jurídico. Uma sanção muitas vezes psicológica (da opinião pública) e raramente material vinha reforçar estas normas. A existência do direito internacional público tornava-se um fato. Deixava de ser o "planeta atrasado" do sistema jurídico. Duguit e Kelsen apontavam a superioridade hierárquica das normas do direito das gentes sobre o direito interno, escrevendo o deão da faculdade de direito de Bordéus: "A razão capital pela qual devemos tentar destruir a soberania estatal é que, com ela, estamos na impossibilidade absoluta de constituir o direito público interno e o direito público internacional" (5).

Depois da guerra de 1914, com o Tratado de Versalhes e a Liga das Nações, o Pacto Briand-Kellogg e as diversas conferências internacionais e interamericanas, e, posteriormente, com a Carta de São Francisco e a O.N.U., o direito internacional público desligou-se progressivamente da política internacional, adquirindo em relação a esta uma posição de crescente independência, embora ainda não se realizasse o sonho de Rui da igualdade das nações diante do direito internacional. Embora desenvolvendo-se cada dia e aumentando o seu prestígio, o direito internacional público ainda não chegou ao fim da sua evolução. Já tem todavia seus órgãos especiais legislativos e judiciais. A O.N.U. pode ordenar a cessação do fogo na Palestina e as tropas das Nações Unidas estão combatendo na Coreia de modo que já está constituída uma verdadeira força militar internacional que fará cumprir as decisões dos órgãos internacionais. O direito internacional não é mais um direito desprovido de sanção. É um direito super-estatal que condiciona o direito interno, é a *norma fundamental* de que decorrem as outras normas jurídicas. Criou-se uma hierarquia das ordens jurídicas, reproduzindo-se na comunidade internacional o que se dá nas federações. Como nestas, o direito federal condiciona o direito estadual, devendo a constituição estadual enquadrar-se nos termos da magna carta nacional, na ordem internacional, o direito das gentes deve limitar a compe-

tência dos órgãos estatais, delineando os contornos do direito nacional. Este fica subordinado ao direito internacional. É o domínio do princípio: "Volkerrecht bricht Staatsrecht" (6). Assim a própria soberania adquiriu novo sentido sendo condicionada, na palavra de Renard, pelo bem comum.

Entre os diversos problemas que se nos apresentam no âmbito do direito das gentes, determinando o seu recente desenvolvimento, há um que, pela sua profunda atualidade, merece especialmente a nossa atenção: é a questão dos crimes de direito internacional, dos *delicta juris gentium* e, em particular, dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade.

2. A regulamentação jurídica da guerra data de tempos imemoriais. As legislações antigas já nos apresentam um conjunto de normas tendentes a limitar o direito de guerra. Verdade é que tais normas têm, no início, caráter religioso e que, na antiguidade, os deuses são nacionais, pertencendo a um só povo, como bem o indicou Rousseau no *Contrato Social*. As lutas dos povos são então lutas de deuses diferentes que pugnam pela conquista de novos territórios, de novas esferas de influência. O infiel, o herético, o estrangeiro que acreditam em outros deuses são considerados verdadeiros criminosos só podendo ter direitos e garantias graças à intervenção de um nacional que os proteja surgindo assim a figura da clientela. O estrangeiro é o inimigo. É o que sintetiza a norma inscrita na Lei das Doze Tábuas: *adversus hostem aeterna auctoritas esto*. Tal é a concepção que geralmente dominou os povos primitivos.

Todavia, já na Bíblia, vamos encontrar algumas normas de primordial importância que constituem um dos primeiros aspectos do direito internacional público. Já então encontramos diversas regras jurídicas que vêm sendo geralmente atribuídas aos canonistas mas que, na realidade, já eram conhecidas pela lei hebraica, como por exemplo a paz de Deus, a distinção entre beligerantes e não beligerantes, a necessidade de ofertas de paz antes da declaração de guerra etc... Na Bíblia surgem pois os pródromos das normas de direito internacional público referentes à guerra, e talvez fôsse interessante dedicar ao tema: "A função da Bíblia no direito internacional público" alguns estudos, até agora, por assim dizer inexistentes.

A lei mosaica manda que antes de iniciada a guerra, sejam feitas ofertas de paz: "Quando te achegares a alguma cidade e combatê-la, apregoar-lhe-ás a paz" (7). E talvez nesta norma possamos ver um primeiro passo para a regra do direito das gentes que exige uma declaração de guerra antes do começo das hostilidades, regra geralmente aceita desde a Antiguidade e recentemente violada

(4) Os exemplos de infrações do direito das gentes são mais do que numerosas tanto na primeira quanto na segunda guerra mundial, de modo que seria realmente fátuo apontá-las. Citemos apenas o bombardeio de cidades abertas, a violação da neutralidade belga, o torpedeamento de navios comerciais etc...

(5) LÉON DUGUIT, *Leçons de Droit Public Général*, E. de Boccard, Paris 1926, p. 134.

(6) Ap. GEORGES SCHELLE — *Cours de Droit International Public*, Éditions Domat Montchrestien, Paris, 1948, p. 20.

(7) Deuteronômio 20-10.

pela Alemanha quando de suas agressões à Bélgica e a outros países durante a última guerra mundial. E' a Bíblia também que estabelece a distinção entre os beligerantes e a população civil, mandando que fôsse salvaguardada a vida da criança, da mulher, do agricultor (8). E mesmo, indo mais longe, entrevemos na lei hebraica uma regulamentação referente ao comportamento que devem ter os soldados que ocupam território inimigo quanto às suas relações com as mulheres habitantes do país vencido (9). Assim já na Bíblia surgem os prolegômenos das instruções ao exército, baixadas pelos Estados Unidos, durante a guerra de Secessão que viriam fixar, seguidos como foram de outros códigos militares europeus, os costumes da guerra, limitando o arbítrio e a prepotência dos vencedores. Interessante é notar que no Julgamento de Nuremberg, a acusação apontou entre as violações ao direito das gentes cometidas pelos criminosos de guerra infrações que já seriam consideradas crimes pela lei hebraica. Tal seria por exemplo o caso dos numerosos crimes cometidos pelos nazistas contra a população civil: devastações de cidades, deportações, assassinatos etc. . . Estes crimes foram enfeixados no direito penal internacional moderno no conceito geral de crimes de guerra.

Depois de Israel, a Grécia havia de ser, por sua índole universalista, o berço do direito das gentes. País mercantilista havia de assistir à eclosão do direito internacional público. Perto do Mar Egeu é que nascem as primeiras instituições do direito das gentes, como a arbitragem, a inviolabilidade dos arautos, a neutralização de certos lugares, o direito de asilo, institutos jurídicos profundamente fecundos que hão de evoluir e desenvolver-se, transformando-se na arbitragem obrigatória — aspiração máxima da Sociedade das Nações — no direito de legação e na neutralidade permanente. Mas é preciso lembrarmos que a unidade política da época ainda não é o Estado mas sim a *polis*, a cidade, de modo que se esboça então não tanto um direito internacional como um direito intermunicipal. Por outro lado é preciso salientar que as relações interestatais têm na Grécia antiga um caráter quase essencialmente religioso, não sendo na realidade relações estritamente jurídicas. (10). Entretanto é no mundo grego que aparece a primeira manifestação do direito penal internacional, no testemunho do Professor Seferiades, deão honorário da Faculdade de Direito de Atenas, quando culminaram as expedições gregas na Sicília com o julgamento dos generais vencidos, sendo o caso referido por Diodoro (11). Já encontramos, pois, na antiguidade pré-romana diversos

exemplos de normas e de institutos não só do direito internacional público como do próprio direito penal internacional. Mas estas concepções internacionalistas que se coadunam com o espírito cosmopolita e universalista de Israel e da Grécia terão muito mais dificuldades para se integrarem no nacionalismo romano, na *pax romana*.

Em Roma, o *jus fetiale* cria numa distinção formalística o conceito de *bellum justum* que tanta importância haveria de adquirir com os canonistas. Mas o conceito é exclusivamente religioso e ritual. Não se atende à razão da guerra mas ao modo pelo qual é declarada. Não é pois o *jus fetiale* uma manifestação do direito internacional mas apenas uma projeção do direito interno no plano internacional (12).

Caberia à Idade Média, ao cristianismo e especialmente aos canonistas dar o impulso definitivo para a construção do direito internacional público no plano teórico. Os canonistas não criariam o direito das gentes *ex nihilo*. Partiram de idéias anteriores de idéias latentes que desenvolveram dando-lhes um sentido novo ampliando os antigos conceitos. Assim o *bellum justum*, idéia já assente no direito romano, sofreu, por assim dizer, uma interpretação sociológica por parte dos canonistas, passando o seu conceito de formal, que era, a material. Já, aliás em Maimonides, filósofo judaico que viveu na Espanha e no Egito, no século XII, sentimos a existência embrionária de tal distinção. Assim, interpretando o corpo das leis judaicas, Maimonides distingue entre a guerra religiosa e a guerra optativa (13). E talvez possamos aproximar esta distinção daquela feita pelos canonistas entre guerra justa e injusta, diferenciação que voltou a ser feita pela Sociedade das Nações ao condenar a guerra de agressão e permitir apenas a guerra defensiva. E não foi neste ponto exclusivamente que Maimonides se mostrou um precursor dos canonistas. Lançou idéias interessantes quanto à regulamentação da guerra, mandando, por exemplo, que no sítio das praças armadas, a cidade só seja sitiada por três dos quatro lados de modo que escapem aqueles que queiram fugir para salvar as suas vidas (14). Mas Maimonides não passou de um precursor do direito das gentes. Não pertence aos seus grandes fundadores, teólogos e canonistas dos séculos XV e XVI.

Necessitava-se de um meio, de um clima todo especial para o desenvolvimento do direito das gentes. A supremacia do Papa sobre os reis fez com que os canonistas, querendo preservar esta prepotência, apontassem a superioridade hierárquica do direito internacional, cujo órgão máximo era, na época, o Papa, sobre o direito interno. O Supremo Pontífice era o arbítrio que fixava as fronteiras do novo mundo, tinha ele aquela *Kompetenz-kompetenz* na discriminação entre o que é

(8) Deuteronomio 20-14.

(9) Deuteronomio 21-11-12.

(10) L'Huilier *op.cit.* p. 15 — Baron de Taube, Les origines de l'arbitrage international, Rec. Cours, 1932, IV, p. 5.

(11) Ap. M. Donnedieu de Vabres, Le Procès de Nuremberg, cours de doctorat Editions Domat Montchrestien, Paris, p. 1.

(12) G. Scelle, *op.cit.* p. 29.

(13) The Code of Maimonides, the book of Judges, Yale University Press, New Haven, 1949, p. 217.

(14) MAIMONIDES, *op.cit.*, p. 222.

de César e o que é de Deus (15). O aumento das comunicações comerciais, as grandes descobertas e o descobrimento da América criaram uma série de problemas que incentivariam os estudos do direito das gentes, problemas relativos aos índios, problemas relativos à liberdade dos mares, problemas relativos à liberdade de comércio etc.

Era pois natural que o direito internacional público nascesse, na expressão de Brown Scott, num meio latino, católico e espanhol, sendo que estas circunstâncias deram o seu matiz ao direito das gentes que surgia.

E' na Espanha que vivem Francisco de Vitoria, Domingo Soto e Francisco Suarez. E já com Francisco de Vitoria, assistimos à formação do direito penal internacional. Pugna o Professor de Salamanca por uma solidariedade internacional através da qual "toda nação é obrigada a postular em nome da sociedade humana a reparação de toda iniquidade." (16).

Suarez já considera necessária a intervenção das nações civilizadas nos países subdesenvolvidos cujo modo de vida despreze as normas do cristianismo. "Se um povo é tão mau, escreve o internacionalista espanhol, que, de um modo geral, viva mais como as feras do que como os homens, é lícito subjugar-lo pela guerra, não para destruí-lo mas para organizá-lo humanamente e governá-lo com justiça" (17). "Tal é o caso, prossegue Suarez, dos povos que têm uma política desumana". Vemos aqui esboçado todo o problema da intervenção no direito das gentes, questão muito discutida e controvertida, geralmente influenciada por fatores políticos que farão da Inglaterra e da França e dos países colonizadores em geral os campeões do intervencionismo. A intervenção humanitária foi o grande pretexto político das guerras coloniais. Foi ela também que permitiu, em certo sentido, o Julgamento de Nuremberg.

Suarez ainda foi mais longe. Partindo do dever que incumbe aos príncipes defenderem os católicos que estão em países bárbaros, assegurando-lhes a liberdade de crença concluiu Suarez afirmando "o direito especial que têm os príncipes cristãos de defender os inocentes e de punir as injúrias" (18). Foi pois o professor de Segóvia o precursor dos mandados da Liga das Nações e dos *trusteeships* da O.N.U., o profeta que já permitiu, em teoria, os julgamentos internacionais como o de Nuremberg. Ainda preconizou ele a arbitragem obrigatória, estabelecida, trezentos anos depois, pelo artigo 12 do Pacto da Sociedade das Nações. Condenou a guerra de agressão somente reconhecendo o direito de legítima defesa, ou seja, a

guerra defensiva, já esboçando assim, em outros termos, o texto do Pacto Briand-Kellogg (19).

Na França, Bodin, o autor do livro *De la république*, manifesta-se no mesmo sentido que os canonistas espanhóis. E' também o professor da Universidade de Tolosa um dos fundadores do direito penal internacional, tendo declarado que "par obligation divine et naturelle, les princes obligés de faire justice, sont tenus de se prêter d'épau-le et de donner main forte pour la poursuite et punition des méchants" (20).

Na Holanda, Grócio, o pai do direito internacional, declara que, diante do criminoso estrangeiro, o Estado deve *aut dedere, aut punire*, sendo este o dilema imposto pela solidariedade internacional. Ao estudar a legitimidade das guerras, declara ser lícita a guerra levada a efeito quando um Estado reage contra uma infração que, sem atingi-lo diretamente, viola todavia as normas do direito internacional. Deve pois haver uma repressão internacional do crime. Vemos pois o pensamento de Grócio incorporar-se na corrente dos canonistas e de Bodin. Mas o jurisconsulto holandês ainda vai mais longe. Chega a estudar a possibilidade de castigar o rei culpado por ter declarado injustamente a guerra (21). Esta idéia que ressurgirá no século XX após a primeira guerra mundial já é um sintoma e talvez o mais remoto — da individualização da pena no direito internacional, do reconhecimento do indivíduo como sujeito ativo do direito penal internacional.

Na realidade, a Idade Média estabeleceu na prática a *trégua de Deus*, que proibia as hostilidades durante quatro dias da semana, e a *paz de Deus* que interdizia aos combatentes de atacar as mulheres, as crianças, o clero e a população civil em geral.

Por outro lado, assistimos ao acôrdo teórico e gradual dos doutrinadores sobre a repressão coletiva e internacional do crime. Mas, somente vários séculos depois, esta idéia passará à prática. Na época dos canonistas e da Reforma, o ambiente, o clima internacional caracterizavam-se pelo exclusivismo das soberanias. Era o momento histórico em que chegavam ao seu apogeu as grandes nações, em que o rei acabava de subjugar a classe nobre. Ainda não podia ceder à ordem internacional o poder que acabava de receber. O comércio internacional reduzido, a dificuldade de comunicação ainda não permitiam que o direito internacional condicionasse o direito interno.

No século XIX já a situação mudou. A ordem internacional vai então começar a sobrepor-se aos sistemas nacionais.

Acentuando-se gradualmente a interdependência econômica entre as nações e intensificando-se por este motivo a solidariedade internacional, é abandonado o conceito tradicional de soberania,

(15) G. SCHELLE, *op.cit.*, p. 32 a 34.

(16) Ap. relatório do Professor Laertes Munhoz no XIII Congresso da *Union Internationale des Avocats* realizado no Rio de Janeiro em setembro de 1951.

(17) De BELLO, seção 5, n.º 5.

(18) De BELLO, seções 5, n.ºs 6, 7 e 8 — Consultar ainda MARCEL SIBERT, *Parallèle entre Francisco Suarez et Jean Bodin* in *Rev. Générale de Droit Int. Public* — Janvier — Mars, 1949.

(19) SIBERT, *op.cit.*, p. 12.

(20) GARDOT, Jean Bodin, in *Rec. des Cours de l'Académie de Droit International*, 1934, t. IV, p. 561.

(21) De jure belli ac pacis, livro II, cap. 24, p. 7.

chegando Duguit a declarar que “a noção de serviços públicos substituiu o conceito de soberania como fundamento do direito público”. Assim é que, no século passado, numerosos documentos atestam a evolução do direito internacional público e a criação do direito penal internacional. Citemos resumidamente os principais atos e tratados de papel primordial no desenvolvimento do direito das gentes. São eles:

- 1) A repressão internacional do tráfico de negros;
- 2) A regulamentação da navegação dos rios internacionais;
- 3) O Congresso de Paris e a regulamentação do contrabando de guerra e do bloqueio (1856);
- 4) As instruções ao exército em campanha elaboradas em 1863 pelos Estados Unidos;
- 5) A Convenção de Genebra de 1864 referente aos prisioneiros de guerra e ao pessoal do corpo médico;
- 6) A Declaração de São Petersburgo relativa ao uso de explosivos;
- 7) A Convenção Internacional de Bruxelas de 1874;
- 8) A Primeira Convenção internacional das Nações Americanas reunida em Washington em 1889;
- 9) As duas convenções da Haia de 1899 e 1907, com os respectivos regulamentos referentes às leis e costumes de guerra.

Merece especial destaque entre os acontecimentos internacionais desta época a Conferência de Bruxelas em que o General Arnaudeau propôs a unificação internacional dos códigos militares. A idéia de unificação do direito penal então lançada vai progredir continuamente através das reuniões de estadistas e juristas. Numerosos projetos de códigos internacionais haviam de ser feitos e discutidos, vindo a ser a unificação a pedra do toque do programa dos internacionalistas. Tão grande popularidade alcançou que, em 1932, o ilustre jurista belga, Carton de Wiart, podia declarar que a unificação do direito penal estava em marcha, parecendo até que nada poderia detê-la (22). Teve em parte razão Carton de Wiart já que o ponto IV da agenda da Comissão de Direito Internacional da O. N. U. se referia não exatamente à unificação do direito penal mas à “preparação de um projeto de código sobre as ofensas contra a paz e a segurança da humanidade” (23).

Ainda devemos lembrar os diversos artigos da Convenção da Haia relativos à limitação de armamentos, à proibição do uso de veneno ou armas venenosas, à proteção dos soldados que se

renderam e dos navios-hospitais, sendo que estas normas terão valor essencial no Julgamento de Nuremberg. Ainda é interessante notar que o regulamento da Haia só reconhece a responsabilidade estatal que não pode deixar de ser patrimonial, desconhecendo a responsabilidade individual do agente que age culposamente como órgão do Estado (24).

Em resumo, as noções de *guerra justa* — geradora do conceito de *crime contra a paz* — e de *regulamentação legal da guerra* pelo direito internacional público criadora do *crime de guerra* e por extensão do *crime contra a humanidade* — surgem no plano teórico com os canonistas, passando, no fim do século XIX e começo do século XX, da doutrina do direito das gentes à legislação internacional. Tornam-se os crimes contra a paz e os crimes de guerra figuras delituosas reconhecidas pelas convenções e pelos costumes internacionais. Mas, são crimes sem sanção. Não há sanção para os criminosos devido:

a) às dificuldades políticas do julgamento dos criminosos no país cujos quadros integram;

b) à dificuldade em julgá-los no país onde cometeram os crimes, quando este país é diverso daquele a cujos quadros o criminoso pertence, já que nenhum país concede a extradição dos seus próprios cidadãos, sendo tal princípio consagrado nas diversas constituições e mesmo na nossa Magna Carta atualmente em vigor;

c) às dificuldades políticas e processuais de um julgamento internacional, já que o país a cujos quadros pertence o criminoso deveria concordar com o julgamento;

d) ao fato de só o Estado — e não o indivíduo — ser considerado sujeito do direito internacional público de modo que só o Estado podia ser punido. Não se operará ainda a *individualização da pena*, a que aludira em outro sentido Saleilles (25), e que é *fator indispensável* para a criação do *direito penal internacional* cujo sujeito ativo há de ser o indivíduo, tal sendo aliás a diferença existente entre o direito penal internacional e o direito penal interestatal, tendo este como sujeito o Estado e aquele o indivíduo (26).

As dificuldades e os obstáculos apontados deveriam ser estudados, contornados, vencidos e superados pelo incessante trabalho doutrinário e legislativo efetuado desde 1914 até 1946.

No século XX, podemos apontar duas séries de fatores que impeliram o direito penal internacional na sua evolução atual: por um lado, as especulações doutrinárias, as discussões e as conclusões dos congressos e das conferências internacionais, os artigos, as pesquisas, as obras dos eruditos, dos jurisconsultos; pelo outro, a prática inter-

(22) Ap. José Guallart y Lopez de Goicoechea — relatório no XIII Congresso da *Union Internationale des Avocats*, Rio, setembro de 1951.

(23) Comissão de Direito Internacional, artigo de Isidoro Zanotti in *Revista do Serviço Público*, dezembro de 1949, p. 56.

(24) Donnedieu de Vabres, *op. cit.*, p. 11 a 13.

(25) RAYMOND SALEILLES, *L'individualisation de la peine*, Paris, 1909.

(26) DONNEDIEU DE VABRES, *op. cit.*, p. 63.

nacional, os progressos da técnica bélica, a guerra de 1914-18 e, posteriormente, a de 1939-45 revelando ações de uma perversidade ainda ignorada na história da humanidade, com a guerra total levada a efeito pelas hordas germânicas, e enfim a grande facilidade de comunicações e a especialização dos países no domínio da economia criando laços mais estreitos de interdependência entre os povos economicamente complementares. Mas não devemos esquecer a coordenação existente entre estas duas atividades fazendo com que haja uma interpenetração entre o trabalho científico dos eruditos jurisconsultos e a obra dos estadistas, confundindo-se uns com os outros, os juristas sendo convidados para participar das reuniões políticas, e colaborando ambos, o estudioso como o homem público, a teoria como a prática, para a repressão internacional do crime, o desenvolvimento das normas de direito penal internacional e a unificação, a universalização do direito penal. Devemos ainda notar o papel secundário mas assim mesmo importante da opinião pública que, educada pelos congressos e pelas conferências internacionais, se interessou pela fortificação da repressão internacional do crime e pela constituição de um direito penal internacional.

No plano teórico, lembremos os esforços feitos para facilitar a extradição por meio de uma convenção geral internacional, de um tratado-lei, com cláusula de adesão. Neste sentido se empenhou a União Internacional de Direito Penal, sendo o assunto debatido no Congresso de Londres de 1925.

A unificação dos direitos penais nacionais foi o fim colimado pelo Congresso de Bruxelas de 1926, inspirado pelo projeto do delegado rumeno Vespasiano Pella. Posteriormente, em Roma, em 1928, foi criado o *Bureau International des Conférences pour l'unification du Droit Pénal*, reunindo-se as comissões dos países que estavam reformando os seus códigos penais, e sucedendo-se as conferências de Bruxelas (1930), Paris (1931), Madrid (1933), Copenhague (1935), Cairo (1938) e Paris (1947).

Numerosas propostas também foram feitas nas diversas assembleias de juristas para a criação de um tribunal internacional com competência para julgar certos crimes especiais ou como corte que julgasse em última instância.

Entre os acordos celebrados para a repressão internacional do crime é preciso citarmos as convenções para coibir o tráfico de mulheres (1904, 1910, 1921), o comércio de entorpecentes (1912), de publicações obscenas (1923), os crimes de moeda falsa e os atos de terrorismo.

A solidariedade internacional fez predominar o interesse coletivo e internacional sobre os nacionalismos agudos, passando-se da "concepção imperialista e nacionalista imperante no direito penal romano ao espírito cosmopolita e universalista do direito grego" (27), evoluindo-se da territoriali-

dade da lei para a extraterritorialidade, surgindo a teoria da ubiqüidade e da igualdade da repressão (28) e crescendo geralmente a importância do direito penal internacional. Este desenvolvimento é atestado pela vasta bibliografia dedicada ao assunto nestes últimos anos. Um grande número de teses e de monografias focalizaram a evolução do direito penal internacional e são um sintoma vivo do palpitante interesse que apresenta a repressão internacional do crime para os estudiosos do direito.

De outra parte, no campo político, acordos internacionais como o Protocolo de Genebra, os acordos de Locarno e o pacto Briand-Kellogg estabeleceram a arbitragem obrigatória, proibindo a guerra de agressão.

Já na guerra de 1914-1918 surgem as primeiras idéias de punição daqueles que infringem as normas do direito de guerra. Na França, na Rússia e na Inglaterra, são constituídas, desde o início do conflito, comissões de inquérito encarregadas de assinalar as violações do direito das gentes cometidas pelos alemães. Considerando-se que os crimes de guerra, por desrespeitarem as normas do direito bélico fazem perder aos seus autores a discriminante devida ao fato de serem soldados do Estado inimigo, viu-se nos crimes de guerra simples crimes de direito comum. Não era passível de pena aquele que, embora cometesse um crime de acordo com o direito comum, não violava as normas do direito de guerra. Mas desde que infringisse estas normas, perdia a proteção que elas lhe asseguravam tornando-se um criminoso de direito comum. Do mesmo modo que o desportista quando causa um mal dolosamente, violando as regras do jogo, não pode alegar em sua defesa que estava praticando o esporte, assim também o soldado que viola as normas internacionais referentes ao direito de guerra não pode defender-se justificando o seu crime pelo estado de guerra. Neste, perde o militar a sua qualidade de beligerante submetido a uma legislação especial, que é o direito bélico, recaindo então sob o domínio do direito comum de acordo com o qual há de ser julgado por crime previsto na legislação ordinária (29). Assim foram equiparados os crimes de guerra aos crimes de direito comum, por exemplo: o fuzilamento de reféns foi punido como assassinato; o trabalho forçado e a deportação como seqüestro (30).

(continua)

(28) A teoria da ubiqüidade atribui a competência repressiva ao país onde se deu seja o ato criminoso seja o seu resultado ou cujos nacionais foram vitimados pelo crime. Tal é a doutrina aceita pelo nosso código penal, artigos 4 e 5. A teoria da igualdade de repressão tende a estabelecer nos diversos códigos penais a mesma definição e a mesma pena para determinado crime. Veja-se Donnedieu de Vabres, *Le Procès de Nuremberg*, p. 64.

(29) DONNEDIEU DE VABRES, *Le Procès de Nuremberg*, p. 24.

(30) Ordenação francesa de 28 de agosto de 1944 relativa à repressão dos crimes de guerra.

(27) M. DONNEDIEU DE VABRES — *Introduction à l'étude du droit penal international*, p. 458-459.

