REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO XV
Volume II — N.º 3
de Junho 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 Warhlich

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PUBLICO

(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XV — JUNHO DE 1952 — VOL. II - N.º 3

SUMÁRIO

EDITORIAL — Pág.

Regimes Fronteiriços de Pessoal 3

COLABORAÇÃO

Planejamento de Zonas Metropolitanas — Lucas Lopes 5

Pontos de Referência para a Medição da Eficiência das Despesas Governamentais — Alice John Vandermeulen (Trad. de Maria Cecília Freitas) 10

Sociedades de Economia Mista — Celso de Magalhães 16

Estatuto dos Funcionários Públicos da Argentina — Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho 20

As Administrações Fiscais e a Arrecadação de Impostos no Presente e no Passado — M. C. Rosier (Trad. de Lygia Azevedo) 25

Da Aposentadoria — Paulo Poppe de Figueiredo 31

Análise do Trabalho — Robert C. Muellen 37

Problemas de Assistência aos Filhos dos Funcionários Públicos Federais — Sebastião L. Priolli e Álvaro J. Lopes Norat 43

Atividades dos Órgãos de Documentação Administrativa — Espírito Santo Mesquita 51

Alguns Pontos de Vista Errados a respeito da Administração Pública — Felix A. Nigro 55

Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo — Arizio de Viana e Araújo Cavalcanti 59

ADMINISTRAÇÃO GERAL

DOCUMENTAÇÃO

Notas Bibliográficas — Augusto de Rezende Rocha 73

PESSOAL

A Promoção por Merecimento — Alberto de Abreu Chagas 77

Do Pessoal Técnico para as Obras de Proteção à Maternidade e à Infância — Randoval Montenegro 80

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal — Estágio Probatório — Aluísio Moreira 85

Curso de Português — João Luiz Ney 89

SELEÇÃO

Prova para Examinador de Marcas — C. 243 93

Concurso para Estágio nos Estados Unidos 98

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Govêrno — Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de E.S. Mesquita) 100

O Brasil na Comissão de Tutela — Waldemar Pedrosa 107

Fronteiras da Administração Pública — I Parte do Cap. VI — A Sociedade Americana e a Administração Pública — John M. Gaus (Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes) 124

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

O Tribunal de Contas na Constituição e na Legislação Ordinária — Jurandyr Coelho 129

Direito do Trânsito — Paulo Meira Camacho Crespo 131

O Divórcio, Problema de Direito Civil — Oliveira e Silva 138

NOTAS

O Dia Pan-Americano — Sua Significação 141

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

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 ùnicamente 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.

EDITORIAL

Regimes Fronteiriços de Pessoal

EXISTEM, dentro do serviço público, alguns setores em que a administração de pessoal impõe iniciativas e, mesmo, descortino à autoridade administrativa, sob pena de se operar traumatismo no funcionamento dos órgãos compreendidos nessa área especial. Em tal caso, a legislação de pessoal aplicável ao funcionário e ao extranumerário e o próprio regime de vinculação do servidor ao Estado através de normas específicas de Direito Público parecem insuficientes para atender às necessidades dos serviços e à natureza de determinados encargos.

Reconhecendo o fenômeno, a administração federal ficou na contingência de instituir regimes subsidiários de pessoal, na linha média de distinção entre as relações jurídicas de direito público e as de direito privado. Constitui exemplo ilustrativo dessa derivação inevitável do regime jurídico do servidor público, a situação do pessoal de obras, do pessoal vinculado aos acordos celebrados entre o Ministério da Agricultura e os Estados, de certos grupos de servidores pertencentes a órgãos de economia própria, do pessoal em regime não definido, em determinados setores de trabalho dos Ministérios militares.

É atentando, mais uma vez, em tais particularidades da administração de pessoal, no serviço público federal, é que o govêrno atual baixou o Decreto n.º 30.991, de 16 de junho corrente, traçando normas para o regime de pessoal do Conselho Nacional de Petróleo. É claro que, de modo geral, o C.N.P., como órgão diretamente subordinado à Presidência da República, está ligado ao sistema vigente de pessoal, esquematizado no binômio funcionário-extranumerário.

Há, entretanto, um setor de trabalho onde a rigidez das duas categorias tradicionais de servidores públicos não se apresenta compatível com as peculiaridades de diversos encargos e do local em que são executados. Assim, além do pessoal requisitado pelo Conselho dos de-

mais órgãos da administração para a atribuição de tarefas análogas às das repartições de origem e do pessoal extranumerário pertencente àquele órgão, o decreto previu regime especial, paralelo ao de emprêsa privada, para o pessoal destinado exclusivamente à execução dos trabalhos de pesquisa, exploração, transporte e industrialização do petróleo, bem como à realização de outros empreendimentos e encargos de natureza industrial, relacionados com o abastecimento nacional do petróleo. Pelo art. 3.º, parágrafo único, do mesmo Decreto n.º 30.991, o pessoal assim admitido não poderá ter exercício nos órgãos centrais do Conselho, ficando adstrita a atividade respectiva à zona de exploração e de serviços correlatos da indústria petrolífera.

Noutros têrmos, a instituição do regime especial teve em vista proporcionar aos trabalhos de pesquisa do petróleo, condições análogas às das emprêsas privadas de caráter industrial, quando os serviços a executar não se podem comportar nas atribuições normais do funcionário e do pessoal extranumerário, nas suas diversas modalidades.

Planejamento de Zonas Metropolitanas

LUCAS LOPES

PRELIMINARES

> "The highest grade of city which serves as an outstanding centre of human affairs is termed the *economic metropolis;* the area which is dependent on it, its *metropolitan area;* aud the type of organization which sustains it, *metropolitan economy.*"
>
> (R. E. DICKINSON — *City, Region and Regionalism*)

EM um dos capítulos da II Parte dêste trabalho, intitulado *"Planejamento urbano e de áreas metropolitanas"*, analisamos as tendências modernas do urbanismo e os argumentos que conduziram ao planejamento das regiões metropolitanas, das áreas de influência das grandes cidades.

O fenômeno mundial da urbanização, do crescimento de grandes centros de concentração humana, é acompanhado pelo processo de integração das cidades com suas regiões vizinhas.

Cada cidade entra em contato social e econômico com uma determinada região, criando intercâmbio de idéias, de riquezas e relações entre a população urbana e os habitantes dos campos e dos núcleos menores de povoamento.

A cidade é o centro cultural, o foco administrativo, o ponto de intercâmbio econômico, o pólo de atração para tôda a população da região que lhe é tributária.

Através de processos políticos os centros urbanos são elevados à categoria de sedes municipais, de centros administrativos de uma unidade regional.

Todavia, a evolução social e econômica de uma grande região destaca normalmente algumas cidades cuja influência transcende aos limites arbitrários de seu município para exercer-se sôbre outras cidades e municípios vizinhos. Algumas vêzes êsses centros urbanos são erigidos à categoria de capitais políticas de grandes unidades regionais — Estados ou Países. Em outros casos, todavia, dentro do quadro dessas unidades políticas, destacam-se cidades com o verdadeiro característico de capitais regionais de centros sociais e econômicos, de projeção ampla sôbre todo um setor territorial.

Os sociólogos, geógrafos e urbanistas modernos reconhecendo êsse fenômeno de morfologia social desenvolveram os conceitos de "capitais regionais", de "chef-lieus", de "centros e zonas metropolitanas".

Tais núcleos urbanos se transformam em centros metropolitanos pelo mecanismo de concentração das atividades econômicas de tôda a região, de tôda zona metropolitana que recebe seus influxos. Em função dêsse mecanismo se tornam também centros de contatos sociais, de projeção cultural e de influência política.

No quadro de uma tão ampla unidade geográfica como a bacia do São Francisco, seria natural que se formassem numerosas cidades, cêrca de duzentos núcleos urbanos, com regalias de sedes municipais.

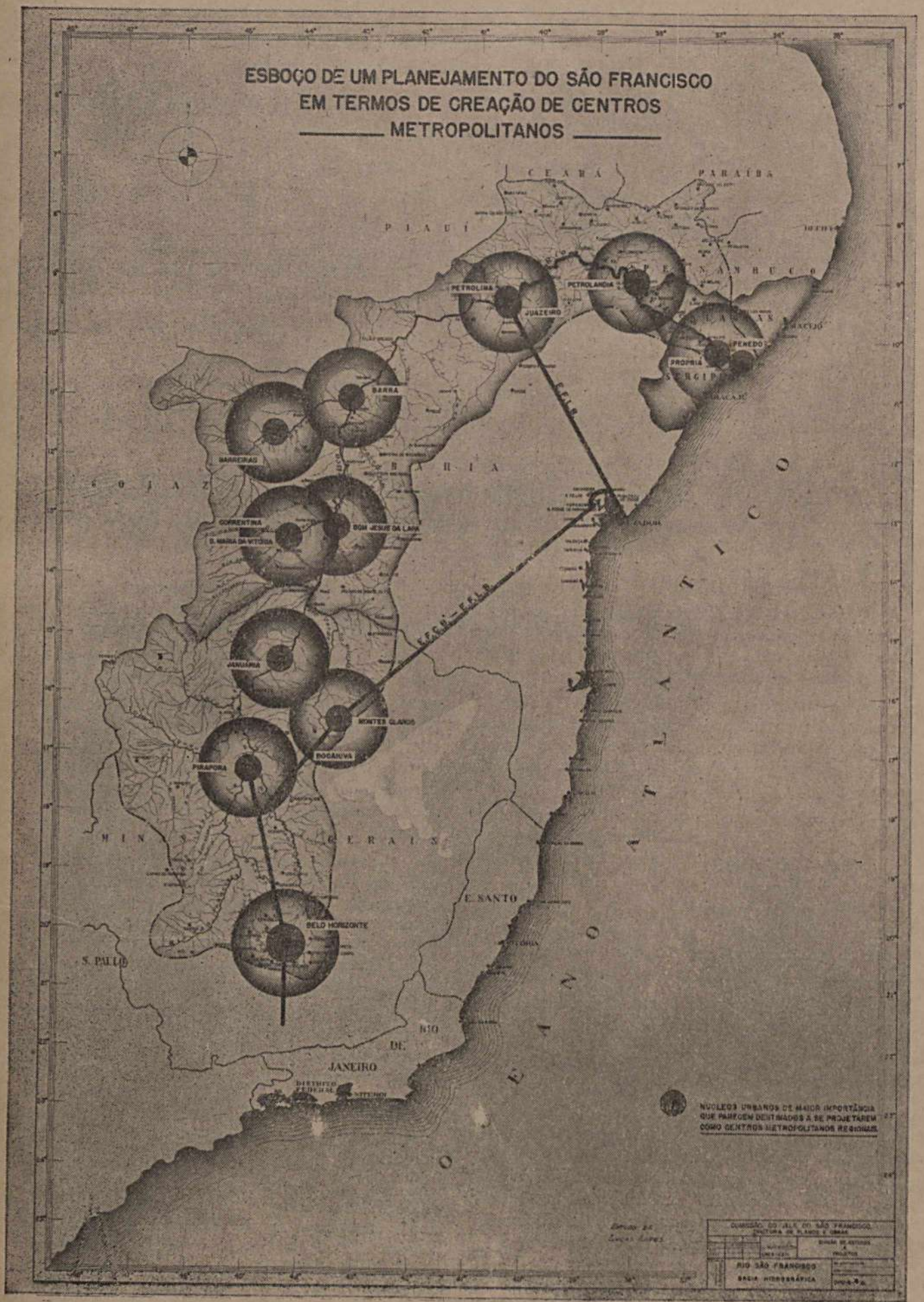
Poucas, entretanto, dessas cidades puderam ver crescer sua influência sôbre áreas maiores do que os limites de seu território municipal.

Um dos objetivos mais interessantes de um planejamento geral do desenvolvimento do Vale será o de se destacarem as cidades que, por sua posição e por seu desenvolvimento anterior, parecem destinadas a exercer a função de capitais regionais, de centros metropolitanos, oferecendo a elas elementos de estímulo que lhes permitam alargar e intensificar sua influência social e econômica.

Tentando imaginar como se apresentará a bacia do São Francisco depois de um grande surto de progresso, não podemos fugir à certeza de que algumas cidades terão crescido e progredido a ponto de se tornarem centros metropolitanos de ampla atuação em setores regionais do Vale.

Será um método de fomento ao progresso de todo o Vale oferecer a essas cidades predestinadas um apoio inicial e especial, que lhes permita acelerar o ritmo de seu desenvolvimento. Essas cidades-metrópoles devem ser assistidas de forma especial, devem ser auxiliadas na construção de melhoramentos urbanos, na instalação de centros culturais e organizações comerciais de larga projeção.

Em vez de diluir os recursos disponíveis num esfôrço de oferecer melhoramentos idênticos a tôdas as cidades do Vale, deve-se, primeiro, concentrar tais recursos no aceleramento do progresso dos centros metropolitanos que nêle se esboçam. Dando a êsses centros elementos de progresso local, deve-se, ainda, concentrar nêles os instru-


ESBOÇO DE UM PLANEJAMENTO DO SÃO FRANCISCO
EM TERMOS DE CREAÇÃO DE CENTROS
METROPOLITANOS
CEARÁ
PARAÍBA
PIAUÍ
PETROLINA
PETROLANDIA
JUAZEIRO
PENEDO
PROPRIÁ
BARRA
BARREIRAS
BAHIA
CORRENTINA
BOM JESUS DA LAPA
JANUARIA
MONTES CLAROS
ROCAS NOVAS
PIRAPORA
MINAS GERAIS
BELO HORIZONTE
S. PAULO
RIO DE JANEIRO
OCEANO ATLANTICO
NUCLEOS URBANOS DE MAIOR IMPORTÂNCIA
QUE PARECEM DESTINADOS A SE PROJETAREM
COMO CENTROS METROPOLITANOS REGIONAIS.
RIO SÃO FRANCISCO
BACIA HIDROGRÁFICA

mentos de fomento regional e as atividades que se projetam nos centros vizinhos e nas áreas rurais de todo o setor de suas zonas metropolitanas.

Com essas idéias em mente, tentamos indicar as cidades do Vale que nos parecem destinadas à função de verdadeiros centros metropolitanos — que já a exercem ou que possuem os elementos essenciais para exercê-la no futuro. São as que figuram no cartograma anexo. Vamos enumerá-las, destacando os motivos predominantes de sua projeção singular.

Belo Horizonte — capital de Minas Gerais, já é um centro metropolitano de ampla projeção, quer sôbre o vale quer sôbre outras áreas do Estado.

Pirapora — ponto terminal da navegação fluvial do médio São Francisco, e, no momento, ponta de linha da Estrada de Ferro Central do Brasil, é um centro de comércio importante, destinado a se transformar em foco de ligação do médio São Francisco com o Triângulo Mineiro e o Sul do Estado de Goiás. É um local propício à instalação de indústrias, que deverá assistir a um rápido progresso com a mobilização do potencial elétrico do Cachoeirão de Jequitaí.

Montes Claros e Bocaiúva — cidades próximas que já adquiriram projeção ponderável nas regiões vizinhas. Ambas atuam sôbre o vale e sôbre uma vasta área do Norte de Minas, exercendo já a função de centros metropolitanos regionais. Tôdas as duas estão destinadas a um progresso rápido quando abastecidas de energia do Jequitaí e quando ligadas por rodovias aos núcleos vizinhos.

Januária — centro urbano que se vem destacando nas margens do São Francisco, não só por estar numa área de terras férteis como porque tem criado um razoável intercâmbio econômico com as populações dos vales do Urucuia e do Carinhanha e ainda com a região goiana de Formosa. Seu progresso depende em grande parte da energia que será captada na queda dos Pandeiros, conforme projeto em curso de execução.

Bom Jesus da Lapa — no trecho médio baiano do São Francisco destaca-se esta cidade por seu caráter de centro de peregrinações religiosas. Sua posição em relação ao vale do rio Correntes e às terras férteis da margem esquerda do São Francisco parece obstinada a transformá-la em entreposto comercial e cultural e em centro de intercâmbio com o litoral. Todavia a influência social que esta cidade exerce no Vale, atraindo, à sombra do Santuário de São Bom Jesus, multidões de crentes e peregrinos é suficiente para sugerir um programa de melhoramentos urbanos e de instalações culturais e sociais, capazes de exercerem suas influências benéficas sôbre as massas humanas que anualmente ali se reúnem. Mais do que um centro metropolitano, Bom Jesus da Lapa deve ser considerado como verdadeira capital religiosa do médio São Francisco e como tal tratada.

Correntina e Santa Maria da Vitória — duas cidades próximas, localizadas no vale do rio Correntes, numa área de terras de grande fertilidade que começam a atrair ponderável população. Estas duas cidades, ou uma delas, em breve terão adquirido o caráter de centros metropolitanos de uma próspera região agrícola e se articularão com Bom Jesus da Lapa, por uma rêde rodoviária, a ponto de se beneficiarem do tráfego fluvial em escala maior do que atualmente.

Barreiras — cidade sertaneja de grandes possibilidades econômicas, comanda o intercâmbio de mercadorias de ampla zona que se alarga para o vale do Tocantins e do Parnaíba. Está numa região de terras férteis, numa faixa de transição entre os chapadões dos gerais e as baixadas alagadiças do rio Grande. Seu progresso dependerá de um refôrço de suas disponibilidades de energia elétrica e da construção de uma rêde de estradas de rodagem de penetração articuladas ao eixo navegável do São Francisco.

Barra — cidade tradicional localizada na foz do rio Grande, é centro cultural de projeção em todo o vale médio, sede de bispado e de numerosos serviços sociais. Se bem que não possua uma zona de influência de terras agrícolas favoráveis está destinada a se manter como um centro comercial de importância, completando a projeção regional de Barreiras.

Juàzeiro — Petrolina — cidades gêmeas que já se constituíram em núcleos de influências regionais marcantes, ocupam o ponto terminal da navegação do médio São Francisco e estão ligadas ao litoral pela Estrada de Ferro Leste Brasileiro. Parecem claramente destinadas a se tornarem um grande foco de influências urbanas, como centros comerciais, culturais e industriais. A impossibilidade atual de se estender o trecho navegável do médio São Francisco a jusante dessas cidades sugere que lhes seja levado enérgico estímulo para que aumentem sua projeção metropolitana. Esta observação explica o interêsse que tivemos em completar a articulação de transportes ferroviários e rodoviários de Juàzeiro-Petrolina com as regiões vizinhas do sertão, com o litoral e com o baixo São Francisco.

Petrolândia — pequeno núcleo urbano que principia a se destacar na margem pernambucana do trecho das quedas, principalmente devido aos trabalhos de colonização do núcleo agropecuário de Itaparica. O fator que parece destinar êste centro a uma maior projeção regional é sua posição com relação ao sertão semi-árido de Pernambuco e com relação às quedas de Paulo Afonso e Itaparica, permitindo-lhe aspirar à posição de centro de industrialização dos produtos apropecuários das regiões vizinhas.

Propriá e Penedo — Ambas no baixo São Francisco, com características urbanas e econômicas semelhantes, parecem destinadas a uma evolução industrial importante em função da disponibilidade de energia elétrica de Paulo Afonso e de

sua posição nas margens do rio. Já são as cidades mais importantes da região, com influências em áreas vizinhas dos Estados de Sergipe e Alagoas.

URBANISMO

> "O grande sonho da humanidade, de uma vida melhor, é perfeitamente realizável; preciso é, porém, que se dê ao urbanista a oportunidade de o provar".
>
> (ANHAIA MELO — *Planejamento e govêrno urbano*)

Um dos problemas de grande atualidade no Vale, como em quase todo o Brasil, é o de planejamento da vida urbana dos núcleos principais de povoamento.

A transformação das cidades criadas sem plano e sem método de expansão e de crescimento, em núcleos organizados e propícios a uma vida comunitária sadia, é um objetivo que merece a maior atenção dos órgãos que se propõem fomentar o desenvolvimento econômico de uma região.

Em sua quase totalidade as cidades do Vale do São Francisco foram fundadas há mais de um século, crescendo desordenadamente, ao sabor de circunstâncias locais e ao estímulo de uma emulação pouco satisfatória.

É chegado o momento de se processar um movimento de remodelação dessas cidades e de fixação de planos e normas que orientem o seu desenvolvimento futuro.

De modo geral elas sofrem da falta de orientação técnica da inexistência de núcleos modelos que devessem ser espontâneamente imitados com vantagem. Não obstante possuírem alguns dos Estados da bacia órgãos técnicos de planejamento urbano, não tem sido possível a realização de planos de urbanização da região na escala que seria desejável.

Por isso, a Comissão do São Francisco se propõe organizar um serviço especial que dará, gratuitamente, assistência técnica às cidades da bacia.

Atentando inicialmente para as faixas marginais do rio principal, onde as cidades estão sujeitas a enchentes periódicas, deve a Comissão do Vale do São Francisco colaborar na confecção de planos de urbanização que, levando em conta as obras de regularização do regime fluvial, ordenem, de forma favorável, a evolução futura dos aglomerados urbanos.

Figura em anexo o programa de trabalhos que deve a Comissão do Vale do São Francisco realizar, em cooperação com as Municipalidades e Estados interessados, de modo que crie novas concepções de vida urbana no vale.

Para cumpri-lo, organizará uma equipe especializada que, além de proceder aos levantamentos e cadastros indispensáveis, preparará o plano diretor e os modelos de normas e posturas municipais a êle referentes.

ABASTECIMENTO DÁGUA E SANEAMENTO

> "O que falta, e que é necessário organizar, é o crédito e o modo de encaminhar êstes empréstimos e fiscalizar estas obras, sem perdas de tempo e sem exageros burocráticos, porque a técnica brasileira é capaz de projetar e construir e a indústria nacional está preparada para fornecer todos os materiais e aparelhos necessários ao saneamento de nossas cidades".
>
> (GERALDO SAMPAIO — *Inquérito sôbre o saneamento das cidades*)

Não seria possível desconsiderar-se, no quadro do planejamento da recuperação econômica do Vale do São Francisco, o problema de saneamento de suas cidades, assim como as questões de higiene e saneamento geral.

Por se caracterizarem como obras de engenharia, foram os trabalhos de abastecimento dágua e saneamento urbano investigados pela Diretoria de Planos e Obras, em articulação com os estudos da Diretoria de Produção e Assistência.

Um inquérito preliminar demonstrou as precárias condições de higiene das cidades são-franciscanas, responsáveis, em grande parte, pelos elevados índices de morbidade e mortalidade da região.

O quadro seguinte indica a existência de serviços de água e esgôto na bacia, sem caracterizar a eficiência dos mesmos, que, com raras exceções, é baixa:

ESTADOS	N.º DE CIDADES	COM ABASTECIMENTO DÁGUA		COM ESGÔTO SANITÁRIO	
		N.º	%	N.º	%
Minas Gerais	90	61	67,7	24	26,7
Bahia	30	0	0	0	0
Pernambuco	29	0	0	0	0
Alagoas	10	2	20,0	1	10,0
Sergipe	9	0	0	0	0
TOTAIS	168	63	37,5	25	14,9

Sòmente na região mineira do alto São Francisco, onde se processou um desenvolvimento econômico de maior significação, foi possível construírem-se obras de saneamento urbano de padrões razoáveis. Em todo o médio e baixo São Francisco as cidades estão desguarnecidas dos menores serviços de abastecimento dágua e de eliminação de dejetos. Êste panorama reflete o atraso da vida urbana nas povoações são-franciscanas e resulta da falta de recursos financeiros das municipalidades, para enfrentar problemas essenciais e

primários da vida em comum dos agrupamentos urbanos.

Ao lado disso, circunstâncias locais de influência marcante dificultam as obras de abastecimento dágua e de esgotos em vários setores regionais do Vale. Nas cidades marginais do grande caudal é o fenômeno periódico das enchentes que oferece os óbices mais sérios à construção de tais obras. Inundando as cidades, elevando-se sôbre o nível médio de estiagem a alturas que ultrapassam 10 metros, o rio oferece dificuldades sérias à construção e conservação dos serviços de água e, principalmente, das rêdes de esgotos sanitários. Para utilizar a água do rio, que é quase sempre a única disponibilidade existente, faltam, de modo geral, recursos de energia elétrica para o bombeamento e distribuição. O excesso de águas e a escassez de energia são os fatôres negativos que dificultam os serviços de saneamento das cidades marginais ao rio. Em outras áreas, dentro do polígono das sêcas, tais serviços são sacrificados pelos elevados custos de açudagem e adução que as circunstâncias locais exigem.

Por isso, mais do que em outras regiões do Brasil, na maior parte da bacia do São Francisco, a realização de trabalhos de saneamento urbano exige recursos financeiros que ultrapassam à capacidade das administrações municipais.

Não se discute a conveniência de serem os serviços de água e esgotos atribuídos integralmente à esfera de ação dos governos municipais. Constata-se, entretanto, que, sem o auxílio financeiro do Estado e da União dificilmente poderão os municípios de São Francisco executar tais serviços em futuro próximo.

Esta observação levou-nos a firmar a convicção de que, mais do que dificuldades de ordem técnica, devíamos superar as deficiências de recursos financeiros. Fixamos, então, a tese que tais serviços deveriam ser executados com a cooperação financeira dos Municípios, Estados e União.

Para estabelecer as proporções de participação de cada órbita governamental precisávamos estabelecer uma série de normas e objetivos técnicos que nos permitissem orçar o custo provável das obras e firmar as cotas razoáveis de participação dos três poderes. Êste trabalho, realizado pelo Engº Rogério Teixeira Mendes, consta de valioso estudo à parte. Nêle se orça o custo provável da construção de serviços de água e esgôto em 127 cidades do vale, com a população de cêrca de 280.000 habitantes, em 330 milhões de cruzeiros.

O esquema financeiro que nos parece adaptável às condições atuais do vale é o de distribuição das despesas nas seguintes proporções:

União (CVSF)	50%
Governos Estaduais	35%
Governos Municipais	15%

Nestas proporções, a Comissão do Vale do São Francisco deverá contribuir com 165 milhões de cruzeiros, que, distribuídos pelo período de 15 anos, correspondem à cota anual de 11 milhões de cruzeiros. Em conjunto a contribuição anual dos três poderes será:

	milhões
União (CVSF)	11,0
Estados	7,7
Municípios	3,3
Total	22,0

Verifica-se por êsses números a viabilidade do programa investigado.

Desde que se firme um esquema financeiro lógico e acessível, será possível realizar-se no São Francisco o maior plano de saneamento urbano jamais enfrentado no Brasil. Êste esquema, adotando o mecanismo de responsabilidade conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, oferecerá uma base ótima de financiamento.

Os pontos essenciais do plano por desenvolver são os seguintes:

1. A Comissão do Vale do São Francisco assinará, com os Estados da Bacia, convênios fixando a ordem de prioridade dos municípios beneficiados.

2. A CVSF executará, com a colaboração dos Estados e Municípios selecionados, os projetos e orçamentos das obras por executar.

3. A CVSF assinará com os Estados e Municípios escolhidos, contratos de participação no financiamento das obras, procurando obter recursos a longo prazo de estabelecimentos de crédito habilitados.

4. A execução dos serviços será feita por firmas especializadas, sob o regime de administração contratada, segundo a orientação e debaixo do contrôle direto da CVSF.

5. A CVSF organizará um serviço técnico de assistência aos municípios, que colaborará na organização e operação dos sistemas de água e esgotos.

Estamos convencidos de que sòmente através de um esquema dessa natureza será possível evitar-se a dispersão de recursos no financiamento de uma multidão de serviços pequenos, tumultuando-se um programa tècnicamente elaborado pelas solicitações de política municipal ou eleitoral.

Acreditamos que êsses serviços constituirão um teste decisivo para o destino futuro da CVSF. Se ela conseguir aplicar sua tese a todos os municípios, inclusive aos que já obtiveram verbas para tais serviços, fugirá à completa subjugação dos interêsses imediatistas da política, realizando o mais notável programa de saneamento urbano estudado no País. Caso contrário, verá suas verbas manobradas para fins eleitorais, sem programas e sem finalidades corretas.

Pontos de Referência para a Medição da Eficiência das Despesas Governamentais

ALICE JOHN VANDERMEULEN

(Professor Assistente de Economia do Claremont Men's College)

(Tradução de *Maria Cecília Freitas*)

AS despesas de uma unidade governamental, como as de qualquer outra organização de grande vulto que preste serviços múltiplos a milhares de pessoas, não podem ser julgadas como um todo. Deve-se satisfazer o interêsse do cidadão quanto à eficiência, examinando-se as diversas partes da organização isoladamente. Assim êle poderá resumir os resultados e tirar conclusões sôbre a eficiência geral da unidade governamental.

Os objetivos dêste artigo são os seguintes: 1.º — sugerir o melhor procedimento adotado na divisão das atividades governamentais nas suas várias partes, para análise; 2.º — indicar as características gerais das várias medidas de eficiência; 3.º — sugerir dois aspectos novos da eficiência, os quais não são focalizados nas investigações comuns (1).

O melhor modo de se estudar uma unidade governamental é através da divisão das suas atividades em segmentos, segundo a função ou serviço previsto. Um dêstes serviços poderia ser a "proteção contra o fogo". Geralmente outros departamentos, além do de bombeiros, contribuem para esta função — provàvelmente o departamento de águas, o de polícia ou o de obras. O objetivo da investigação deveria ser o serviço, em vez do departamento. A divisão de atividades entre os departamentos é, muitas vêzes, o resultado do desenvolvimento histórico, ficando relegada a um plano secundário a necessidade de serem os departamentos bem integrados. A análise segundo a função desvendará a falta de integração — os hiatos e as duplicidades que irritam os contribuintes.

Fundamentalmente, os critérios de eficiência recaem em três categorias, segundo a natureza dos dados necessários à sua aplicação. Êles podem basear-se em custos, métodos ou resultados. Cada maneira de encarar o problema apresenta vantagens e desvantagens. Nas três seções que se seguem discutir-se-á cada uma delas.

A MEDIDA BÁSICA DA EFICIÊNCIA

A medida básica da eficiência, em qualquer forma de produção, é o custo por unidade produzida. Sendo a eficiência relativa e não absoluta, o custo por unidade passa a ser significativo quando comparado com o custo do mesmo serviço em outra época ou lugar. Estas comparações justificam-se sòmente quando os serviços prestados são de natureza bastante semelhante. Há uma certa dificuldade em se encontrar exemplos válidos. *A priori* pode-se julgar que um quilowatt-hora de eletricidade seja um produto estandardizado em qualquer circunstância. Tal não se dá. O custo por quilowatt-hora pode ser mais alto numa certa área do que noutra pelo simples fato de se manter um gerador auxiliar para reduzir a freqüência de interrupções na fôrça. Assim, o *serviço* elétrico apresenta diferenças quanto à qualidade. Quanto mais de perto se examina a questão, mais difícil se torna encontrar um serviço padronizado. Os galões de água variam quanto à pureza, os pés cúbicos de gás diferem quanto ao conteúdo de calorias e os dólares de impostos variam quanto à dificuldade de arrecadação.

Se o pesquisador se convence de que a qualidade do serviço é substancialmente a mesma, deve ainda investigar se o método de computar custo é o mesmo. Os governos são sabidamente negligentes com respeito à distribuição das despesas gerais de administração. Os juros sôbre os débitos decorrentes de investimentos de capitais são freqüentemente omitidos. Muitas vêzes não se conta-

(1) O estudo mais completo dos critérios de eficiência é o de Clarence E. Ridley e Herbert A. Simon, contido em *"Measuring Municipal Activities"* (The International City Managers' Association, 1943). Os dois primeiros capítulos discutem as técnicas de medidas e os capítulos seguintes indicam critérios para determinados serviços. O referido livreto serviu como uma espécie de bíblia para o autor, a tal ponto que se torna difícil identificar quais as idéias que foram por êle absorvidas. Tudo que apareceu nos últimos seis anos, sôbre critérios adotados para determinados serviços, consta em geral das seções bibliográficas do *Municipal Yearbook*.

biliza a depreciação e o desembôlso de capital é incluído como uma dotação global no ano em que é feito. A distribuição das despesas gerais de administração torna-se ainda mais obscura quando um departamento presta mais de um serviço — por exemplo, quando o departamento de obras públicas, além de abrir e limpar ruas, mantém também parques e outros centros de recreação. Poucos departamentos multifuncionais se dão ao trabalho de fazer uma distribuição exata do custo direto e muito menos das despesas gerais. Quando são forçados a fazer qualquer espécie de divisão de despesas em seus relatórios, quase sempre se servem de recursos de última hora. Mesmo entre os contadores mais hábeis não há método geral aceito como padrão, no que concerne à distribuição das despesas gerais. Com boa razão se poderia propor a distribuição destas despesas com base nas horas de trabalho ou no custo da mão-de-obra. Algarismos difererentes seriam apurados sempre que todo o pessoal não percebesse os mesmos ordenados.

O custo por unidade, como medida de eficiência, é mais fácil de ser empregado nas emprêsas privadas do que nas governamentais. No mundo dos negócios é mais certo os produtos serem idênticos e os métodos de contabilidade uniformes. Ainda mais, o padrão ideal para os produtores privados é claramente estabelecido pelo custo mínimo, sem se levar em conta a magnitude do estabelecimento e a situação geográfica. Infelizmente, não há um único custo mínimo para um serviço governamental. Os empreendedores privados são livres, afinal de contas, para decidir quanto ao mais eficiente tamanho para o estabelecimento. As agências do govêrno não têm esta oportunidade, a não ser ocasionalmente, ao contratarem serviços específicos com outras jurisdições. Entretanto, a produção governamental está sujeita aos mesmos fatôres econômicos que afetam a produção privada. Assim, na comparação de custo entre serviços governamentais deve-se certificar de que estabelecimentos da mesma capacidade estão sendo comparados. O absurdo de não se levar em conta o volume produzido pode ser ilustrado ao se computar o custo das eleições, por eleitor, num certo número de anos. É mais provável que o custo por eleitor seja mais alto nos anos ímpares, quando as eleições são principalmente de interêsse local e o voto tem menos pêso, embora as eleições sejam realizadas com a máxima economia em cada ano.

Como os governos não têm liberdade para fazer funcionar seus estabelecimentos nos locais mais vantajosos, há que fazer concessões quanto ao custo do material e do trabalho nas áreas geográficas. Uma corporação pode ser mais eficiente do que outra pelo fato de operar em zona de mão-de-obra barata ou clima favorável, mas os departamentos governamentais não podem responsabilizar-se pelo custo mais alto determinado pela localização.

Do mesmo modo, as comparações de custos unitários feitas para um departamento governamental num certo número de anos devem ser ajustadas a fim de atender às oscilações de preços. O ajustamento é difícil. A oscilação de preços de mercadorias e serviços adquiridos pelos governos fica aquém da oscilação verificada no nível geral de preços. A menor instabilidade, no caso, é motivada pelo hábito que têm os governos de comprar sob o regime de contratos a longo prazo e ainda pela estabilidade dos ordenados ou salários dos empregados públicos. As despesas de mão-de-obra provàvelmente variam com mais lentidão do que as de material. O retardamento em relação ao nível geral de preços será provàvelmente mais longo nas despesas das pequenas unidades governamentais do que nas despesas federais. A sua duração pode diferir nas fases de ascensão e de declínio de um ciclo. Portanto, é preciso agir com cautela em qualquer tentativa de ajustamento dos custos governamentais através do emprêgo de um índice geral de preços.