Evolução do Sistema de Concessão de Linhas Aéreas no Brasil

FLORIANO AGUIAR DIAS

Sumário — 1. *Introdução*. 2. *O Decreto número 14.050, de 5-2-1920*; 3. *O Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 16.983, de 22-7-1925*; 4. *O Decreto n.º 20.914, de 6-1-1932*; 5. *O Código Brasileiro do Ar*; 6. *O Decreto-lei n.º 9.793, de 6-9-1946, e sua regulamentação*.

Introdução — Datam da última década do século passado as primeiras tentativas que se fizeram no Brasil, com o objetivo de explorar o transporte aéreo. Dá-nos conta José Garcia de Souza (1) que em 1890 foi organizada a Sociedade Particular de Navegação Aérea, destinada ao transporte por meio de balões, da qual se chegou a vender ações. O empreendimento, porém, não teve êxito.

Em 1912 — é ainda o mesmo autor que informa — pretendendo organizar uma empresa destinada ao transporte entre Manaus e o Território do Acre, os respectivos interessados solicitaram ao Congresso Nacional privilégio por dez anos para exploração da linha. Propunham-se eles construir os campos de pouso de partida e chegada, postos intermediários de socorro e reparo, transportar malas postais e manter uma escola prática de pilotos, para a qual o Ministério da Guerra poderia enviar anualmente certo número de alunos. Tal pretensão teria recebido despacho no sentido de não merecer consideração (2).

A propósito, é interessante lembrar que somente em 1950 se concretizou aquela ligação e assim mesmo mediante auxílio governamental. Não havendo interesse comercial que atraísse as atenções das empresas aéreas, dado o caráter necessário da linha o Governo se viu obrigado a abrir concorrência pública para sua exploração.

Depois de breve intervalo, já no fim da Primeira Grande Guerra, houve novo surto de pretensões, tendo sido outorgadas numerosas concessões nos anos de 1918 e 1919, umas para ligações entre capitais brasileiras e outras para ligação entre alguma delas e cidades outras do país.

Esse movimento de fluxo e refluxo se processou durante muito tempo, mas sem resultados prá-

ticos. Somente em 1927 será fundada a primeira companhia aérea no Brasil que logrará êxito. Data, assim, daquela fundação o nosso transporte aéreo.

Embora tivessem surgido organizações destinadas à exploração do transporte aéreo no período anterior àquela guerra, a primeira legislação que cuidou do assunto data de 1920, quando o Governo baixou o Decreto n.º 14.050, de 5 de fevereiro. Não passou, entretanto, de uma tímida regulamentação. Exceto no tocante à atribuição de competência para exame dos pedidos de concessão e no estabelecimento dos requisitos a que devia obedecer o material utilizado, não fixou o regime da concessão.

E nas sucessivas regulamentações expedidas, tal disciplina também não mereceu a atenção dos poderes competentes. Quer no Decreto número 16.983, de 22 de julho de 1925, quer no de número 20.914, de 6 de janeiro de 1932, quer, enfim, no Código Brasileiro do Ar, ela foi igualmente esquecida. Nem sequer o prazo da concessão foi mencionado em qualquer daquelas leis.

Essa falta, aliada ao liberalíssimo critério estabelecido na legislação relativa à constituição de companhias mediante apêlo à subscrição pública, é responsável pelo verdadeiro encilhamento que se verificou entre 1943 e 1945, arrancando à economia pública cerca de Cr\$ 220.000.000,00 (duzentos e vinte milhões de cruzeiros). Dêsse total, Cr\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de cruzeiros) correspondem a empresas que faliram; o resto, a outras ainda existentes, mas que nunca apresentaram na exploração outros resultados que não sejam "deficits".

De outra parte, faltou às autoridades competentes, mesmo sem dispor de outros meios de controle que os então existentes, energia suficiente para por cômbo à situação. Essa atitude de complacência estimulou o apetite dos aventureiros, que passaram a ver no novo transporte o campo de especulação que constituíam antes as companhias siderúrgicas.

Decorrerão ainda cinquenta anos das primeiras tentativas, antes que seja baixada a primeira regulamentação disciplinadora das concessões, o que ocorreu em 1946. E a complementação dessa regulamentação só se fez em 1949.

(1) A verdade sobre a história da Aeronáutica (II Parte), 1944, pág. 364.

(2) Idem, pág. 368.

Dêse breve resumo, se pode concluir ter havido várias legislações a respeito do assunto. Na verdade, houve cinco, cada uma caracterizando uma fase:

1.^a Do Decreto n.º 14.050, de 5-2-1920, até 1925;

2.^a Do Decreto n.º 16.983, de 22-7-1925, até 1932;

3.^a Do Decreto n.º 20.914, de 6-1-1932, até 1938;

4.^a Do Decreto-lei n.º 483, de 8-6-1938, até 1946;

5.^a Do Decreto-lei n.º 9.793, de 6-9-1946, aos nossos dias.

2. O Decreto n.º 14.050, de 5 de fevereiro de 1920 — Datando de 1927 a existência de nosso transporte aéreo, a fase que inicia com o Decreto n.º 14.050, de 5 de fevereiro de 1920, tem mais caráter ilustrativo. Não forneceu ela nenhum subsídio para a futura regulamentação do transporte aéreo, mas têm sua importância histórica.

Dito Decreto aprovou o Regulamento da Inspeção Federal de Navegação, nome por que passou a ser conhecida a antiga Inspeção Federal de Viação Marítima e Fluvial, e confiou-lhe o serviço de navegação marítima, fluvial e aérea (as duas primeiras já estavam, antes, a seu cargo).

Em função de suas atribuições, cabia à Inspeção: organizar bases para concessão de favores da União aos serviços por ela superintendidos; coleccionar e coordenar elementos para elaboração do plano geral e da respectiva carta; examinar a conveniência das pretensões e propor novas linhas de navegação; fiscalizar os serviços; fiscalizar o estabelecimento e exploração de estaleiros e oficinas; emitir parecer sobre planos e especificações de navios e aeronaves; organizar estatísticas.

Disponha ainda o Decreto que, no regime de fiscalização, a Inspeção teria a seu cargo a verificação das condições das aeronaves e

“se, além das disposições deste regulamento, cumprem os concessionários as demais instruções e leis que existem ou venham a existir referentes ao assunto” (art. 4.º, § 26), o que faz presumir a existência de instruções ou condições reguladoras das concessões.

Mas enquanto a remissão estaria certa no que tange à legislação aplicável às concessões para transporte marítimo, porque estas estavam disciplinadas em legislação própria, carecia de fundamento quanto às concessões para transporte aéreo, uma vez que não havia nenhuma lei, regulamento, nem sequer meras instruções reguladoras do novo transporte.

Tratava-se, pois, de remissão perfeitamente inútil, a não ser quanto à legislação “que viesse a existir”.

Examinada a conveniência de uma linha no caso de haver sido solicitada, ou proposta a exploração de uma linha, no caso de iniciativa da Inspeção, esta carecia de elementos para estabelecer as bases da concessão. Dada a pequena possibi-

lidade de pretensões para exploração do transporte aéreo, pelo receio de levar para frente um empreendimento duvidoso e que até então só oferecera fracassos, pela falta de maturidade das condições do país, no sentido de permitir a iniciativa particular, impunha-se a iniciativa oficial, a qual, porém, teria de fundar-se no auxílio governamental. A falta de orientação e de requisitos relacionada com o regime das concessões já se notava e sua comprovação pode ser obtida através dos atos de concessão então outorgados.

Não resta dúvida de que o aspecto da conveniência, ou não, de uma linha deve ser examinado sempre, mas ele independe de menção da lei. E toda vez que a inconveniência seja manifesta, pode deixar de ser dada a concessão sem necessidade da autorização expressa para negá-la. Com fundamento, pois, na inconveniência ou conveniência da concessão, sem ponto de partida para julgá-las, de nada valia a conclusão, que, no caso, não passaria de presunção. Excetuava-se, é claro, o caso de concessão lesiva à segurança ou ordem públicas.

O que fazia falta, portanto, eram normas reguladoras que constituíssem o sistema, o regime das concessões, que, enfim, delimitasse os direitos e obrigações dos concessionários e o mínimo necessário ao julgamento dos pedidos. Sem a disciplina das concessões, nem critério certo para julgá-las, era inevitável o caos que veio a surgir anos depois, fazendo convergir todos os concessionários para uma zona só, aumentando desnecessariamente a oferta de lugares. Foi essa convergência que impossibilitou depois paralisar a desenfreada competição entre as empresas a distribuição equitativa de oportunidades a todas.

Se por um lado é louvável a iniciativa do Governo, antecipando-se ao fenómeno ao legislar a respeito do transporte aéreo antes de seu aparecimento efetivo, por outro, levado pela falta de experiência e pelo caráter teórico que tomou a legislação naquela parte, tolerou excessos de liberdade aos concessionários. Legalizada a situação jurídica da empresa, estavam seus interessados com liberdade para explorar o que lhes conviesse, num regime de concessão em que sobravam direitos e inexistiam obrigações.

Nenhum mal adveio da aplicação do Decreto n.º 14.050 durante sua vigência, porque, como dissemos, nenhuma iniciativa vingou no período.

Mas as omissões do citado Decreto constituíram o alicerce do regime caótico que veio a existir mais tarde, pouco tempo após haver tornado realidade o transporte aéreo no Brasil.

3. O Decreto n.º 16.983, de 22 de julho de 1925 — Esse Decreto aprovou o Regulamento para os serviços civis de navegação aérea. Conquanto tenha sido o segundo ato oficial a tratar da aviação comercial, na verdade constitui a primeira legislação exclusivamente destinada ao assunto.

São inegáveis os méritos desse Regulamento, cujas fontes se identificam nas mais adiantadas legislações da época, porque consolidou tudo quanto foi ditado pela experiência dos povos precursores do transporte aéreo comercial. Era a seleção do que de bom foi encontrado naquelas legislações e não seria exagêro considerá-lo a mais moderna lei aeronáutica de então.

Realça seus méritos o fato de, tiradas as alterações decorrentes do progresso e da evolução da doutrina, principalmente no que diz respeito à responsabilidade civil, ainda ser atual após um quarto de século.

As concessões foram reguladas no Capítulo VI — Das concessões de navegação aérea — artigos 64 a 69, mantendo-se a competência da Inspetoria Federal de Navegação, que seria reorganizada para fazer face aos encargos decorrentes das atribuições a ela conferidas (art. 95). Lamentavelmente, entretanto, o Regulamento adotou um critério excessivamente teórico para presidir o exame das pretensões.

Os requisitos a que estavam sujeitas as concessões não passavam de formalidades inexpressivas, tendo mais esse caráter do que o de exigências como se vê do art. 66:

- a) provar, mediante documentos idôneos e suficientes, que se acham legalmente constituídos;
- b) declarar as linhas de navegação aérea que pretendem explorar e a natureza do respectivo tráfego;
- c) especificar os aeródromos e campos de pouso de que pretendem utilizar-se, sujeitando-se, neste particular, ao que dispõe este regulamento;
- d) declarar o material e o pessoal de que dispõem para a execução do tráfego, fazendo prova de que se acham devidamente matriculados;
- e) sujeitar-se à observância de horários e tarifas do transporte aprovadas pelo Ministro da Viação e Obras Públicas;
- f) obrigar-se à fiel observância de todas as disposições deste regulamento ou instruções em virtude dele expedidas, sujeitando-se ao pagamento das respectivas multas e mais penalidades no caso de infração.

O simples exame do artigo transcrito comprova não se tratar exatamente de "exigências", embora a veracidade das declarações exigisse, de parte dos pretendentes à concessão, o cumprimento de certos requisitos a ela relativos.

Ademais, o Regulamento citado declarava no art. 64:

"As companhias, empresas ou particulares, que pretendam executar tráfego aéreo no país, dependem de prévia concessão do Governo, que será dada por decreto e requerida por intermédio do Ministério da Viação e Obras Públicas",

adotando o sistema de concessão para "tráfego" e não para "linhas".

Tal sistema originaria certas dificuldades quanto às linhas posteriores à expedição do decreto, não abrangidas por consequência na declaração da alínea b do art. 66, se essa declaração tivesse caráter limitado. Concedida a exploração de tráfego no país, a declaração feita antes do

decreto de concessão era limitada ou ilimitada. No primeiro caso, impedia sua ampliação e a execução de outras linhas posteriores ao decreto; no segundo, a concessionária tinha ampla liberdade para estender as linhas declaradas na forma daquela alínea, o que redundaria na falta de objetivo da mesma declaração.

Deixando ao arbítrio dos concessionários a declaração de linhas, isso por si só já era liberdade demais. Permitindo-lhes acrescentar as linhas que desejasse à declarada ou declaradas no pedido de concessão, concordava a administração em renunciar ao controle que tal declaração autorizava a fazer, tomada em sentido limitado.

Na prática, pois, o sistema vigente era de ampla liberdade, o que mais uma vez demonstra a inutilidade de uma declaração a que faltava objetivo.

O Governo reservava-se, é verdade, o direito de negar ou cassar a concessão se fôsse julgada desnecessária aos interesses gerais ou se as circunstâncias indicassem que, em consequência, a segurança ou a ordem pública poderia ser comprometida, mas tal reserva era indubitavelmente desnecessária, independentes que são de referência expressa da lei. Ela é corolário do poder de conceder e autorizar a recusa ou cassação se põe em risco a segurança ou a ordem pública.

Conquanto eficaz na aparência, exigindo a satisfação de requisitos através de "declarações" inócuas, o sistema era falho e, na prática, foi inútil. Expedido o Decreto de concessão de tráfego no país, cessava a ação oficial. Era como se a administração houvesse renunciado ao controle que estabelecera com tanto empenho através de declarações aparentemente destinadas a delimitar o campo de operações.

Mas, tal como acontecera sob o regime anterior, o fracasso das iniciativas particulares impediu se comprovasse o fracasso do sistema.

4. O Decreto n.º 20.914, de 6 de janeiro de 1932 — Esse Decreto, que regulava a execução dos serviços aeronáuticos civis, deveria substituir integralmente o Decreto n.º 16.983, de 22 de julho de 1925:

"Até que o presente decreto seja regulamentado pelo Governo, continuarão em vigor as disposições do decreto n.º 16.983, de 22 de julho de 1925, aqui não alteradas ou revogadas" (art. 59).

Não tendo o Governo baixado tal regulamentação, ficaram de pé as disposições do decreto anterior, não revogadas ou alteradas pelo novo decreto, entre elas, a que estabelecia os requisitos a que deviam subordinar-se os pedidos de concessão.

Enquanto, porém, o decreto anterior (art. 64) dizia expressamente que a concessão era de tráfego, a nova regulamentação se referia a concessão de linhas:

"As linhas aéreas entre pontos do território nacional e as de tráfego internacional que nêles tenham início, só

poderão ser estabelecidas e exploradas mediante concessão de Governo Federal, sem privilégio ou monopólio de espécie alguma, por empresas, sociedades ou companhias nacionais, idôneas". (art. 46).

A legislação anterior, por outro lado, declarava expressamente que a concessão de tráfego seria dada pelo Governo Federal mediante decreto, quando o decreto n.º 20.914 era omissivo a respeito do instrumento da concessão, como se comprova da leitura do antigo 46 transcrito acima.

Tal circunstância parece dar a entender que houve deliberado propósito na omissão, mas tanto pode ter ocorrido o pensamento de dispensá-lo como de torná-lo implícito. Mas na prática, não houve alteração. Continuaram a ser expedidos os decretos e — o que é interessante ressaltar — para concessão de *tráfego*, como autorizava o decreto n.º 16.933, em lugar de concessão de *linhas*, como estabelecia o novo decreto.

Ora, o art. 46 supra transcrito alterara o art. 64 do decreto n.º 16.983, substituindo a concessão para tráfego pela de linhas, mas não se tomou conhecimento da alteração. Continuou, portanto, a regra do decreto anterior a vigorar como se não tivesse sido alterada.

Quanto à competência para exame e parecer sobre os pedidos de concessão, mesmo antes de baixado o decreto n.º 20.914, já houvera substancial modificação. O aparecimento da primeira companhia que logrou êxito no seu empreendimento, no ano de 1927, demonstrou ao Governo a ineficácia daquele controle frouxo atribuído à Inspetoria Federal de Navegação, levando-o a criar a Comissão de Navegação Aérea, diretamente subordinada ao Ministro da Viação e Obras Públicas (Portaria de 4 de janeiro de 1928).

A Comissão funcionou até 1931, quando, a 22 de abril, foi criado o Departamento de Aeronáutica Civil pelo Decreto n.º 19.920. A cargo desse Departamento ficaram as atribuições decorrentes da aplicação do novo decreto.

Portanto, só inovou o decreto n.º 20.914 quanto ao instrumento da concessão e seu conteúdo. Omitiu o primeiro e deixou claro que o segundo não mais era o tráfego e sim linhas. Como já dissemos também, a inovação careceu de interesse, porque na prática continuou a ser feito o que dispunha a lei anterior.

Mesmo os dois novos elementos trazidos ao exame das concessões deixou de alterar tal exame. Aliás, foram mal compreendidos e tomados como se referindo a linhas quando diziam respeito ao tráfego em geral. Não era no fato de ter a linha explorador único que estava o privilégio ou monopólio, e sim, na circunstância de enfeixar nas mãos de um só explorador ou grupo de exploradores (pool) o transporte aéreo do país.

O próprio fato de continuar a vigorar um sistema defeituoso, em que pesasse a modificação para melhor da lei posterior, demonstra a inutilidade do controle. Aquêles males antes inexisten-

tes, mais porque faltavam iniciativas vitoriosas para explorar o transporte do que pelo fato de oferecer segurança o controle das concessões, começaram a surgir nesse período. Durante êle, a liberdade já grande dos interessados nas concessões cresceu e impossibilitou a disciplina destas. A meia dúzia de companhias então existentes, duas das quais de caráter limitado na exploração, porque eram serviços regionais, adstritos quase a um estado, dividiam o tráfego do país. Mas dividiam como e quando bem queriam. Sendo vasto o campo de exploração, havia entre elas entendimento para sua divisão, mas tal entendimento, prescindia da interferência da administração, que via crescer o transporte em atitude apática.

5. *O Código Brasileiro do Ar* — O Código Brasileiro do Ar segue mais ou menos a orientação do Regulamento aprovado pelo decreto número 16.983, de 22 de julho de 1925, que foi alterado em parte pelo decreto n.º 20.914, sem que a essa alteração tivesse obedecido.

Depois de dizer no art. 36 que as linhas regulares de navegação aérea necessitam de concessão do Governo brasileiro, dispõe:

"Art. 37. Para os efeitos da concessão de linha regular de navegação aérea, haverão os requerentes de provar a sua idoneidade moral e capacidade técnica e financeira, podendo o Governo outorgar ou negar a concessão, segundo as exigências do interesse público e observadas as seguintes condições:

a) provar, mediante documentos idôneos e suficientes, que se acham legalmente constituídos, de acordo, quando brasileiros, com o art. 22, letra b, deste Código, e, quando estrangeiros, observado o art. 146 da Constituição de 10 de novembro de 1937;

b) declarar as linhas de navegação aérea que pretendem explorar e a natureza do respectivo tráfego;

c) especificar os aeroportos e aeródromos que pretendam utilizar, sujeitando-se, nesse particular, ao que dispuserem os regulamentos respectivos;

d) declarar o pessoal e o material de que dispõem para a execução do tráfego, fazendo prova de que se acham devidamente matriculados;

e) sujeitar-se à observância de horários e tarifas do transporte, aprovados pela autoridade competente".

Um simples confronto com o artigo 66 do Regulamento aprovado pelo decreto n.º 16.983, de 22 de julho de 1925, provará a identidade dos dispositivos. As pequenas modificações havidas não alteram essa identidade, pois visam a interpretar as exigências.

Assim, a remissão ao art. 22 do Código, que regula a inscrição de aeronaves no Registro Aeronáutico Brasileiro, pretende harmonizar as exigências de matrícula com as do art. 37 transcrito, no sentido de não admitir a inscrição de aeronaves estrangeiras naquele Registro. Ou melhor: de só admitir nêle aeronaves de brasileiros. A outra remissão ao art. 146 da Constituição de 1937 perdeu sua razão de ser, uma vez que a Constituição de 1946 não exige mais que as empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais (não era o caso, porque não se tratava de concessão de serviço público) constituam

com maioria de brasileiros a sua administração ou delegue a brasileiros todos os poderes de gerência.

Ainda, porém, que não tivesse perdido a razão de ser, só por equívoco se poderia admitir a equiparação das empresas de serviços públicos com as de transporte aéreo, dado que este não é serviço público.

No mais, excetuada a referência à capacidade técnica e financeira, o sistema não destoava do que instituiu aquele decreto n.º 16.983. Dizemos excetuada a referência porque aqueles requisitos (capacidade) não passaram de menção. Nunca foram tomados a sério e, quando o foram, meros atestados graciosos faziam a prova necessária.

Sendo assim, pouco importando dizer o Código que a concessão era para explorar linhas e não tráfego, foram sendo expedidos os respectivos decretos, tal como se estivesse em vigor aquele regulamento de 1925.

Houve, é verdade, um simulacro de autorização suplementar. Isto é, como se o decreto dissesse respeito apenas às linhas declaradas para efeito de concessão de tráfego, toda linha posterior ao decreto de concessão tinha aprovação implícita. Podendo explorar o que lhes parecesse melhor, as empresas se expandiam para onde queriam. A única obrigação, depois de autorizada a estabelecer tráfego no país, era submeter-se às tarifas e horários aprovados. Como as linhas regulares dependiam (e dependem) de horários, aprovados, quando pretendiam linhas novas a submissão dos horários à aprovação correspondiam a tácito pedido de aprovação da linha ou linhas novas. Convém lembrar, no entanto, que nunca tais horários deixavam de ser aprovados, o que mostra bem a inconsistência do sistema.

6. O Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946, e sua regulamentação — Dessas regulamentações que comentamos se vê que faltou, antes de mais, o estabelecimento de um regime regulador das concessões. Talvez se possa atribuir o fato à falta de experiência em que fundar-se para fazê-lo. Mas não resta dúvida também de que houve certa apatia, um *laissez faire*. A elaboração do Código deveria ter proporcionado possibilidades de corrigir as falhas anteriores, mas preferiu-se recorrer ao que já havia, mesmo sem entusiasmo, a criar o regime, a estudar o problema, como foi feito mais tarde, a fim de solucioná-lo.

Quando foi baixado o decreto-lei 9.793, o primeiro diploma legal disciplinador das concessões, não foi a experiência que o ditou: foi o caos em que viviam as empresas, cujo número aumentara consideravelmente durante a Segunda Grande Guerra, exigindo igualdade de oportunidade, voltando as vistas para aquilo que já era explorado e já dava resultados.

Não foi, portanto, uma disciplina que partiu dos erros passados, mas que tinha em vista a ameaça do futuro, ameaça essa que despertara a

atenção diante da guerra recém-terminada de tarifas entre as empresas, exatamente com o objetivo de alijar da competição as que não pudessem sofrer a guerra econômica.

Por isso mesmo, pelo fato de pretender pôr um dique à situação, não podia simultaneamente atender a ela e ao passado. Tem defeitos, por isso mesmo, mas ainda que criasse um regime totalmente oposto à liberdade de que gozavam, isto é, mesmo passando de um polo a outro, foi recebido como bênção pelas empresas exaustas.

As características do decreto-lei n.º 9.793 são:

1.º, submissão de toda e qualquer concessão a contrato em que se definam os direitos e obrigações das concessionárias;

2.º, concessão experimental no caso de não ser possível ou aconselhável a concessão comum, a fim de avaliar a viabilidade da nova competição acarretada pela admissão de outra concessionária numa rota; prazo de dois anos, não renovável;

3.º, fixação do prazo das concessões, subvencionadas ou não, em cinco (5) anos, renováveis por iguais períodos, conforme o resultado do julgamento do serviço no período vencido;

4.º, estabelecimento de três regras básicas para a concessão:

a) necessidade de tráfego das cidades situadas na rota pretendida;

b) capacidade da empresa para execução do serviço em padrão satisfatório;

c) inexistência do espírito de competição ruinosa com outra empresa.

Embora tenha disciplinado as concessões através do instrumento adequado, o decreto-lei citado perfilha um sistema teórico quanto às condições que devem satisfazer os pedidos, exceto no que diz respeito às necessidades das cidades a servir.

É muito difícil, se não impossível, concluir pelo espírito de competição ruinosa, uma vez que, sem o conhecimento de métodos desleais, ou sua forte presunção, não se pode admiti-lo. Entretanto, como dissemos, o mérito daquele decreto não foi o de pôr fim ao problema, resolvendo-o de modo cabal, e sim permitir o controle da situação alarmante em que viviam as empresas, impedindo a expansão arbitrária de todas e protegendo-as contra as adventistas que pretendessem *sem trabalho*, usufruir as vantagens que só o esforço e a pertinácia conseguiram.

Somente depois de três anos de sua expedição, foi o decreto-lei n.º 9.793 regulamentado, através da Portaria n.º 90, de 3 de maio de 1949. Após um ano de aplicação prática, as normas para concessão de linhas, aprovadas por aquela Portaria, foram consolidadas pela de número 347, de 27 de dezembro de 1950.

Essas portarias prevêm as hipóteses que podem revestir os pedidos de concessão, estabelecendo os critérios que devem presidir o exame de cada uma.

E, a fim de examinar os pedidos de concessão e sobre eles emitir parecer, foi criada, na Diretoria

de Aeronáutica Civil, a Comissão de Estudo e Concessões de Linhas Aéreas — CECLA. Essa Comissão tem caráter meramente consultivo, podendo o Diretor-Geral da Aeronáutica Civil aceitar ou rejeitar os pareceres que, com relação às concessões, ela emitir.

Aceito o parecer da Comissão, é autorizada a linha em caráter experimental, pelo prazo de seis (6) meses, findos os quais é aferido o aproveitamento da exploração nos quatro primeiros meses. Se tal aproveitamento corresponder a um índice superior a 50%, a empresa estará automaticamente autorizada a continuar a exploração da linha até sua concessão pelo Ministro da Aeronáutica. Caso contrário, caducará a autorização ao fim dos seis meses ou tão logo se apure o resultado inferior a 50% na exploração.

Mesmo na hipótese de parecer da Comissão, contrário a alguma pretensão, o Diretor-Geral poderá rejeitá-lo e autorizar a exploração da linha em caráter experimental.

E, não obstante participar dos debates perante a Comissão, em companhia da empresa requerente, as empresas sobre cujos serviços a nova concessão refletir direta ou indiretamente, poderão recorrer, em grau de reconsideração ao Diretor-Geral e em grau de recursos ao Ministro da Aeronáutica, tendo tal recurso (em ambos os graus) efeito suspensivo.