Com tôdas estas limitações, será útil o emprêgo do custo por unidade no julgamento da eficiência de um serviço governamental? Em duas circunstâncias o custo por unidade pode constituir instrumento valioso. Em primeiro lugar, êle é valioso quando se tem de preferir um método entre dois completamente diferentes. Por exemplo, uma pequena cidade pode preferir contratar com o município a inspeção de obras, em vez de manter o seu próprio departamento, porque o custo final por licença e por inspeção será mais baixo. O contrato pode ser mais caro nos anos em que houver intensa atividade construtora, mas será mais barato nos anos em que a reinspeção fôr a atividade preponderante. Em segundo lugar, o custo por unidade é útil ao se comparar o funcionamento de um departamento governamental num curto período de tempo, quando se efetuou ligeira alteração no método de funcionamento. Como uma questão de boa política, os departamentos governamentais, sempre que possível, deveriam ser obrigados a calcular o custo por unidade de serviço, para efeito de contrôle interno. Tal cômputo muitas vêzes permitirá descobrir métodos obsoletos. O custo por unidade pode revelar a possibilidade de execução de alguns serviços de modo mais econômico, por meio de contrato com outras esferas de govêrno ou com emprêsas privadas, ou, ainda, que certas funções solicitam a modernização de métodos, em vista do aumento de sua importância.

MEDINDO A EFICIÊNCIA INDIRETAMENTE PELA AVALIAÇÃO DOS MÉTODOS EMPREGADOS

Como os julgamentos da eficiência com base no custo por unidade apresentam muitos pontos vulneráveis e, ainda, pelo fato de nem sempre ser possível definir a unidade de produção (por exemplo, no trabalho de uma comissão de plane-

jamento), imaginaram-se dois tipos de medidas indiretas da eficiência.

Um tipo avalia os métodos ou práticas empregados por um departamento governamental. Está tàcitamente implícito que se os melhores métodos estão sendo empregados, o trabalho tem que ser eficiente. Naturalmente, o melhor processo está sujeito a variação com o progresso da técnica. Em certos campos, tais como o da educação, os métodos aceitos estão em função, de certo modo, do fator moda; as técnicas que, em certa ocasião, são tidas como as melhores, saem da moda para reaparecerem, alguns anos mais tarde, com pequenas alterações. Os melhores métodos estão relacionados com o tamanho da unidade em funcionamento. Técnicas adequadas a uma pequena cidade não são geralmente as mais apropriadas a uma metrópole. Comumente, há um tamanho mínimo de população abaixo do qual se torna impossível adotar um processo consagrado. Por exemplo, não se afigura prático manter uma biblioteca de referência geral para servir uma cidade de apenas mil habitantes.

O "melhor" processo é mais fàcilmente disponível nos departamentos governamentais providos de pessoal profissionalizado. Muitas vêzes o pessoal mantém uma organização profissional que publica relatórios de pesquisas técnicas. Como exemplos temos a *American Library Association*, a *American Public Health Association* e a *National Recreation Association*. Muitas informações úteis sôbre as normas de execução de funções governamentais foram publicadas através da densamente povoada *1313 East 60th Street — Chicago* — a sede da *American Public Works Association*, da *International City Managers' Association*, do *Public Administration Service*, da *Municipal Finance Officers Association*, da *Civil Service Assembly*, da *American Public Welfare Association* e outras.

Nesta literatura é quase sempre possível encontrar-se uma discussão das técnicas para a execução de qualquer função local especializada. O leigo terá dificuldade em transformar êstes tratamentos livrescos em testes para os serviços fornecidos por seu próprio govêrno, pois não saberá pesar devidamente os diferentes desvios do "melhor" processo. Por exemplo, se uma cidade não dispõe de meios para recolher o lixo em caminhões fechados, será êste serviço pior aí do que em outra cidade onde a coleta se faz apenas uma vez por quinzena? Foram estabelecidas para certos serviços escalas de avaliação, com o julgamento de um técnico na aferição de vários fatôres (2). Os principais riscos na aplicação destas escalas são: 1.º — podem exigir avaliações subjetivas, não suscetíveis de serem feitas sem anos de experiência e treinamento; 2.º — podem exigir dados que não são comumente coletados; e 3.º — podem não ser ajustáveis à área geográfica, tamanho da unidade governamental e características da população. Uma característica interessante de algumas destas escalas é que nem sempre é o leigo forçado a investigar os métodos; algumas vêzes simples indícios já guiam o ôlho experimentado. O estado de limpeza dos lavatórios de uma escola, no fim de um dia escolar, pode ser usado como medida de todo o sistema de faxina. O julgamento poderá parecer apressado ao neófito, mas várias indicações daquele tipo provàvelmente fornecerão elementos para se chegar mais ràpidamente a uma conclusão certa.

Para um certo número de atividades governamentais nenhum conjunto de "melhores práticas" foi ainda desenvolvido. Estão neste caso atividades de caráter bem específico (como cunhagem, regulamentação de negócios e da indústria, defesa contra agressor estrangeiro, serviço postal) ou atividades gerais (como a votação de leis, a administração da justiça, o planejamento). Nestes casos, o investigador deve apoiar-se nos princípios gerais que se aplicam a qualquer esfôrço produtivo: boas normas de orçamento e contabilidade, técnicas modernas de pessoal, elevados padrões de organização etc. Freqüentemente resulta em insucesso a tentativa de se avaliar um serviço através de métodos gerais, em face da dificuldade de ponderação dos mesmos. Se o leitor começar a avaliar o "govêrno geral" em sua própria localidade poderá aquilatar convenientemente os problemas que se depararam à Comissão Hoover.

O uso de bons métodos não é suficiente para garantir a eficiência, mas é o passo inicial neste sentido. Dentre todos os modos de atacar o problema da medida da eficiência governamental, talvez a "investigação dos métodos" seja o que ofereça maior segurança ao leigo. Todos os outros modos envolvem cômputos que podem ser falhos, não obstante o cuidado que nêles se ponha para a adaptação ao caso em aprêço. Um estudo dos métodos apresenta também a vantagem de ser um ataque frontal às causas da ineficiência. Se provas de ineficiência são apresentadas por outros meios (pelo emprêgo dos custos unitários ou registros de produção), será sempre necessário examinar os métodos para saber onde residem as causas.

MEDINDO A EFICIÊNCIA INDIRETAMENTE PELA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A terceira forma de abordar o problema da medida da eficiência consiste no uso dos resultados ou registros de produção. A apresentação dos resultados não deve ser confundida com a declaração do esfôrço empregado, como, por exemplo, o número de homem-horas despendidas na limpeza das ruas. Os resultados devem ser decla-

(2) Estas escalas de avaliação muitas vêzes ponderam uma atividade mediante uma combinação de métodos e resultados. Um dezesseis avos do *score* total na *Escala para Avaliação da Recreação na Comunidade, da National Recreation Association*, depende da "participação e uso" (*National Recreation Association*, 1940).

rados em têrmos do objetivo visado pelo esfôrço, ou seja, no caso, o grau de limpeza das ruas. Os resultados podem ser expressados de forma positiva — percentagem, entre as crianças em idade pré-escolar, das que são imunes à difteria, ou percentagem dos crimes desvendados. Podem, ainda, ser apresentados de forma negativa — o índice de mortalidade da difteria, em crianças em idade pré-escolar ou índices criminais. Às vêzes os resultados só comportam apresentação de uma única maneira: não há um índice positivo para os "crimes evitados" e nenhum algarismo negativo para as "propriedades que escaparam à tributação".

A lógica sôbre a qual se assenta o uso dos resultados como medida da eficiência é que se o resultado é bom o trabalho deve ter sido bem feito. Infelizmente êste modo de encarar a questão não encontra a extensão da tarefa enfrentada por um departamento. Uma comunidade residencial próspera é mais suscetível de apresentar baixos índices de criminalidade e de moléstias, assim como uma pequena perda ocasionada pelo fogo, por 1.000 dólares de propriedade lançada, mesmo quando os serviços municipais deixem a desejar. Portanto, o uso dos resultados para a medida da eficiência é freqüentemente limitado a dois casos, em que o uso do custo unitário é também indicado: comparações entre métodos de funcionamento claramente distintos e comparações de realizações numa atividade num curto período de tempo.

Os dados relativos a resultados são particularmente suscetíveis de dois tipos de erros: 1.º — êrro de amostra; 2.º — êrro decorrente do método de coletar os elementos estatísticos. Quanto menor fôr a unidade governamental menos segura se torna a sua estatística. Uma epidemia branda ou o incêndio de um grande edifício pode deformar a estatística do departamento de saúde ou do departamento de bombeiros, durante um ano inteiro. Mais ainda, as peculiaridades dos funcionários locais no anotar os dados estatísticos podem invalidar as comparações interlocalidades. Pode parecer que não há crime numa localidade porque a polícia prima pelo fato de não registrar o nome dos cidadãos ali residentes no livro de entradas, enquanto que outra localidade assume a aparência de um verdadeiro antro de criminosos sòmente porque o chefe de polícia é excessivamente zeloso em matéria de registro uniforme.

A maior restrição feita ao uso dos resultados como meio de medida da eficiência está em que o conceito de eficiência (relação entre produção e dispêndio) tende a ser confundido com o de adequabilidade (suficiente dispêndio para alcançar um padrão predeterminado de produção). É óbvio que a eficiência pode existir sem a adequabilidade e vice-versa. O pesquisador deve estar sempre alertado para não atribuir à ineficiência os resultados "não satisfatórios", quando as verbas não são suficientes para permitir serviços "satisfatórios". Êste êrro é improvável quando o pesquisador tem necessidade de indicar a causa da ineficiência, mas muitas escalas de avaliação contêm padrões de adequabilidade implícitos. Uma forma insidiosa dêste êrro é encontrada nas escalas de avaliação que dão pouco valor a um mínimo de serviço presumido e pêso grande a certos aspectos adicionais que a pessoa que faz o teste deseja encorajar (3). O leigo estará alheio ao fato de que se encontram ocultas no teste idéias preconcebidas de adequabilidade.

A EFICIÊNCIA EM RELAÇÃO AO OBJETIVO DO SERVIÇO

Mesmo quando não estão envolvidos padrões implícitos de adequabilidade, o observador pode errar nas suas suposições a respeito do tipo de serviço especial que é desejado por uma comunidade. Por exemplo, zonas residenciais podem construir e manter estradas macadamizadas que, no final, custam mais caro do que as ruas pavimentadas. Pode parecer ineficiência na atividade de prover vias para o tráfego. Entretanto, os moradores podem desejar a preservação de uma atmosfera diferente, de aldeia. O serviço desejado não é a construção de uma grande via, mas sim de um caminho pitoresco, apenas transitável. Desde que se afaste, de qualquer modo, daquilo que a localidade quer, no sentido do que ela "deveria querer", o conceito de eficiência é deturpado pelos padrões de adequabilidade.

Não obstante a necessidade de ser retratado, no orçamento, de uma certa forma, o desejo da maioria dos eleitores no que concerne ao objetivo, não se faz mister aceitar aquêle documento financeiro, na sua divisão em várias partes, como o retrato fiel da maioria dos desejos. Os orçamentos são modelados pelos administradores. Geralmente o eleitorado quase não tem contrôle sôbre os itens considerados isoladamente (mesmo nas cidades de *New England* está sendo adotada a forma "limitada") nem tem conhecimentos para exercer tal contrôle. Isto significa que os estudos sôbre eficiência deveriam abordar outros aspectos, além da já famosa pergunta: "Uma quantia X em dólares foi destinada a um certo departamento. Qual a melhor forma de despendê-la?". Dois outros aspectos deveriam ser investigados:

1.º "Será possível aumentar o total de serviço prestado por meio de uma redistribuição de fundos entre os vários itens do orçamento?" Êste aumento poderia vir a se efetuar em dois tipos de

(3) O *Formulário para Avaliação do Serviço de Saúde Local* (*American Public Health Association*, 1938) segue esta prática. Wilson G. Smillie diz a respeito: "Dá-se maior valor numérico aos elementos fracos para encorajar o departamento de saúde pública a encetar trabalhos novos. Por exemplo, os importantíssimos fatôres relacionados com o saneamento... têm pêso desproporcionado no *score* final pelo fato de já terem sido executados na maioria das cidades". *Public Health Administration in the United States* (Macmillan Company, 1940), pág. 474.

situações. Em primeiro lugar, quando o produto derivado de um departamento ultrapassa o produto direto de outro, como acontece quando o dólar gasto com a recreação reduz em maior grau a delinqüência infantil do que o dólar gasto com a polícia. Em segundo lugar, quando os objetivos principais da sociedade, para os quais contribuem atividades específicas, podem ser melhor servidos mediante uma alteração da importância relativa das atividades específicas. O objetivo geral — tornar a localidade um lugar agradável para se viver — pode ser favorecido quando se passa a gastar mais com o planejamento e menos com a manutenção de projetos a prazo curto. Despesa feita com visão curta não pode ser eficiente.

2.º "Será possível fornecer uma maior soma de serviços através do aumento do orçamento e sem maior gravame para a economia privada?" Uma ilustração simples desta hipótese se apresentaria numa localidade onde o impôsto para a proteção contra o fogo é de um dólar por mil dólares de valor da propriedade imobiliária e os prejuízos causados pelo fogo (nos quais se baseiam as contribuições para seguros) são de quatro dólares por mil dólares daquele valor. Se, passando-se a gastar mais com a proteção contra o fogo, ambos os algarismos pudessem ser fixados em dois dólares por mil de valor imobiliário, teria havido um aumento de eficiência.

A sugestão de que gastando mais o govêrno poderá aumentar a eficiência, fará estremecer o contribuinte. Ele imaginará deficits cada vez maiores, uma burocracia surgindo aqui e ali, montes de dinheiro sendo raspados. Êle associa a idéia de aumento de eficiência com a de redução nos gastos. Contudo, quando é considerado o pêso sôbre a economia privada (impostos, mais o custo da observância, devida aos serviços governamentais, menos o valor dêsses serviços), o contribuinte poderá verificar que a oposição a certas despesas majoradas é irrelevante.

SUMÁRIO

Resumindo, o primeiro passo a tomar na investigação da eficiência governamental é a divisão das atividades públicas nas várias funções que são executadas. Em seguida, os custos por unidade de serviço, métodos e resultados da função sob investigação podem ser comparados com os padrões estabelecidos por especialistas ou anteriormente estabelecidos pelas mesmas unidades governamentais ou outras semelhantes. Entretanto, mesmo quando estas comparações se mostrem favoráveis, não devem ser tomadas como evidência definitiva de eficiência na realização das despesas. Em princípio, a sociedade suporta a atividade arrecadadora porque deseja que o govêrno assegure um clima total desejado — e não porque ela deseje que tarefas específicas sejam realizadas. Por conseguinte, o gasto eficiente dos dinheiros públicos importa não sòmente no uso econômico de cada item do orçamento, mas também na distribuição hábil da receita total entre os itens orçamentários, de modo a contribuir no grau máximo para que seja alcançado aquêle clima almejado.

Uma vez feitos todos êstes testes, resta uma dificuldade final: a despesa pública verdadeiramente eficiente deveria apresentar a máxima contribuição líquida à produtividade da economia privada. Nos últimos cem anos vem persistindo uma linha ascendente nos gastos públicos que visam aumentar a produtividade dos cidadãos; ao mesmo tempo, tem-se preocupado mais em reduzir os entraves à produtividade causados pela tributação. Isto sugere que estamos, com muita propriedade, caminhando para uma fase em que de cada dólar no orçamento público surgirá pelo menos um dólar em valor de bem-estar privado.

* * *

Nos governos, assim como nos lares, o que possui a bôlsa tem o poder. O Tesouro é o ponto natural de contrôle de que lançará mão qualquer estadista que pretenda organizar ou reformar, e, inversamente, nenhuma reforma terá probabilidade de êxito se não começar pelo Tesouro ou não fôr orientada por êle. A mais alta expressão de capacidade de governar apresentará sempre esta característica. Washington e Jefferson, fora de qualquer dúvida, são eminentes expressões do que existe de melhor no nosso caráter nacional, ou dos ideais que são a êle inerentes; todavia, Washington dependia principalmente de Hamilton e, sem Gallatin, Jefferson estaria desamparado. As obrigações puramente financeiras do Terouro, sérias como são, constituíam o menor dos encargos que pesavam sôbre aquêles dois homens; suas preocupações maiores, quase sempre, não diziam respeito ao seu próprio departamento (Tesouro), mas estavam, sim, relacionadas com o esfôrço para controlar tôda a política administrativa e a maquinaria do govêrno, necessàriamente impôsto àquele que controla a bôlsa. Talvez se possa afirmar, com muita exatidão, que os ministros das finanças na sua maioria não entenderam dêste modo as suas funções; mas, por outro lado, os ministros que constituíram esta maioria não alcançaram alto renome. Outrossim, talvez se possa dizer que a própria magnitude do Tesouro, aliada à sua influência eclipsadora, tenha dado origem a uma certa dose de ciúme nos espíritos de vários Presidentes bem sucedidos, e contribuído para que fôsse diminuída uma autoridade legítima em si mesma, mas sem dúvida perigosa para o Chefe do Executivo. Seja lá como fôr, até a época presente, em tôda a história americana, não há mais de dois estadistas práticos que possam servir de modelos perfeitos — talvez não merece-

dores de irrestrita imitação, mas sim de estudo — para aquêles que desejam compreender em que tem consistido a governança, na sua prática, no sistema americano. Muitos homens públicos de grande mérito fizeram carreira na política nacional, mas sòmente dois tiveram, ao mesmo tempo, a largueza de vistas para apreender a maquinaria do govêrno como um todo e a autoridade necessária para fazê-la funcionar no sentido de uma determinada finalidade, o conhecimento prático dos negócios e da política que os capacitava a prever cada movimento, a longa aprendizagem que lhes permitiu educar e disciplinar os seus partidos e, finalmente, a ventura de desfrutar do poder quando o govêrno era ainda plástico e capaz de receber um novo impulso. As condições da governança prática, no nível mais elevado, exigem que os "modelos" sejam financistas; as condições da nossa história têm, até aqui, limitado as figuras e as atividades dêstes àqueles vultos dos primeiros tempos. — Henry Adams, *A vida de Albert Gallatin* (J.B. LIPPINCOTT, 1880), págs. 267-68.