O sistema vigente é complexo e ainda não atende ao desenvolvimento do problema, mas sua análise não comporta neste trabalho, pelo que faremos sua crítica em outra oportunidade.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

Administração Pública e Administração de Pessoal

PEDRO AUGUSTO CYSNEIROS

— *Conceitos e evolução. Importância — Objetivos e política de Administração de pessoal.*

EMBORA seja nosso propósito apresentar uma contribuição aos estudiosos de Administração de Pessoal, não podemos, no entanto, iniciá-lo sem que antes procuremos fixar a sua posição na administração pública.

É bom prevenir, também, que daremos mais atenção, como é óbvio, aos aspectos particulares da administração de pessoal no serviço público. Ressalte-se, porém, desde logo, serem os seus princípios e técnicas os mesmos, quer se trate de empresa particular ou pública.

Esses esclarecimentos são necessários, a fim de evitar pareçam fora do propósito certas noções que daremos de início.

Em sentido amplo, administração pública pode ser entendida como o conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado para a consecução dos seus fins ou como diz Marshall E. Dimock, professor de Administração Pública, da Universidade de Chicago, "Administração Pública é o Estado em ação".

Estado, para Queiroz Lima, "é uma nação encarada sob o ponto de vista de sua organização política", ou então, de maneira mais sucinta e conforme conceito, geralmente, adotado: "é a nação politicamente organizada".

Já Barthelémy nos dá uma definição mais longa como vemos abaixo:

"um agrupamento de homens, organizado numa unidade indivisível, sob uma autoridade autônoma, no interior de um território determinado, tendo em vista o bem comum de seus membros".

Esta definição nos apresenta, praticamente, todos os elementos ou atributos do Estado, ou seja: território, população, soberania, governo e fim social.

Para Kant, o fim do Estado é fazer e manter a lei e assegurar a liberdade dos cidadãos.

Não há, por conseguinte, Estado sem autoridade, isto é, sem poder de mando e, para a própria existência do Estado, este poder deve ser autônomo.

Assim, sua organização e exercício não devem depender de nenhum outro poder estranho ao Estado (soberania).

É imprescindível, pois, que o Estado dite ele próprio as suas regras (Poder Legislativo); tais regras devem ser executadas pelos próprios agentes estatais (Poder Executivo). E a solução dos conflitos surgidos na aplicação das mesmas (regras) deve estar afeta aos juizes investidos de autoridade pelo Estado (Poder Judiciário). Dêsse modo, ficaram caracterizadas as três esferas de atividade do Estado as quais correspondem, como ficou dito, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que, conforme a nossa Constituição estabelece, mantendo tradicional princípio, são independentes entre si e agem harmonicamente.

Desta forma, fácil é inferir-se que a definição que demos acima de administração pública abrange a atividade dos três poderes Estatais.

Tem, portanto, a definição referida sentido amplo, conforme já esclarecemos.

Vejamos, agora, duas definições de administração pública que nos dá Leonard D. White:

"Administração Pública é a arte ou ciência de gerir (management) aplicada nos negócios do Estado" ("Public Administration", in "Encyclopaedia of Social Sciences").

E, em sentido bem mais restrito, "é a gerência de homens e materiais na realização dos fins do Estado".

Essa última definição de White sofre, em geral, restrições, pois é julgada incompleta, a menos que se atribua à palavra "material" um sentido bastante amplo, a fim de possibilitar esteja na mesma compreendida, além de máquinas, ferramentas, etc., também o dinheiro.

Na sua atividade, a administração pública enfrenta problemas de duas espécies, que podem ser

de ordem específica e de ordem geral ou, como são comumente chamadas, atividades fins ou substantivas e atividades-meios, adjetivas ou instrumentais.

Desta forma, a segurança interna e externa, os transportes, a educação do povo, a distribuição da justiça são, entre muitas outras, atividades fins do Estado.

No entanto, para a realização destes fins, quaisquer que sejam eles, o Estado necessita sempre de homens, material, equipamentos recursos financeiros (dinheiro). Assim, estes últimos constituem os meios de que lança mão a administração para poder atingir os seus fins.

Por esse motivo estas atividades-meios, ou, como também são chamadas, atividades instrumentais ou de administração geral são:

- a) organização
- b) material
- c) pessoal
- d) orçamento (finanças)

A primeira diz respeito à distribuição dos órgãos e a fixação das normas por que estes se devem reger.

A segunda à maquinaria, equipamentos, ferramentas, etc., necessários a execução dos trabalhos.

A terceira a todo o pessoal necessário à execução do trabalho.

A quarta à previsão e fixação da receita e da despesa.

Podemos, então, agora, traçar o seguinte esquema das atividades da administração pública.

Atividades ou problemas da Administração Pública	1) Atividades fins ou Problemas de ordem específica	realização dos fins do Estado, através dos órgãos de administração específica ou substantiva
	2) Atividades meios ou Problemas de ordem geral	Execução das atividades meios ou instrumentais, através dos órgãos de administração geral ou adjetiva (organização (material (pessoal (orçamento (finanças)

Isto pôsto, e tratando a administração de pessoal do elemento humano de que se socorre a administração pública para atingir seus fins, fácil é concluir-se ser ela um setor da administração geral ou adjetiva, ou, ainda, uma atividade instrumental.

Administração de pessoal. — Definição:

A administração de pessoal é um aspecto particular do campo geral da administração. No entanto e apesar disso, ela se confunde com todos os demais aspectos, pois onde quer que haja uma administração é imprescindível o elemento humano, e aí, então, aparece a administração de pessoal.

Esta, naturalmente, crescerá em complexidade e dificuldade na razão direta do tamanho da empresa, pois, logicamente, nestas os interesses em jogo são, não apenas mais numerosos como também, heterogêneos. É claro que uma empresa pequena não enfrentará em tão larga escala, a fricção naturalmente existente, entre empregados e empregadores como uma organização de vulto.

Tead e Metcalf definiram a Administração de Pessoal como: "o planejamento, a supervisão, a direção e a coordenação das atividades de uma organização que contribuem para realizar seus propósitos, com um mínimo de esforço humano e fricção, com um espírito de cooperação e a aten-

ção requerida para o bem-estar de todos os membros da organização.

Mais resumidamente, administração de pessoal é um conjunto de princípios e funções que se destinam a regular as relações entre a empresa e seus servidores.

EVOLUÇÃO

A Administração de pessoal, no estágio atual, é relativamente recente.

Entretanto, de um modo geral, podemos distinguir na história três largos períodos:

- 1.º anterior à revolução industrial;
- 2.º o da própria revolução industrial; e
- 3.º posterior à revolução industrial.

O primeiro período, sem dúvida alguma o mais extenso, é inteiramente destituído de importância para o nosso estudo, pois, em grande parte do mesmo, o trabalhador era escravo e o empregador era dono, proprietário da pessoa do empregado.

Os serviços desempenhados pelos escravos eram variadíssimos e iam desde as tarefas mais rudes da agricultura, até às especializadas. Destas últimas derivou a situação dos artistas, artífices ou obreiros livres. Dada a necessidade da habilidade individual e do ofício, alguns artífices puderam

estabelecer a sua própria independência e passaram, então a vender os seus serviços ou os produtos deles, como ainda hoje o fazem os sapateiros, ferreiros, etc.

Esses artífices independentes, percebiam salários, mas diferiam dos modernos por não poderem exigir o salário que desejassem ou julgassem justos. Os salários, portanto, não eram competitivos, e o salário considerado justo era aquele que, apenas permitisse ao artífice *manter* o seu habitual padrão de vida.

Com o advento da revolução industrial e conseqüente libertação do trabalho, começaram a surgir os problemas das relações entre empregados e empregadores, e, em face da concentração do trabalho nas cidades e a da necessidade sempre crescente de mão-de-obra cada vez mais especializada e eficiente, começou então a delinear-se a administração de pessoal. E com o progresso da tecnologia foi evoluindo e tomando corpo aquilo que hoje chamamos a moderna administração de pessoal.

A Evolução da administração de pessoal nos Estados Unidos da América

Harvey Walker, a respeito da administração de pessoal no seu país, disse:

"antes de 1828, os problemas de pessoal tinham para o governo, importância secundária. Poucas eram as atividades governamentais e, portanto, poucos os funcionários, sendo que muitos deles não serviam tempo integral".

Esse fato, porém, diga-se desde logo, não ocorreu, apenas, lá, pois ele decorre da própria evolução do Estado que passou, de simples arrecadador de tributos e mantenedor de uma força armada, a intervir em quase todas atividades, inclusive as industriais.

Nos Estados Unidos, pode-se distinguir quatro fases distintas, além daquela indicada acima, que são:

- 1.º) "spoils system" ou sistema de espólios;
- 2.º) "civil service system" ou sistema do serviço civil;
- 3.º) "merit system" ou sistema do mérito; e
- 4.º) "career service system" ou sistema de serviço de carreiras.

"Spoils system" — Sistema de espólios

Este sistema apareceu na administração federal americana em 1829, introduzido pelo Presidente Andrew Jackson e tinha como base a teoria da rotatividade dos ocupantes de cargos públicos, ou o seu famoso "slogan" "to the victor belong the spoils" — ao vencedor os espólios.

Aquêle presidente justificava o sistema alegando que, na época, o cargo era considerado propriedade individual e o governo existia para satisfazer interesses personalistas e não o serviço do povo. A corrupção distraía o governo de seus fins e fazia dele um instrumento de suporte de poucos a custa de muitos. Ade-

mais considerava os deveres de todos os funcionários tão simples que podiam ser feitos por homens de inteligência comum. Propunha, então, em prol da eficiência do governo e para assegurar a integridade oficial, o limite de quatro anos para a permanência no cargo. E concluía: em um país onde os cargos são criados em benefício do povo, um cidadão não tem mais direito a eles do que outro. Pensava ele com a limitação proposta destruir a idéia de propriedade do cargo.

É preciso ressaltar, acreditando-se nos bons propósitos do instituidor do sistema, que o mesmo produziu resultados desastrosos, pois se por acaso acabou com a idéia de que um cargo era propriedade do indivíduo, criou a de que estes eram propriedade do partido político dominante, o qual os usava como elemento de corrupção política e como recompensa aos bons serviços prestados ao partido.

Ademais, o conceito que Jackson fazia da função pública (que podia ser exercida, sem maiores exigências, por qualquer indivíduo de inteligência comum), ainda que fôsse correto para a época, o que duvidamos, não poderia, em hipótese alguma, ser aceito hoje em dia, quando as funções governamentais se tornaram complexas e delicadas e exigem, cada vez mais, intenso treinamento, e aperfeiçoamento.

Civil service system — Sistema do serviço civil

Esse sistema, que nasceu com o Pendleton Act-1883, caracteriza-se pela administração estatutária do serviço civil.

Para execução do sistema criou aquela lei a "U. S. Civil Service Commission" — Comissão do Serviço Civil — órgão central de pessoal — como encarregado de executá-lo.

A Comissão, no entanto, de início, limitou suas atividades ao recrutamento e seleção para um pequeno número de cargos de natureza rotineira.

No entanto, essas atividades foram-se expandindo e arraigando-se o conceito de que os cargos devem ser preenchidos em razão do próprio mérito e não em função de influências políticas.

Merit system — Sistema do mérito

Este sistema tem por base o princípio de que o ingresso na função pública e a permanência nela, bem como as promoções devem depender exclusivamente do mérito da pessoa e não de interesses políticos, ou em palavra mais usada entre nós — do pistolão.

Assim, o ingresso e a promoção no serviço devem ser feitos através de exames competitivos, de modo que sejam selecionados unicamente os mais capazes, sem quaisquer outras influências.

Esse sistema, ainda mais que o anterior, procura garantir a estabilidade do funcionário, evi-

tando que o mesmo perca o emprego por motivos políticos, religiosos ou raciais.

"Carrer service system" — sistema de serviço de carreiras

Este sistema caracteriza-se pela criação de carreiras, no serviço público, as quais sejam consideradas como ocupações honradas, que devam ser abraçadas na mocidade com possibilidade de progresso até a aposentadoria.

É preciso salientar que os sistemas referidos, antes de serem um marco verdadeiramente histórico, constituem mais uma característica da evolução da mentalidade, no melhor e mais alto sentido.

Eles, exceto o primeiro evidentemente, não se excluem. Um não substituiu o outro, mas, apenas, se completaram para formarem um todo homogêneo e completo.

A EVOLUÇÃO NO BRASIL

No serviço público civil federal brasileiro podemos assinalar, tendo em vista a administração pessoal, três fases distintas.

1.^a) idêntica àquela assinalada por Harvey Walker para os E. U. A.

2.^a) uma fase que se caracterizava, senão por um caos administrativo, pelo menos por uma falta de sistematização e por grande disparidade de tratamento para casos semelhantes. Desta forma, as normas sobre pessoal eram esparsas e, muitas vezes, aplicavam-se apenas aos funcionários de determinadas repartições de Secretaria de Estado, não se revestindo, pois, da uniformidade que tal assunto requer. Por outro lado, a criação de cargos e a fixação de vencimentos não obedeciam a qualquer critério técnico e dependiam, em grande parte, não das necessidades dos serviços ou da importância e responsabilidade do cargo, mais sim do prestígio político do chefe da respectiva repartição. Assim, a repartição que fôsse dirigida por um homem "influyente" possuía grande número de cargos e, o que era importante, mais bem remunerados. Não havia quadros abrangendo todos os cargos, porquanto os mesmos eram criados para esta ou para aquela repartição, formando, portanto, diversos pequenos quadros estanques, os quais, por via normal, pouca ou nenhuma possibilidade de acesso ofereciam, o qual, aliás, quando existia, estava na dependência ou amizade ou simpatia do chefe. Ao se pensar na denominação a ser dada a um cargo, cuja criação seria proposta, não se tinha a preocupação de um nome que caracterizasse as atribuições do cargo. Procurava-se, antes, um título pomposo o qual pudesse justificar um vencimento polpudo no dizer de Dardeau Vieira.

É bem verdade que existiam diversos dispositivos exigindo o concurso para o ingresso no serviço público. Mas também é verdade que essa exigência nem sempre era atendida e, às vezes, quando se fazia um concurso, a classificação final

dos candidatos já era conhecida antes da sua realização.

Apesar dessa situação, diversas tentativas foram feitas para pôr côbro a tal estado de coisas, mediante a expedição de uma lei que estabelecesse normas gerais sobre o funcionalismo público.

Assim, inúmeras foram as tentativas nesse sentido.

Em 1907, Justiniano Serpa apresentou um projeto de lei "estabelecendo direitos e atribuições dos funcionários públicos, bem como as condições de sua estabilidade."

Em 1910, surgiu o projeto Alcindo Guanabara.

Em 1911, foi apresentado o projeto Graccho Cardoso.

Em 1914, Muniz Sodré elaborou novo projeto, no qual pela primeira vez foi usado o nome de "Estatuto".

Em 1916, o então Presidente da República, Wenceslau Braz elaborou um decreto, que consolidava as leis sobre a matéria, "ad-referendum" do Congresso.

Não tendo, entretanto, tal iniciativa logrado êxito, em 1921, foi nomeada uma comissão presidida pelo Senador João Lira, com a incumbência de reexaminar, atualizar e aperfeiçoar aquele decreto.

Em 1929, nova comissão foi designada, a qual teve a seguinte constituição: Maurício de Medeiros; Graccho Cardoso, Henrique Dodsworth e Daniel de Carvalho.

Ainda uma vez, em 1931 outra comissão foi organizada com o mesmo objetivo das anteriores, da qual faziam parte Queiroz Lima e Miranda Valverde.

Não foi ainda desta vez, porém, que o assunto, apesar de tôdas essas tentativas, encontrou solução. Esta só chegou mais tarde com a Lei 284, de 28-10-36, e com o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, aprovado pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939, que marca justamente o início da terceira fase.

A Constituição de 1934, em seu artigo 170, determinou que o Poder Executivo elaborasse um Estatuto para os Funcionários:

A situação, neste particular, ficou em suspensão até que a Lei n.º 51, de 14-5-1935, que dispõe sobre o reajustamento de vencimentos militares, determinou em seu art. 1.º:

"Fica criada uma comissão de dez membros, sendo cinco de nomeação do Presidente da República e cinco por designação do Presidente da Câmara dos Deputados, dentre os seus membros, para, dentro do prazo de quatro meses, apresentar ao Poder Legislativo:

d) projeto de revisão geral dos vencimentos, civis e militares, dentro das possibilidades orçamentárias do país, observado o critério de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades".

Em cumprimento a esse dispositivo legal foi instituída uma comissão, que destacou uma subcomissão, à qual foi conferida a tarefa de examinar a possibilidade de reajustar os quadros do serviço público civil.

É evidente que esta subcomissão tinha uma tarefa muito mais pesada do que um simples aumento de vencimentos. "Devia surgir daí alguma coisa mais sólida, mais importante. Era preciso traçar rumos definidos, pois elevar vencimentos, dentro da grande desordem existente no conjunto do funcionalismo público, seria, apenas, agravar injustiças".

Em 25 de setembro de 1935, a mencionada subcomissão apresentava, ao Plenário da Comissão, o Relatório de seus trabalhos, no qual sugeriu a divisão do funcionalismo em dois grandes quadros, sem levar em conta ministérios ou repartições. O primeiro abrangeria a administração central e o segundo a regional. Os funcionários seriam classificados em carreiras, independentes, entre si, sem distinção de Ministérios.

Os vencimentos corresponderiam a uma escala padrão de somente 23 valores.

Esse estudo foi submetido a uma outra subcomissão, resultando desse novo exame a proposta de um aumento de vencimentos, a ser concedido como abono provisório, até que o assunto fosse definitivamente solucionado. Esse aumento foi efetivado pela Lei n.º 183, de 13-1-1936.

Pouco depois, o Governo nomeou nova comissão para examinar o assunto, a qual ficou assim constituída: Luiz Simões Lopes, Moacir Ribeiro Briggs, Mário Augusto Teixeira, João Carneiro Felipe e Lino de Sá Pereira.

Esta última comissão, após minucioso estudo, propôs a classificação dos funcionários de acordo com as profissões. Propôs, igualmente, a padronização dos vencimentos. Porém o grupamento dos cargos não seria feito em apenas dois quadros, como sugeriu a primeira subcomissão, mas, sim, em 86 quadros, para os nove Ministérios existentes.

Essa proposta foi enviada à Câmara, como anteprojeto de lei, o qual, mais tarde, se transformou na Lei 284, de 28 de outubro de 1936.

Esta lei, que marcou o início de uma fase tão importante na história administrativa brasileira, fixou os seguintes princípios gerais:

- a) formação de carreiras para o funcionalismo público civil;
- b) padronização dos vencimentos;
- c) uniformização da nomenclatura dos cargos; e
- d) instituição do sistema do mérito.

Veio, assim, a Lei 284, possibilitar a implantação de uma sadia administração de pessoal no serviço público civil brasileiro.

Foi a Lei 284 que classificou os servidores públicos federais em duas grandes categorias: funcionários e extranumerários, sendo estes últimos

classificados em contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros.

A lei em estudo estabeleceu ainda o seguinte:

- a) uma gratificação de 30% sobre os vencimentos para os funcionários que, em efetivo exercício nos leprosários, estivessem em contato direto com os enfermos;
- b) que as promoções seriam feitas, alternadamente, por merecimento e antiguidade, exceto para a última classe, as quais obedeceriam, unicamente, ao critério do merecimento absoluto;
- c) interstício de dois anos de efetivo exercício na classe, para promoção; e
- d) que a primeira nomeação para qualquer cargo público, mesmo provido por concursos, seria feita, a título precário, por dois anos, o que deu origem ao atual estágio probatório.

Mas esta lei não se limitou a estabelecer princípios legais teóricos, pois ela dotou a administração federal de um órgão, ou melhor de um sistema de órgãos capaz de executá-los, ou seja o Conselho Federal do Serviço Público Civil e as Comissões de Eficiência em todos os Ministérios.

Foi os C.F.S.P.C. uma das mais acertadas criações da Lei 284. Composto de 5 membros e diretamente subordinado ao Presidente da República, competia a esse Conselho, entre outras, as seguintes atribuições:

- a) promover a seleção dos candidatos a cargos públicos;
- b) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização dos serviços públicos;
- c) opinar sobre reclamações de funcionários; e
- d) opinar nos processos de destituição de funcionários de seus cargos por falta de idoneidade moral.

Articulava-se o Conselho no desempenho de suas tarefas, com os órgãos ministeriais criados pela mesma lei — as Comissões de Eficiência, as quais, também, eram compostas, inicialmente de 5 membros. Este número no entanto, foi reduzido para três pelo D.L. 579, de 1938.

Competia a essas Comissões:

- a) estudar a organização dos serviços afetos aos respectivos Ministérios;
- b) propor medidas de racionalização progressiva dos serviços;
- c) propor alterações na lotação ou relotação de pessoal das diversas repartições e serviços; e
- d) propor promoções e transferências dos funcionários.

Essas Comissões foram extintas; as dos Ministérios Militares pelo D.L. 3.838, de 19-11-41, e as dos demais Ministérios pelo D.L. 9.503, de 23-7-46, e o D.A.S.P. — Departamento Administrativo do Serviço Público — substituiu o Conselho.

IMPORTÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

No estado moderno, o povo reclama cada vez mais a intervenção do governo em todos os ramos de atividade. Desta forma, as atividades governamentais percorrem uma extensa gama de técnicas e especialidades, as quais estão a exigir, continuamente, elemento humano necessário. Torna-se, assim, o governo o "Grande Empregador" da Nação. É claro que o Estado não age por si, pois ele é entidade abstrata, ele cumpre os seus objetivos por intermédio do serviço civil ou da Administração, não só executando as leis, como, também, colaborando na feitura destas e mesmo dando origem a elas por meio de idéias e sugestões.

Foi, naturalmente, pensando nesses fatos que Hermann Finer disse:

"O Parlamento, o Gabinete e os Presidentes podem reinar, o Serviço Civil governa."

Sendo o elemento humano a mola propulsora, ou melhor, o próprio serviço civil, fácil é concluir a importância que deve ser dada à administração de pessoal.

Procurando demonstrar a importância da administração de pessoal, Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho e José de Nazaré Teixeira Dias, no livro "Princípios de Administração de Pessoal", além de fator semelhante ao acima apontado, enumeram, ainda os seguintes:

o número de pessoas que servem a organização. No serviço público civil brasileiro, aproximadamente 150.000; o vulto das despesas com pessoal — podemos adiantar que o orçamento para 1952 consigna uma despesa com pessoal de Cr\$ 9.406.879.491,00 para uma despesa total de Cr\$ 25.536.889.000,00. É preciso ressaltar que, naquela despesa, não está incluída a destinada aos inativos, pensionistas, salário-família e ao pessoal para obras. Os dois primeiros consomem Cr\$ 1.566.968.600,00. Para o pessoal de obras é impossível saber qual a despesa real, pois o pagamento destes é atendido pela verba de obras, a qual não especifica os gastos com pessoal e material, porquanto calcula-se em globo o custo da obra. Mas sendo a verba de obras de Cr\$ 3.281.452.130,00 podemos calcular a despesa com pessoal em cerca de Cr\$ 800.000.000,00, estimativa essa que deverá conter um erro para menos. Assim, as despesas com o pessoal da União elevam-se aproximadamente a Cr\$ 12.173.848.091,00, computado aí também um cálculo estimativo para o salário-família. Essa importância, a grosso modo, nos revela que a União gasta 48% da sua receita com pessoal; e a necessidade de profissionalização.

Continuando, citam os referidos autores o seguinte (pág. 15):

"O professor Herman Finer, ao estudar o serviço civil inglês, declara que a importância do serviço civil no Estado moderno pode ser demonstrada de três modos: 1.º) pelo exame do volume da receita que administra; 2.º) pelo exame das finalidades das despesas; e 3.º) pela proporção do número de funcionários em relação ao total da população empregada.

Mostra o professor Finer que o Estado arrecada as contribuições dos cidadãos para empregá-las em grande parte no pagamento de pessoal. O critério e a economia com que forem realizadas as despesas de pessoal são, por conseguinte, do maior interesse dos contribuintes e devem constituir permanente preocupação da administração.

Lembra que onde quer que se efetue a aplicação dos dinheiros públicos em benefício da coletividade há de haver

um funcionário desempenhando mais ou menos satisfatoriamente as suas funções. Se esse funcionário não estiver habilitado a bem desempenhar as suas tarefas, todo um belo programa poderá ser prejudicado, ou pelo menos os benefícios visados pela lei poderão sofrer percalços na sua concessão. O funcionário ocupa, assim, um ponto estratégico na realização das despesas públicas".

OBJETIVOS E POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Segundo Harvey Walker os objetivos da administração de pessoal, no serviço público, podem ser assim resumidos:

- 1) Conseguir para o serviço público e manter no mesmo as melhores pessoas que trabalhem mediante o salário que o governo paga aos respectivos cargos;
- 2) Criar alto prestígio para a função pública;
- 3) Construção de moral elevado entre os servidores.

De um modo geral, os nossos estudiosos da administração de pessoal fixam quatro objetivos da mesma:

- 1) Descobrir e atrair pessoal capaz;
- 2) Conservar esse pessoal no emprego ou no serviço;
- 3) Desenvolver e aperfeiçoar esse pessoal;
- 4) Criar e manter elevado moral entre os servidores.

Há autores, porém, que consideram a eficiência como o objetivo principal da administração de pessoal.

Essa opinião, no entanto, não é esposada por muitos autores, sob a alegação de que a eficiência é mais um resultado do que uma finalidade.

De opinião contrária à eficiência como objetivo da administração de pessoal são, entre outros, os autores E.P. Pessoa Sobrinho e J.N. Teixeira Dias, os quais, a respeito, assim se expressam no livro citado:

"Para discutir a tese, precisamos saber o que se pode entender por eficiência. O sentido de eficiência na indústria privada é aquele que tem em vista a "produção máxima da melhor qualidade no menor espaço de tempo, obtida com o dispêndio mínimo de energia e com o máximo bem-estar para cada trabalhador". Essa definição é de Viteles e cumpre atentar que o autor estabelece uma restrição final de maior importância".

E mais adiante:

"Recordemos, nesta oportunidade, a clássica lição de Emerson, ao dizer que "a eficiência não pode ser obtida de homens que trabalham além do possível, são mal pagos e tratados com brutalidade." E mais recentemente, Appleby emitia os seguintes conceitos, de admirável oportunidade: "A eficiência como fim é um perigo, mas como subproduto do moral é uma justa recompensa".

E concluem:

"Esses conceitos valem como importante advertência a aceitação da eficiência como objetivo da administração de pessoal. A eficiência é menos um objetivo da administração de pessoal, de que o resultado que se obtém quando os objetivos atrás enunciados são alcançados".