Sociedades de Economia Mista

CELSO DE MAGALHÃES

HÁ duas formas distintas de prestação de serviços públicos:

— direta ou estatal, e

— indireta ou paraestatal.

Na primeira, o Estado é o executor; é o empregador e o empregado, o responsável único por todo o processamento administrativo. A êsse setor pertencem — como não poderiam deixar de pertencer — os serviços essenciais, assim como — justiça, defesa, segurança pública...

Na segunda forma, o Estado delega suas atribuições a outrem, ou recebe a cooperação de órgãos que cria ou permite criar, para êsse fim. A êsse setor pode pertencer qualquer espécie de serviço, com exclusão absoluta dos que são considerados essenciais.

Na prestação direta dos serviços, há que atender às características próprias da Administração Pública, e adotar, em conseqüência, métodos especiais.

Com efeito, não se poderia administrar a coisa pública da mesma maneira por que é feito na administração privada. E o motivo dessa diferença, que é radical, está em que, na administração privada, o proprietário está presente a todo momento e, na Administração Pública, está sempre ausente.

As conseqüências dessa diferenciação são muito importantes. Quando o proprietário, o dono do patrimônio está presente a cada momento, os métodos e processos administrativos podem ser mais flexíveis, mais expeditos, as normas menos rígidas, porque a supervisão do proprietário estabelece um contrôle permanente, ininterrupto, e eficiente. O dono está vendo tudo, está em contato com tudo, podendo, assim, surpreender, em início, qualquer lesão a seu patrimônio, para providenciar em tempo.

No caso da Administração Pública, isso não se dá: o patrimônio é do Estado, o dono dêle é a Nação. Ora, que é o Estado, senão pura abstração? que é a Nação, senão o Povo dum território?

(Devo lembrar que a distinção entre Povo e Nação só existe em Direito Constitucional, coisa, agora, fora de debate).

Assim, se o patrimônio pertence ao Estado e o Estado é o Povo; se o patrimônio público é administrado por funcionários, que pertencem ao Povo, segue-se que tais funcionários são, ao mesmo tempo, empregados e proprietários, assalariados e empregadores.

Administram o patrimônio público, que lhes pertence; são, pois, os titulares, *de facto*, do direito de propriedade da Fazenda Pública.

É claro que *est modus in rebus*.

Assim sendo, os servidores do Estado, como o resto dos nacionais que vivem fora do serviço público, são os verdadeiros donos de todo o patrimônio da Nação.

Ora, Platão já o disse: o que é de todos não tem dono; logo, na Administração Pública, justamente porque todos nós que administramos somos os donos do patrimônio, o *proprietário nunca está presente*.

Paradoxal, mas verdadeiro.

Quem trabalha no serviço público sabe disso; vê com que facilidade se malbarata, se desperdiça, se esbanja. É um fenômeno, quando alguém pensa em economia, em poupar os cofres públicos... Ninguém se apercebe, via de regra, de que os gastos excessivos vão recair sôbre êle mesmo. Ninguém se apercebe que os orçamentos deficitários são pagos pelo Povo e que os funcionários também constituem o Povo e, por isso, malbaratando o patrimônio, acabam pagando o prejuízo que deram.

Mas êsse mal não é apenas brasileiro: é universal — todos os países sofrem dêle.

Daí, para evitar conseqüências catastróficas, a necessidade de adotarem-se, dentro da Administração Pública, métodos e processos, em grande parte diferentes daqueles usados na administração privada.

É que o contrôle, para ser eficiente — tanto quanto o puder ser — precisa das instâncias sucessivas de exame. Daí surge a malsinada burocracia, que os leigos não entendem e, por isso, estigmatizam.

Não atentam em que a burocracia, no sentido pejorativo que lhe emprestam, existe em todos os países e que, por sua generalidade, não deve ser considerada um mal.

Mal é o que está errado; errado é o que destoa do normal, o que está fora do comum. Não é um mal ter nariz, porque é normal, no homem, possuir êsse apêndice; mas é um mal ter seis de-

dos, porque os homens, na sua maioria, só têm cinco em cada mão ou pé.

Conseqüentemente, se em tôda parte do mundo parece a Administração Pública emperrada pela burocracia; se em todos os países a burocracia estatal apresenta as mesmas características — êsse entravamento burocrático não constitui um mal, pois é decorrência da própria natureza dos serviços públicos.

É difícil para o leigo entender essas coisas; ainda mais quando é a vítima do andamento moroso de um processo seu em repartição pública.

Se, por exemplo, uma nuvem de gafanhotos invade o Rio Grande do Sul, de lá vem um apêlo de socorro para o Ministério da Agricultura. E a burocracia entra em jôgo:

— Reunião de técnicos para indicar as providências necessárias;
— solicitação de créditos especiais para atender a essas providências;
— votação de crédito pelo Congresso Nacional;
— registro no Tribunal de Contas;
— concorrência para a aquisição de material necessário, etc... etc...

No fim de tudo isso, os campos já estão talados, os gafanhotos já foram embora para outras plagas, e os que morreram foi devido à indigestão do laudo banquete que tiveram, enquanto se discutiam as providências para exterminá-los.

Se o fato não ocorresse na Administração Pública, a coisa seria diferente, o proprietário mandaria abrir o cofre, tirar o dinheiro e comprar o necessário para livrar seus campos da destruição.

E então gritam os inimigos da burocracia que o serviço público é um relaxamento, que o particular resolve as coisas melhor e mais depressa...

Que a rapidez é maior, não se nega; que o relaxamento exista — lá também há, e não poucas vêzes.

Mas por que não se pratica da mesma forma na Administração Pública?

Simplesmente *pela necessidade de contrôle*.

O que nem todo mundo sabe é que, na Administração Pública, a base está *em dificultar a saída do dinheiro*, e que o único meio eficiente, para isso, é o das instâncias sucessivas.

Quanto mais complicação, antes da decisão final, melhor. Muita gente para dizer, para informar, para examinar, significa maior proteção ao erário, maior dificuldade ao esbanjamento.

Essa a razão da burocracia malsinada.

E assim mesmo, não raros são os desfalques. Imagine-se o que aconteceria sem essa gente tôda para dizer, informar, e examinar...

Deus nos livre de semelhante desgraça.

A nós e aos países nossos amigos.

Não obstante, ocasiões há em que o Estado é compelido a abrandar seus métodos, a tornar suas normas mais flexíveis, a fim de que se diminua a burocracia e se torne mais expedita a execução dos serviços. Êle é obrigado, em suma, a adotar métodos e processos pertinentes à administração particular, dada a natureza dos serviços que deve realizar.

É aí, então, que surge a chamada administração delegada, cujo órgão típico é a autarquia.

Assim, autarquia é órgão criado para prestar serviço público, adotando métodos mais consentâneos com a administração privada. Sei que muitos entendidos vão insurgir-se contra a definição. E o fazem muito bem. Mas é que, no Brasil, as autarquias já estão passando a órgãos de administração direta; já se estão burocratizando, e seus serviços se complicando pela rigidez de métodos, como se fôssem Ministérios, ou outros órgãos estatais.

Isso é resultante da tendência brasileira às centralizações. É fenômeno cujas raízes se perdem nos tempos da colônia. A despeito da descentralização política — Federação; e administrativa — delegações de atividade, no Brasil tudo acaba na centralização.

Mas o fato é que a autarquia é órgão de administração indireta, paraestatal; órgão de administração delegada, que não pode ser submetido às mesmas normas e princípios adotados para a administração direta, sem perder suas próprias características.

Por outro lado, a autarquia visa apenas ao serviço público, ao trabalho que vai prestar, e não ao lucro. Não importa que haja autarquias produzindo rendas; trata-se de uma eventualidade, pois elas não existem para isso, como para isso não existem os Ministérios, o D.A.S.P....

A autarquia existe porque o Estado deve prestar à coletividade determinado serviço, e o deve fazer ainda que daí decorram ônus para os cofres públicos.

Assim, a existência das autarquias é condicionada pela existência dum serviço público que o Estado tem a obrigação de prestar.

Mas não é a autarquia o único órgão da administração indireta, o único tipo de órgão paraestatal, embora muita gente não saiba disso. A seu lado, quase que com a mesma importância, vem colocar-se, entre outros, a *sociedade de economia mista*, de notória atualidade, por causa da exploração do petróleo.

Uma sociedade de economia mista obedece a princípios radicalmente diferentes das autarquias.

Sociedade de economia mista nada mais é que sociedade anônima.

Embora pareça ridículo, não é ocioso explicar que sociedade anônima não é sociedade, cujos

donos e responsáveis não sejam conhecidos. E vale o esclarecimento porque, nas últimas eleições, certo candidato a Vereador pretendia colocar na sua plataforma:

"Acabar com as sociedades anônimas, porque nossa Constituição proíbe o anonimato."

E tivemos grande trabalho para explicar que ali havia duas grandes bobagens:

1.ª) Vereador nada tem com sociedades anônimas, que é assunto federal;

2.ª) sociedade anônima não é semelhante a carta anônima, de autor desconhecido e irresponsável.

E como é possível que muitos dos que me poderão ler — sem ofensa — incidam no mesmo êrro, aqui fica o reparo.

Uma sociedade anônima tem por fim reunir os grandes capitais destinados a empreendimentos que, de outra forma, não se realizariam.

Com efeito, para explorar, por exemplo, uma emprêsa de navegação marítima, há que dispor de muito dinheiro: navios, instalações e despesas de custeio demandam muito.

Em primeiro lugar, pouca gente existe com disponibilidades bastante elevadas para atender sòzinho a isso tudo. E mesmo nesse caso, nenhum financista lhe aconselharia semelhante coisa. A boa técnica de aplicação de capitais exige que o dinheiro de uma pessoa seja colocado em várias emprêsas, a fim de, havendo prejuízo numa, encontrar compensação nos lucros de outras. Arriscar todo o dinheiro que se possui, numa emprêsa só, é temerário, perigoso e estulto.

Para evitar o inconveniente e permitir realizações como essa, surgiram as sociedades anônimas.

Quem pretende realizar um empreendimento dêsses que demandam grandes capitais, levanta a estimativa do dinheiro necessário e, desejando obtê-lo do público, como em geral acontece, faz publicar um manifesto para convidar os interessados.

O capital necessário à emprêsa foi antes dividido num número variável de partes iguais, chamando-se a cada cota, uma ação. Quem comprar uma dessas ações, fica sendo acionista da sociedade, um de seus proprietários.

Embora haja vários tipos de ações, nosso interêsse se prende apenas àquelas chamadas ordinárias, que são as decisivas.

Os acionistas da sociedade, por meio da assembléia geral, constituem o órgão soberano dentro dela. São êles que aprovam os estatutos, isto é, a lei interna da sociedade; são êles que nomeiam a Diretoria, o Conselho Fiscal; que discutem o relatório e aprovam as contas; que determinam, em suma, as grandes modificações e a linha geral da política que se deve seguir.

Na assembléia geral, as decisões são tomadas por maioria de ações. Cada ação vale um voto e, pois, se houvesse apenas dois acionistas, um com cem ações e outro com dez, o de cem dirigiria a sociedade conforme entendesse; claro que dentro das possibilidades legais.

Mas nenhuma sociedade anônima pode funcionar com menos de sete acionistas.

Não sei se a KABALA teve qualquer influência na fixação dêsse número mínimo exigido por lei; mas abaixo de sete, nada.

De qualquer forma, quem pretenda monopolizar a direção de uma sociedade anônima, deve garantir-se a posse da maioria de suas ações. Assim, quem detiver, pelo menos, 51% da totalidade das ações, é senhor exclusivo dos destinos sociais; fará da sociedade, legalmente, o que muito bem entender. Aos demais acionistas caberá apenas o direito de beneficiarem-se dos lucros obtidos, ou de arcar com os prejuízos porventura surgidos.

Pois bem, uma sociedade de economia mista nada mais é que isso mesmo.

Chama-se de economia mista porque seu capital é u'a mistura de dinheiro público com dinheiro particular; é mista porque resulta da associação do Estado com indivíduos particulares, todos acionistas da emprêsa.

Mas, ao contrário das autarquias, não constituem as sociedades de economia mista entidades criadas para prestação desinteressada de serviço público, isto é, elas não prestam serviço pelo serviço, sem idéia de lucro.

Numa sociedade anônima, a idéia principal é o lucro; numa sociedade de economia mista há duas idéias fundamentais: o serviço e o lucro. Se não fôra o lucro provável, nenhuma atração haveria para os capitais particulares se associarem ao Estado.

Assim, há uma diferença fundamental, por exemplo, entre os Institutos de Aposentadoria e Pensões que são autarquias, e a Companhia Siderúrgica Nacional que é sociedade de economia mista.

No caso dos Institutos, visa o Estado à proteção das classes menos favorecidas, através do seguro social, que é, hoje, seu dever precípuo; no caso da Companhia Siderúrgica Nacional, estimula o Estado a indústria do aço, que não é serviço público, e, pois, pertinente à atividade particular.

É que, quando o Estado sente a necessidade de impulsionar determinada atividade econômica, notando que há, para isso, carência de capitais privados ou desinterêsse, entra no mercado como se fôra um particular qualquer, convidando aquêles que com êle se quiserem associar na realização do empreendimento.

E surge a sociedade de economia mista.

O Govêrno funciona então, como incorporador, isto é, como o faz qualquer fundador de socie-

dade anônima, vendendo as ações a quem quiser comprá-las, aos subscritores de capital, que se tornam acionistas. Mas, para reservar-se o direito de controlar os negócios sociais da forma que entender melhor aos interêsses coletivos, e para não permitir a anomalia perigosa de ficar o Estado subordinado a imposições de particulares, reserva-se o Govêrno pelo menos 51% das ações.

E assim é êle o voto decisivo nas assembléias: faz os estatutos da sociedade, nomeia seus diretores e seu Conselho Fiscal; toma contas aos responsáveis, decide sôbre a aplicação de lucros... É, em suma, o dono exclusivo de tudo, o único responsável pela prosperidade ou fracasso da tentativa.

É assim que se procede no Banco do Brasil, no Instituto de Resseguros do Brasil, na Companhia Siderúrgica Nacional, na Companhia Vale do Rio Doce... tôdas sociedades de economia mista que são. Nas assembléias que realizam, o representante do Tesouro Nacional tem a palavra decisiva, porque vale a maioria das ações.

É fácil de ver que, nessas condições, nenhum perigo existe de que venha o Estado a ficar subordinado a interêsses de grupos, a injunções estranhas à diretriz que se traçou na prestação do serviço, porquanto, ainda que contra êle estivessem todos os acionistas da sociedade, sua palavra prevaleceria pelo pêso das ações que representa.

Consoante a natureza do serviço, impróprio seria recorrer à administração direta, por causa dos males aparentes da burocracia; imprópria seria a administração delegada, por lhe ser defesa a preocupação do lucro; restaria, pois, a forma de sociedade de economia mista como a mais adequada.

O único inconveniente da exploração de serviços por êsse meio é o que existe em todos os empreendimentos onde o Estado tem voz decisiva: são as influências políticas que, por vêzes, colidem com os interêsses econômicos e financeiros da emprêsa.

Por isso, não raro o preço de custo das utilidades produzidas pelas sociedades de economia mista supera de muito o preço do custo de utilidades idênticas, produzidas por outras entidades onde apenas predominam capitais privados. É o caso, por exemplo... Não, deixemos de exemplo, quando se trata de matéria doutrinária.

Mas perigo de absorção do Estado pelos particulares, de modo a que os interêsses públicos possam ficar na dependência de vontades estranhas ao bem coletivo, isso não.

É bastante olhar para o Banco do Brasil, velho de muitos anos, e indagar se, ali, tal coisa seria possível.

O mesmo se dá e se daria com tôdas as sociedades daquele tipo, que o Estado criou ou quiser criar.

Estatuto dos Funcionários Públicos da Argentina

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

O ESTATUTO do Pessoal Civil da Administração Nacional Argentina foi aprovado pelo Decreto executivo n.º 33.827, de 15 de dezembro de 1944, de caráter normativo, expedido na ausência de funcionamento do Congresso Nacional, — com a cláusula de que, oportunamente, seria dada conta do mesmo ao Poder Legislativo, — em virtude de solicitação da Liga Argentina de Empregados Públicos, entidade reconhecida como representativa do Grêmio dos Servidores do Estado.

Conforme foi salientado nos consideranda que justificaram o referido decreto, "é indiscutível a necessidade da outorga de um regime orgânico aos servidores do Estado, que assegure estabilidade, escalonamento e demais obrigações e direitos, dotando a administração nacional de um instrumento legal indispensável ao correto funcionamento de suas atividades".

Êsse estatuto é bastante sintético e contém, apenas, os princípios gerais, aplicáveis a todos os funcionários, devendo ser regulamentados os seus dispositivos, sem prejuízo dos regulamentos particulares que contemplem as exigências e modalidades administrativas dos diversos departamentos do govêrno e das repartições autárquicas.

CAMPO DE APLICAÇÃO

O Estatuto se aplica ao pessoal civil dependente do Poder Executivo, que exerça funções permanentes, com exercício em cargos incluídos no orçamento geral, ou nos especiais das repartições autárquicas, ou retribuídos à conta de créditos especiais e orçamentos globais, com exceção:

a) dos Secretários e Subsecretários de Estado;

b) do pessoal civil dos Ministérios da Guerra e da Marinha, do pessoal da Polícia Nacional, dos guardas de presídio, do clero oficial, dos bombeiros e do pessoal da Frota Mercante do Estado;

c) do pessoal do serviço exterior que esteja sujeito a regime especial;

d) do pessoal contratado;

e) dos funcionários nomeados por prazo certo ou sujeitos à aprovação do Senado.

Enquanto não fôsse reinstalado o Congresso Nacional, o Estatuto teria aplicação ao pessoal de ambas as Câmaras, com exceção dos funcionários pelas mesmas eleitos.

As normas que determinam obrigações patrimoniais a cargo do Estado serão aplicáveis, também, aos funcionários do Poder Judiciário, desde que as respectivas autoridades expeçam os correspondentes estatutos.

REQUISITOS PARA O PROVIMENTO

O ingresso no Serviço Civil será feito sempre no pôsto inferior da escala correspondente a cada um dos grupos ou categorias de pessoal especificadas na lei geral de orçamento, a saber:

a) Administrativo;

b) Técnico-Profissional;

c) Trabalhador ou de oficina;

d) de Serviço.

São requisitos essenciais para a investidura:

a) ter idoneidade para o cargo;

b) ser argentino, ou naturalizado argentino, com dez anos de residência no país, ou casado com mulher argentina e com filhos argentinos;

c) ter dezoito anos de idade, no mínimo, com exceção dos aprendizes, cadetes, zeladores, ou empregados de categorias análogas;

d) ter condições de moralidade e de boa conduta;

e) ter saúde e aptidão física adequadas;

f) haver cumprido as obrigações sôbre alistamento e serviço militar.

As habilitações para o exercício do cargo são comprovadas:

a) para o pessoal administrativo, mediante exame de competência;

b) para o pessoal técnico-profissional, mediante concurso.

Em igualdade de condições para o ingresso em outras categorias, terá preferência o pessoal trabalhador ou de oficina, de serviço, os aprendizes, cadetes, zeladores e de categorias análogas.

Não poderão ingressar no serviço público:

a) os que houverem sido demitidos, enquanto não forem reabilitados;

b) os condenados em causas criminais; entretanto, o Poder Executivo poderá autorizar seu ingresso se, em virtude da natureza dos fatos, das circunstâncias em que foram cometidos ou do tempo transcorrido, julgar que êles não obstam ao requisito da moralidade e boa conduta.

ESTÁGIO PROBATÓRIO

A nomeação inicial tem caráter provisório, pelo prazo de seis meses, e ficará sujeita a confirmação ministerial ou do dirigente da correspondente entidade autárquica, mediante prévia informação do chefe da repartição onde serve o estagiário. Durante êsse período o funcionário não goza do direito de estabilidade.

ESTABILIDADE

O funcionário não poderá ser privado do cargo que ocupa, enquanto mantiver boa conduta e possuir competência para desempenhá-lo. Se fôr demitido sem processo regular, no qual seja ouvido — medida que sòmente poderá ser adotada de acôrdo com aprovação geral dos Ministros de Estado e, nas entidades autárquicas, por unanimidade dos seus diretores — ou por supressão do cargo no orçamento — terá direito a uma indenização equivalente:

a) à média mensal dos vencimentos dos últimos cinco anos, por ano de serviço, se tiver dez anos, no mínimo, de antiguidade;

b) a 75% dêsse produto, se tiver menos de 10 e mais de 5 anos de serviço; e

c) a 50% daquela importância, se contar menos de 5 anos de serviço.

Essa indenização não poderá exceder, em nenhum caso, de mil pesos por ano de serviço.

Para a determinação da indenização o vencimento básico será computado segundo figura no orçamento.

Em igual caso, o funcionário com mais de vinte anos de serviço terá direito de optar por uma pensão vitalícia equivalente à aposentadoria extraordinária que lhe corresponderia, por incapacidade, observadas as disposições sôbre a matéria, vigentes na data do afastamento.

No caso de cessação da prestação de serviço, por incapacidade física ou mental, derivada de acidente ou enfermidade, que não sejam originadas em ato de serviço, o funcionário terá direito a uma indenização igual a 50% da média mensal do vencimento dos cinco últimos anos, por ano de serviço.

READMISSÃO

A readmissão do funcionário dispensado sem causa explícita, por incapacidade física ou por supressão do cargo, não poderá ser feita em cargo superior ao que exercia e implicará na devolução parcial das somas recebidas a título de indenização, observadas as normas que sôbre a matéria prescreva a regulamentação, na qual se terá em conta, especialmente, o tempo transcorrido entre o afastamento e a readmissão.

APOSENTADORIA

No caso de incapacidade originada em ato de serviço que determine a invalidez do funcionário, êste terá direito a uma pensão mensal vitalícia, correspondente a :

a) 60% do último vencimento, se se tratar de doença profissional contraída em ato de serviço;

b) 80% do último vencimento se a incapacidade fôr causada em ato de serviço e por ato de serviço.

As indenizações e pensões são atendidas com recursos das rendas gerais ou das entidades autárquicas a que pertencia o funcionário e são incompatíveis com os direitos que a êste possam corresponder, em virtude de leis especiais.

No caso de o Poder Executivo denegar total ou parcialmente a indenização ou pensão reclamada, o funcionário poderá recorrer ao Poder Judiciário, dentro do prazo de 60 dias a partir da data em que tiver conhecimento da decisão, sob pena de prescrição.

VENCIMENTOS

Nenhum funcionário pode ser privado de seus vencimentos, nem sofrer descontos sôbre os mesmos, salvo nos casos previstos em leis e regulamentos.

Todo funcionário cujos vencimentos não ultrapassarem determinado limite, estabelecido em regulamento, tem direito a uma bonificação por filho menor de 18 anos, a seu cargo, além de um subsídio fixo pelo nascimento de cada filho.

PROMOÇÕES

A não ser nos cargos da classe inicial da carreira administrativa, tôdas as vagas verificadas nos quadros da administração serão providos mediante promoção do funcionário melhor qualificado dentre os que ocupem os postos imediatamente inferiores na respectiva categoria e segundo as consignações fixadas no orçamento de cada repartição.

Para êsse fim, entende-se como repartição qualquer entidade ou divisão administrativa que integre um inciso do orçamento geral.

O Poder Executivo pode estabelecer, todavia, por via regulamentar, para fins de promoção, divisões administrativas menores ou unificar duas ou mais divisões consideradas reduzidas.

A autoridade competente para nomear poderá, sempre que o considere necessário, e mediante prévia autorização do respectivo conselho ministerial, prover os cargos técnico-profissionais mediante concurso aberto a qualquer candidato.

Em igualdade de condições, os funcionários da repartição, especialmente os melhores qualificados para fins de promoção, terão preferência para a nomeação.

Os cargos de chefia, com funções de direção, organização ou assessoramento, são providos mediante seleção entre os funcionários da repartição, dentre os ocupantes dos quatro cargos imediatamente inferiores ao que esteja vago.

Se na repartição não houver funcionário com aptidões para o cargo, o recrutamento será feito entre o pessoal do ministério ou da entidade autárquica a que pertença o cargo vago, e, em último caso, em qualquer outra dependência do Estado, observado o critério de escolha indicado.

Os cargos de diretores-gerais, administradores e chefes de grandes repartições, cuja nomeação não dependa de aprovação do Senado, determinados em regulamentos, poderão ser livremente providos, mas as pessoas assim nomeadas sòmente adquirem os direitos de estabilidade e indenização, após dez anos de serviço, no mínimo.

Se êsses cargos forem providos mediante promoção de um funcionário, o interessado conserva o direito ao cargo anterior, a cujo exercício deverá voltar, ao término de suas funções superiores, salvo se contar mais de dez anos de serviço público e mais de seis no desempenho do cargo em comissão, caso em que poderá optar por uma indenização.

A fim de organizar a lista de qualificação, para efeito de promoção, serão designadas tantas Juntas de Qualificação quantas sejam necessárias, em face do volume das repartições.

As Juntas farão a qualificação na conformidade das informações fundamentais do chefe de cada repartição, com base no sistema de coeficientes e atendendo às seguintes condições fundamentais:

a) competência;
b) aptidões especiais;
c) antiguidade no cargo;
d) antiguidade no serviço público;
e) dedicação;
f) disciplina.

Os funcionários casados obterão uma bonificação em suas qualificações, as quais serão aumentadas em proporção ao número de filhos legítimos a seu cargo.

Cada Junta de Qualificação é constituída por três membros designados entre o pessoal superior da repartição, um dos quais será eleito pelos funcionários.

O mandato para a Junta tem a duração de dois anos e os seus membros não podem ser novamente designados senão após o intervalo de um período.

As qualificações são organizadas anualmente, e podem ser objeto de reclamação, pelos interessados, a qual deve ser apresentada à respectiva Junta no prazo de 30 dias, a contar da notificação.

Das decisões da Junta cabe recurso, no prazo de 10 dias, para o Conselho Ministerial.

ORGANIZAÇÃO

Em cada um dos ministérios e órgãos autônomos, existe um Conselho ministerial, composto de um presidente e dos vogais designados pelo diretor de cada departamento, escolhidos entre o pessoal superior, ao mesmo pertencente.

A duração do mandato do vogal é de dois anos, e os vogais não podem ser novamente nomeados senão depois do intervalo de um período.

Para examinar assuntos que afetem particularmente a uma autarquia, um dos vogais do Conselho, escolhido por sorteio, é substituído por um delegado da entidade interessada, nomeado também por 2 anos, na mesma ocasião da composição do Conselho.

O Conselho de que se trata tem por finalidade:

1.º) deliberar sôbre tôdas as questões referentes à aplicação do Estatuto dos Funcionários;

2.º) decidir sôbre a aplicação de medidas disciplinares;

3.º) julgar os recursos sôbre questões de qualificação para efeitos de promoção;

4.º) resolver sôbre a realização de concursos para o provimento de cargos técnicos;

5.º) decidir em relação à reabilitação de ex-funcionários demitidos;

6.º) examinar outras matérias que, por disposições regulamentares, lhe sejam atribuídas.

Sempre que o Poder Executivo considerar conveniente, os presidentes dos diferentes conselhos ministeriais se reunirão para traçar normas de uniforme interpretação e aplicação do Estatuto e sua regulamentação.

O critério então fixado será, obrigatòriamente, adotado em todos os conselhos ministeriais.

FÉRIAS E LICENÇAS

Os funcionários têm direito a férias anuais, com vencimentos integrais, no período autorizado pelos respectivos chefes, e observada a seguinte escala mínima:

a) Até 5 anos de serviço: 10 dias úteis;

b) Mais de 5 até 10 anos de serviço: 15 dias úteis;

c) Mais de 10 até 20 anos de serviço: 20 dias úteis;

d) Mais de 20 anos de serviço: 30 dias úteis.

As licenças para tratamento de saúde, para fins de matrimônio ou nos casos em que, graves assuntos de família ou particulares, exijam o afastamento do exercício, são concedidas na conformidade dos regulamentos próprios.

Em cada período de dez anos o funcionário pode gozar até um ano de licença, sem vencimentos, durante a qual fica suspenso de todos os direi-

tos assegurados pelo Estatuto, exceto os relativos à estabilidade.

DEVERES

Sem prejuízo dos deveres relativos ao cargo, o funcionário é obrigado:

a) à prestação pessoal, adequada e eficaz, dos serviços de que é incumbido, pondo em seu desempenho o máximo de capacidade e diligência;

b) a obedecer a tôda ordem emanada de um superior hierárquico, com atribuições e competências para emiti-la, desde que reúna as formalidades prescritas pelas normas em vigor e tenha por objeto a realização de atos de serviço;

c) a guardar segrêdo e discrição, mesmo depois de ter deixado o cargo, em tudo quanto se relacionar com os assuntos de serviço que, por sua natureza ou em virtude de disposições especiais, imponham sigilo, e de que o funcionário teve conhecimento em razão de suas funções ou por sua vinculação com outros funcionários, bem como a não se valer de informações secretas, para qualquer fim, sem autorização expressa da autoridade competente;

d) a observar conduta que não ofenda à moral e à ordem pública, e a manter fidelidade às instituições políticas do país;

e) a dispensar trato cortês e solícito ao público e aos colegas;

f) a recusar dádivas, obséquios ou recompensas particulares como retribuição de atos inerentes às suas funções;

g) a promover, sempre que a superior autoridade assim o resolva, as ações judiciais adequadas, em face de acusações de delitos que dêem lugar a ação pública;

h) a submeter-se às provas regulamentares de concurso;

i) a declarar, sob juramento, nas épocas e formas previstas na legislação, os bens que possua e as modificações que se verificaram na sua situação patrimonial;

j) a, no caso de pedido de exoneração, continuar desempenhando suas funções, pelo prazo de 30 dias, desde que não tenha sido antes aceito o pedido, respeitadas as disposições do Código Penal sôbre a matéria.

E' obrigatória a agremiação, com fins mutualistas, de todo o pessoal do Serviço Público Civil e as contribuições para êsse fim podem ser descontadas dos vencimentos mensais.

PROIBIÇÕES

Os funcionários não podem intervir em atividades de partidos políticos, salvo as exceções previstas na legislação, com referência aos ocupantes de cargos de natureza técnica, profissional ou de magistério.

E' vedada qualquer acumulação de empregos, seja com outro nacional, com um provincial ou municipal, salvo os cargos de magistério e os técnico-profissionais, dentro dos limites e condições fixadas em regulamento.

Os funcionários têm a obrigação de declarar suas atividades de caráter profissional, industrial ou de algum outro modo lucrativas, a fim de ser resolvido se são compatíveis com o exercício das funções a seu cargo.

Para êsse fim, devem ser observadas as seguintes normas:

1.º) Os funcionários com funções de direção ou deliberação ou que exerçam funções superiores a 6.º Oficial, quaisquer que sejam as tarefas que desempenhem, não poderão:

a) prestar serviços, remunerados ou não, associar-se, dirigir, administrar, assessorar, patrocinar ou representar pessoas físicas ou jurídicas que administrem ou explorem concessões ou privilégios da administração nacional, provincial ou municipal, ou que sejam fornecedoras ou contratantes habituais da administração nacional;

b) receber, direta ou indiretamente, benefícios originados em contratos, concessões, franquias ou adjudicações celebradas ou outorgadas pela administração nacional, provincial ou municipal;

c) manter vinculações que representem benefícios ou obrigações com entidades diretamente controladas pela repartição a que pertençam;

2.º) Os funcionários que desempenham cargos inferiores àqueles não poderão:

a) prestar serviços, remunerados ou não, associar-se, dirigir, administrar, assessorar, patrocinar ou representar pessoas físicas ou jurídicas que administrem ou explorem concessões ou privilégios da administração nacional, provincial ou municipal, ou que sejam contratantes ou fornecedoras habituais da administração nacional, quando desempenhem ou tenham desempenhado suas funções na repartição que intervém na regulamentação ou fiscalização dos serviços, na execução ou celebração dos contratos, ou que exerça o contrôle direto do funcionamento ou das obrigações legais de qualquer dessas pessoas ou entidades;

b) receber direta ou indiretamente benefícios originados em contratos, concessões, franquias ou adjudicações celebradas ou outorgadas pela administração pública nacional, provincial ou municipal, ou de emprêsas fiscalizadas pela repartição a que pertençam.

Nenhum funcionário pode realizar trâmites ou gestões administrativas referentes a assuntos que não se encontrem oficialmente a seu cargo.

PENALIDADES

Sem prejuízo da responsabilidade civil e penal, a violação dos deveres funcionais sujeitará o servidor a uma das seguintes penas disciplinares:

1.º) Advertência ou repreensão (apercibimiento).
2.º) Suspensão (suspensión).
3.º) Retrocesso (retrogradación).
4.º) Dispensa (cesantía).
5.º) Demissão (exoneración).

A suspensão não pode exceder de três meses e o retrocesso de duas categorias funcionais.

Os chefes de seção só têm competência para aplicar a pena de repreensão.

A pena de suspensão, até 15 dias, poderá ser imposta pelos chefes de repartição ou pelos funcionários para êsse fim autorizados nos regulamentos das repartições.

A suspensão por prazo maior sòmente pode ser aplicada pelos ministros ou dirigentes de entidades autárquicas.

A aplicação das penalidades restantes compete às autoridades com poder de nomeação ou remoção.

Os chefes de seção podem, todavia, determinar a suspensão preventiva do funcionário, quando a falta fôr manifesta e as necessidades do serviço imponham o seu afastamento, dando conta do fato, imediatamente, ao superior hierárquico.

As penas de suspensão, por mais de 15 dias, o retrocesso, a dispensa e a demissão sòmente podem ser impostas mediante formação de processo, com audiência do indiciado e resolução do Conselho Ministerial.