Infelizmente, não podemos concordar com esses autores, por quanto nos colocamos entre aqueles que julgam ser a eficiência a finalidade precípua da administração de pessoal. Esta, através de seus princípios, normas e técnicas, justamente, visa atingir aquele objetivo (eficiência) sem os inconvenientes apontados pelos mesmos. Tem a administração de pessoal o objetivo da eficiência, mas não vai atrás dela cegamente, não a procura por qualquer meio, mas sim de um modo que a alcance, considerando a eficiência como Viteles a entendeu, isto é "com um dispêndio mínimo de energia e com o máximo bem-estar para cada trabalhador".

Tipos de administração de pessoal:

Segundo Willoughby a administração de pessoal pode ser classificada em três tipos:

- 1) o tipo burocrático (autocrático)
- 2) o tipo aristocrático
- 3) o tipo democrático.

O primeiro tipo, existente na antiga Prússia, é aquele que caracteriza o serviço público civil organizado em bases militares. Os funcionários são servidores do rei ou do governo e não do público.

O segundo — o tipo aristocrático — que é encontrado na Inglaterra, caracteriza-se pela existência de duas classes no serviço civil. Uma, a mais elevada, que ocupa os postos de maior importância, os de chefia e direção. Outra que se desincumbe das tarefas de execução e auxiliares. Na primeira classe só podem ter ingresso os graduados pelas Universidades, as quais, evidentemente, só são acessíveis a determinados grupos.

O terceiro — o tipo democrático — é o existente atualmente na América do Norte e aqui no Brasil que se caracteriza pela possibilidade dada a todos os cidadãos, independentemente da sua posição social, de ingressar no serviço, bastando, apenas, que eles possuam a habilitação necessária ao desempenho dos cargos e atendam a determinadas exigências requeridas, igualmente e sem distinção, de todos os que se candidatem a cargos públicos.

POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Ao se ter de fixar uma política ou programa de administração de pessoal, a primeira diretriz a ser fixada, ao nosso ver, deve dizer respeito à forma pela qual deve ser feito o ingresso no serviço. Se pelo sistema de favor ou pistolão ou pelo sistema do mérito, isto é, através de concursos honestos, pelos quais os candidatos entram no serviço público pelo seu próprio valor, sem se levar em conta as suas convicções políticas, religiosas ou a côr.

É claro que o sistema a ser adotado é o último.

Um bom programa de pessoal deve incluir, também:

- 1) um plano de classificação de cargos, com base nos deveres e responsabilidades;

2) um bom plano de promoções e transferências, com um eficiente e imparcial critério de apuração do merecimento.

3) um bom plano de remuneração, ajustável sempre às modificações do custo da vida;

4) boas condições de trabalho, proporcionando locais apropriados, prevenção contra acidentes, etc.;

5) assistência efetiva ao servidor e suas famílias;

6) garantia de que o empregado não será demitido sem justa causa;

7) planos de previdência;

8) fixação dos direitos e deveres do empregado;

9) existência de órgãos de pessoal, que possam, efetivamente, desempenhar e garantir a execução do programa.

BIBLIOGRAFIA

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — Brasil — 1949.

QUEIROZ LIMA — *Teoria Geral do Estado* — Livraria Freitas Bastos — Rio — 1936.

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — *Administração de pessoal* — "Revista do Serviço Público" — Vol. II n.º 3 — junho de 1945.

FIORELLO LA GUARDIA — *Aspectos da administração de pessoal na cidade de N. York*, idem — Vol. II — n.º 1 — abril de 1945.

BENEDITO SILVA — *Estado, governo e Administração* — idem — Vol. IV — N.º 2 — novembro de 1944.

MARSHALL E. DIMOCK — *O Estudo da Administração* — idem — junho de 1946.

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — *O interesse público e o interesse privado na Administração de Pessoal* — idem — abril de 1938.

W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — The Brookings Institution — Washington — 1927 — Caps. I e XIV.

J. E. WALTERS — *Applied Personnel Administration* — John Wiley & sons Inc. N. York.

HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States* — Farrar & Rinehart Inc. New York; 1937.

ORDWAY TEAD AND HENRY C. METCALF — *Personnel Administration — Its Principles and Practice* — Mc Graw Hill — N. York and London 1933.

WILLIAM E. MOSHER AND J. DONALD KINGSLEY — *Public Personnel Administration* Harper & Brothers — N York — and London 1941.

LEONARD D. WHITE — *Introduction to the study of Public Administration* — The Mc Millan Company — 1939 — Caps. — I e XVIII.

SELEÇÃO

Questões Apresentadas no C-229 — Concurso para a Carreira de Fiscal Aduaneiro

Apresentamos, a seguir, as questões constantes das Provas de *Legislação Aduaneira* e *Conhecimentos sobre Assuntos de Serviço*, relativas ao Concurso para Fiscal Aduaneiro — C.229.

Legislação Aduaneira

Completar os períodos abaixo, preenchendo os claros com as palavras ou expressões apropriadas.

1. A contribuição que o Estado impõe aos seus cidadãos, para ocorrer às despesas com os serviços públicos, denomina-se _____.
2. Se essa contribuição é cobrada a determinado cidadão, no ato de lhe ser prestado um benefício específico, passa a denominar-se _____.
3. Denomina-se _____ aquele que o Estado cobra de seus cidadãos em épocas mais ou menos certas e por meio de listas nominativas.
4. Denomina-se _____ a contribuição paga, antecipadamente, por um contribuinte ao Estado, mas que recairá sobre terceiros, ocorrendo aí o fenômeno denominado _____.
5. Além dos direitos aduaneiros cobrados sobre a importação de mercadorias para consumo, e estabelecidos nas Tarifas das Alfândegas (Art. 1.º do D.L. n.º 2.878, de 18-12-1940), cobrar-se-ão mais:
 - a) o imposto de _____%, denominado _____; e
 - b) a taxa de _____%, denominada _____.
6. A navegação se divide em navegação de alto mar, de _____ e de _____ podendo a de _____ subdividir-se em navegação de pequena e grande _____.
7. A viagem feita por um navio do porto de Santos ao porto de Dakar denomina-se _____.
8. A navegação feita por navios _____, entre portos _____ e transportando mercadorias nacionais ou nacionalizadas, denomina-se de _____.
9. A exportação de produtos agrícolas, pecuários, matérias-primas, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, nacionais ou nacionalizadas está sujeita à fiscalização especial do Serviço de _____ do Ministério da Agricultura.
10. Para fins estatísticos, é obrigatória a remessa de uma das vias da guia de exportação ao _____ do Ministério da Fazenda.
11. De acordo com a legislação em vigor, as aeronaves que fazem o tráfego internacional estão sujeitas às visitas das autoridades _____, da _____, da _____ e da _____.
12. Após o desembarço das mercadorias vindas por avião, a primeira via do Conhecimento Aéreo deverá ser remetida pela autoridade aduaneira ao _____ do Ministério da Fazenda.
13. Denomina-se contravenção fiscal a infringência de uma _____ ou _____ fiscal.
14. Previne-se a contravenção fiscal, seja pelo estabelecimento de _____ fiscais, aplicáveis proporcionalmente à gravidade do fato punível, seja pela _____ intensiva, tendentes a dificultar sua prática.
15. A repressão à contravenção consiste em aplicar, efetivamente, as _____ fiscais cominadas em lei, uma vez apurada a responsabilidade do contraventor, e no emprego da _____, em caso de reação.
16. Denomina-se _____ a ação dolosa, premeditada, visando a obtenção de lucros ou vantagens, em detrimento dos interesses da Fazenda Nacional.
17. Na visita de entrada a autoridade aduaneira deverá exigir do comandante do navio os seguintes documentos: _____

_____.
18. Denomina-se _____ aquele que calculadamente procura defraudar as rendas da União, infringindo, deliberadamente, as leis e regulamentos fiscais.
19. Não só a ocultação dolosa caracteriza o _____, mas, também, o fato de se evitar o pagamento dos _____ de entrada ou saída e consumo de mercadorias e, ainda, na importação ou _____ de mercadorias _____.
20. O ato de se deixar de manifestar parte do carregamento do navio, ou de um passageiro declarar que não tem bagagem sujeita a direitos, tendo-a, a fim de evitar o pagamento dos direitos devidos, caracteriza a _____ fiscal.
21. A mudança fraudulenta de mercadorias, de um compartimento para outro, nos depósitos e vapores sob fiscalização, com a finalidade de lesar o fisco, denomina-se _____ de mercadorias.
22. A prevenção e repressão ao contrabando compete, muito especialmente, aos _____, como elementos do serviço externo das Alfândegas, que tem como Chefe o _____.
23. São também reputados agentes fiscais na repressão ao contrabando, além das autoridades aduaneiras propriamente ditas, os elementos da _____; os da _____; os da _____ e os da _____ e mais os empregados nos serviços de _____ dos Portos.
24. A apreensão em flagrante pode dar-se tanto em ato de _____ como de _____ da mercadoria, em qualquer ponto do litoral, margens dos rios, lagos ou águas interiores da República, ou, ainda, quando em trajeto ou transporte etc.
25. A repartição federal que superintende todo o serviço aduaneiro do país denomina-se _____.

26. As Alfândegas são dirigidas por um _____, enquanto que as Mesas de Rendas têm como Chefe um _____.
27. Como repartições aduaneiras, propriamente ditas, isto é, aquelas que têm competência para cobrar direitos de entrada de mercadorias, avultam as _____, sendo-lhes as _____ diretamente subordinadas.
28. A única Estação Aduaneira de Importação Aérea existente no interior do Brasil está localizada na Capital do Estado de _____, estando a mesma subordinada à _____ naquêl Estado.
29. As Guardamorias são órgãos integrantes das _____ cabendo-lhes, como função primordial, o serviço de fiscalização _____.
30. Portos *alfandegados* são os que dispõem de _____ ou _____ alfandegadas e *habilitados* os que dispõem de _____ alfandegadas.
31. Ancoradouros são os locais determinados pelas _____ para o fundeamento dos navios e que podem ser de _____, quando destinados às embarcações que forem impedidas de atracar, em virtude de regulamento da Saúde Pública, ou ancoradouros de _____, que ao mesmo tempo servirão para embarcações em _____.
- Assinalar a resposta certa com uma cruz dentro dos parênteses correspondentes.
32. Quando ficar provado que o número de volumes existentes no navio, por ocasião da visita aduaneira, fôr menor do que o que foi embarcado o capitão do navio:
- () será autuado por contrabando
 - () pagará o imposto relativo aos volumes que faltarem, acrescido de 50%
 - () pagará a multa de Cr\$ 500,00 a Cr\$ 5.000,00
 - () responderá a processo por contravenção penal
 - () pagará o dôbro dos impostos relativos aos volumes cuja falta se tenha verificado
33. Qual das três vias da guia de embarque deverá acompanhar a aeronave, a fim de que nos portos de escala intermediários as autoridades aduaneiras façam as anotações relativas aos volumes que forem desembarcando?
34. Tarar é a operação que consiste em:
- () acrescentar determinado peso a um volume, com o fim de compensar os possíveis danos que possa sofrer a mercadoria nêl contida
 - () acrescentar ao peso da mercadoria o peso dos invólucros internos e externos
 - () verificar a diferença de peso de uma mesma mercadoria encontrada em duas balanças diferentes
 - () determinar o peso legal da mercadoria
35. O peso legal é encontrado do seguinte modo:
- () deduzindo a tara do peso bruto
 - () somando ao peso da mercadoria e peso dos envoltórios internos
 - () pesando somente a mercadoria, excluídos todos os envoltórios
36. O peso real pode ser obtido:
- () subtraindo a tara do peso bruto
 - () subtraindo o peso legal do peso bruto
 - () pesando a mercadoria, excluídos os envoltórios externos
 - () pesando a mercadoria apenas com os envoltórios internos
37. As mercadorias que, pela Tarifa, estão sujeitas a direitos *ad-valorem*, são:
- () as que possam ser assemelhadas a outras tarifadas
 - () os objetos miúdos encontrados nas bagagens dos passageiros
 - () as que constituírem partes de mais de dois terços de objetos taxados por unidade
 - () as amostras de mercadorias cujo valor não exceda de Cr\$ 100,00, embora tenham taxa fixa, na Tarifa
38. Para se calcular os direitos *ad-valorem* é necessário:
- () que o importador declare o valor comercial da mercadoria
 - () que se faça a avaliação judicial
 - () que sejam apresentadas, obrigatoriamente, as faturas comercial e consular respectivas e devidamente legalizadas
 - () que estas faturas só digam respeito às mercadorias cujos direitos são cobrados por esta forma (*ad-valorem*)
39. O valor do despacho *ad-valorem* é cobrado tomando-se por base:
- () o valor declarado da mercadoria, convertido a moeda corrente pela média cambial do mês anterior
 - () o valor declarado da mercadoria, ao câmbio do dia
 - () o valor declarado da mercadoria, ao câmbio da compra das mesmas
 - () o valor declarado da mercadoria, convertido a moeda corrente ao câmbio que fôr estabelecido pelo Banco do Brasil
40. O serviço de fiscalização de embarque de mercadorias para o exterior compete:
- () aos funcionários da Administração do Porto
 - () aos funcionários da Polícia Marítima e Aérea
 - () aos funcionários da Guardamoria da Alfândega
 - () aos funcionários da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
41. De acôrdo com a lei n.º 262, de 23-2-1948, a exportação de vários produtos nacionais depende de *licença-prévia*, a qual é concedida:
- () pela Alfândega
 - () pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda
 - () pelo Ministério das Relações Exteriores
 - () pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
42. A licença-prévia é indispensável à obtenção, junto à Fiscalização Bancária:
- () da fatura consular
 - () da fatura comercial
 - () da guia de embarque
 - () das divisas em moeda estrangeira
43. Os pedidos de *licença-prévia*, feitos em formulários próprios, deverão conter:
- () o nome do navio que irá transportar a mercadoria
 - () a composição do produto, com indicação do país de procedência das matérias-primas
 - () a declaração de que a mercadoria está segurada e o nome da Companhia seguradora
 - () o valor comercial da mercadoria na moeda do país de destino
44. O desembarque de mercadorias poderá ter início após a visita de entrada, mediante:
- () o pagamento dos impostos de farol e docas
 - () licença dada pela Administração do Porto

- () licença dada pela 1.^a Seção da Alfândega
 () licença dada pela Guardamoria
 () ordem do comandante do navio
45. A descarga deverá começar:
 () pelos porões da prôa do navio
 () pelas malas do Correio, bagagem de passageiros e mercadorias avariadas
 () pelas mercadorias de maior valor
 () pelos inflamáveis
46. Aos fiscais aduaneiros designados para a descarga, compete
 () verificar se os conhecimentos de carga estão na devida ordem
 () se o navio recebeu carga de cabotagem em outros portos nacionais
 () tomar nota dos volumes a cuja descarga assistirem, mencionando sua quantidade, espécie, marca, contramarca e número
 () reembarcar os volumes avariados, suspeitos de terem sido arrombados a bordo
47. De acôrdo com o artigo 632 da Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas, é parte integrante da Zona Fiscal:
 () a parte compreendida nos limites urbanos das cidades, vilas ou povoados
 () as ilhas não habitadas
 () as estações de estradas de ferro
 () os locais de competição esportiva de caráter profissional
48. De acôrdo com o artigo 4.^o da Tarifa das Alfândegas, o Governo poderá tornar a entrada de mercadorias estrangeiras livres de direitos:
 () para proteger os importadores nacionais
 () para combater os trustes e cartéis, produtores ou negociadores de similares nacionais
 () para fazer estoque de determinadas mercadorias
 () para aproveitar saldos de divisas no exterior
49. Gozarão de isenção de direitos de importação para consumo e demais taxas aduaneiras, mediante as cautelas fiscais:
 () as mercadorias importadas pelas instituições de caridade
 () as mercadorias e materiais importados por conta da União para o serviço da República
 () as importadas pelos Estados e Municípios
 () as importadas pelas Caixas Econômicas Federais
50. Compete ao serviço externo das Alfândegas:
 () o exame ou pesquisa de pessoas suspeitas de fraude ou contrabando
 () promover e fiscalizar a arrecadação das rendas a cargo das Alfândegas
 () regular o modo de descarga, exame, depósito e conferência de bagagem dos passageiros
 () expedir o passaporte das embarcações
51. Na faixa interna do cais, docas e armazéns, compete ao Guardador:
 () determinar o número de guindastes que pode ser utilizado por cada navio
 () determinar quais as mercadorias que devem ser armazenadas imediatamente ou que podem ficar sobre as plataformas internas dos armazéns
 () a responsabilidade da fiscalização do serviço de carga e descarga e prevenção ao contrabando
52. Aos fiscais aduaneiros a bordo compete:
 () orientar os estivadores quanto a feitura das lingadas, de acôrdo com a qualidade da mercadoria em descarga.
- () fiscalizar o navio, no sentido de evitar a retirada ou desvio de qualquer mercadoria sujeita a direitos
 () não permitir a descarga de mercadorias avariadas
 () não permitir o carregamento de mercadorias, antes de terminada a descarga
53. A ronda marítima tem por finalidade principal:
 () evitar que os navios zarpem sem a necessária autorização da Guardamoria
 () evitar que os navios em franquia ancoram nos ancoradouros de quarentena
 () exercer a prevenção e repressão ao contrabando
 () verificar se as boias de sinalização luminosa estão nos devidos lugares e funcionando regularmente
54. As rondas marítimas são efetuadas:
 () pela Capitania do Porto
 () pela Polícia Marítima
 () pelos elementos do serviço externo das Alfândegas
 () pela Administração do Porto
55. Os navios estrangeiros e nacionais de longo curso são visitados, em primeiro lugar, pelas:
 () autoridades aduaneiras
 () autoridades da Capitania do Porto
 () autoridades da Saúde do Porto
 () autoridades do Serviço de Imigração
56. Antes das visitas regulamentares, somente poderão ir a bordo dos navios:
 () os elementos do Corpo Diplomático do país de matrícula do navio
 () os consignatários do navio
 () os elementos do serviço de praticagem do porto
 () os militares das forças armadas brasileiras
 () o Diretor do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais
57. As visitas às embarcações entradas no porto são feitas, normalmente:
 () a qualquer hora do dia ou da noite
 () dentro do horário de funcionamento da Alfândega
 () das 7 às 19 horas
 () no horário normal de carga e descarga dos navios, isto é, das 7 às 16 horas
 () no horário determinado pela Capitania do Porto
58. As visitas feitas no período das 19 às 7 horas da manhã denominam-se:
 () regulamentares ou normais
 () extraordinárias ou especiais
 () visitas noturnas
 () visitas facultativas
 () visitas de emergência
59. Denomina-se visita especial de emergência:
 () a feita aos navios de passageiros de linhas regulares
 () a feita aos navios com epidemia a bordo
 () a feita, de preferência, aos navios nacionais de passageiros
 () a feita com preferência sobre os navios que hajam pedido visitas especiais
60. De acôrdo com as leis alfandegárias, as entradas dos navios de passageiros de linhas regulares dar-se-ão sempre:
 () por inteiro
 () por arribação
 () por franquia
 () para carga e descarga
 () para espreitar o mercado

II — CONHECIMENTO SOBRE ASSUNTOS DE SERVIÇO

Completar os períodos abaixo, preenchendo os claros com as palavras ou expressões apropriadas.

1. Compete à _____ conceder autorização para o ingresso de pessoas a bordo de navios surtos no porto.
2. A atracação de qualquer embarcação ao costado de um navio nacional procedente do estrangeiro só será permitida depois das _____ regulamentares das _____ portuárias e mediante licença especial da _____.
3. Nenhuma descarga de navio de procedência estrangeira poderá ser feita sem a necessária licença da _____ e sem a presença dos _____ designados.
4. As descargas feitas para chatas, saveiros, alvarengas, etc., são permitidas, ordinariamente: a) para facilitar o rápido _____ do navio; e b) para quando se tratar de mercadorias que, pela sua natureza, tenham de ser transportadas para _____ especiais.
5. As descargas para chatas são consideradas _____.
6. As folhas de descarga são organizadas pelos _____, tendo por base as anotações provisórias feitas nos _____ e vão também assinadas por um representante da _____ e por um da _____ do navio.
7. A principal finalidade das folhas de descarga é permitir a _____ entre a quantidade de carga _____ e a quantidade realmente _____.
8. As descargas de petróleo e seus derivados, para tanques alfandegados, só poderão ter início após a necessária _____ feita pelo engenheiro designado pela Alfândega, fazendo-se nova _____ após o término da descarga.
9. Antes do início da descarga de petróleo, compete ao _____ designado efetuar o _____ de todas as válvulas de _____ do tanque.
10. O desembarço do petróleo descarregado compete ao _____ designado, cabendo ao _____ calcular os direitos a serem pagos.
11. Os direitos sobre importação de sal de procedência estrangeira só podem ser cobrados pelas _____ e _____.
12. As _____ só podem cobrar os direitos sobre o sal de procedência nacional.
13. As descargas de sal são assistidas pelos _____ e auxiliados pelos _____ designados.
14. Nenhuma descarga de carvão poderá ter início antes de _____ e pagos os respectivos _____.
15. As descargas das embarcações atracadas podem ser feitas tanto para _____ como para o _____.
16. Os navios que transportem carvão serão, preliminarmente, _____, sendo, em seguida, _____ os porões e carvoeiras de bordo pelos _____ designados.
17. Os pedidos de visitas aos navios, entrados fora das horas do expediente, devem ser feitos pelas _____ dos mesmos à _____.
18. A autoridade aduaneira competente para visitar os navios entrados é o _____ da Alfândega ou os funcionários por ele designados.
19. O passe de saída de um navio é concedido mediante a apresentação do _____.
Assinala-se, em cada um dos grupos abaixo, com uma cruz (+) dentro do parêntese que a precede, a resposta certa. Lembre-se o candidato de que só há uma resposta certa.
20. As embarcações miúdas que receberem carvão só poderão sair do costado do navio:
() depois das 18 horas
() rebocadas por embarcações da Alfândega
() para tomar combustível
() com autorização da Administração do Porto
() com autorização da Guardamoria
21. A flâmula da Alfândega hasteada em um navio significa que:
() o mesmo já foi visitado
() está sob fiscalização aduaneira
() não há contrabando a bordo
() está desembarcado para sair
() pode ser iniciada a descarga
22. Não estão sujeitas a direitos aduaneiros as mercadorias:
() descarregadas em trapiches não alfandegados
() vindas à ordem
() deterioradas
() transbordadas
() avariadas por fogo ou água
23. O passe de saída de um navio, como é geralmente entendido, é expedido:
() pela Administração do Porto
() pela 2.ª Seção da Alfândega
() pela Guardamoria
() pela Capitania dos Portos
() pela 1.ª Seção da Alfândega
24. Nos dias feriados e domingos e, ainda, após o encerramento do expediente da repartição competente, o passe de saída provisório poderá ser obtido:
() na Alfândega mais próxima
() no Ministério da Marinha
() na Diretoria de Rendas Aduaneiras
() na Guardamoria
() no Serviço de Ronda Marítima
25. A embarcação que tentar sair do porto sem o necessário passe de saída, está sujeita:
() a ser apreendida
() a ter cassada a sua matrícula
() a ser multada em 10% de seu valor
() a ser multada de Cr\$ 100,00 a Cr\$ 1.000,00
() a ser proibida de tocar em portos nacionais
26. A mercadoria descarregada em virtude de incêndio a bordo, mas que se destinar a outro porto, deve ser considerada:
() tributada
() isenta de direitos
() em trânsito
() apreendida
() de reexportação
27. Todas as pequenas embarcações que fazem o tráfego interno dos portos são licenciadas:
() pela Capitania dos Portos
() pela Administração do Porto
() pela Guardamoria
() pelo Distrito Naval
() pela Polícia Marítima
28. A matrícula das pequenas embarcações compete:
() ao Centro Transatlântico
() à Alfândega
() à Guardamoria
() à Delegacia de Portos e Litoral
() à Capitania dos portos

29. As pequenas embarcações de transporte empregadas nas descargas, tais como chatas etc., devem ter escrito no lugar mais visível do casco:
- () o comprimento, em metros
 - () o nome e tonelagem, como foram arquivadas
 - () o porto de matrícula
 - () o nome do proprietário
 - () o número de tripulantes
30. Uma pequena embarcação de transporte de carga que tenha hasteada uma bandeira vermelha, significa:
- () que está livre
 - () que está na iminência de sossobrar
 - () que está ocupada
 - () que transporta carvão
 - () que transporta inflamáveis
31. Justifica-se a entrada de um navio em um porto não prevista na sua escala:
- () por causa de motim a bordo
 - () para espreitar o mercado
 - () a procura de carga para transportar
 - () por falecimento de passageiro
 - () quando vier navegando há mais de 20 dias sem escala
32. Das mercadorias abaixo, é proibido o embarque:
- () algodão em rama
 - () cêra de carnaúba
 - () carnes em conserva
 - () minério de ferro
 - () ouro e prata
33. É proibida a importação da seguinte mercadoria:
- () tecidos de "Nylon"
 - () vinhos artificiais
 - () sucatas de ferro
 - () entorpecentes
 - () fôlhas de flandres
34. Em caso de incêndio a bordo, estando o navio atracado, compete ao fiscal aduaneiro de serviço:
- () ordenar que a tripulação desça para terra
 - () ordenar que o navio permaneça atracado
 - () intimar o navio a abrir imediatamente e ir ancorar do lado oposto do canal de acesso
 - () não permitir a entrada de outras autoridades portuárias antes da arrecadação dos salvados
 - () prender os estivadores e tripulantes suspeitos
35. A busca, como diligência fiscal, pode ser feita:
- () somente depois da descarga
 - () somente antes da descarga
 - () dentro de 24 horas da entrada do navio
 - () somente quando houver denúncia
 - () somente no ato da visita de entrada
36. A instauração do processo administrativo, no caso de apreensões de mercadorias por autoridade policiais, cabe:
- () à Divisão de Polícia Marítima
 - () à Delegacia dos Portos e Litoral
 - () à Administração do Porto
 - () à Inspetoria da Polícia Portuária
 - () à Alfândega
37. Quando, em uma diligência fiscal, o Comandante do navio se recusar, sob qualquer pretexto, a abrir determinado compartimento, compete à autoridade aduaneira:
- () efetuar o arrombamento
 - () exigir a presença do Agente consignatário do navio
 - () solicitar o auxílio da Polícia Marítima
 - () prender o Comandante
 - () lacrar o compartimento
38. A visita final é feita:
- () antes da descarga
 - () com o navio atracado
 - () somente aos navios que transportem carvão
 - () com o navio em lastro
 - () durante a descarga
39. Estão isentos da visita final:
- () os vapores em franquia
 - () os iates nacionais que transportem sal de procedência estrangeira
 - () os petroleiros estrangeiros
 - () os vapores estrangeiros que fazem o serviço de cabotagem
 - () os vapores que derem entrada por inteiro
40. A ordem para o lacramento dos porões de um navio quando necessário, só pode ser dada:
- () pelo Guarda-mor ou funcionário por ele designado
 - () pelo Inspetor da Alfândega ou Administrador de Mesas de Rendas Alfandegadas
 - () pelo Comandante do navio
 - () pelo Administrador do Porto
 - () pelo conferente da descarga

Questões Apresentadas no C-236 - Concurso para a Carreira de Estatístico-Auxiliar

Publicamos, em seguida, as questões que fizeram parte da Prova de Estatística, referente ao Concurso para a Carreira de Estatístico-Auxiliar, realizado a 6 de novembro próximo findo.