Se fôr julgado necessário, para a apuração do processo administrativo ou judicial, o funcionário poderá ser suspenso, preventivamente, por prazo superior a 60 dias, devendo, entretanto, essa suspensão ser computada, no caso de se aplicar, definitivamente, ao funcionário, uma sanção dessa natureza.

Vencido o prazo de 60 dias, sem que o caso esteja resolvido, o funcionário poderá continuar afastado das suas funções, se fôr necessário, porém não sofrerá descontos no seu vencimento.

A apuração do processo administrativo por fatos que possam configurar delitos penais e a aplicação das sanções pertinentes à esfera administrativa, são independentes da causa criminal, e a resolução que em virtude desta se adote não influirá, necessàriamente, nas decisões adotadas pela administração.

Todavia, pendente a causa criminal, não poderá ser adotada decisão absolutória na esfera administrativa.

Sòmente a demissão fará o funcionário perder o direito à aposentadoria. Porém se um funcionário fôr demitido estando em condições de obter os benefícios da aposentadoria, as caixas de aposentadoria concederão aos seus herdeiros as pensões correspondentes, como se o interessado houvesse falecido.

A reabilitação do demitido sòmente poderá ser decretada depois de transcorridos dois anos da demissão, mediante resolução do conselho ministerial, porém o reabilitado não poderá reingressar na administração sem cumprir os requisitos fixados para o provimento dos cargos públicos.

As Administrações Fiscais e a Arrecadação de Impostos no Presente e no Passado

M. C. ROSIER
(Trad. de Lygia Azevedo)

PARA a maioria dos contribuintes, a arrecadação de impostos reduz-se a uma operação material bastante elementar: obter dos contribuintes uma quantia mais ou menos vultosa, em espécie, destinada a fazer face às despesas públicas (1).

Tal concepção, um pouco simplista, pode admitir-se, a rigor, quando as cobranças fiscais revestem o aspecto de doações, análogas às levadas anualmente aos carlovíngios, ou quando se trata de prestações *in natura*, como as exigidas nas cerimônias litúrgicas, nos anfiteatros, circos e ginásios da Grécia antiga.

Semelhante ponto de vista torna-se defensável quando o impôsto toma o aspecto moderno de pagamento de *valores pecuniários* elevados, que os indivíduos são obrigados a efetuar de acôrdo com regras fixadas pelos poderes públicos, caso em que representa um verdadeiro débito dos contribuintes para com o Tesouro.

Faz-se mister, destarte, todo um *processo*, longo e delicado, para acompanhar a cobrança fiscal desde sua origem até o recolhimento do impôsto, assim como tôda uma série de técnicas para determinar os direitos e deveres, respectivamente, do fisco credor e do contribuinte devedor.

A situação complica-se ainda mais quando as exigências fiscais são múltiplas e variadas, visando aos lucros fortuitos, percepção de rendas, mutações jurídicas e mesmo presunção de despesas.

Os impostos e taxas surgem, nesses casos, como créditos a cobrar e recolher ao Erário, como dívidas que intervêm entre o poder público e os contribuintes, como cobranças geradoras de *situações jurídicas* excessivamente complicadas.

ORIGEM DAS COBRANÇAS FISCAIS

A prática fiscal moderna permite verificar a exatidão destas afirmativas.

Quando um impôsto ou um sistema de impostos entra em vigor, a presunção lógica é a de que o foi em virtude de textos legais e regulamentares. Sem dúvida os primeiros são geralmente obra do Parlamento e das assembléias soberanas, mas, apesar disso, não prescindem de trabalhos preparatórios, anteprojetos, exposições de motivos, etc. Êstes últimos, via de regra, são elaborados por técnicos que, muitas vêzes, têm de intervir nos debates em curso perante as assembléias, a fim de explicar as repercussões futuras dos impostos, precisar-lhes os objetivos, determinar-lhes as conseqüências no tempo e no espaço.

Cumpre, em seguida, pôr em execução o impôsto ou o sistema criado. Ainda, aí, incumbe aos técnicos redigir os textos regulamentares, os decretos e portarias, assim como elaborar as instruções e circulares administrativas necessárias, responder às consultas dos órgãos ministeriais.

E quando se trata de efetuar a cobrança em todo o território do país, então, a intervenção dos técnicos torna-se ainda mais necessária.

FASES DO PROCESSO FISCAL

O processo fiscal pode ser assim resumido:

a) Discutido e votado o impôsto pelo Legislativo, cumpre ao Executivo pô-lo em vigor no espaço (territorialidade), no tempo (irretroatividade), etc. (2).

b) Nessa ocasião, cumpre caracterizar o *elemento tributável*: pessoa física, patrimônio ou elemento do patrimônio, lucro ou receita extraordinária, renda cedular ou receita regular e periódica (renda de terrenos não edificados, de terrenos construídos, de valores mobiliários, de créditos, depósitos, cauções, rendas comerciais, industriais ou

(1) A organização interna dos serviços fiscais, examinada em seu conjunto, jamais preocupou os teóricos da ciência financeira, provàvelmente porque raramente se interessam êles pelo aspecto estritamente jurídico e psicológico do processo da tributação, da determinação do fato gerador, etc. Um único autor pode ser mencionado como tendo aflorado tal questão — Von Myrbach-Rheunfeld, da Universidade de Innsbruck, em seu livro "Précis de droit financier".

Cumpre reconhecer, preliminarmente, que esta divisão do "trabalho fiscal" não pode ser adequadamente compreendida senão por *técnicos*, que possuem a experiência cotidiana das dificuldades da tributação; acontece, porém, que, em geral, ficam êles demasiadamente *absorvidos* para se aperceberem do conjunto e excessivamente adstritos à própria administração para serem capazes de desembaraçar-se de uma certa tendência profissional.

(2) CAMILLE ROSIER — *L'Impôt* (1936). Edições Montaigne.

de exploração do subsolo, rendas não comerciais, rendas agrícolas, salários — renda global ou geral — despesas judiciais, atos e mutações jurídicas — despesas de consumo material, internas ou externas, importações, exportações) etc.

c) Cumpre, então, classificar o impôsto como direto ou indireto, de acôrdo com a permanência ou não permanência da matéria tributável — segundo sua incidência — e conforme a forma de seu recolhimento.

d) Uma vez criado, discriminado e classificado o impôsto, importa cuidar de seu lançamento, isto é, fazer o cadastro e a avaliação da matéria tributável. Para isso ter-se-á que escolher entre quatro métodos: o dos sinais exteriores, ou método indiciário, o da taxação administrativa; o da declaração controlada; e o da tributação por empreitada ou por contrato.

e) A seguir, há que fixar o *fato gerador*, quer dizer, o fato material ou jurídico que torna o contribuinte devedor, ou melhor: precisar a data para a tributação e para a avaliação da matéria imponível, que pode ser, em relação a uma renda, a época do pagamento, a contabilização, o recolhimento ao Tesouro, etc. e, relativamente a um ato judicial ou convenção, a data da petição inicial, a da entrada em juízo, o acôrdo entre as partes, etc.

f) Surge, então, a questão da escolha da *taxa do impôsto* e dos problemas correlatos: cotas e divisão — taxa fixa, proporcional, progressiva, regressiva — adicionais, etc.

g) Depois, vem a cobrança do impôsto, a qual pode ser específica ou *ad valorem*, imediata ou mediata, pessoal ou real. Casos há em que se permitem abatimentos na renda bruta, deduções por encargos de família, majorações por falta de encargos, de quociente fiscal, etc.

h) A cobrança é que caracteriza o *devedor do impôsto*, isto é, o detentor da matéria tributável, ocasião em que surge a questão da *incidência* legal, jurídica ou direta, ou obrigação ao pagamento; e a *incidência* indireta ou econômica, ou contribuição ao pagamento.

i) O recolhimento, pròpriamente dito, é a penúltima fase do processo fiscal e origina grande número de problemas, tais como: pagamento em espécie ou *in natura* (principalmente títulos); pagamento imediato ou mediato; pagamento em moeda ou por cheque; pagamento direto e arrecadação na fonte; pagamento por meio de registro, sêlo ou monopólio; pagamento efetivo, compensação e consolidação; executivos fiscais; prescrição da ação do Tesouro e da ação do contribuinte; garantias contra a insolvabilidade dos devedores (privilégios, hipotecas, separação de patrimônios, etc.);

j) O *contrôle* é uma fase mais ou menos concomitante ao recolhimento, muitas vêzes posterior ao pagamento, destinando-se a reprimir a fraude sob tôdas as suas formas (declarações tardias, insuficientes, omissas, dissimuladas, simuladas etc.). Envolve medidas preventivas contra a fraude (regularidade contábil, sinceridade nas declarações); processos de verificação (direito de livre circulação, visitação, vistoria, penhora, etc.), a fim de constatar a existência de matéria tributável, assim como a de omissões, inexatidões, etc.; sanções contra os fraudadores (multas, responsabilização, penas disciplinares, direito de preempção, etc.).

k) Resta, enfim, o *contencioso fiscal*, matéria delicada, que regula não só as questões relativas ao direito de reclamação dos contribuintes (reclamações graciosas e contenciosas), mas, também, as concernentes às jurisdições competentes (jurisdições fiscais de exceção ou tribunais da justiça comum) e às regras de interpretação da lei fiscal.

Êste breve resumo do processo fiscal — indispensável à prática do impôsto moderno — justifica amplamente as indagações que se seguem, a serem respondidas pelos técnicos de administração:

1.º) Convém, ou não, seccionar as várias fases da arrecadação?

2.º) Deve-se, ou não, confiar a especialistas a regulamentação de uma ou de várias partes do processo?

3.º) Como caracterizar êsses técnicos (funcionários ou pessoas estranhas ao serviço público)?

4.º) Devem os impostos ser arrecadados por repartições especializadas?

I — UNIDADE OU SECCIONAMENTO DAS OPERAÇÕES FISCAIS E SUA REALIZAÇÃO POR AGENTES MAIS OU MENOS ESPECIALIZADOS

De há muito se discute se a unicidade sistemática pode realmente conduzir à convicção de que o seccionamento das operações fiscais é uma fonte de complicações, representando, tanto para o Tesouro como para os contribuintes, uma justificativa para as incoerências dos trâmites fiscais, prolongamento do processo (3).

A prática demonstra amplamente que esta concepção é demasiado teórica para dar bons resultados; ela conduz à observação de que as operações fiscais constituem quatro grupos, cada um dêles já perfeitamente caracterizado: o *lançamento*, operação essencialmente interna, que compreende a individualização da matéria tributável (capital, renda, consumo etc.), a fixação do fato gerador, o pagamento das cotas e a caracterização dos contribuintes.

O *contrôle*, operação geralmente posterior ao lançamento, que exige, em geral, investigações *externas* e se baseia na sinceridade das declarações, na exatidão das avaliações etc.

(3) Camille Rosier: *La fiscalité française devant l'opinion publique*, 1940.

O *recolhimento* constitui outra operação claramente distinta e se reduz, salvo algumas exceções, ao encaixe das quantias levadas pelo contribuinte, não encerrando maiores dificuldades, a não ser excepcionalmente, quando, por exemplo, o contribuinte se recusa a pagar, nos prazos determinados, as quantias que lhe são reclamadas.

Quanto ao *contencioso,* apresenta-se ainda mais diferenciável das outras fases do processo porque só se verifica ou quando o contribuinte contesta a liquidação de sua dívida ou, então, quando o fisco se apercebe de que o débito do contribuinte é superior àquele que lhe foi cobrado.

Defrontamo-nos, destarte, preliminarmente, com as seguintes fases: *lançamento,* operação delicada que exige conhecimentos jurídicos ou técnicos, *inevitável,* por ser a própria origem da dívida fiscal. Pode tal operação ser realizada, salvo casos excepcionais, por burocratas especializados, os quais se devem mostrar mais minuciosos e metódicos do que dinâmicos.

Segue-se o *recolhimento,* operação tão inevitável e sedentária quanto ao lançamento, mas que não exige dos técnicos senão conhecimentos contábeis, de vez que se restringe a simples movimentação de dinheiro.

No que toca ao *contrôle,* porém, o mesmo já não ocorre. Trata-se, aí, de operação que, embora acidental, é essencialmente ativa, impondo aos técnicos não apenas sucessivos deslocamentos e investigações nos domicílios e estabelecimentos dos contribuintes, mas, também, o direito de livre circulação, visita, vistoria, preempção, perícias contábeis, etc. Como se vê, trata-se de atividade profissional que pressupõe vasta documentação sôbre os fatos e os aspectos da vida econômica.

O *contencioso,* finalmente, é uma operação de essência bem diferente. Enquanto no lançamento, no contrôle e no recolhimento o fisco tem a parte *leonina, predominante,* em face dos contribuintes, na fase contenciosa êle reveste o aspecto de um litigante que vem defender sua causa perante o judiciário, aceitando a discussão em pé de igualdade com os contribuintes. Natural, assim. que o contencioso escape aos técnicos do fiscalismo, tanto mais quanto é êle, também, uma fase excepcional na arrecadação de impostos.

Dêsse modo, caracterizadas as diferentes operações fiscais, várias são as soluções que se oferecem para pô-las em prática: ou grupar o lançamento, o contrôle e o recolhimento; ou separar os dois primeiros do último; ou separar o lançamento do contrôle.

LANÇAMENTO, CONTRÔLE E RECOLHIMENTO AGRUPADOS

Esta solução tem a vantagem de dar aos técnicos uma cultura mais ampla porque exige menos especialização e, principalmlente, obriga o agente lançador a "sair" de sua mesa, a não se restringir às situações jurídicas ou administrativas tal como elas se apresentam nas declarações ou convenções dos contribuintes, a encarar da mesma maneira as "realidades econômicas" e as "situações de fato".

Além disso, com êste sistema compósito, os contribuintes têm a possibilidade de cumprir seu dever fiscal na mesma repartição, no mesmo serviço, bem como a de ver conjugados a liquidação e o pagamento de sua cota, de conhecer o agente fiscal que, depois de receber sua declaração, a controlará.

LANÇAMENTO, CONTRÔLE E RECOLHIMENTO SEPARADOS

À defesa unicista certamente retrucarão alguns que tal multiplicidade de atribuições exige a colocação de agentes fiscais nas chefias até das menores unidades administrativas (particularmente no cantão); que ela pressupõe deixarem o trabalho de lançamento e de liquidação tempo suficiente para tratar do contrôle e do recolhimento.

Outros acrescentarão que essa variedade de atribuições não se compatibiliza com o agrupamento dos serviços fiscais nos grandes centros e que dificilmente poderá ser eficaz o contrôle exercido pelos agentes do fisco sôbre os contribuintes com quem mantenham relações de amizade. Alegarão, ainda, que tal prática de maneira alguma facilita a *especialização* na repressão da fraude, no que diz respeito a certos contribuintes importantes (sociedades, comerciantes, etc.), sempre muito bem organizados em sua luta contra o fisco, da mesma maneira que sua fixação numa exatoria importa obrigações de prestação de contas (segurança, responsabilidade, etc.) muito incômodas para um agente lançador, obrigado a deslocar-se constantemente de um lugar para outro.

Os defensores do regime que separa o lançamento do contrôle e do recolhimento preconizam duas soluções para o problema: uma, a de confiar cada uma dessas operações a agentes diversos, pertencendo todos, porém, ao mesmo serviço — especialização de tarefas *intra-administrativas*. Outros, indo mais longe, aceitam a atribuição do serviço de lançamento a uns e o de contrôle a outros funcionários, pertencentes a um mesmo serviço, confiando, no entanto, o manejo de dinheiro a uma outra repartição, distinta e essencialmente contábil, o que importa em divisão do trabalho *inter-administrativa*.

De qualquer forma, a separação dessas três fases exige, inevitàvelmente, a adoção de guias de recolhimento, fichas de consignação, etc., que determinam sucessivas transferências do agente controlador ao agente lançador e liquidante e, em seguida, do agente liquidante ao agente arrecadador.

LANÇAMENTO E CONTRÔLE SEPARADOS DO RECOLHIMENTO

Esta solução é menos dogmática do que a anterior e pode ser assim expressa: o lançamento

e o contrôle se entrosam e exigem os mesmos conhecimentos por parte dos agentes do fisco, os quais, por sua vez, têm que usar a mesma perspicácia tanto no momento de lançar o tributo como depois, no de parcelar-lhe o pagamento; neste caso, o contrôle posterior torna-se, realmente, um *prolongamento* normal do lançamento. Ademais, essa extensão do ato original não pode ser realizada eficientemente senão pelo agente que *viu* a declaração do contribuinte, a *recebeu* e formalizou a convenção jurídica, articulou o surgimento, a transferência ou o movimento do produto tributável.

Em outras palavras: o contrôle deve suceder ao lançamento — salvo, evidentemente, casos excepcionais — pois só o agente que lida diretamente com a matéria tributável está habilitado a verificar-lhe a consistência, a proceder a investigações proveitosas, etc.

Os defensores desta tese, por outro lado, atribuem o recolhimento a outro agente da mesma repartição, ou até mesmo a outro serviço (embora a contabilidade permaneça única); o recolhimento representa, para êles, operação bem distinta, em virtude de sua própria caracterização, mesmo que possa dar origem, constantemente, a processos judiciais, como diligências, penhoras, etc.

CONTRÔLE E LANÇAMENTO SEPARADOS

Tal solução é preconizada pelos que receiam, como já se disse, as dificuldades com que se poderá defrontar um agente fiscal para proceder a contrôles nos domicílios dos contribuintes seus amigos ou vizinhos, os quais, habitando a mesma localidade ou o mesmo bairro, geralmente pertencem ao mesmo partido ou associação.

Recomendam êles o isolamento do contrôle para que seja o mesmo confiado a um agente vindo de fora, desconhecido dos contribuintes e, por conseguinte, mais à vontade para fazer uma fiscalização rigorosa.

Essas afirmações, em parte, são verdadeiras: o agente vindo da repartição-sede ou da capital terá, de certo, maior liberdade de ação e, além disso, a especialização que possa ter adquirido no exercício de suas funções, em outras circunscrições, ou a respeito de determinadas atividades, dar-lhe-á experiência muito maior.

Não obstante, tôda medalha tem seu reverso. Assim é que um fiscal do tipo acima descrito será forçado a freqüentes viagens, o que acarretará grandes despesas de transporte, além do precioso tempo que perderá, locomovendo-se de uma para outra cidade. Não poderá, destarte, restringir-se aos meios de transporte coletivos, precisando, portanto, dispor de carro próprio. Ademais, há uma tendência generalizada, por parte dos fiscais, de só exercerem contrôle sôbre os grandes contribuintes, esquecendo-se êles de que a "fraude do auto-ônibus" é muito mais vultosa, realmente, do que "a do Rolls", para usar uma expressão de antigo ministro das finanças francês. Pode acontecer, ainda, que o fiscal se julgue autorizado a fazer com que o contribuinte se desloque de seu domicílio para atender às exigências do fisco.

II — OS AGENTES DO FISCO DEVEM SER CONTRIBUINTES, FUNCIONÁRIOS OU PESSOAS ESTRANHAS AO SERVIÇO PÚBLICO?

Esta segunda questão — a arrecadação do impôsto — é velha como o mundo e a experiência dos séculos lhe deu respostas hoje consideradas definitivas.

Teòricamente, com efeito, três sistemas são possíveis: a *coleta*, isto é, a arrecadação efetuada por representantes dos contribuintes, responsáveis perante o fisco. A *empreitada*, em que a arrecadação é contratada com um particular, uma companhia ou emprêsa privada. E, enfim, a *administração direta*, quando o lançamento, o recolhimento e o contrôle são confiados a funcionários públicos, mais ou menos especializados no assunto.

Durante muito tempo, o segundo e o terceiro procedimento tiveram a preferência dos governos; ofereciam, dizia-se, a vantagem de assegurar ao Erário a estabilidade das receitas fiscais, pois lhe permitiam obtê-las por antecipação, de vez que o arrendatário era, ao mesmo tempo, um banqueiro do Estado, dispensando êste, assim, dos ônus de manter uma repartição fiscal.

Hoje, porém, êsses métodos foram quase completamente abandonados em virtude dos inconvenientes que acarretam; o segundo, principalmente, deixava o Estado à mercê dos arrendatários, além de facilitar a exploração dos contribuintes por parte dos "arrecadadores", os quais, na ânsia de arrecadar importâncias superiores às realmente devidas ao fisco, não tinham escrúpulos em empregar todos os meios possíveis de coerção.

Assim, o recolhimento direto pelos agentes do fisco passou a ser preferido pela maioria dos países civilizados; todos são acordes em reconhecer que é êsse, para o Tesouro, o sistema mais econômico e rendoso, porque diminui as despesas de arrecadação e proporciona ao fisco todos os recursos necessários à satisfação das despesas públicas. Montesquieu observou, certa vez, que êste processo se assemelha "à administração de um bom pai de família que conduz com parcimônia e ordem suas próprias rendas". Verifica-se, por outro lado, que os contribuintes, nesse regime, não têm a recear as interpretações tendenciosas dos arrecadadores e coletores de impostos. Acrescentou, mesmo, que o príncipe carreia para o Erário os lucros imensos dos arrendatários, que empobrecem o Estado sob uma infinidade de aspectos, ao mesmo tempo que evita o surgimento desordenado das fortunas súbitas e elimina um sem número de leis inconvenientes que dêle exige a avareza dêsses intermediários.

O arrendamento não é mais utilizado senão pelos países pouco evoluídos que não dispõem de pessoal habilitado para os serviços fiscais, incapaz, portanto, de enfrentar a possibilidade de grandes

arrecadações, ou cuja população a êle se submete, ainda que sabendo serem esta fração do poder público e os direitos de investigação necessários à localização da matéria tributável, utilizada pelos próprios capitalistas, em favor dos seus interêsses particulares.

III — UNIFICAÇÃO OU PLURALIDADE DOS SERVIÇOS FISCAIS

Êste é um dos últimos problemas criados pela arrecadação dos impostos, nos Estados modernos. Conquanto as exigências fiscais sejam bastante numerosas, pergunta-se, presentemente, se todos os impostos devem ser atribuídos, pelo menos quanto ao lançamento e à liquidação, a uma determinada repartição, ou se é preferível confiá-los, por categorias, a várias repartições fiscais.

ADMINISTRAÇÃO FISCAL ÚNICA

Êste sistema é recomendado principalmente pelos "teóricos do fiscalismo", isto é, por aquêles que não conhecem os impostos senão nos livros, nos congressos ou nos bancos de faculdades.

Tal concepção se apoia nos argumentos apresentados sempre que se preconiza a unidade: a multiplicidade conduz às controvérsias, às incoerências, às lutas, às disputas, etc. E frisa-se, mais particularmente, que qualquer sistema fiscal sólido e bem estruturado abrange impostos que se interpenetram, tangendo muita vez as mesmas fontes tributárias. Afirma-se, com a mesma ênfase, que numa sociedade comercial, o vulto dos negócios, o lucro social e o lucro distribuído aos acionistas ou associados concernem, efetivamente, ao mesmo elemento tributário, pois que o lucro social não passa de uma percentagem sôbre o montante dos negócios, desde que o dividendo distribuído é uma fração mais ou menos importante do lucro realizado.

Acrescenta-se, ainda, que uma administração única realiza muito mais fàcilmente a unificação no lançamento, o fato gerador, a liquidação, o recolhimento, o contencioso, os privilégios, os prazos de prescrição, etc. e que pode melhor utilizar seu pessoal, pela possibilidade de se fazer representar em todos os cantões pelo menos, por um único agente, que tem afazeres que justificam amplamente sua manutenção.

Paralelamente, afirma-se que as ciumadas entre os vários fiscais se atenuam e desaparecem desde que não haja mais que uma repartição financeira; que as reclamações dos sindicatos deixam de ter razão de ser, de vez que não se fundam mais em disparidades de tratamento, indenizações, recrutamento, promoções, etc. E, por fim, ainda se defende o sistema alegando que a exatoria única é mais simpática aos olhos dos contribuintes do que várias administrações fiscais, que atormentam, cada uma a seu turno, tal ou qual categoria de contribuintes; que a exatoria única pode melhor organizar os contrôles a serem exercidos sôbre os contribuintes, melhor determinar as épocas de pagamento dos impostos e elaborar os regulamentos.

ADMINISTRAÇÕES FISCAIS MÚLTIPLAS

Êstes argumentos não convencem os técnicos fiscais "envelhecidos na função administrativa"; objetam êles que a "coisa fiscal" é, nos dias que correm, matéria difícil de assimilar por uma só pessoa; que os elementos tributáveis são de tal ordem diversos que exigem, necessàriamente, uma diferenciação no lançamento, na liquidação, no fato gerador, no recolhimento e no contencioso; que o parcelamento dos elementos tributáveis não se apoia nos mesmos princípios; que a tributação das rendas profissionais requer um vasto conhecimento contábil e comercial, ao passo que a parte referente ao contencioso fiscal exige considerável bagagem jurídica, enquanto o parcelamento das despesas presumidas, das importações ou exportações, impõe apreciáveis conhecimentos de tecnologia, física ou química, etc.; que, assim é difícil recrutar e utilizar servidores que possuam conhecimentos, ao mesmo tempo, de contabilidade, economia privada, direito e tecnologia; que tal recrutamento, quando possível, tem que ser acompanhado de gratificações extraordinárias, se se deseja conservar funcionários que, dada sua cultura, são levados a procurar melhor remuneração nas emprêsas particulares; que cada administração fiscal tem suas tradições, fundadas em séculos de funcionamento; que umas são mais rigorosas do que outras e, por isso, umas se atêm aos documentos contábeis, à prova concreta, enquanto outras se contentam com denúncias ou com investigações policiais.

Declaram, ainda, em sua contestação, que os fraudadores não podem ser tratados indistintamente e que não podem ser confundidos, na repressão, os contribuintes que dissimulam a verdadeira natureza de uma convenção, os que transportam bebidas sem guias de recolhimento, os que majoram irregularmente suas despesas gerais ou as prevêem com excesso — os industriais que fazem, no fim do exercício, um inventário inexato de seus estoques, os portadores de valores mobiliários que vão resgatar seus cupons no estrangeiro, os herdeiros que diminuem o valor de um imóvel ou de um fundo de comércio, de que são sucessores, ou que simulam, para obter deduções, estar o espólio gravado com dívidas inexistentes.

Salienta-se, ainda, a inconveniência de exercer o contrôle nos registros de um tabelião, na adega de um negociante de vinhos por atacado,

nos porões de um navio, nos *magazins* ou nas bagagens de um viajante, etc.

Insiste-se, igualmente, nas dificuldades que terá um agente fiscal, ainda que munido de sólida bagagem de conhecimentos, ao entrar na Administração, de manter-se atualizado sôbre todos os ramos do fiscalismo; computa-se, mesmo, o número de horas que lhe serão necessárias, diàriamente, para consultar as instruções, circulares, decisões ministeriais, soluções, debates parlamentares, artigos de revistas especializadas, etc.

Em suma, os partidários da pluralidade das repartições arrecadadoras receiam o gigantismo da Administração única, sua morosidade, sua incapacidade para recrutar e conservar colaboradores eficientes, para seguir contenciosamente as questões perante instâncias civis e administrativas as mais diversas, etc.

CONTRÔLE SIMULTÂNEO

Diante destas objeções, em sua maioria bem fundamentadas, alguns propõem uma solução intermediária. Mantendo mais ou menos a pluralidade de exatorias, torna-se possível *coordenar* os esforços dos fiscais, pelo menos no que toca ao contrôle da matéria tributável.

Para isso, dizem êles, basta constituir, em cada departamento ou região, equipes formadas por agentes das diversas exatorias e de encarregá-los de exercer sôbre os contribuintes um contrôle *simultâneo* por meio de investigações concomitantes.

Os defensores do sistema salientam que êste procedimento administrativo — respeitando a individualidade, as tradições e a formação jurídica, técnica ou contábil dos agentes — permite utilizar com mais coesão seus conhecimentos especializados; dá a cada um dos agentes assim grupados a possibilidade de conhecer convenientemente a técnica do lançamento dos outros impostos e, por conseguinte, ampliar seus conhecimentos fiscais; possibilita ao fisco oportunidade para "minimizar" a reação do contribuinte, na sua defesa ou em suas justificações; evita aos contribuintes os aborrecimentos de contrôles periódicos; dispensa-os de ter que apresentar várias vêzes as mesmas justificativas, etc.

IV — UNIDADE OU PLURALIDADE DAS JURISDIÇÕES FISCAIS

Uma última questão é suscitada pela organização administrativo-fiscal: convirá seccionar o contencioso fiscal, deixando à instância administrativa a competência para dirimir os conflitos causados pelos impostos diretos e, aos tribunais civis, os relativos aos impostos indiretos, prevendo, por outro lado, jurisdições mistas para certas contribuições extraordinárias, mantendo, assim, um contencioso repressivo que de direito compete à justiça criminal ordinária?

SECCIONAMENTO DO CONTENCIOSO FISCAL

O seccionamento acima referido justifica-se, de certo modo, eis que as instâncias administrativas, julgando de fato e por eqüidade, são de grande conveniência principalmente quando se trata de examinar o contencioso dos impostos sôbre a renda; ao passo que as jurisdições civis, ligadas às situações de direito, são preferíveis quando se tem de decidir sôbre os parcelamentos efetuados nas operações jurídicas e, à justiça penal, deve caber a repressão às infrações, podendo, até, determinar a prisão, evitar a recidiva e influir nas circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Finalmente, as jurisdições de exceção são indispensáveis quando se trata de estabelecer contribuições extraordinárias de guerra ou proceder a confisco.

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL ÚNICA

Tem-se respondido, a tais argumentos, que a multiplicidade de instâncias fiscais conduz:

a) a injustificável diversificação dos processos de citação, defesa, apelação, cassação, revisão;

b) a complexidade das sanções, multas, prescrições;

c) a discrepância no que toca à repressão, de vez que, via de regra, os tribunais administrativos e as jurisdições de exceção se mostram muito rigorosos, ao passo que as jurisdições civis, em geral, manifestam uma benevolência excessiva em relação os contribuintes;

d) a concepções diferentes do que seja boa fé fiscal, presunção de sinceridade das declarações; e

e) a divergências na caracterização da mesma matéria tributável, etc.

Daí exigir-se que tal competência caiba exclusivamente à esfera administrativa ou, mesmo, que se instituam jurisdições especiais, compostas de juízes civis ou administrativos, funcionários fiscais e representantes dos contribuintes.

À luz destas observações gerais, tornar-se-á fácil, num segundo estudo, examinar as experiências do passado e julgar as recentes reformas na organização do aparelho arrecadador e do contencioso fiscal.

DA APOSENTADORIA

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

NA administração do pessoal, uma das últimas conquistas consiste em se reconhecer que cabe ao Govêrno amparar os seus servidores quando se tornam incapazes de desempenhar a contento os seus deveres, em conseqüência de idade avançada ou invalidez física.

Os autores americanos acham que a implantação do sistema do mérito contribuiu decisivamente para êste reconhecimento. A estabilidade, decorrente daquele sistema, criou a prerrogativa de manter o servidor público continuidade durante a sua vida nos quadros da administração.

Quando prevalecia o "spoils-system", com a constante mudança do pessoal, o problema da aposentadoria ou não existia ou se lhe dava pouca importância. O "merit-system" veio obrigar o Govêrno a atentar na situação econômica em que ficariam os seus servidores na hipótese de cessar a sua atividade no cargo.

Teve-se oportunidade de verificar que o problema da aposentadoria quando não resolvido satisfatòriamente concorria para ameaçar irremediàvelmente a eficiência do serviço. Na ausência de qualquer sistema para o caso, o seguinte dilema se apresentava: ou os servidores públicos seriam afastados impiedosamente dos quadros sem direito a receber qualquer compensação econômica pelos serviços prestados ao Estado, quando se tornavam inválidos e ineficientes por fôrça de idade avançada ou invalidez física, ou, então, o Govêrno se dispunha a manter na atividade, adotando uma solução humana, o pessoal já em condições de aposentadoria embora correndo o risco de pagar vencimentos sem receber, em contraprestação, trabalho equivalente.

A segunda solução, de regra, foi a adotada quando não havia regime de amparo aos servidores incapacitados. A grave repercussão que isto representava para a eficiência e o moral, e o grande ônus financeiro que representava uma situação desta concorreram para que se procurasse encarar o problema por outro aspecto, mormente sabendo-se que o afastamento dos mais velhos e incapazes constitui imperativo quando se adota o sistema de carreira profissional, possibilitando maiores perspectivas para os jovens que ingressaram no serviço público.

Willoughby diz que a manutenção no trabalho de dois homens já ineficientes e incapazes para realizar o serviço de um significa perda de direito muito maior do que o pagamento de dois salários ao invés de um salário. Assim, considera que do ponto de vista egoísta do Govêrno como empregador, não pesando ainda o aspecto importante de se dar tratamento humano aos servidores velhos e incapacitados, seria desejável que, nos serviços públicos onde vigora o regime de estabilidade, se adotasse legislação com objetivo de prover meios para instituir um sistema de aposentadoria e pensões.

Meriam admitiu também que a estabilidade, indispensável para um serviço público eficiente nestes dias em que prevalece a técnica, concorreu para que a aposentadoria se tornasse um dos aspectos da administração de pessoal de qualquer organização permanente. Uma legislação sistemática com a finalidade de que o Estado mantenha econômicamente os servidores públicos depois de muitos anos de trabalho ativo se reputa, hoje em dia, uma necessidade de ordem social.

White asseverou que as aposentadorias inicialmente foram concedidas pelos Governos a título de benevolência mas que gradativamente se afirmou o princípio de que o "old and faithful public servant" fazia jus a uma remuneração como recompensa do mérito. Posteriormente, prevaleceu a teoria de que os proventos da aposentadoria nada mais são do que vencimentos deferidos, e concedidos não mais a título gracioso mas como direito.

Os objetivos principais da aposentadoria, no dizer de Meriam, seriam:

— eliminar do serviço ativo aquêles que perderam a eficiência por motivo de idade ou prolongado tempo de serviço;

— eliminar os que perderam a utilidade por fôrça de acidente ou moléstia;

— melhorar o moral do pessoal ativo;

— conservar no serviço os melhores funcionários;

— atrair para os postos mais elevados.

Ruiz y Gomez, afirmando que a finalidade da aposentadoria consiste em manter um serviço público eficiente, acha que, com ela, os seguintes resultados se obtêm:

— melhora-se o serviço, retirando-se do serviço ativo os incapacitados e velhos;

— levanta-se o moral do pessoal porque deixa de haver preocupação com o futuro quando cessar a atividade e não haver receio de falta de recursos econômicos para a subsistência;

— obtêm-se e mantêm-se bons servidores públicos na atividade.

White refere que ainda em 1845, na América do Norte, quando se discutia a questão de aposentadoria dos servidores civis do Govêrno federal, a comissão da Câmara dos Deputados que estudou o assunto declarou no seu parecer que os ministérios são procurados para se transformarem em casas de caridade ou textualmente "The list of officers becomes a pension roll; the public departments are sought to be converted into national poorhouses". E achava aquela comissão que o remédio para esta calamidade seria reduzir a nomeação dos funcionários a um período curto de tal sorte que não se esquecessem da sua qualidade de cidadãos privados.