Esta prova terá a duração de 4 horas

ESTATÍSTICA

INSTRUÇÃO GERAL — Resolver as questões que vêm a seguir. Colocar as respostas nos locais indicados. Fazer os rascunhos com ordem. Iniciar os trabalhos pelas questões fáceis.

PARTE I — ATÉ 20 PONTOS

Instrução — Ler com atenção todos os itens desta parte e só depois formular a solução dos mesmos.

Segundo publicação da "R.B.E.", as despesas médias mensais, de uma família de cinco membros, no Rio de Janeiro, em 1940, eram:

- com alimentação, Cr\$ 550,00
- com vestuário, Cr\$ 160,00
- com habitação, Cr\$ 360,00
- com "outras despesas", Cr\$ 170,00.

Pede-se :

- que o candidato apresente esses dados numa tabela que conste de *título, subtítulo, coluna indicadora, total, fonte*, etc. de acordo com as normas para publicação de dados e quadros estatísticos;
- que o candidato faça a *despesa total* equivaler a 100% e determine as despesas relativas com alimentação, vestuário, habitação e "outras despesas", apresentando os resultados num quadro adequado, que contenha *título, subtítulo, linhas "guia"* etc.;
- que o candidato interprete esses dados, dizendo, entre outras coisas que julgar conveniente, as *despesas de maiores importâncias, as menos significativas, as proporções em que elas se apresentam, a adequabilidade da especificação adotada* e os pesos que esses dados sugerem para os elementos *alimentação, vestuário, habitação e outras despesas*, no caso do cálculo de números índices aritméticos ponderados em que o ano de 1940 fôsse tomado como base.

Soluções

-
-
-

PARTE II — ATÉ 20 PONTOS

Instrução — Resolver as questões desta parte nos espaços indicados.

Fornecido o quadro abaixo, pede-se :

- que o candidato represente esses dados num "gráfico em curvas", figurando num eixo, à esquerda, os "dados absolutos" e num eixo, à direita, os "dados relativos";
- que o candidato interprete, à vista do gráfico traçado, o fenômeno "conclusões de cursos primários", no que respeita ao *andamento ou evolução* geral do mesmo; e
- que o candidato informe se o gráfico em setores representaria adequadamente esses dados (a resposta deverá ser *sim* ou *não*, tendo, porém, de ser fundamentada, sob pena de não ser aceita).

CONCLUSÕES DE CURSOS PRIMÁRIOS RIO GRANDE DO SUL — BRASIL

A N O S	NÚMERO DE ALUNOS	RELATIVOS
1936	192.535	100
1937	227.083	118
1938	244.378	126
1939	251.549	131
1940	268.610	139

Fonte: R. B. E.

Soluções

-
-
-

PARTE III — ATÉ 60 PONTOS

Instrução — Assinalar ou dar respostas adequadas às questões abaixo. Resolver cada item conscientemente, não tentando dar palpites. Não perder tempo em questões que julgar difíceis ou insolúveis, de pronto, pelos seus conhecimentos.

- "Números de filhos" estudados em milhares de famílias constituem uma variável
 - ... contínua
 - ... qualitativa
 - ... discreta
 - ... descontinua
 - ... não-aleatória
- E' hoje ponto pacífico a aceitação da Estatística
 - ... como ciência
 - ... como arte
 - ... como ciência aplicada
 - ... como método
 - ... como técnica especial de descrição qualitativa
- "Ogiva de Galton" é a denominação dada ao gráfico
 - ... da distribuição de frequência simples
 - ... das séries históricas
 - ... das distribuições de frequências acumuladas
 - ... da distribuição categórica
 - ... das frequências relativas percentuais
- Quando a distribuição é do tipo normal e, portanto simétrica, tem-se também a relação
 - ... média aritmética > média geométrica > média harmônica
 - ... média aritmética = média geométrica = média harmônica
 - ... média aritmética < média geométrica < média harmônica
- O desvio quartil reduzido é uma medida
 - ... de assimetria
 - ... de variabilidade absoluta
 - ... de variabilidade relativa
 - ... de dispersão complexiva
 - ... de curtose
- Nas distribuições de Gauss ou normais há a relação
 - ... Desvio padrão = 1,4826 do desvio quartil
 - ... Desvio quartil = desvio padrão
 - ... Desvio quartil > desvio padrão
 - ... Desvio quartil = 0,6745 do desvio padrão
 - ... Desvio quartil < desvio padrão
- A distribuição de frequência se diz platicúrtica quando
 - ... é simétrica
 - ... é assimétrica à esquerda
 - ... é assimétrica à direita
 - ... é normal
 - ... é mais achatada que a normal correspondente
 - ... é menos achatada que a normal correspondente
 - ... é mais pontiaguda que a normal equivalente
 - ... é enviesada à direita
 - ... tem pequena dispersão
 - ... apresenta grande curtose
- O símbolo — (traço), numa casa de uma tabela estatística, significa
- Com que símbolo se indica "dado não fornecido"?

Resp.:
- O 0 (zero), numa casa estatística, é símbolo de
- O § (parágrafo), o ? (interrogação) e o ! (exclamação) indicam, quando colocados em casas de quadros estatísticos, respectivamente,
- Arredondados para inteiros, os dados

12,1% — 20,8% — 0,19%

passarão, respectivamente, a

13. Os dados abaixo deveriam totalizar 360°. À vista das aproximações dos resultados dos cálculos estão somando 359°.

Que parcela deverá receber o acréscimo de 1° para obter-se o total preestabelecido?

A	182°
B	95°
C	27°
D	55°

359°

Resp.: A parcela, que passará a.....

14. Citar duas máquinas das quatro que, comumente, são empregadas na apuração mecânica de dados estatísticos.

Resp.:

15. Uma distribuição consta de 200 valores. Se o percentil 30° dessa distribuição for 17, é de supor-se que abaixo ou menores que 17 serão encontrados valores.

16. Fornecida a distribuição abaixo, determinar a média harmônica dos dados da mesma.

NOTAS DA TURMA A GINÁSIO X — 1950

NOTAS	ALUNOS
0 — 1,99	3
2 — 3,99	6
4 — 5,99	15
6 — 7,99	7
8 — 9,99	9

Observação — A expressão geral da média harmônica é

$$Mh = \frac{\Sigma F}{\Sigma \left(\frac{F}{Pm} \right)}$$

onde

Mh = média harmônica.

ΣF = soma de todas as frequências.

Pm = pontos médios.

$\Sigma \left(\frac{F}{Pm} \right)$ = soma dos quocientes das divisões das diversas frequências pelos pontos médios respectivos.

SOLUÇÃO

Pm	F	F / Pm

Resp.: $Mh =$

17. Qual é a expressão que nos dá a posição do primeiro quartil numa distribuição qualquer?

Resp.:

18. O coeficiente de variação (C.V.) de uma distribuição de frequência é 20%. Se a média aritmética da mesma for 50 quilogramas, o desvio padrão de tal distribuição será quilogramas.

19. Apresentar uma vantagem do gráfico em setores sobre o gráfico em barras.

Resp.:

20. Se o desvio padrão dos números naturais é dado pela fórmula

$$\sigma = \sqrt{\frac{N^2 - 1}{12}} \quad \text{onde } N \text{ é o número de números naturais consecutivos,}$$

calcular o desvio padrão da série 10, 11, 12... até 20, inclusive.

Solução:

$$\sigma = \sqrt{\frac{N^2 - 1}{12}}$$

Resp.: O σ de 10, 11, 12, 13 20 é

21. A média aritmética de uma distribuição é 60 e a moda 70. Sabendo-se que o desvio padrão da mesma é 30, determinar o grau de assimetria dessa distribuição.

Solução:

Resp.:

22. O grau de assimetria + 0,41 é considerado fraco ou forte?

Resp.:

23. Esboçar, no espaço abaixo, três curvas de frequências, apresentando, respectivamente, assimetria negativa, simetria e assimetria positiva. (*)

24. A equação geral da curva normal de probabilidades é

$$y = \frac{N h}{\sigma \sqrt{2\pi}} e^{-\frac{x^2}{2\sigma^2}}$$

onde N é a frequência total, h o intervalo de classe, σ o desvio padrão, $\sqrt{2\pi}$ a constante 2,5066, x desvios a partir da média aritmética e a constante 2,71828. Fazer $N = 1$, $h = 1$, $\sigma = 1$ e $x = 0$ e determinar a ordenada máxima y o.

Resp.: y o =

25. Numa tabela de Áreas sob a Curva Normal lê-se,

para $\frac{x}{\sigma} = 1$, 0,34134 ou seja 34,134%. Per-

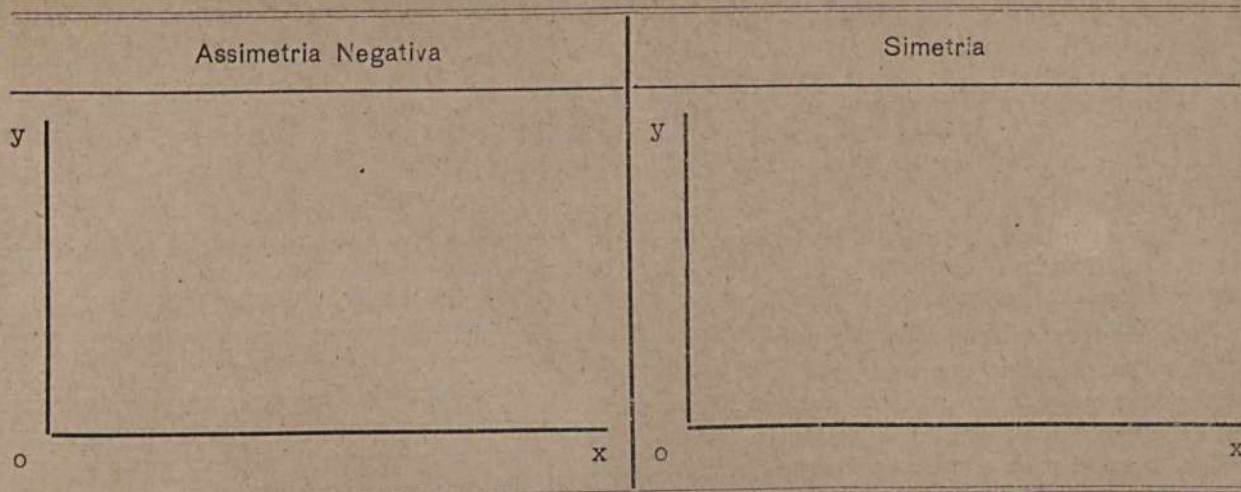
gunta-se: a) Qual a porcentagem de valores entre as ordenadas nos pontos $Ma - 1\sigma$ e $Ma + 1\sigma$? b) Qual a porcentagem de valores fora desses limites? c) Se a $Ma = 50$, o $\sigma = 5$ e $N = 1000$, quantos valores, aproximadamente, deverão ser encontrados entre 45 e 55?

Resp.: a)
b)
c)

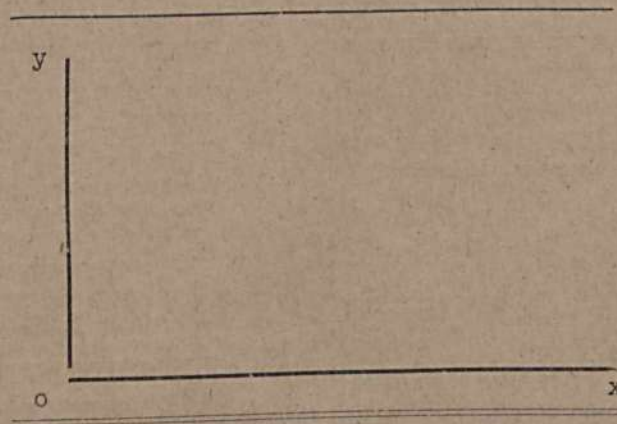
26. Lançando-se uma vez dois dados, qual a probabilidade de obter-se a soma das faces igual a 6?

Resp.:

(*) Por motivo de força maior, o espaço a que se refere esse item foi colocado nesta revista na página seguinte.



Assimetria Positiva



27. O desvio padrão de uma distribuição é 10 e a frequência total igual a 100. Calcular o erro padrão da média aritmética dessa distribuição.

Resp.:

28. Como interpretar os coeficientes de associação — 1, 0 e + 1.

Resp.:

.....

.....

.....

29. Calcular o coeficiente de correlação entre as variáveis X e Y, tendo em vista os dados abaixo

X	Y				
4	5				
7	6				
8	8				
4	5				
7	6				

Resp.:

30. Um coeficiente de correlação de 25 pares de valores foi 0,50. À vista do erro padrão desse coeficiente de correlação, poderá ele ser tido como fidedigno?

Resp.:, porque r é
vêzes o seu erro padrão.

31. Qual a expressão geral da equação de regressão dos Y sobre os X?

Resp.:

32. Fornecidos os dados abaixo, determinar os índices aritméticos simples dos mesmos. Tomar 1940 como ano base.

GÊNEROS	1940 (Cr\$)	1941 (Cr\$)	1942 (Cr\$)
A.....	1,00	1,20	1,60
B.....	2,00	2,20	2,50
C.....	2,50	2,50	3,00
D.....	4,00	5,00	7,00
E.....	10,00	12,00	16,00

(Dados fictícios).

Resp.: e

Concurso de Guarda-Livros

A fim de orientar os candidatos ao próximo concurso de *Guarda-Livro*, a "Revista do Serviço Público" apresenta, a seguir, questões apresentadas no último concurso para a citada carreira.

Convém observar que as questões objetivas comportam uma grande variedade de tipos. Estes, embora diferentes na aparência, exigem o mesmo trabalho mental e só admitem respostas bem determinadas e definidas. Por isso, nos diversos concursos para uma mesma carreira, os tipos de questões podem variar, permitindo, assim, que se renove o material de exame.

As questões que se seguem servem apenas, para orientar os candidatos quanto ao mecanismo das provas objetivas e sua apresentação não importa em compromisso de serem adotados, nos próximos concursos tipos de questões idênticas.

GUARDA-LIVROS — C — 179

CONTABILIDADE MERCANTIL E NOÇÕES DE CONTABILIDADE PÚBLICA

a) CONTABILIDADE MERCANTIL

Questões:

- O princípio fundamental do método de partidas dobradas é do seguinte enunciado: Ativo = Passivo
- O método de partidas dobradas também é chamado de partida dobrada
- Conta ou título geral é o que resume o resultado das demais contas
- Saldo devedor é o do débito do crédito, ao passo que saldo credor é o do crédito do débito.
- Segundo a Escola Personalística as contas se classificam em: Ativo e Passivo
- Coloque à esquerda de cada conta abaixo um I se se fôr integral e um D se diferencial.

— Capital	— Caixa
— Produtos Manufaturados	— Credores Diversos
— Despesas Gerais	— Mercadorias
— Contas Correntes	— Ordenados
— Aluguéis	— Juros
— Comissões	— Semoventes
— Veículos	— Móveis
— Imóveis	— Bancos
— Gratificações	— Matéria-Prima
— Maquinaria	— Almoxarifado

- Cite abaixo, nos lugares próprios, as contas enumeradas na questão anterior que são de terceiros, do proprietário e de agentes consignatários:

De terceiros: _____

Do proprietário: _____

De agentes consignatários: _____

- Endosso é _____

- Aval é _____

- Qualquer pessoa, pode emitir uma duplicata? _____
Em caso afirmativo explique porque e, em caso negativo, diga quais as que podem _____

- Os cheques podem ser: _____ e _____

- As três pessoas que funcionam em um cheque são: _____, _____ e _____

- Cite dois livros obrigatórios: _____ e _____

- Cite quatro livros facultativos: _____ e _____
_____ e _____

- Cite dois livros fundamentais: _____ e _____

- Escreva no traço a seguir ao nome de cada livro abaixo, se o mesmo é cronológico ou sistemático:

Diário _____

Razão _____

Contas Correntes _____

Caixa _____

Registro de Mercadorias _____

- Os elementos imprescindíveis em qualquer lançamento são: _____

- O Balancete de Conferência, que também se denomina _____, é extraído do livro _____

- A equipolência entre as somas do débito e do crédito e dos saldos devedores e dos saldos credores, em um Balancete de Conferência, exprime _____

- A principal finalidade do levantamento de um balanço é _____

21. Em um Inventário Geral ao excesso do Ativo sobre o Passivo dá-se a denominação de _____ e ao excesso do Ativo em face do Passivo, chama-se _____ e representa _____

22. O saldo devedor de uma conta de agente consignatário representa _____

23. O saldo credor de uma conta diferencial representa _____

24. Em uma sociedade anônima, pela constituição do capital, pela sua subscrição e pela sua integralização, os lançamentos são os seguintes:

a _____

a _____

a _____

25. Uma sociedade anônima apresentou, no ano de 1945, um lucro de Cr\$ 500.000,00. Na forma dos Estatutos, o lucro deve ter a seguinte distribuição: 10% para Fundo de Reserva, 20% para gratificações à Diretoria e o restante para dividendos. Dar os lançamentos dessa distribuição

a _____

a _____

a _____

a _____

a _____

26. A seguir há uma série de operações e também uma série de lançamentos. Escreva no parêntese, à frente dos lançamentos, o número da operação a que se refere.

1 — Venda de mercadoria à vista

2 — Emissão de cheque contra o Banco do Brasil, com recebimento do numerário.

3 — Compra de móveis a prazo

4 — Pagamento de aluguel

5 — Constituição de reserva

() — Contas Correntes a Contas Correntes

() — Lucros e Perdas a Fundo de Reserva

() — Caixa a Mercadorias

() — Comitentes a Caixa

() — Caixa a Bancos

() — Despesas Gerais a Caixa

() — Contas Correntes a Caixa

() — Móveis a Contas Correntes

27. Dar o lançamento na escrita de uma firma do depósito que fez de Cr\$ 2.000,00 no Banco do Brasil.

a _____

28. Uma firma avalizou um título de Cr\$ 5.000,00. Dar o lançamento na firma avalizadora.

a _____

29. Uma firma vendeu mercadorias contra a entrega de uma nota promissória. Dar o lançamento na firma vendedora.

a _____

30. Uma sociedade adquiriu 50 apólices da dívida pública, do valor nominal de Cr\$ 1.000,00, com um deságio de 30%. Dar o lançamento ou os lançamentos.

a _____

a _____

a _____

PROBLEMA

A sociedade solidária Viana e Lino, composta dos sócios José Viana e Antônio Lino, apresentou em 31 de dezembro de 1945, o seguinte Balancete de Verificação:

Contas	Saldos	
	Devedores	Credores
Mercadorias		200.000,00
Despesas Gerais	30.000,00	
Capital		300.000,00
Contas Correntes	50.000,00	
Comissões		40.000,00
Móveis	100.000,00	
Veículos	50.000,00	
Aluguéis	20.000,00	
Máquinas	300.000,00	
Bancos		30.000,00
Ordenados	10.000,00	
Juros		20.000,00
Comitentes		10.000,00
Títulos a Receber	40.000,00	
	<u>600.000,00</u>	<u>600.000,00</u>

O Inventário Geral, levantado na mesma época, era do seguinte teor:

ATIVO

Mercadorias	100.000,00	
Contas Correntes	50.000,00	
Móveis	90.000,00	
Veículos	70.000,00	
Máquinas	300.000,00	
Títulos a Receber	30.000,00	640.000,00

PASSIVO

Capital	300.000,00	
Bancos	30.000,00	
Comitentes	10.000,00	340.000,00

Considerando-se que o sócio José Viana possui 60% do capital e o sócio Antônio Lino 40% e com os elementos dados, apurar o resultado e distribuí-lo, apresentando a "Demonstração de Lucros e Perdas" e o "Balancete Geral".

b) NOÇÕES DE CONTABILIDADE PÚBLICA

Questões:

- Exercício financeiro é _____
- O exercício financeiro atualmente no Brasil tem início a _____ e término a _____
- O período adicional é atualmente no Brasil de _____ dias, contados a partir de _____
- O período adicional é atualmente no Brasil, dividido em _____ fases, a saber: _____
- O regime de competência é aquele em que _____
- O regime atualmente adotado na administração pública federal do Brasil é _____
- Os resíduos ativos e passivos são contabilizados no regime de _____
- Orçamento é _____

9. A elaboração da proposta orçamentária é atualmente no Brasil da competência da _____ do _____.
10. Os créditos adicionais são de _____ espécies, a saber: _____.
11. A vigência do crédito adicional _____ é de 2 anos, quando houver silêncio do documento competente.
12. Os estágios da receita pública são em número de _____, a saber: _____.
13. A receita pública divide-se em _____ e _____.
14. As verbas da despesa pública são _____, a saber: _____.
15. A receita se classifica por _____.
16. A despesa se classifica por _____.
17. Dá-se a denominação de dívida pública a _____.
18. Quanto às praças onde é contraída, a dívida pública se classifica em _____ e _____.
19. O recebimento por parte do Tesouro Nacional de um depósito constitui uma receita pública? _____
Em caso negativo, explique porque e, em caso afirmativo, classifique a receita _____.
20. Cite dois casos em que uma despesa pode ser paga por adiantamento: _____.
21. A receita orçamentária se divide em _____ e _____, sendo que a primeira se subdivide em _____.
22. A verba 6 — Dívida Pública é privativa do Ministério _____ em virtude da centralização naquele Ministério do _____.
23. O serviço da dívida pública externa compete a _____.
24. O serviço da dívida pública interna compete a _____ que o atende por intermédio da _____ quando se trata de dívida _____ e por intermédio da _____, quando se trata de dívida _____.
25. Dissertar sobre os métodos de estimativas da receita pública orçamentária. (Para dissertação use a folha em branco anexa).

Problemas

1. O Tesouro Nacional arrecadou a importância de Cr\$ 2.000,00 de imposto de renda.
Dar o lançamento contábil
- a _____
2. O Tesouro Nacional pagou os vencimentos de um funcionário do Ministério da Fazenda, no importe de Cr\$ 3.900,00.
Dar o lançamento contábil
- a _____

Questões Apresentadas no Concurso para Escriurário do S.P.F. — 239

Apresentamos, a seguir, as questões constantes das provas de *Português* e *Matemática* do último concurso para a carreira de Escriurário, realizadas em 18 de novembro próximo findo.

PORTUGUÊS

Observações Importantes:

- a) Exige-se que o candidato, no seu próprio interesse, escreva com a maior clareza possível; e
- b) não serão consideradas as respostas que contiverem quaisquer erros de grafia.

I — Conforme o caso, escreva dentro dos parênteses abaixo:

G ou J:

Apaná()io	Adá()io	La()edo
Ultra()e	Lison()ear	Egré()io

S ou Z:

Reve()ar	Fregue()inho	Ra()oável
Ga()oso	Fri()ante	Bati()ar

A()essor	S, SS, C ou Ç:	
	Disper()o	Di()ídio
Dissen()ão	A()ude	A()etinado

II — Pluralize as palavras que se seguem:

Caráter: _____ Têxtil: _____
 Cristão: _____ Guarda-mor: _____
 Alto-falante: _____ Grã-cruz: _____

III — Escreva sobre os espaços indicados o superlativo sintético das seguintes palavras:

Veraz: _____ Comum: _____
 Maldizente: _____ Parco: _____

IV — Entre parênteses, vêm-se verbos cujos complementos se encontram grifados. Reproduza-os sobre as linhas indicadas, usando, em lugar dos complementos, os pronomes oblíquos convenientes a cada caso. Na posposição dos oblíquos, exige-se que o candidato obedeça às normas usuais.

Exemplo

(Felicitei) o chefe Felicitei-o

Prossiga:

(Cortastes) as maçãs?
 (Puniram) os negligentes
 (Vejamos) as certidões
 (Perdoaram) aos algozes

V — Nas linhas indicadas, copie as frases abaixo, substituindo as palavras sublinhadas pelo pronome *o*, *a*, *lhe*, *êle* ou *ela*, de acôrdo com o regime dos verbos empregados:

Chamei o médico.
 Assistimos ao julgamento.
 Pagaste ao dentista?
 Urge que se informe o processo.
 O professor aspirava à diretoria.
 Tiraste a fôlha?

VI — Dos verbos que se seguem, escreva a 1.^a pessoa do plural do presente do subjuntivo, na voz passiva (não use os pronomes sujeitos):

Excluir: _____
 Salvar: _____
 Soltar: _____
 Eleger: _____

VII — Dos verbos que se seguem, escreva a 2.^a pessoa do plural do imperativo, nas formas afirmativa e negativa (não use os pronomes sujeitos):

	Imper. Afirmativo	Imper. Negativo
Doar:	_____	_____
Abster-se:	_____	_____
Permitir:	_____	_____
Transportar:	_____	_____
Recear:	_____	_____
Absolver:	_____	_____
Acercar-se:	_____	_____
Contradizer:	_____	_____

VIII — Escreva a 3.^a pessoa do plural do presente e do pretérito perfeito do indicativo dos verbos seguintes (não use os pronomes sujeitos):

Pres. ind. Perfeito do ind.

Intervir: _____
 Deter: _____
 Sobrestar: _____
 Obstar: _____

IX — Escreva a 1.^a pessoa do singular e a 1.^a pessoa do plural do presente do subjuntivo dos verbos seguintes (não use os pronomes sujeitos):

Singular Plural

Incendiar: _____
 Negociar: _____
 Premiar: _____
 Remediar: _____

X — Escreva a 2.^a pessoa do singular do presente do indicativo e do presente do subjuntivo dos verbos seguintes (não use os pronomes sujeitos):

Pres. ind. Pres. subjuntivo

Doar: _____
 Legar: _____
 Doer: _____
 Aderir: _____

XI — Com os verbos que estão entre parênteses, nos tempos e modos indicados, preencha as lacunas das frases propostas, fazendo a necessária concordância. Comece a responder somente quando houver compreendido bem o que se pede.

Nem eu, nem êle, nem ninguém _____

(socorrer: per-

_____ o ferido

feito do indicativo)

Eu lhe sentia a ausência, embora somente _____

(fazer:

_____ três meses que partira.

imperf. do subjuntivo)

Cerca de vinte pessoas _____

(comparecer: futuro do ind.)

ao aeroporto.

Hoje, _____ menos de

(restar: pres. do indicativo)

cinco exemplares do meu livro.

XII — Preencha os claros, empregando *à* ou *a*, conforme haja, ou não, crase. Atente em que somente serão considerados os grupos totalmente certos.

_____ 1 hora saíram _____ passear e voltaram
 _____ tardinha. Sentamo-nos _____ mesa e pe-
 dimos um prato _____ portuguesa. Refiro-me
 _____ êste, rapaz, e não _____ esta moça.
 Esta solicitação é igual _____ que lhe fiz no ano
 passado. Na cega obediência _____ mais fictícia
 das propostas orçamentárias.

XIII — Dentro dos parênteses que se vêem à direita, escreva uma só palavra que substitua, sem alterar o sentido do texto, as expressões sublinhadas.

Note que, para melhor compreensão do que se pede, a primeira questão já se encontra resolvida.

- Deixe tôdas as coisas no mesmo lugar. (tudo)
 Outra pessoa lhe dará esclarecimentos. ()
 A Seção está sem chefe. ()
 Sôbre os órgãos situados no interior do crânio já falei. ()
 Foi aluno do nosso tempo? — Sim. ()
 Nenhuma pessoa lhe fará mal. ()
 Em que tempo se fará isto? ()
 A que lugar pretendes ir? ()
 E' esforçado, ainda que seja pouco inteligente. ()
 Um e outro lhe dirão que penso fazer. ()
 A tiêle que quiser, candidate-se. ()
Passarei a noite no hotel. ()
 Fui gravemente ferido na batalha. ()
 Uma vez que és tolo, arranja-te. ()
 Trata-se de candidato que não pode ser eleito. ()
 Desta peleja em que não se derramou sangue eu fui o vencedor. ()
Tornaremos a compor o quadro. ()
 Você tem uma letra que não se pode ler. ()
Demos permissão para que êle morasse conosco. ()
 A proposta foi aprovada sem que ninguém dela discordasse. ()

XIV — Com os números da relação à direita, indique a função das palavras que se encontram entre vír-

gulas, na relação à esquerda.

- (7) Vi-o, a êle, em pessoa (1) Conjunção pospositiva.
 (2) "A filologia, ensinando-nos a origem dos vocábulos, tem utilíssimos ensinamentos". (2) Locução explicativa ou explanatória.
 (4) Rui, jurisconsulto brasileiro, não teve rival. (3) Oração intercalar ou interferente.
 (3) Deus, que é justo, está sempre disposto a perdoar. (4) Apôsto.
 (5) Avancai, soldados, que a vitória é certa. (5) Vocativo.
 (6) Você, por exemplo é um indivíduo sagaz. (6) Oração adjetiva.
 (1) Desejas, pois, pedir-me um emprêgo. (7) Objeto indireto pleonástico.
 (9) Devotei-te, a ti, a máxima estima. (8) Oração reduzida gerundial.
 (8) Venha, disse êle, venha sentar-se. (9) Objeto direto pleonástico.

MATEMÁTICA

Resolver as questões abaixo, colocando a resposta no ugar indicado. Usar, para rascunho, as folhas em branco que acompanham a prova.

a) $0,002 \times 1000 = \dots\dots\dots$ $\frac{8}{5} : 1 \frac{2}{3} = \dots\dots\dots$

$0,5 \times 10000 = \dots\dots\dots$ $1 - \frac{5}{17} = \dots\dots\dots$

$180,34 : 0,002 = \dots\dots\dots$ $\frac{3}{13}$ de 169 = $\dots\dots\dots$

$\frac{16}{5} + \frac{3}{15} - \frac{2}{7} - 3 \frac{1}{9} = \dots\dots\dots$

$238,7 \times 14,1 : 1,023 = \dots\dots\dots$

$\left(\frac{2}{3} - \frac{1}{8} \times \frac{4}{7} \right) : \frac{100}{168} = \dots\dots\dots$

b) $7,3 \text{ ha} = \dots\dots\dots \text{ m}^2 = \dots\dots\dots \text{ ca}$

$2 \text{ km} = \dots\dots\dots \text{ dam} = \dots\dots\dots \text{ m}$

$58,5 \text{ litros} = \dots\dots\dots \text{ cm}^3 = \dots\dots\dots \text{ dm}^3$

$0,260 \text{ m}^3 = \dots\dots\dots \text{ hl} = \dots\dots\dots \text{ dm}^3$

$5000 \text{ dag} = \dots\dots\dots \text{ dg} = \dots\dots\dots \text{ kg}$

c) $8^2 \times 8^3 = \dots\dots\dots$ $9^{13} : 9^{12} = \dots\dots\dots$

$\sqrt{8^{25} \times 13^6} = \dots\dots\dots$ $\frac{6^2 \times 15^{16}}{15^2 \times 6^3} = \dots\dots\dots$

$\sqrt{108241} = \dots\dots\dots$

$40\% \text{ de } \dots\dots\dots = 300$ $15\% \text{ de } 15 = \dots\dots\dots\% \text{ de } 8 = 2$

Dos 55 funcionários de um serviço, 26 já foram promovidos. O número de funcionários que não obteve promoção corresponde à fração.....do total de funcionários, isto é,.....por cento.

- d) 1. Trabalhando 5 horas por dia, um grupo de es-
criturários organiza um fichário em 18 dias. Se o
mesmo grupo trabalhasse 9 horas por dia, o fichá-
rio seria organizado em dias.
2. Que capital rende Cr\$ 500,00 por mês, à taxa de
4,5% ao ano?
Resposta: Cr\$
3. Dividindo-se 1540 em 4 partes inversamente pro-
porcionais a 3, 5, 4 e 2, encontram-se, respectiva-
mente, os seguintes valores:,
..... e

4. Quantos anos são necessários ao capital de Cr\$
18.000,00 para que dê, de juros, a quantia de Cr\$
2.700,00, à taxa de 0,5% ao mês?

Resposta: anos.

5. Um reservatório de 25 m de comprimento, 280cm
de altura e 5,6m de largura, enche-se em 16 ho-
ras. Quantos hectolitros recebe por hora?

Resposta:

Questões Apresentadas na Prova de Habilitação para Escrevente de Polícia do M.J.N.I. - P.H. 2.069

(Noções de Direito Constitucional e Judiciário Penal)

Publicamos, agora, as questões constantes das
provas de Nações de Direito Constitucional e Ju-
diciário Penal e Organização Administrativa da
Polícia, relativas à Prova de Habilitação para a
função de Escrevente de Polícia, realizadas, res-
pectivamente, a 19 e 22 de novembro próximo
findo.

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL E JU- DICÁRIO PENAL

Responda às questões que se seguem, utilizando-se
das linhas pontilhadas. Empregue apenas a palavra ou as
palavras indispensáveis para uma resposta concisa. Observe
cuidadosamente a propriedade dos termos e a correção da
linguagem.

1. O prazo para encerramento do inquérito policial nos
crimes em que o réu se defende sôto é de
2. Para garantir a liberdade de locomoção do indivíduo
a Constituição instituiu
3. No Distrito Federal há Varas Criminais,
competindo ao Juiz da Primeira Vara presidir
4. O exame de corpo de delito sempre é exigido nos
crimes
5. Ninguém no Brasil pode ser processado sem defesa;
se o réu fôr pobre e não puder custear as despesas
com advogado, terá um defensor dativo, isso porque
a Constituição estabelece que a instrução criminal
será
6. A providência que deverá ser tomada em relação ao
réu menor é a de
7. O poder judiciário do Distrito Federal compõe-se de:
1 — juízos de direito e
2 —
8. Embora se trate de crime afiançável, não será con-
cedida fiança se o réu
9. Para que a autoridade proceda ao inquérito policial
nos crimes de ação privada é necessário que
10. A busca pode ser ou

11. O número máximo de testemunhas que podem ser
arroladas pela defesa, nos processos de contravenção,
é de
12. Ao limite da jurisdição dá-se o nome de
13. As garantias individuais asseguradas pela Constitui-
ção abrangem não só os brasileiros, mas também os
estrangeiros
14. Se o Delegado de Polícia denegar o pedido de aber-
tura de inquérito, caberá ao requerente recorrer para
.....
15. Para proteger direito líquido e certo do indivíduo,
estabeleceu a Constituição
16. O processo das contravenções tem a forma sumária,
considerando-se iniciado a partir da lavratura
..... ou mediante portaria
expedida por autoridade policial ou pelo juiz.
17. A autoridade poderá arrombar a porta da residência
onde se deverá proceder à busca domiciliar no caso ..
18. A falta do exame de corpo de delito em crimes que
deixem vestígios determina
19. A Constituição assegura o livre exercício dos cultos
religiosos, proibindo apenas aqueles que atentem
contra ou
20. A testemunha após ser qualificada e antes de iniciar
o depoimento terá de
21. Os documentos como instrumentos de prova no pro-
cesso criminal podem ser apresentados em
..... fase do processo.
22. Os encargos de Polícia Judiciária cabem
23. Nos crimes cuja pena é de reclusão não se concede
fiança. Todavia, se o máximo da pena cominada não
for superior a dois anos, pode ser afiançado o réu
se ou
24. Se uma pessoa arrolada como testemunha não souber
falar o idioma nacional, mas outro desconhecido pelo
juiz, este deverá

25. Ao Tribunal de Justiça cabe a denominação de e aos juizes que o compõem a de
26. Se duas autoridades policiais são competentes para instaurar o inquérito policial a respeito de certo crime, porém uma delas — em primeiro lugar, tenha tomado as providências para a abertura do inquérito, diz-se que essa autoridade firmou sua competência por
27. Proceder-se-á a busca *ex-officio* ou mediante
28. Via de regra a competência se firma pelo em que é praticado o delito.
29. Assegurando a Constituição a liberdade de reunião, permite no entanto a intervenção da polícia para
30. Certa pessoa acusada de haver cometido um crime confessa a autoria perante o juiz. Este, entretanto, só a considerará válida se, confrontando com as demais provas do processo, verificar que entre a confissão e aquelas existe ou
31. A determinação da competência é feita
I —
II —
III — pela natureza da infração;
IV — pela distribuição;
V —
VI — pela prevenção;
VII — pela prerrogativa da função.
32. À testemunha que não presta compromisso, dá-se o nome de
33. A acareação pode ser feita entre:
I —
II — acusado e testemunha
III —
IV — acusado e testemunhas
V — acusado e ofendido
VI —
34. As peças do inquérito policial devem ser podendo ser escritas ou datilografadas, e quando datilografadas rubricadas pela autoridade.
35. Dizer qual o caso em que alguém pode, durante a noite, penetrar em casa de outrem, sem o consentimento dêste.
36. Em certas ocasiões a autoridade policial não pode chegar a uma conclusão sobre, o crime, embora esgotado o prazo para a remessa dos autos à justiça. Nesses casos, deve a autoridade
37. O acusado sempre é ouvido pelo juiz a não ser que fuja. Uma vez apresentado ao juiz, é ele, depois de qualificado,
38. Ao Tribunal do Juri compete privativamente julgar
39. Se permitida a retirada, pela parte, de algum documento anexado aos autos do processo criminal, deverá ficar nestes
40. Prêso em flagrante o contraventor, a autoridade policial, após ouvir a última testemunha, tem o prazo de dias para remeter os autos ao juiz.
41. No Distrito Federal, excluindo as Varas Criminais, as outras Varas existentes, e o número referente a cada especialidade, são:
Cíveis —
de Fazenda Pública — 4
- de Órfãos e Sucessões —
de Registros Públicos — 1
de Menores —
de Acidentes do Trabalho —
42. Dizer quais as Varas Criminais onde são julgadas as contravenções:
43. Uma vez iniciado o inquérito policial, a autoridade, embora verifique não estar comprovada a autoria ou mesmo ser falsa a imputação, não poderá
44. Nos processos relativos a crimes em que o autor usou de instrumentos para praticá-los, instrumentos êsses que servirão de elementos de prova, a autoridade policial, ao remeter ao juiz os autos do inquérito, deverá
45. Os exames de corpo de delito e outras perícias devem ser feitos por
46. A não ser um caso de força maior, a busca em pessoa do sexo feminino será feita por
47. A ação penal nos crimes de ação pública é promovida
48. Sempre que possível os indiciados serão identificados pelo processo
49. Nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, será admitida
50. A 20ª Vara Criminal tem competência privativa para

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA

- I — Quantos distritos policiais existem no Departamento Federal de Segurança Pública?
.....
- II — Qual o distrito policial a cuja jurisdição pertence a Ilha do Governador?
.....
- III — Na Ilha de Paquetá está localizado um distrito policial ou comissariado?
.....
- IV — Qual a Delegacia Especializada que promove a repressão às exploradoras do lenocínio?
.....
- V — Um indivíduo prêso em flagrante por atropelamento na Avenida Rio Branco em frente à Galeria Cruzeiro, deve ser conduzido a que distrito policial?
.....
- VI — Indique dois distritos policiais localizados na zona norte, dois na zona central e dois na zona sul.
.....
- VII — Qual a autoridade policial competente para tomar conhecimento de um crime praticado por menor de 15 anos completos?
.....
- VIII — Quantos cartórios tem obrigatoriamente cada distrito policial?
.....
- IX — Quem dirige e fiscaliza os trabalhos dos cartórios dos distritos policiais?
.....
- X — A quem incumbe, nos distritos policiais, proceder a notificação das pessoas que devem prestar declarações em cartório?
.....

- XI — As quantias relativas a fianças devem ser recolhidas ao _____, no prazo de _____.
- XII — Os livros oficiais adotados nos serviços dos cartórios policiais são os seguintes: _____
- XIII — Os depósitos de multas e das taxas de cadastro devem ser recolhidos no prazo de _____.
- XIV — Num termo de fiança arbitrada em Cr\$ 4.500,00 devem ser aplicadas, além do selo de Educação e Saúde, estampilhas _____ no valor de _____ cruzeiros.
- XV — Qual a distinção entre polícia judiciária e polícia preventiva? _____
- XVI — Qual é, em linhas gerais, a competência do Departamento Federal de Segurança Pública (D.F.S.P.) nos Estados? _____

- XVII — Quais são as delegacias especializadas? (Enumerar): _____
- XVIII — Quais são, em linhas gerais, as atribuições do Instituto Felix Pacheco? _____
- XIX — Qual a organização dos Distritos Policiais? _____
- XX — De que órgãos se compõe a Divisão de Administração do D.F.S.P.? _____

Questões Apresentadas na Prova de Habilitação para Escrevente de Polícia - P.H. 2.069

(PRÁTICA DE SERVIÇO)

Apresentamos, agora, as questões que fizeram parte da prova de Prática de Serviço, da Prova de Habilitação para Escrevente de Polícia do M.J.N.I.

Observações Importantes

Ao minutar os atos de expediente policial pedidos em cada questão, o candidato considerará que tais atos devem preencher certas *formalidades essenciais* a sua validade, e que são determinadas pela condição das pessoas, pelas circunstâncias do fato e do local. Deverá, ainda, o candidato ser objetivo e cingir-se aos fatos e circunstâncias indispensáveis à caracterização delituosa, evitando perder-se em comentários e divagações inúteis. No julgamento do trabalho apresentado pelo candidato será rigorosamente exigida a observância das aludidas formalidades, bem assim as características próprias do ato.

As respostas deverão ser dadas nas folhas em branco.

1.ª Questão

Às 17 horas, o guarda-civil n.º 148, J. Sampaio, apresentou, preso em flagrante, o cidadão J. Rodrigues, branco, brasileiro, com 34 anos de idade, comerciante, residente na rua das Flores, 1.345, sabendo ler e escrever, filho de M. Sampaio e N. Sampaio, porque, na Praça Tiradentes, em

frente ao n.º 47, agrediu com uma bengala F. Sousa, branco, brasileiro, solteiro, com 25 anos de idade, filho de J. Sousa e D. Sousa, garçon.

Motivaram a agressão divergências esportivas. O acusado, ao ser preso, agrediu o guarda, para evadir-se, danificando-lhe, ainda, o uniforme.

Apresentando uma ferida contusa na região parietal esquerda, a vítima foi socorrida e internada no Hospital de Pronto Socorro.

O fato foi testemunhado por J. de Almeida, brasileiro, servente de pedreiro, *analfabeto*, com 23 anos de idade, residente na rua Santo Amaro, 940, filho de L. de Almeida e M. de Almeida, e por E. Silva, brasileiro, casado, *sabendo ler e escrever*, com 35 anos de idade, carpinteiro, morador na rua da Bamboa, 1.887, filho de M. Silva e N. Silva.

A) Dar Nota de Culpa ao acusado.

B) Lavar o Termo de Fiança.

NOTA — Não é necessário tomar o depoimento da 2.ª Testemunha.

2.ª Questão

Às 14 horas, o investigador 1.047, J. Lima, lotado na Delegacia de Costumes e Diversões, apresentou, preso em flagrante, L. Gomes, com 18 anos de idade, solteiro, *sabendo ler e escrever*, residente na rua do Mercado, 40, filho de M. Gomes e V. José Gomes, brasileiro, porque, na Praça

15 de Novembro, em frente ao n.º 16, vendia apostas de jogo dos bichos, a J. Ribeiro, solteiro, operário, casado, com 27 anos de idade, filho de M. Ribeiro e J. Gomes Ribeiro, residente na rua do Bispo, 4.250.

Em poder do acusado, foram apreendidas 15 listas de apostas, cujas importâncias, somadas, atingiam o total de Cr\$ 97,00, sendo que igual quantia foi encontrada em seu poder.

Testemunharam o fato A. Lima, brasileiro, solteiro, residente na rua Santa Alexandrina, 3.600, filho de J. Lima e B. Lima, comerciante, e J. Santos, brasileiro, como o primeiro acima referido, com 27 anos de idade, residente na rua das Missões, 4.462.

A) Lavrar o auto de prisão em flagrante.

B) Dizer quais as certidões necessárias para juntar ao processo.

Nota — Não é necessário tomar o depoimento da 2.ª Testemunha.

3.ª Questão

Às 13 horas, compareceu nesta Delegacia E. de Souza, residente na rua Mariz e Barros, 9.457, casado, brasileiro, comerciante, sabendo ler e escrever, e queixou-se que seu vizinho, E. Domingos, brasileiro, casado, com 25 anos de idade, estudante, filho de G. Domingos e L. José Domingos, diariamente disparava tiros de fusil, pondo em risco a vida de seus filhos menores, como aconteceu poucos momentos antes, pois um dos projeteis passou de raspão pela cabeça de um deles, de nome Mário, com 7 anos de idade, que brincava no quintal.

Indicou como testemunhas M. da Silva, doméstica, analfabeta, com 18 anos de idade, residente e empregada na casa do queixoso, filha de H. da Silva e D. da Silva, e A. Cabral, com 19 anos de idade, ambos solteiros, residente, este, na rua Paraíba, 1.290, sabendo ler e escrever, brasileiros.

Despachando a Ocorrência acima, disse o Delegado:

"Proceda-se a inquérito".

A) Fazer a Portaria para instauração do inquérito.

B) Fazer o auto de arrecadação da arma.

NOTA — Não é preciso tomar o depoimento da 2.ª Testemunha.

4.ª Questão

1. Durante uma diligência realizada por ordem do MM. Juiz da 5.ª Vara Criminal, no prédio da rua dos Coqueiros, 8.567, a fim de apreender uma máquina de costura Singer, com 5 gavetas, n.º 7.856.457, M. Simões, brasileiro, casado e ali residente, que a furtara, tendo conhecimento da presença da Polícia, trancou-se no interior da casa com a esposa e filhos, e, após matá-los, suicidou-se com um tiro no peito.

2. Estando presentes o Escrivão e o Oficial de Diligências, aquele mandou proceder o arrombamento da casa. Pede-se: Lavrar o auto de arrombamento.

Monografia Profissional do Datiloscopista-Auxiliar

CIRENEU TEIXEIRA

1. EMPORTÂNCIA E FINALIDADE DA CARREIRA

A VIDA em sociedade atribui a cada indivíduo direitos e obrigações, cuja importância varia com a natureza dos atos a que se relacionam. Há os direitos e obrigações de caráter civil e político, tais como os oriundos da filiação, do casamento, dos contratos e da cidadania; há as responsabilidades geradas pela prática de crimes ou pelos danos do patrimônio alheio. Mas há, também, direitos e obrigações de menor vulto que, igualmente, resultam do próprio sistema de vida em sociedade, embora não estejam prescritos em lei e consuetam simples matéria de tradição e costumes.

Na prática, os direitos e obrigações, qualquer que seja a sua natureza, aparecem ligados à idéia de pessoa. É a esta que se confere a faculdade de exercer o direito e se exige o cumprimento da obrigação.

Já por aí se vê o quanto importa para a sociedade e suas instituições o problema da identidade da pessoa. Com efeito, é preciso que, em cada caso, o titular do direito e o sujeito da obrigação sejam perfeitamente determinados, pois só assim os encargos e as vantagens poderão ser distribuídos a quem realmente os deve receber.

Não é, portanto, sem fundamento que se afirma ser a exata identificação da pessoa a base essencial de toda organização jurídica. Atos há que não vão além da pessoa que os pratica (por exemplo: os crimes); — há, porém, os que se transmitem passando a outras pessoas que não os praticaram, mas que se acham, em relação a quem os praticou, na situação especial de sucessor ou responsável (herdeiro, legatário, pai de menor, etc.). Em ambos os casos, a determinação da verdadeira identidade da pessoa que pratica o ato é absolutamente necessária, pois, sem ela, não se saberia a quem atribuir a responsabilidade ou os efeitos da sucessão.

Ora, a datiloscopia é o mais aperfeiçoado processo que se conhece para a identificação dos indivíduos. E isso não só revela sua extraordinária importância, como também define suas reais finalidades.

Os serviços públicos, especialmente nos setores policial e judiciário, não prescindem da contribuição da datiloscopia, cujo âmbito de aplicação se vai dia a dia alargando e cobrindo novas áreas administrativas, onde o problema da identificação das pessoas se impõe para segurança dos atos praticados ou por praticar.

Por isso mesmo, entre nós, ao antigo Instituto Félix Pacheco vieram agregar-se outros serviços de identificação, como sejam os dos Ministérios da Guerra, Marinha, Aeronáutica, Trabalho, Indústria e Comércio.

Girando em torno de uma técnica já perfeitamente definida, as atribuições inerentes à carreira de datiloscopista-auxiliar podem ser esquematisadas como se segue:

- a) Tomada de impressões;
- b) Classificação e subclassificação das individuais datiloscópicas, pelo sistema oficial (Vucetich);
- c) Pesquisa e arquivamento das individuais datiloscópicas;
- d) Revisão e subdivisão dos arquivos datiloscópicos.

2. ORGANIZAÇÃO DA CARREIRA

Atualmente, a carreira de Datiloscopista-auxiliar, no Serviço Público Federal, integra o Quadro Permanente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a seguinte estrutura:

DATILOSCOPISTA-AUXILIAR

NÚMERO DE CARGOS	CARREIRA	VENCIMENTOS	
		Padrão	Cr\$
7		G	2.170,00
15		F	1.900,00
28		E	1.720,00

3. POSSIBILIDADE DE ACESSO

A própria denominação da carreira deixa antever a possibilidade de acesso a níveis funcionais superiores, pelo ingresso na carreira de Datiloscopista. Esta última faz parte dos quadros permanentes dos Ministérios da Justiça e Negócios Interiores e do Trabalho, Indústria e Comércio.

As atribuições do Datiloscopista são, em gênero, as mesmas do Datiloscopista-auxiliar, embora envolvam maiores responsabilidades técnicas e funcionais, além de exigirem maior grau de experiência e de conhecimentos.

Essa circunstância coloca o Datiloscopista-auxiliar em situação privilegiada para ingresso na carreira de Datiloscopista, já que lhe permite desenvolver os conhecimentos iniciais com o acervo da observação e da experiência proporcionadas pela execução do trabalho.

Em sua atual organização, a carreira de Datiloscopista é uma das melhores do Serviço Pú-

blico Federal, compreendendo 117 cargos assim distribuídos:

N.º DE CARGOS EM CADA MINISTÉRIO		VENCIMENTOS	
M. T. I. C.	M. J. N. I.	Classe	Cr\$
3	5	L	5.160,00
3	10	K	4.310,00
5	15	J	3.620,00
7	25	I	2.990,00
9	35	H	2.580,00

Convém lembrar, ainda, que, no Gabinete de Identificação da Aeronáutica, não obstante grande parte dos serviços de datiloscopia serem desempenhados por militares, a própria lei determina que a chefia da Seção Técnica Datiloscópica daquele Gabinete seja exercida por funcionário civil, especializado em Datiloscopia.

Embora não integrem carreira, por serem cargos isolados, todavia não deixam de constituir outras tantas oportunidades, para o especialista, os diversos cargos de Datiloscopista, padrão H, do Quadro Permanente do Ministério da Aeronáutica.

4. ESTUDO E TREINAMENTO

Para preparação intelectual de candidatos aos cargos de Datiloscopista-auxiliar, o D.A.S.P. tem promovido a realização de cursos especiais e gratuitos.

A prática, adotada nesses cursos, de fornecer aos alunos súmulas das aulas ministradas, contribui bastante para que os seus frequentadores possam adquirir os conhecimentos da matéria, sem o ônus que a aquisição de uma imprescindível e vasta bibliografia necessariamente lhes viria impor. Graças a esse sistema, tem sido possível estender as atividades de treinamento aos interessados residentes nos Estados, mediante a remessa de material didático por via postal.

Os Cursos de Administração do D.A.S.P. já contam, em sua atividade didática, e com relação à Datiloscopia, com as seguintes realizações:

— Curso Extraordinário de Datiloscopia — 1943 — (Instruções publicadas no D. O. de 13-9-43);

— Curso Especializado de Datiloscopia da II Seção — 1948;

— Curso de Livre Escolha de Datiloscopia da III Seção — 1949;

— Curso de Livre Escolha de Datiloscopia da III Seção — 1950.

A bibliografia constituída pelas súmulas das aulas destes cursos representa um material de grande utilidade para o preparo de candidatos às carreiras de Datiloscopista-auxiliar e Datiloscopista.

CONDIÇÕES PARA O INGRESSO NA CARREIRA

O ingresso na carreira de Datiloscopista-auxiliar, em caráter efetivo, depende da aprovação em concurso público, realizado pelo D.A.S.P., no qual é exigido o preenchimento de determinadas condições.

Tais condições são estabelecidas em função da natureza das atribuições da carreira, visando imprimir à seleção a necessária objetividade e o indispensável cunho profissional.

É o que demonstram as instruções a seguir transcritas, referentes ao último concurso realizado para a carreira de Datiloscopista-auxiliar:

PORTARIA N.º 537

O Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, usando da atribuição que lhe confere o item XIX do art. 69 do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 20.489, de 24 de janeiro de 1946,

Resolve aprovar as instruções destinadas a regular o concurso de provas para provimento em cargos da classe inicial da carreira de *Datiloscopista-Auxiliar* do Serviço Público Federal.

Rio de Janeiro, em 17 de outubro de 1951. — *Arízio de Viana*, Diretor-Geral.

Instruções a que se refere a Portaria n.º 537, de 17 de outubro de 1951, e que regulam o concurso de provas para provimento em cargos da classe inicial da carreira de *Datiloscopista-Auxiliar* do Serviço Público Federal.

No concurso serão observadas as seguintes condições:

1. Nacionalidade — O candidato deverá ser brasileiro nato ou naturalizado.
2. Sexo — Só poderá inscrever-se candidatos do sexo masculino.
3. Idade — Mínima: 18 anos completos, à data do encerramento da inscrição; máxima: 40 anos incompletos, à data da abertura da inscrição.
4. Serviço Militar — O candidato deverá estar em dia com suas obrigações militares.
5. Documentação — A satisfação das condições enumeradas nos itens 1, 3 e 4 deverá, para maior celeridade dos trabalhos, ser comprovada, preferentemente, no ato de inscrição, mediante a apresentação dos documentos hábeis. O encarregado do Posto de Inscrição fará, na ficha correspondente, as anotações necessárias, devolvendo ao candidato os documentos, quando não houver dúvidas quanto à sua autenticidade.
6. Provas — As provas, todas de caráter eliminatório, serão as seguintes:

a) *Prova de Sanidade e Capacidade Física e Investigação Social*, que terá por fim verificar se o candidato não apresenta doenças transmissíveis ou alterações orgânicas ou funcionais dos diversos aparelhos e sistemas; anomalias morfológicas, funcionais ou antecedentes sociais que o contra-indiquem para o exercício do cargo.

b) *Prova Escrita*, constante de resolução de questões objetivas sobre assuntos do seguinte programa:

1. O que se compreende por identificar. Conceito de identidade. Vários processos de identificação. Meios sinalísticos de Souza Lima. Finalidade de identificação.
 2. Sistemas antropométricos. Sistema de Bertillon. Bases de Antropometria. Assinalamentos antropométricos, descritivos e sinais particulares. Ficha antropométrica alfabética de Bertillon. Objeções ao sistema de Bertillon.
 2. Dactiloscopia; histórico. Princípios fundamentais da Dactiloscopia.
 4. Dactilogramas ficha e individual dactiloscópica. Classificação e subclassificação dos desenhos dítópapilares do Sistema Vucetich.
 5. Pesquisa e arquivamento das individuais dactiloscópicas. Arquivos e mesas para arquivamento.
 6. Importância da identificação dactiloscópica nas esferas civil, criminal, social, etc. Deltas; sua classificação. Postos característicos e sua classificação.
 7. Poroscopia de Locard; importância e classificação dos poros. Albodactiloscopia. Linhas papilares; aparecimento, duração e alterações.
 8. Teledactiloscopia. Noções sobre o sistema dactiloscópico de Henry.
 9. Sistemas palmares. Identificação dos recém-natos e dos cadáveres. Centralização dos serviços de identificação.
 10. Nomenclatura dos aparelhos empregados para a tomada da impressão digital. Vantagens do sistema dactiloscópico de Vucetich. Anomalias digitais.
- Esta prova valerá até cem (100) pontos, considerando-se habilitado o candidato que obtiver nota igual ou superior a sessenta (60) pontos.
- c) *Prova Prática*, que compreenderá as duas partes seguintes:

Parte I, constante de:

Tomada de impressão, classificação e subclassificação no sistema Vucetich; e

Pesquisa e arquivamento.

Esta parte valerá até cem (100) pontos, assim distribuídos:

Tomada de impressão, até	70 pontos
Pesquisa e arquivamento, até	30 pontos

Parte II, constante de relatório escrito sobre assunto da Parte I, com o mínimo de 20 linhas.

Esta parte valerá até cem (100) pontos, assim distribuídos:

Valor técnico do relatório, até	50 pontos
Linguagem (ortografia e sintaxe), até ..	50 pontos

A nota da prova prática será a média dos graus atribuídos às duas partes, considerando-se habilitado o candidato que, desse modo, obtiver nota igual ou superior a sessenta (60) pontos.

7. *Nota Final* — A nota final do candidato será a média aritmética ponderada das notas obtidas, observados os seguintes pesos:

Prova escrita	2
Prova prática	3

Só será considerado habilitado o candidato que obtiver, por essa forma, nota final igual ou superior a sessenta (60) pontos.

Ocorrendo empate, terá preferência, para efeito de classificação, o candidato que obtiver melhor nota na prova de maior peso.

8. *Observações gerais* — a) A inscrição implicará o conhecimento das presentes instruções, por parte do candidato, e o compromisso tácito de aceitar as condições do concurso tais como se acham aqui estabelecidas; b) os casos omissos serão resolvidos pelo Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento.

D.S.A., em 4 de outubro de 1951. — *Tomás de Vilanova Monteiro Lopes*, Diretor.

6. TIPOS DE PROVAS ADOTADAS NA SELEÇÃO DE DATILOSCOPISTA-AUXILIAR E DATILOSCOPISTA

Para orientação dos candidatos a futuros concursos, apresentamos, a seguir, alguns tipos de provas empregados pelo D.A.S.P., na seleção de datiloscopista-auxiliares e datiloscopistas.

Realizada em 1952

DATILOSCOPISTA-AUXILIAR DO S.P.F.
C. 242

ESTA PROVA TERÁ A DURAÇÃO DE 4 HORAS

PROVA ESCRITA

Preencher os claros com as expressões adequadas:

1. Enquanto a *datiloscopia* identifica os indivíduos tomando por base as impressões digitais, a *poroscopia* os identifica tomando por base _____. Ambas se distinguem perfeitamente do *sistema de Bertillon* que classifica os indivíduos conforme _____.

do *sistema de Frigério* que os identifica de acordo com _____,

e do *sistema Oftalmoscópico de Levinsohn* em que a base para identificação dos indivíduos é _____.

2. Os desenhos datiloscópicos formam-se no _____

(1.º? 2.º? 3.º?

_____ mês de vida intra-uterina e per-
4.º? 5.º? 6.º? 7.º?

sistem mesmo em adiantado estado de putrefação cadavérica, além de que diferem de indivíduo para indivíduo. Seu valor como meio de identificação está no fato de apresentarem os requisitos que correspondem aos princípios fundamentais da datiloscopia, a saber:

3. Abaixo apresentamos uma *questão* acompanhada de várias respostas, umas certas e outras erradas. Assinale as respostas certas, traçando um X dentro dos respectivos parêntesis. Observação: Considerar-se-á erro deixar de assinalar qualquer resposta certa ou assinalar qualquer resposta errada.

Questão: *A datiloscopia é um valioso auxiliar da Justiça, quer na esfera civil, quer na esfera criminal, uma vez que é possível:*

- () através do exame das impressões digitais do pai estabelecer com absoluta exatidão as impressões dos filhos legítimos, em virtude dos traços hereditários.
- () saber mediante exame de determinada ficha datiloscópica se a mesma pertence à mão direita ou à mão esquerda.
- () pelo exame dos desenhos datiloscópicos do cadáver, apurar se o indivíduo morreu naturalmente ou foi envenenado por arsênico.
- () revelar, pela comparação das fichas datiloscópicas de dois adultos, qual deles é o mais jovem.
- () identificar o criminoso que sofreu amputação dos dedos polegar e indicador da mão direita.
- () descobrir, pelo exame das marcas digitais completas, se ao tocar determinado objeto a pessoa estava à direita ou à esquerda do mesmo.
- () estabelecer com grande aproximação, pelo exame das impressões digitais, a hora em que se verificou a morte de qualquer pessoa.
- () identificar o indivíduo cujos polegares não se classificam, exatamente, em nenhum dos três primeiros desenhos fundamentais do sistema Vucetich.
- () reconhecer, algumas vezes, pelo exame de certos detalhes das impressões digitais, as deformações produzidas pelo exercício de determinadas profissões.
- () corrigir, em alguns casos, os erros da prova testemunhal, no tocante à exata determinação da pessoa envolvida num crime.
- () dispensar, à vista da simples ficha datiloscópica, a certidão do registro civil como prova de idade e de filiação.
- () positivar, pelo exame da ficha datiloscópica, os casos de loucura aparente.
- () distinguir, pela comparação das respectivas fichas datiloscópicas, dois irmãos gêmeos, quando um deles falece e há dúvidas quanto à identidade do sobrevivente.
- () determinar com precisão, pelo exame das impressões digitais, a raça do indivíduo a que elas pertencem.



4. No espaço reservado à *classificação*, escreva a classificação exata das impressões constantes da série da-

tiloscópica acima. Faça o mesmo em relação às séries dactiloscópicas seguintes:

SÉRIE MÃO DIREITA					
	POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS
SÉRIE MÃO DIREITA					
	POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS
SÉRIE MÃO DIREITA					
	POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS
SÉRIE MÃO DIREITA					
	POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS

SÉRIE		SÉRIE				
MÃO DIREITA			2	2		4
						
		POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS

SÉRIE		SÉRIE				
MÃO DIREITA		V			3	
						
		POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS

5. As duas fichas datiloscópicas acima, ao contrário do que indicam as respectivas classificações, são da mesma pessoa. Houve, pois, erros de classificação. Na primeira ficha tais erros dizem respeito aos dedos. _____, _____ e _____, cuja classificação correta seria, respectivamente, _____, _____ e _____. Na segunda ficha, os erros dizem respeito aos dedos _____ e _____, cuja classificação correta seria _____ e _____.

6. Os quatro tipos fundamentais do sistema Vucetich são:

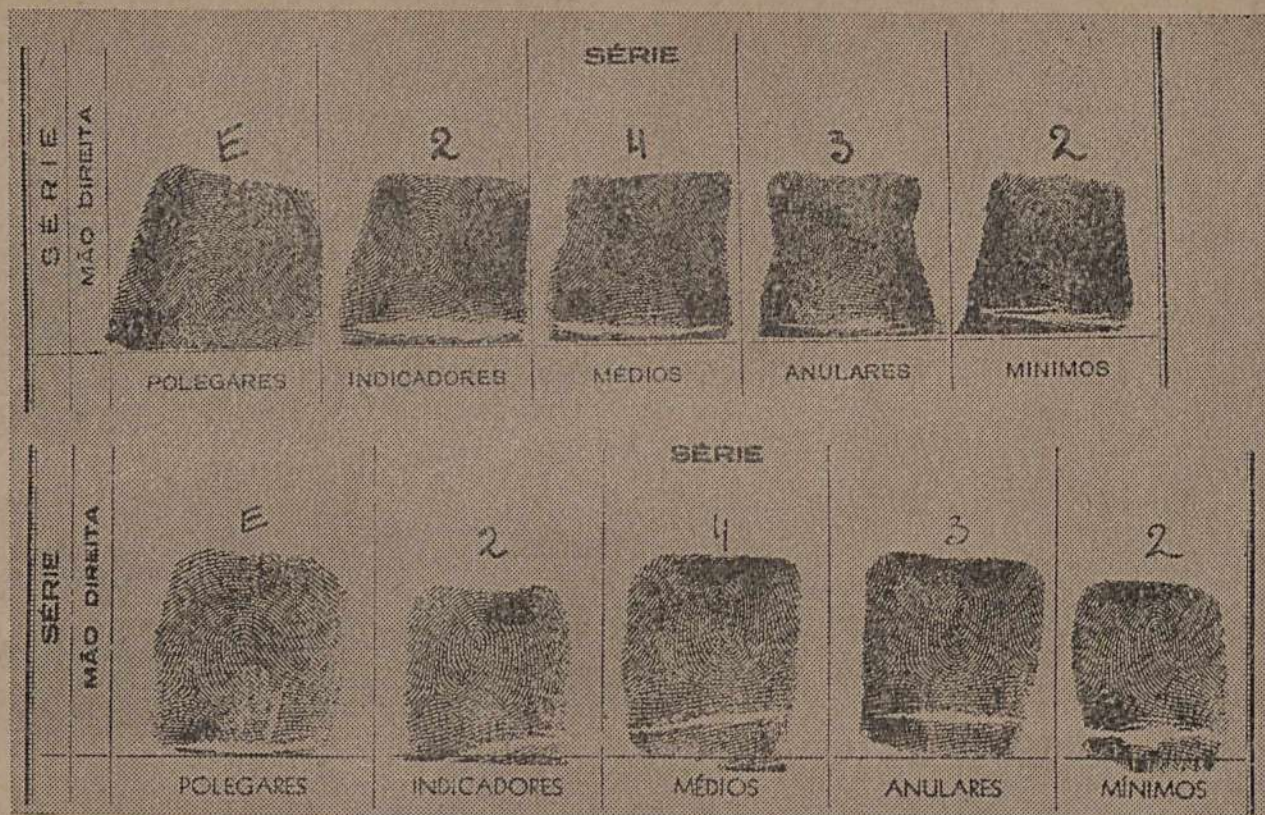
1 _____
 2 _____
 3 _____
 4 _____

SÉRIE		SÉRIE				
MÃO DIREITA		E	4	3	4	4
						
		POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS

7. A letra e os números que constituem a classificação das impressões digitais constantes da série acima significam:

E _____

4 _____
 3 _____
 4 _____
 4 _____



8. As duas séries datiloscópicas acima, embora sua classificação seja idêntica, não pertencem ao mesmo indivíduo. A observação atenta das mesmas revela que houve equívoco na classificação. Tal equívoco

diz respeito aos dedos _____, _____ e _____ da segunda série. A classificação exata dos citados dedos seria, respectivamente, _____, _____ e _____.



9. A classificação da série datiloscópica acima está errada. Corrija-a, escrevendo, por cima, a classifica-

ção certa. Faça o mesmo em relação às séries datiloscópicas seguintes, cuja classificação também está errada:

SÉRIE		SÉRIE				
SÉRIE	MÃO DIREITA					
		POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS
SÉRIE		SÉRIE				
SÉRIE	MÃO DIREITA					
		POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS

SÉRIE		SÉRIE				
SÉRIE	MÃO DIREITA	1	V	2	3	3 Va
						
		POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS
SÉRIE		SÉRIE				
SÉRIE	MÃO DIREITA	G	E-ANQ	1	A	4
						
		POLEGARES	INDICADORES	MÉDIOS	ANULARES	MINIMOS

Homologado em 1944

DACTILOSCOPISTA M.T.I.C. E M.J.N.I. — C. 94
ESCRITA DE DACTILOSCOPIA — 30-12-43

Preencha as linhas em branco convenientemente, ou complete os desenhos, quando fôr o caso, nas questões que se seguem:

1. Os princípios fundamentais da identificação dactiloscópica são:

1 — _____
2 — _____
3 — _____

2. Desenhe os tipos fundamentais do Sistema Vucetich.

1 — Arco
2 — Presilha interna
3 — Presilha externa
4 — Verticilo

3. As deformações morfológicas que produzem o tipo anômalo, propriamente dito, denominam-se:

— Para os dedos unidos: _____
— Para menor número de dedos: _____
— Para maior número de dedos: _____
— Para excessivo desenvolvimento dos dedos: _____
— Para falta de desenvolvimento dos dedos: _____

4. Os utensílios, de emprêgo clássico, para tomada de impressões digitais são:

1 — _____
2 — _____
3 — _____
4 — _____
5 — _____
6 — _____

5. Escreva os nomes dos pontos característicos do seguinte desenho:



1 — _____
2 — _____
3 — _____
4 — _____
5 — _____

6. Os elementos lineares que limitam o dactilograma são:

1 — _____ 2 — _____

Observações — Adiante se encontram várias questões de múltipla escolha. Em cada uma delas, o candidato deverá sublinhar a resposta ou as respostas que melhor satisfaçam à questão. Somente a resposta ou as respostas próprias devem ser sublinhadas.

7. O sistema de Levinsohn baseia-se:

1 — Na conformação da orelha.
2 — Nas dimensões do diâmetro antero-posterior do crânio.
3 — Na fotografia do fundo do olho.
4 — Nas dimensões do pé esquerdo.
5 — No estudo da evolução do homem.

8. O desenho



constitui no Sistema Vucetich, o tipo:

1 — Arco
2 — Presilha interna
3 — Presilha externa
4 — Verticilo

e pode ser subclassificado como:

1 — Circular
2 — Sinuoso

3 — Ovoidal
4 — Espiral
5 — Vorticiforme

9. As presilhas pequenas, de acordo com a subclassificação usada nos principais arquivos dactiloscópicos do Rio, apresentam:

1 a 3 linhas
14 a 16 "
1 a 5 "
7 a 11 linhas
16 a 20 "

10. As presilhas médias, consoante a indicação anterior (questão 8), apresentam:

3 a 6 linhas
8 a 14 "
15 a 20 "
6 a 11 linhas
13 a 15 "

11. O Sistema Bertillon caracteriza-se:

1 — Pela classificação e arquivamento das impressões palmares e plantares.
2 — Pelo assinalamento antropométrico, descritivo, de determinadas partes do corpo humano e de suas particularidades.
3 — Pelos desenhos formados pelas veias das mãos.
4 — Pela medida do comprimento do dedo médio esquerdo.
5 — Pelas medidas da altura, envergadura e busto.

12. As bases científicas da identificação são encontradas:

1 — No emprêgo da Bertillonagem.
2 — Na aplicação do Sistema Anfosse.
3 — Nos estudos de Malpighi e dos anatomistas do século XVII.
4 — Nas pesquisas de W. Herschell.
5 — No processo monodactilar de Cláudio de Mendonça.

13. O tipo



caracteriza-se por ser:

1 — bidelta
2 — tridelta
3 — monodelta
4 — adelta

14. Os desenhos dactiloscópicos se formam:

1 — No 1.º mês de vida intra-uterina.
2 — Quando a criança completa 3 anos.
3 — Durante o nascimento.
4 — Antes do nascimento.
5 — Depois do nascimento.

15. As linhas brancas, em um dactilograma, caracterizam-se:

1 — Pelos bordos irregulares.
2 — Porque não excedem a um milímetro.
3 — Porque só aparecem em sentido longitudinal.
4 — Porque só aparecem em sentido transversal.
5 — Porque correspondem às interrupções seguidas das linhas negras em uma mesma altura.

16. Galton, em seu sistema de identificação dactiloscópica, utilizando-se do polegar, classificou:

1 — 40 tipos diferentes
2 — 10 "
3 — 23 "
4 — 41 "
5 — 4 "

17. O espaço compreendido entre duas linhas papilares denomina-se:

- 1 — Linha branca dactiloscópica.
- 2 — Sulco papilar.
- 3 — Linha diretriz.
- 4 — Linha basilar.
- 5 — Linha marginal.

18. As papilas apresentam-se sob a forma de:

- 1 — Pirâmides
- 2 — Cubos
- 3 — Cilindros
- 4 — Esferas
- 5 — Troncos de cone

19. Sendo do tipo polegar, sua classificação com Sistema Vucetich,



a impressão de uma classificação, de acordo com o sistema Vucetich, será:

V	3
1	A
E	2
I	4

20. Numa individual dactiloscópica, a classificação dos indicadores, médio anulares e mínimos deve ser feita:

- 1 — Numéricamente
- 2 — Literalmente
- 3 — Nominalmente
- 4 — Numérica e literalmente
- 5 — Alfabética e nominalmente

21. Dentre as classificações mais comuns, a que se apresenta com maior frequência é:

(assinale o grupo que corresponde à resposta)

- 1 — V 4 4 4 4
V 4 4 4 4
- 2 — E 3 3 3 3
I 2 2 2 2
- 3 — E 2 3 3 3
I 3 2 2 2
- 4 — V 4 4 4 3
V 4 4 4 2

22. O ponto característico assinalado com a seta no desenho ao lado denomina-se:



- 1 — Ilhota
- 2 — Bifurcação
- 3 — Encerco
- 4 — Forquilha
- 5 — Cortada

23. Dividem-se as presilhas em:

- 1 — Ovoidais e sinuosas
- 2 — Externas e internas
- 3 — Angulares e simples
- 4 — Invadidas e normais
- 5 — Grandes e pequenas

24. Os sulcos papilares se diferenciam das cicatrizes, principalmente, porque estas últimas se apresentam:

- 1 — Em sentido horizontal
- 2 — Em ângulos
- 3 — Em curvas acentuadas
- 4 — Com bordos irregulares
- 5 — Em curvas pouco acentuadas

25. Os tipos dactiloscópicos distinguidos por Testut são em número de:

- 8
- 10
- 15
- 4
- 6

26. As linhas diretrizes são formadas:

- 1 — Pelos sulcos papilares
- 2 — Pelos poros
- 3 — Pelas linhas brancas
- 4 — Pelas linhas papilares
- 5 — Pelas cicatrizes

27. O Sistema Dactiloscópico ideado por Don Juan Vucetich recebeu, inicialmente, a denominação de

28. Amoedo, utilizando-se de construiu o seu método de identificação.

29. tem por objeto o estudo da conexão ou relação de forma e posição dos diferentes órgãos do das relações que eles guardam entre si, e a própria descrição das formas, posições e relações em que se acham.

30. O sistema clássico de identificação poroscópica é de autoria de

31. A identificação otométrica consiste e é devida a

32. A mensuração da córnea ocular, da distância interpupilar, a anotação da íris e a medida inter-orbitária máxima caracterizam o sistema

33. Stochis e Wilder elaboraram o seu sistema de classificação dos desenhos formados pelos sulcos e palmares com base nas regiões e

34. A identificação para fins constitui o principal objetivo dos arquivos monodactilares.

35. A identificação de pessoas mortas pode ser obtida até adiantado estado de

36. As impressões deixadas nos locais de crime classificam-se em e

37. No sistema dactiloscópico de Vucetich, o tipo fundamental bi-delta denomina-se

38. Dactiloscopia é a ciência que estuda

39. A fórmula de uma individual dactiloscópica cujos desenhos são todos verticilos é a seguinte de acordo com o sistema sul-americano.

40. Ao conjunto das impressões dos dedos da mão direita dá-se o nome de

41. Os elementos lineares que limitam o núcleo são

42. A denominação de "Dactiloscopia", dada por Vucetich ao seu sistema, foi sugerida por

43. Dá-se o nome de ao sistema de identificação que se baseia na mensuração das diversas partes do corpo humano.

44. Os diversos processos empregados para se estabelecer a identidade se denominam

Corrigir, de acôrdo com as normas do Sistema Vucetich, as seguintes fórmulas dactiloscópicas:

45. $\frac{4\ 1\ 3\ A\ 3}{V\ 2\ 2\ 4\ 2}$

46. $\frac{V\ X\ 3\ E\ 4}{I\ 3\ 4\ 0\ 2}$

47. $\frac{E\ 3\ I\ 2\ X}{E\ 1\ g\ 2\ dp}$

Escrever as seguintes fórmulas dactiloscópicas, tendo por base o Sistema de Vucetich tal como é empregado no Brasil:

48. Polegar direito: arco; indicador direito: amputado; médio direito: presilha externa; anular direito: verticilo; mínimo direito: presilha interna.
Mão esquerda: falangetas amputadas.

49. Série = Polegar: verticilo; indicador: presilha interna; médio: presilha externa; anular: verticilo; mínimo: arco.

Seção = Polegar: presilha interna; indicador: presilha externa; médio: presilha interna; anular: verticilo; e mínimo: presilha externa.

50. Série = Polegar: presilha externa; indicador: presilha externa; médio: presilha externa; anular: presilha externa ganchosa; mínimo: presilha interna.

Seção = Polegar: presilha interna; indicador: verticilo; médio: presilha interna dupla; anular: verticilo ganchoso; e mínimo: arco:

CONCURSO DE DATILOSCOPISTA — C. 34

(Homologado em 1941)

PROVA DE SELEÇÃO

PROVA ESCRITA DE DATILOSCOPIA

Assinale, com um grifo, a resposta certa.

- \$. A impressão papilar da extremidade digital se denomina: (impressão anular), (impressão plantar), (retrato falado), (dactilograma), (individual dactiloscópica).

- \$. O Sistema Stockis & Wilder se baseia na classificação dos sulcos papilares: (digitais), (palmares), (plantares), (labiais), (linguais).

- \$. Em que se baseia o Sistema Testut? (na classificação dos dentes), (na classificação das orelhas), (na classificação dactiloscópica), (na classificação dos olhos), (na classificação dos pés).

- \$. O Sistema de Henry se funda na: (impressão papilar), (radiografia), (antropologia), (otometria), (configuração venosa do dorso da mão).

- \$. A que pode corresponder, em dactiloscopia, a seguinte definição: "... dar um característico ou símbolo a cada um dos dactilogramas, organizando a fórmula geral abreviada, que, por si só, indique a natureza dos desenhos de cada um dedo". (pesquisa), (classificação), (arquivamento), (busca), (levantamento).

- \$. O Sistema de Identificação de Locard se baseia na: (dactiloscopia), (oftalmoscopia), (radiografia), (poroscopia), (otometria).

- \$. O Sistema Frigério se baseia na: (dactiloscopia), (oftalmoscopia), (otometria), (bertilonagem), (poroscopia).

- \$. O estudo da conexão ou relação de forma e posição dos diferentes órgãos do corpo humano, das relações que eles guardam entre si, e a própria descrição das formas, posições e relações, chama-se: (antropometria), (dactiloscopia), (filiação morfológica), (craniometria), (radiografia).

- \$. Em que se baseia o Sistema Tamassio? (nas impressões dactiloscópicas), (no exame dos dados craniométricos), (na configuração venosa do dorso da mão), (no estudo dos olhos), (nas linhas diretrizes).

- \$. O Sistema Capdevielle se baseia no estudo: (da dactiloscopia), (da otometria), (das impressões digitais), (do olho humano), (da craniometria).

- \$. O encontro das linhas diretrizes se denomina: (arco), (presilha), (delta), (núcleo).

- \$. Em que se baseia a bertilonagem? (na radiografia), (na antropometria), (na colorimetria da íris), (no retrato falado).

- \$. Em que se baseia o Sistema Levinsohn de identificação? (na antropometria), (na dactiloscopia), (na fotografia), (na craniometria), (na oftalmoscopia).

- \$. O conjunto de impressões dígito-papilares tomadas de acôrdo com o Sistema Vucetich se denomina: (ficha dactiloscópica), (ficha antropométrica), (individual dactiloscópica), (dactilograma).

- \$. Escrever a fórmula dactiloscópica que corresponde aos seguintes desenhos papilares:

Série — amputação total

Seção — arco, dupla, cicatriz, arco

- \$. Escrever a fórmula dactiloscópica correspondente aos seguintes desenhos digitais no Sistema Vucetich. Série — arco, pres. interna, verticilo, verticilo ganchoso e pres. externa.

Seção — verticilo, pres. interna, verticilo, cicatriz e dupla.

- \$. Corrigir a seguinte fórmula dactiloscópica, no Sistema Vucetich:

$\frac{a - 343\ V}{i - X\ 22\ I}$

- \$. Corrigir a seguinte fórmula dactiloscópica, no Sistema Vucetich:

$\frac{4 - 3331}{2 - 1222}$

- \$. Corrigir a seguinte fórmula dactiloscópica, no Sistema Vucetich:

$\frac{G - 331\ dp}{V - 44\ V\ 4}$

- \$. Corrigir a seguinte fórmula dactiloscópica, no Sistema Vucetich:

$\frac{E - X2\ V3}{I - G2\ A2}$

\$. Corrigir a seguinte fórmula dactiloscópica, no Sistema Vucetich:

V — a3 E3

e — V 322

\$. Corrigir a seguinte explicação:

“As linhas diretrizes no arco, que é uma figura bidelta, circunscrevem o núcleo”.

R _____

\$. Assinalar o nome que corresponde à definição:

— “é a qualidade de uma coisa que faz com que essa coisa seja ela mesma e se diferencie de qualquer outra”.

(identificação), (pesquisa), (identidade), (processo).

\$. Assinalar o termo que, em Dactiloscopia, pode corresponder à seguinte definição:

— “é a verificação da existência de uma individual ou impressão papilar anteriormente arquivada”.

(identidade), (identificação), (pesquisa), (arquivamento).

\$. Estabelecer a correspondência entre os seguintes termos:

- () Linhas Brancas.
- () Iconofalangometria.
- () Classificação à distância.
- () Impressão digital.

- (1) dactilograma
- (2) dactiloscopia
- (3) teledactiloscopia
- (4) albodactiloscopia

\$. Estabelecer a correspondência dos seguintes termos:

- () Antropometria.
- () Dactiloscopia à distância.
- () Linhas Brancas.
- () Laçada.

- (1) albodactiloscopia
- (2) presilha
- (3) bertilonagem
- (4) teledactiloscopia

\$. Assinalar a correspondência entre:

- () Dedos grandes (anormais).
- () Dedos pequenos (anormais).
- () Dedos em número superior ao normal.
- () Dedos em número inferior ao normal.
- () Dedos ligados.

- (1) sindactilia
- (2) polidactilia
- (3) ectrodactilia
- (4) megalodactilia
- (5) microdactilia

\$. Estabelecer a equivalência entre:

- () Impressão digital adelta.
- () Impressão digital monodelta.
- () Impressão digital bidelta.
- (1) verticilo
- (2) arco
- (3) presilha

\$. Estabelecer a correspondência dos termos:

- () Iconofalangometria.
- () Impressão digital.
- () Impressão decidatilar.
- () Antropometria.
- (1) identificação
- (2) bertilonagem
- (3) dactilograma
- (4) individual dactiloscópica

(Colocar dentro do parêntesis os números correspondentes aos termos inferiores).

\$. Depois de que operação técnica se pode fotografar a impressão latente?

\$. Em que se baseia a classificação de Galton & Féré?

\$. Enumerar os aparelhos indispensáveis à tomada de impressões digitais, no Sistema Vucetich.

\$. Qual o número mínimo de pontos característicos necessários ao estabelecimento da identidade, de acordo com o critério da maioria dos autores?

\$. Como se chama o desenho formado pelo encontro das “linhas diretrizes”?

\$. Enumerar os princípios fundamentais da Dactiloscopia:

\$. Em que se baseia a classificação de Forgeot?

\$. E' possível tomar-se uma impressão digital nítida de um recém-nascido:

(Responder Sim ou Não)

- 1 — não tem núcleos
- 2 — desde a vida intra-uterina não existem os desenhos papilares
- 3 — não é possível obter nitidez
- 4 — só é possível quando se trata de pessoa do sexo masculino
- 5 — apresentam linhas brancas

\$. Os tipos fundamentais do Sistema Vucetich são:

\$. Como se denomina o estudo das impressões papilares das extremidades digitais?

\$. Como se subdividem as presilhas no Sistema Vucetich:

Presilhas {

\$. Citar quatro tipos de anomalias do Sistema Vucetich:

\$. Depois de que operação técnica se pode fotografar a impressão latente?

\$. Contar as linhas da seguinte presilha:



§. Contar as linhas do seguinte desenho:



§. Contar as linhas do seguinte desenho:



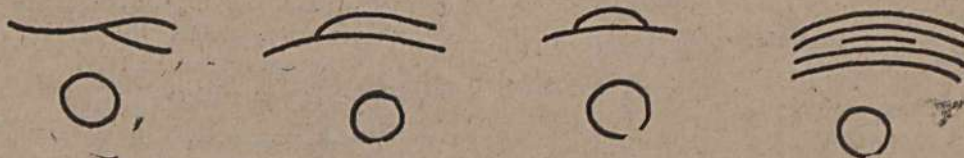
§. Contar as linhas seguintes desenho de impressão digital:



§. Contar as linhas do seguinte desenho:



§. Colocar nos círculos em claro os números dos termos que correspondem aos desenhos:



- (1) linha cortada
- (2) encêrro
- (3) bifurcação
- (4) forquilha

§. Grifar o termo que corresponde ao desenho:



- linha cortada
- bifurcação
- encêrro
- forquilha
- ilhota

§. Riscar o termo que, no papilograma, corresponde ao desenho ao lado:



- linha cortada
- bifurcação
- forquilha
- encêrro

§. Riscar o termo que, no papilograma, corresponde ao desenho ao lado:



- ilhota
- linha cortada
- bifurcação
- forquilha
- encêrro

PROVA DE SELEÇÃO

PRÁTICO-ORAL, constante de prova de Dactiloscopia, sobre assuntos do programa e compreendendo duas partes:

- I — a) tomada de impressões, classificação;
b) pesquisa e arquivamento.
- II — feitura de um relatório sobre o assunto da parte I, e imediatamente após a sua terminação.

7. LEGISLAÇÃO REFERENTE À CARREIRA

Atualmente, regulando a carreira de Datiloscopista-auxiliar, no Serviço Público Federal, há a seguinte legislação:

DECRETO-LEI n.º 7.189, de 22-12-1944.

Altera, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a carreira de Datiloscopista do Q.P. e transforma a carreira de Datiloscopista do Q.S. em Datiloscopista-auxiliar.

D.O. de 26-12-1944 — pág. 435.

DECRETO-LEI n.º 8.261, de 30-11-1945.

Altera as carreiras de Escrivão, Datiloscopista-auxiliar, Detetive e Datiloscopista.

D.O. de 4-12-1945 — pág. 18.199.

D.O. de 1-2-1946 — pág. 1.585.

DECRETO-LEI n.º 9.654, de 26-8-1946.

D.O. de 4-6-1946 — pág. 12.407.

D.O. de 30-9-1946 — pág. 13.567.

DECRETO-LEI n.º 6.479, de 9-5-1944.

Cria carreiras no Quadro Único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e dá outras providências.

D.O. de 11-5-1944 — pág. 8.329.

D.O. de 7-6-1944 — pág. 10.169.

Alterações:

D.L. 7.128, de 7-12-1944.

D.L. 7.977, de 20-9-1945.

8. BIBLIOGRAFIA

Para orientação dos que desejam adquirir ou aperfeiçoar seus conhecimentos sobre Datiloscopia, apresentamos a seguinte bibliografia, que, em sua quase totalidade, poderá ser encontrada nas bibliotecas do D.A.S.P. (Edifício do Ministério da Fazenda — 6.º andar, ala B) e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — 3.º andar.

BIBLIOTECA DO D.A.S.P.

DATILOSCOPIA

BIBLIOGRAFIA

Arco publishing company

Fingerprint technician; previous examination. New York, Arco publishing company. 351.212 A675

KEHDY, Carlos

— Elementos de datiloscopia, para os institutos de criminologia e escolas de polícia. São Paulo, edições e publicações Brasil 1941. 364.334 K26

MENDONÇA, Cláudio de

— O arquivamento das individuais datiloscópicas. Rio de Janeiro, Gráfica brasileira, 1943 365.642. M 639.

SILVA, Osmar R. da

— Curso de polícia. 2 ed. Porto Alegre, edição da Livraria do Globo, 1944. 364.528 S586.

TERRA, Sylvio

— Polícia, lei e cultura. Rio de Janeiro, Gráfica Guarani, 1939 364.528 T323.

VIGNERON, Suzanne

— L'identité des personnes, sa protection légale... Paris, Recueil Sirey, 1937. 342.115 B.M.F.

DATILOSCOPIA — PERIÓDICOS

BIBLIOGRAFIA

In Arquivos de medicina legal e identificação — ano 4, n.º 9 — julho de 1934. p. 118.

COSTA, Antenor — Identificação dos cadáveres — p. 148.

BELLETTI, Felisbello — Identificando a impressão palmar — p. 287.

CASTELLANOS, Israel — La identificación dactiloscópica de los cadáveres, ano 5, n.º 12 — junho de 1935, p. XLIX.

RIBEIRO, Leonídio — Prioridade das pesquisas sobre as impressões digitais dos leprosos, p. 141.

DAUNT, Ricardo — Método de confronto de impressões digitais, p. 207.

CASTELLANOS, Israel — Estudio biológico de las impresiones digitales, ano 6, n.º 13 — junho de 1936, p. 128.

SORRENTINO, Ugo — Metodo per la identificazione dattiloscópica del campo internazionale, p. 189.

ALMANDOS, Luiz Reyna — La identificación dactiloscópica y las ciencias jurídico-sociales, p. 353.

LOCARD, E — A identificação civil, p. 373.

VIEIRA, João Borges — Eczemas profissionais e datiloscopia, ano 8, n.º 15 — janeiro de 1938, p. CII.

LOCARD, E — Impressões digitais e lepra, p. 1.

SANNIÉ, Charles — Identificación civil, ano 8, n.º 16 — julho de 1938, p. 534.

RIBEIRO, Leonídio — Identificação civil e profilaxia criminal.

In Arquivos da polícia civil de São Paulo — v. 2, 1941 — p. 207.

BALDIJÃO, Oscar — Os estigmas profissionais e a datiloscopia, p. 239.

CAMPOS, Hercules Vieira de — Caracterização das manchas de sangue por meio de microreações cristalinas e da quimio-luminescência, p. 173.

CINTRA, Roberto de Molina — A grafística e os novos rumos da medicina legal, v. 3, 1942 — p. 303.

ROMANO, V. T. — Arquivamento vertical de fichas datiloscópicas em mesas datiloscópicas Daunt, p. 229.

THUT, Roberto — Laboratórios datiloscópicos, v. 5, 1943 — p. 55.

DAUNT, Ricardo Gumbleton — Faults e a datiloscopia, p. 91.

DEL PICCHIA FILHO, José — Mais alguns dados para um ensaio de metodização documentoscópica, p. 139.

THUT, Roberto — Idoneidade e identidade, v. 6, 1943 — p. 69.

CARVALHO, H. Veiga de — Da importância da identificação datiloscópica dos cadáveres, p. 225.

THUT, Roberto — Arquivos datiloscópicos, v. 7, 1944 — p. 39.

DEL PICCHIA FILHO, José — Quesitos em documentoscopia, v. 8, 1944 — p. 289.

DAUNT, Ricardo Gumbleton — Breves aspectos da datiloscopia a serviço das classes armadas, v. 9, 1945 — p. 213.

ARAÚJO, Álvaro Placeres de — Sistema datiloscópico "Vucetich", p. 173.

BALDIJÃO, Oscar — Nova técnica para tomada das impressões digitais dos cadáveres, p. 53.

THUT, Roberto — Das razões pelas quais uma impressão digital isolada, mesmo incompleta, é suficiente para estabelecer a identidade, v. 10, 1945 — p. 223.

THUT, Roberto — Ainda a propósito dos arquivos datiloscópicos, v. 13, 1947 — p. 223.

DEL PICCHIA FILHO, José — Grafoscopia preventiva e repressiva, p. 245.

THUT, Roberto — Um caso de crime continuado esclarecido pela datiloscopia, v. 15, 1948 — p. 293.

FIGUEIREDO, URIAS GONÇALVES DOS SANTOS — Normas para o desdobramento dos maços de individuais datiloscópicas na mesa-arquivo Daunt.

BIBLIOTECA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Bibliografia — Datiloscopia, Identificação profissional e Identificação em geral

F331.123, B82s — Brasil. Leis, decretos, etc.

Serviço de identificação profissional; dec. 22.489, de 22 de fev. de 1933. Rio de Janeiro, 1934.

573.6, C97 — CUMMINS, Harold

Finger prints, pals and soles; and introduction to dermatoglyphics. Philadelphia [c1943].

343.97733, K26 — KEHDY, Carlos

Elementos de datiloscopia, para os institutos de criminologia e escolas de polícia. São Paulo, 1941.

343.977, L81 — LOCARD, Edmond

L'identification des récidivists. Paris, 1909.

343.97733, P64 — PINA, Luiz de

Dactiloscopia (Identificação — Polícia científica). Lisboa, 1938.

347.94, R69 — RODRIGUEZ, Sislán

La identificación humana, história, sistemas y legislación. La Plata, 1944.

343.97733, V79 — VIOTTI, Manuel N.

Dactyloscopia e filiação morfológica (o systema Vucetich). São Paulo, 1909.

343.97733, V79d — Dactyloscopia e policiologia. 4.^a ed. São Paulo, 1935.

Sobre o assunto, os interessados poderão, ainda, consultar os seguintes trabalhos:

Prof. CLÁUDIO DE MENDONÇA — "Curso de Datiloscopia" — Trabalho mimeografado pelos C.A. do D.A.S.P. — 1943.

Prof. JOSÉ SARAIVA e CLÁUDIO DE MENDONÇA — "Curso de Datiloscopia" — Trabalho mimeografado e editado pelos C.A. do D.A.S.P. — 1948.

Artigos e trabalhos de Carlos Cunha sobre Identificação e Datiloscopia publicados na "Revista de Identificação e Ciências Conexas", de Belo Horizonte — Minas Gerais:

1. Identificação (Processos obsoletos). Noções.
2. Antropometria (Noções).
3. O Emprego das Impressões Digitais no período pré-histórico.
4. Datiloscopia Empírica.
5. Classificação Purkinje (Crítica e comentário).
6. Investigações Científicas das Papilas Dérmicas.
7. Estudos de Datiloscopia (Noções preliminares).
8. Sistema Vucetich (monografia).
9. Identificação dos Cadáveres (Noções).
10. Henry System (Noções).
11. O Ridge Counting.
12. O Ridge Tracing (Publicado em "Polícia Foco" — Rio).
13. Locais de Crime (Noções).
14. Raças Humanas.

PODER LEGISLATIVO

CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 21-12-51)

PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1526-51 — Dispõe sobre a contagem de tempo para a concessão de benefícios nas Instituições de Previdência Social e dá outras providências (P. Garcia) — D.C. 14-12-51, p. 12974.

C.D. 1527-51 — Dispõe sobre convocação dos juizes para funcionarem no T. de Justiça do Distrito Federal e sobre interstício para promoção (A. Castelo) — D.C. 14-12-51, p. 12975.

C.D. 1529-51 — Altera o § 1.º do art. 1.º do Dec. n.º 12.299 de 22-4-43, que regulamenta a lei de organização da família (P. Couto). — D.C. 14-12-51, p. 12976.

C.D. 1530-51 — Altera os arts. 29 e 37 letra A, do Dec.-lei n.º 3.200 de 19-4-41, que dispõe sobre a organização e proteção da família (P. Couto) — D.C. 14-12-51, p. 12976.

C.D. 1535-51 — Autoriza a designação de Assistentes Jurídicos do M.J.N.I. para servirem junto ao Ministério Público Federal e dá outras providências — D.C. 14-12-51.

PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 17-50 (S.F. 342-50) — Dispõe sobre o casamento dos funcionários da carreira de Diplomata. Plenário: Aprovada a redação final — D.C. 16-12-51, p. 13184.

C.D. 201-50 — Institui normas financeiras para a União, os Estados e os Municípios — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 16-12-51, p. 13156.

C.D. 871-50; 253-51 — Restabelece a denominação de Professor do Museu Nacional, na carreira de Naturalista do Q.P. do M.E.S. — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 14-12-51, p. 12986.

C.D. 693-51 — Declara extinta a mobilização da indústria nacional — Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.E. e C.F. — D.C. 14-12-51, p. 12972.

C.D. 715-51 — Altera disposições do Dec.-Lei n.º 2.666 de 3-10-40 e do Dec.-lei n.º 9058 de 13-3-46, que dizem respeito à composição e funcionamento do C.N. de Minas e Metalurgia (P.E.). Plenário: Aprovada a redação final. — D.C. 16-12-51, p. 13177.

C.D. 738-51 — Autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural (P.E.) — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 14-12-51, p. 12986.

C.D. 803-51 — Estende aos servidores das E.F. da União, sob regime de autarquia, os direitos e vantagens previstos na Lei n.º 1163 de 22-7-50, que dispõe sobre a E.F. Central do Brasil — Plenário: Redação final — D.C. 16-12-51, p. 13180.

C.D. 859-51 — Reorganiza o Quadro da Secretaria do Supremo Tribunal Federal (P.J.) — Plenário: Aprovada a redação final. — D.C. 16-12-51, p. 13182.

C.D. 865-51 — Cria Seções de Organização na Diretoria Geral da Fazenda Nacional do M. da Fazenda e nos Departamentos de Administração dos demais Ministérios Civis e dá outras providências (P.E.) — Plenário: Aprovada a redação final. — D.C. 16-12-51, p. 13185.

C.D. 871-51 — Assegura o financiamento a longo prazo dos serviços públicos municipais e estabelece outras providências. Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 15-12-51; p. 13084.

C.D. 959-50 — Reorganiza o C. N. do Serviço Social, do M.E.S. e dá outras providências — Plenário: Parecer verbal da C.D. — D.C. 16-12-51, p. 13157.

C.D. 1024-51 — Cria o I.N. do Café e dá outras providências (P.E.) — Plenário: Votação em segunda discussão. — D.C. 13-12-51, p. 12896.

C.D. 1075-51 — Estende aos Médicos e Sanitaristas do M.E.S., as vantagens e direitos concedidos pela Lei n.º 488 de 15-11-48, que dispõe sobre pagamento de vencimento, remuneração ou salário ao pessoal civil e militar da União (P.E.) — Plenário: Redação final. — D.C. 16-12-51, p. 13156.

C.D. 1201-51 — Dispõe sobre o C.N. de Educação. Plenário: Primeira discussão do projeto — D.C. 14-12-51, p. 12991.

C.D. 1326-50 — Federaliza a Faculdade de Direito de Niterói — Plenário: Emendas ao projeto, com parecer favorável do Sr. Leite Neto — D.C. 16-12-51, p. 13129.

C.D. 1348-51 — Dispõe sobre a constituição do Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências (P. E.) — Plenário: Aprovada a redação final — D.C. 16-12-51, p. 13179.

C.D. 1536-51 — Dispõe sobre a aquisição do excesso da produção dos gêneros alimentícios e dá outras providências (P.E.) — Plenário: Parecer com emenda da C.C.J.; parecer contrário da C.I.C. e parecer da C.F. que opina pelo seu arquivamento — D.C. 15-12-51, p. 13046.

PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FE- DERAL (PLENÁRIO)

S.F. 28-49 — Dispõe sobre o Tribunal Marítimo Administrativo — Plenário: E' aprovado o projeto votação em segunda discussão. D.C. 16-12-51, p. 13216.

C.D. 349-50 (S.F. 34-51) — Declara em disponibilidade remunerada professores do antigo Colégio Universitário — Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.E.C. e C.F. — D.C. 15-12-51, p. 13098.

C.D. 569-49 (S.F. 265-51) — Denuncia o acôrdo aprovado pelo Dec.-lei, n.º 9.509 de 24-7-46, restabelece a D. R. do Trabalho de São Paulo e dá outras providências — Plenário: Em discussão única. Parecer da C. C. J. — D. C. 16-12-51, p. 13.229.

C.D. 1008-47 (S.F. 364-49) — Dispõe sobre os depósitos de repartições públicas e autárquicas — Plenário:

Pareceres das C.C.J.; C.T.P.S. e C.F. — D.C. — 16-12-51, p. 13207.

C.D. 1250-50 (S.F. 291-50) — Estende aos químicos para efeito de ingresso na carreira especializada de químico-agrícola, as vantagens outorgadas pela Lei n.º 657-49 (P.E.) — Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 15-12-51, p. 13100.

C.D. 1299-48 — (S.F. 55-49) — Altera, sem aumento de despesa as carreiras de Marinheiro e Patrão do Q.S. do M. da Fazenda e dá outras providências — Plenário: Emenda do Senado ao projeto, com pareceres das C.S.P. e C.F. — D.C. 14-12-51, p. 12940.

PROJETOS APROVADOS PELO CONGRESSO NACIONAL QUE AGUARDAM SANÇÃO

C.D. 160-51 (S.F. 236-51) — Retifica a Lei n.º 1249 de 12-12-50, que orça a Receita e fixa a Despesa da União, para o exercício financeiro de 1951. — D.C. 14-12-51, p. 13013.

C.D. 1014-49 (S.F. 11-51) — Regulariza a situação dos Encarregados e Escrivães de Postos Fiscais extintos do T. do Acre, para efeito de gozarem dos benefícios legais, inclusive da contagem de tempo de serviço e dá outras providências — D.C. 16-12-51, p. 13177.

PROJETOS SANCIONADOS

C.D. 121-50 (S.F. 300-51) — Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Lei n.º 1493 de 13-12-51. — D.O. 14-12-51.

C.D. 385-51 (S.F. 111-51) Modifica a Lei n.º 1102 de 18-5-50 (Plano Salte) e dá outras providências (P.E.) Lei n.º 1504 de 15-12-51 — D.O. 18-12-51.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.F.). Lei n.º 1487 de 6-12-51 — D.O. 14-12-51.

C.D. 477-51 (S.F. 142-51) — Dá nova redação ao § único do art. 15 do Dec.-lei n.º 4014 de 13-1-42, que regulamenta o exercício das funções dos despachantes aduaneiros e seus ajudantes. Lei n.º 1496 de 13-12-51, D.O. 19-12-51.

C.D. 994-50 (S.F. 174-51). P.E.). Altera a carreira de Alfaiate do Q.P. do M. da Guerra. Lei n.º 1497 de 14-12-51 — D.O. 19-12-51.

C.D. 853-51 (S.F. 161-51) — Modifica o art. 8.º da Lei n.º 607 de 6-1-49, que altera a carreira de Diplomata do Q.P. do M.R.E. e dá outras providências. Lei 1502 de 15-12-51 — D.O. 19-12-51.

C.D. 1118-50 (S.F. 36-51) Cria nove lugares de desembargadores no Tribunal de Justiça do Distrito Federal (C. I. Lei n.º 1505 de 19-12-51) — D. O. 19-12-51.

C.D. 1057-51 (S.F. 286-51). P.E. — Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional. — D.C. Lei n.º 1506 de 19-12-51 — D.O. 20-12-51.

S.F. 43-50 (C.D. 1015-51) — Fixa normas para o aproveitamento dos diplomados pelo I. de Óleos do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas do M. da Agricultura e dá outras providências. — Lei n.º 1509 de 19-12-51 — D.O. 20-12-51, p. 18526.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e Agradecemos:

Revista Brasileira de Odontologia — Ano IX — N.º 53 — setembro-outubro de 1951 — Rio.

Red Tape — Vol. 41 — N.º 481 — december, 1951 — London.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXVIII — N.º 181 — dezembro de 1951 — Rio.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — N.º 25 — diciembre — 1951 — Buenos Aires.

Revista do Hospital das Clínicas — da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo — outubro de 1951 — Volume VI — Número 4 — São Paulo.

Report of the Chancellor — New York University Bulletin — Vol. LI — october 1, 1951 — Number 44 — New York.

The Journal of the American Dental Association — December — 1951 — Volume 43 — Number 6 — Chicago.

Revista Paulista de Contabilidade — Ano XXX — N.º 329 — novembro de 1951 — São Paulo.

Boletim de Informações Argentinas — Ano V — N.º 12 — Buenos Aires — dezembro de 1951 — Buenos Aires.

Relatório — apresentado à Câmara Municipal pelo Prefeito, Prof. Eliseu Paglioli — em 5 de abril de 1951 — Volumes I e II Município de Porto Alegre.

Legislação do Trabalho — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Ano XV — Vol. XV — N.º 176 — dezembro de 1951 — São Paulo.

Revista de Imigração e Colonização — Ano XI — N.º 2 — Segundo Semestre de 1950 — Conselho de Imigração e Colonização — Rio.

Boletim Técnico do Instituto Agrônomo do Norte — Notas sobre a Flora Neotrópica — II — III — IV — Ns. 18, 19 e 20 — dezembro de 1949 — maio de 1950 — setembro de 1950 — Belém.

Solo e Água no Polígono das Secas — por J. G. Duque — Publicação n.º 149 — Série I-A — 1951 — Ceará.

State Service — The Journal of the institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXIII — N.º 1 — january 1952 — London.

A Polónia de hoje — Ano VI — N.º 1 — janeiro de 1952 — Rio.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Ano XXII — N.º 22 — dezembro de 1951 — Rio.

Boletim Alemão — N.º 7 — Ano I — novembro de 1951 — Bonn — Alemanha.

Boletim — Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização — Ano IV — Ns. 1, 2 e 3 — janeiro, fevereiro e março de 1951. — Rio.

Notícias de Portugal — Ano V — Ns. 245, 246 e 248 — janeiro e fevereiro de 1952 — Lisboa.

Boletim Mensal da Prefeitura Municipal de Barreiras — Ano II — N.º 29 — novembro de 1951 — Barreiras.

Leis, Decretos e Atos — abril a junho de 1951 — Prefeito Dr. Elyseu Paglioli — Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

O I.G.G. — Ano V — Ns. 1 e 2 — Volume VI — janeiro a junho de 1948 — São Paulo.

Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas — Volume XXIII — julho a setembro de 1951 — Ano XIII — Pernambuco.

IDORT — Revista de Organização Científica — Instituto de Organização Racional do Trabalho — N.º 240 — Ano XX — dezembro de 1951 — São Paulo.

Revista Municipal de Engenharia — Secretaria Geral de Viação e Obras — Volume XVIII — N.º 4 — outubro — dezembro 1951 — Rio.

Aviação — Vol. XIV — Ns. 142, 166 e 167 — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — Rio.

Revista Brasileira de Medicina — Vol. VIII — N.º 11 — novembro, 1951 — Rio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
Vol. II — abril-maio, junho.
Vol. III — julho-agosto, setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro.
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro.

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro (esg.).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto-setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro, fevereiro.



Ato de inauguração, no mês de janeiro último, dos novos melhoramentos introduzidos na Turma de Assistência Médica do D.A.S.P., vendo-se ao centro o Dr. Arizio de Viana, Diretor-Geral