Embora, em 1912, na América do Norte, a "President's Commission on Economy and Efficiency" concorresse para focalizar a atenção sôbre a necessidade de uma legislação sôbre aposentadoria, e o Presidente da República Taft instasse com urgência para a concretização de uma lei a respeito, o Congresso resistiu ainda muito tempo, e só em 1920 é que finalmente se estabeleceu o regime de aposentadoria para os funcionários civis do Govêrno federal daquele país. Isto era, em parte, decorrente da implantação do sistema do mérito que, em essência, significa continuidade do serviço ativo e, lògicamente, impunha ao Estado, por imperativo social e moral, o dever de amparar aquêles que se encontravam impossibilitados de continuar a trabalhar após ter dado à administração pública o concurso dos melhores dias de energia e vitalidade.

A principal finalidade da aposentadoria é terminar o emprêgo daqueles que, por razão de idade, não estão mais em condições de, conforme dizem os americanos, "pull their weight". Os velhos bloqueiam o acesso dos mais jovens que lhes são inferiores na carreira; quando ocupam os cargos de maior hierarquia, resistem à introdução de novas idéias ou métodos, concorrendo para que se implantem no serviço público o desestímulo e a rotina.

Se a finalidade é retirar os mais velhos, é preciso considerar que, no interêsse do contribuinte, a tendência é justamente o contrário, conservar os mais idosos, avançando a idade compulsória para o afastamento da atividade.

No interêsse da boa administração, entretanto, admite-se que a aposentadoria deve ser em idade não muito avançada; White diz que, em conjunto, os funcionários advogam a aposentadoria mais cedo, embora individualmente haja casos em que se prefere a aposentadoria com idade mais recuada. Na América do Norte, o limite da compulsória comumente é de 70 anos; o serviço federal americano adota 70 anos, como idade normal, mas fixa 65 anos para alguns grupos, e 62 para outros, com o mínimo de 15 anos de serviço ativo. O serviço policial e de bombeiros aposenta com 60 ou 65 anos.

White critica a fraqueza de alguns planos de aposentadoria que autorizam proventos para a inatividade por fôrça de determinados anos de serviços; acha que isto vai contra o interêsse público porque permite a aposentadoria e pagamento de proventos em idade ainda não muito avançada e quando o funcionário ainda se encontra em pleno vigor das suas faculdades.

Via de regra, a aposentadoria é cumpulsória a uma idade determinada. Não parece atender ao interêsse do serviço público deixar à opção do funcionário a data da aposentadoria por implemento de idade. A tendência natural para os homens e mulheres é adiar o momento em que passarão à inatividade e deverão encarar o futuro incerto. White declara que os sistemas de aposentadoria que deixaram ao alvedrio dos funcionários a idade limite da compulsória, prejudicando a liberdade de escolha da administração, resultaram sempre insatisfatórios. A regra é tornar a aposentadoria fatal a determinada idade, fixada em lei, depois de certos anos de serviço.

Por outro lado, parece que não teve boa acolhida a tese defendida pelos funcionários de que se devem deixar a seu livre critério os planos para a velhice, mediante seguros, anuidade ou outros recursos de previdência. Não teve boa acolhida porque apenas há um processo por meio do qual o Govêrno tem garantia absoluta de que os funcionários terão uma segurança econômica futura. Êste processo é fazê-los membros compulsórios de um sistema público de aposentadoria. Um plano que deixa à escolha do funcionário a faculdade de aderir ou não falha completamente.

O outro aspecto fundamental de um plano de aposentadoria consiste em salvaguardar o serviço contra a presença de funcionários inúteis, por incapacidade ou por doença ou acidente. Para a eficiência do trabalho, é tão prejudicial conservar os velhos funcionários incompetentes como manter os inválidos e doentes.

White escreve que outro aspecto fundamental de um plano de aposentadoria seria conceder benefícios (pensões) aos dependentes do funcionário em caso de morte, ocorrida antes da aposentadoria, quer por acidente no exercício do cargo, quer por morte natural.

Argúi-se que não cabe ao Govêrno tomar interêsse, como empregador, e contribuir para pensão de descendentes do funcionário em caso de morte natural e prematura; no caso, o interêsse é do próprio funcionário que deve, mediante regime privado ou não, formar a reserva econômica para o futuro dos filhos. Além disso, não seria também justo que os funcionários sem prole fôssem coagidos a concorrer. White acha, não obstante, que o Govêrno pode não ter interêsse imediato em conceder benefícios na hipótese de morte prematura do funcionário mas tem interêsse em manter condições de trabalho em que prevaleçam a boa vontade e lealdade dos seus servidores. Assim, não seria popular o sistema de aposentadoria que não provesse benefícios econômicos aos descendentes

na ocorrência da morte natural, antes de o funcionário atingir a idade da compulsória.

Mas, na hipótese da morte causada pelo exercício das funções públicas, o interêsse do Estado é diferente; sabe-se que há atividades (polícia e bombeiro, por exemplo) em que a vida está em constante risco. Benefícios adequados, em caso de morte, são garantias indispensáveis para que o funcionário não hesite em cumprir lealmente o seu dever. Além disso, aceita-se hoje a teoria de que as pensões ou perdas decorrentes da morte no exercício do trabalho são ônus que cabe ao Estado arcar como parte integrante do próprio funcionamento dos serviços públicos.

Meriam estudou o sistema de aposentadoria sob três aspectos diferentes: 1) no interêsse do administrador; 2) no interêsse do próprio funcionário e 3) no interêsse do público.

No interêsse do administrador, em qualquer organização permanente, três situações surgirão com relação à aposentadoria:

— o funcionário na idade da compulsória;
— o funcionário inválido;
— o funcionário que se torna supérfluo por fôrça de reorganização do serviço.

A idade avançada concorre geralmente para enfraquecer o vigor físico e mental. Quando chega o momento em que o funcionário, pelo decorrer do tempo, não se mostra mais eficiente ou quando não demonstra mais habilidade para desempenhar satisfatòriamente o seu trabalho, ou, ainda, quando evidencia ineficiência que o coloca abaixo do padrão do próprio funcionário que lhe é inferior hieràrquicamente, a aposentadoria deve afastá-lo em benefício do serviço público.

O funcionário inválido resulta de certos casos de acidentes ou moléstia, tornando-o incapaz de exercer eficientemente as atribuições normais do cargo permanente ou por período prolongado para o qual o regime de licença não se mostra mais adequado. No caso, é preciso considerar se o acidente ou moléstia tem relação ou não com serviço porque a legislação não seria eficaz se não distinguisse uma e outra situação para efeito dos proventos da aposentadoria.

Embora não ocorram normalmente, é possível que novos métodos e invenções tornem um determinado cargo público desnecessário ou impliquem completa alteração das sua atribuições. O ocupante do cargo, mesmo que tenha exercido satisfatòriamente suas funções, não encontra mais lugar na nova organização. Aquêle funcionário não atingiu ainda a idade limite da aposentadoria nem se encontra inválido. Se o sistema de aposentadoria em vigor não prevê esta situação, amparando-o com alguns recursos, três hipóteses surgirão: 1) para que o funcionário não seja prejudicado e conservado em atividade, a reforma do serviço será protelada, embora o dano resultante para a administração seja maior do que os seus vencimentos; 2) a reforma será realizada, mantendo-se o funcionário com os vencimentos integrais, dando-se-lhe atribuições de nível inferior ao montante que percebe; 3) o funcionário será exonerado sem vencimentos ou proventos, desconsiderando-se a sua sorte futura e as suas necessidades sociais e econômicas.

O sistema de aposentadoria do ponto de vista do próprio funcionário parte do princípio de que a existência da compulsória por limite de idade, da invalidez ou da disponibilidade, reclama, como essencial em qualquer administração de pessoal, um regime de amparo econômico futuro, em prol da eficiência e do próprio interêsse dos servidores públicos.

A natureza do sistema de aposentadoria deve concorrer para atrair os melhores elementos, admitindo-se o princípio de que os proventos da inatividade se consideram como integrantes dos vencimentos da atividade e correspondentes ao tipo de trabalho prestado.

É verdade que muitas vêzes, no problema da aposentadoria, os interêsses do funcionário não se conciliam com os do administrador porque êste visa sempre à eficiência e à produção. Para o funcionário, a aposentadoria devia trazer os seguintes benefícios:

a) benefícios para a compulsória e invalidez de tal sorte que, quando incapacitado, será obrigado a deixar o serviço quer haja ou não o regime de aposentadoria;

b) benefícios na hipótese de morte sobrevinda no serviço ativo;

c) benefícios na hipótese de afastamento voluntário do serviço público;

d) benefícios nos casos de afastamento involuntário em conseqüência da redução do serviço;

e) benefícios em casos de demissão;

f) benefícios a favor dos dependentes.

Na hipótese da alínea *a*, o funcionário deixará fatalmente o serviço e não será problema para o administrador. O funcionário naturalmente deseja que o Estado o ampare nestas condições e muitos administradores são desta opinião pelo aspecto humano do caso.

Na hipótese da alínea *b*, o problema do administrador será preencher a vaga ocorrida, considerando o interêsse e a eficiência do serviço. O ponto de vista do funcionário é que os proventos futuros da aposentadoria constituem parte do seu salário ou vencimento, haja ou não contribuição direta por meio de desconto fixo. Ou melhor, o funcionário acha que, ao ser estabelecido o padrão de vencimento do cargo na ativa, o cálculo já levou em conta também a cota necessária para os proventos da inatividade. Logo, quando sobrevém a morte, os seus dependentes têm direito a receber esta parcela. O administrador humano concorda com o ponto de vista do funcionário; na eventualidade de morte resultante de acidente ou moléstia profissional, reconhece-se hoje universalmente a

responsabilidade do Estado em proteger com pensão os descendentes.

Na hipótese da alínea *c*, o administrador opina que a aposentadoria deve concorrer para revigorar a disciplina e, ocorrendo exoneração voluntária que é contrária ao interêsse e à eficiência do serviço, tal fato não justifica a concessão de benefícios. O funcionário, entretanto, raciocina dizendo que a aposentadoria não deve restringir a sua mobilidade e liberdade e que, como parte dos vencimentos, o funcionário tem direito de receber pelo menos a cota dos proventos correspondentes aos dias que trabalhou quando resolver afastar-se.

Na ocorrência da alínea *d*, o administrador favorece a tese de que os benefícios pagos por fôrça de afastamento involuntário decorrente de redução do serviço o são no interêsse da eficiência da administração porque concorrem para retirar da atividade funcionários considerados desnecessários. Muitas vêzes, o administrador não adota esta providência e conserva na fôlha de pagamento funcionários excedentes. Para evitar isto, a solução é cortar as verbas e não deixar ao administrador outro critério senão o de exonerar. O funcionário assim afastado acha que o Govêrno deve compensá-lo com os benefícios do sistema de aposentadoria e com mais uma importância correspondente ao salário à época do afastamento.

Na eventualidade da alínea *e*, o administrador pondera que a demissão implica sacrifício de todos os direitos e privilégios do sistema de aposentadoria porque prevalecem razões de disciplina e de interêsse da administração. Ainda assim, os funcionários acham que a demissão pode resultar de várias causas, desde a ineficiência, conduta escandalosa até a indisciplina, causas estas às vêzes difíceis de provar. As uniões e sindicatos de servidores públicos apoiam os funcionários em situações semelhantes e defendem a necessidade de benefícios dentro da tese de que êstes são vencimentos retardados.

Na hipótese da alínea *f*, é claro que os descendentes de um funcionário não interessam à administração do ponto de vista da eficiência. Assim, as pensões em benefício dêles constituem responsabilidade privada do interessado. O funcionário, porém, acha que os benefícios do sistema de aposentadoria devem, outrossim, fazer face a esta responsabilidade depois da sua morte.

Do ponto de vista geral, a legislação social atualmente prevê todos os benefícios que podem ser concedidos no interêsse do funcionário. Hoje em dia reconhece-se que os sistemas de aposentadoria do serviço público visam a dois objetivos: a manutenção da eficiência e a garantia da segurança social para os empregados.

Meriam alude que alguns sistemas de aposentadoria vigentes não se consideram perfeitos em face da necessidade desta garantia de segurança social. Porque, no caso de se afastar voluntàriamente do serviço antes de atingir 45 anos de idade e ter prestado 15 anos de serviço público federal, o funcionário americano perde tôdas as contribuições com que o Govêrno concorreu a seu favor, recebendo apenas a devolução do que êle próprio contribuiu. O contrário ocorre com o regime social privado, no qual as contribuições do empregador constituem fundos públicos sôbre os quais os empregados têm direito mesmo quando deixam o emprêgo.

Além disso, o funcionário público, quando deixa o serviço, recebe em dinheiro a importância acumulada das suas próprias contribuições cujo destino era para ampará-lo na aposentadoria. Se, mais tarde, fôr readmitido, aquêle funcionário vai recomeçar a acumular reservas para o futuro. No seguro social privado tal não se dá porque as contribuições do empregador e do empregado, enquanto êste viver, não podem ter outra aplicação que não seja a de ampará-lo na velhice.

Na aposentadoria compulsória, a tendência inicialmente era fixar uma idade limite de 65 ou 70 anos, condicionada ainda a um período longo de serviço. Assim, havia dois requisitos: idade avançada e serviço ativo prolongado, geralmente de 15 a 20 anos. Prevalecia então a idéia de que os proventos da aposentadoria cabiam àqueles que os merecessem por fôrça de uma dedicação fiel e demorada ao serviço público.

Meriam pondera que a experiência tem demonstrado que os requisitos rígidos de idade e tempo de serviço para a aposentadoria compulsória ou por invalidez concorrem para diminuir o valor do sistema como incentivo à eficiência. Disse que, em média, se pode aceitar como a melhor solução a idade, por exemplo, de 70 e o tempo de serviço de 40 anos. Mas, o que vale para a média, via de regra, não serve para os casos individuais.

Meriam critica esta tendência para o valor médio e sugere que os administradores de pessoal deveriam observar esta advertência e evitar os percalços oriundos do hábito de se pensar antes em têrmos de média do que em têrmos de desvio individual das médias. Os economistas modernos já não adotam mais o conceito do homem médio. O administrador experimentado sabe que o tempo de serviço e a idade cronológica nada representa de valor ou eficiência. Há casos em que longo tempo de trabalho não diminui a imaginação, visão e eficiência, aumentando, ao contrário, o cabedal de experiência, penetração e julgamento ponderado. Há casos também em que muito antes da idade cronológica para a aposentadoria o funcionário já perdeu o vigor mental, a destreza e aptidão. Sobretudo para as posições de comando, as quais implicam forte dose de imaginação, visão e domínio, além de poder captar o respeito e a admiração dos subordinados. Por outro lado a idade ou o tempo de serviço não se consideram fatôres decisivos.

Assim, esta necessidade de adaptação não significa que o sistema de aposentadoria deixe de consignar a idade compulsória, razoàvelmente alta,

aplicável nos casos normais. A obrigatoriedade da aposentadoria por limite de idade constitui condição necessária para que o regime de aposentadoria se torne eficaz.

Entretanto, a lei devia abrir possibilidade de exceções porque ocorre que amiúde homens de extraordinário valor mental ainda são prestadios e eficientes mesmo além dos 70 anos.

Para os cargos que pedem vigor físico extraordinário (polícia, bombeiro, serviço de correio nas estradas de ferro, serviço militar, por exemplo), a idade limite de aposentadoria deve ser mais baixa. A aptidão física geralmente corresponde à idade cronológica e depois dos 45 são poucos os que ainda conservam a resistência orgânica para as atividades atléticas. A não ser que os mais velhos se retirem, o serviço público ficará dentro em breve bloqueado com êste pessoal, vedando o ingresso e promoção dos mais jovens. Constitui, assim, imperativo da administração pública que, nestes tipos atléticos de trabalho, a aposentadoria por limite de idade concorre para que o serviço continue jovem e eficiente.

O problema fundamental do sistema da aposentadoria é o seu custeio. Para êste efeito, a vida do funcionário se divide em duas fases: o período em que exerce serviço ativo e o período em que passa à inatividade. Os dois períodos somam um todo, embora um esteja sempre em relação inversa do outro, isto é, se a atividade é maior, a inatividade é menor, e vice-versa.

Assim, no sistema de aposentadoria baseado em cálculos atuariais, o período ativo é aquêle em que o funcionário acumula reservas para a inatividade e quanto maior fôr aquêle período maior será naturalmente o benefício acumulado para o futuro.

Desde que aposentadorias prematuras oneram mais do que aposentadorias normais à idade da compulsória, o Govêrno, como empregador, e os funcionários se interessam pelo problema do custo da aposentadoria, mormente quando ambos contribuem para o financiamento. Cada parte pagará prêmios menores para as aposentadorias.

Assim, a questão de saber qual cota dos vencimentos será deduzida para fazer face aos proventos da aposentadoria é daquelas de interêsse vital nestes assuntos. É verdade que o interêsse no caso não é pròpriamente individual pois se trata de descontos de caráter compulsório que atinge a todo o pessoal do serviço em exercício.

A indagação, na hipótese, seria saber qual o critério preferido: adotar medidas de natureza liberal e fixar em 5%, por exemplo, o desconto obrigatório ou adotar critério menos liberal e fixar a taxa de 2% ou 3%?

Ao lado disso, os sistemas de aposentadoria, de regra, mesmo para compulsória, exigem um certo número de anos de serviço ativo. No serviço federal da América do Norte, por exemplo, êste período é de 15 anos. Ora, se a compulsória se atinge naquele país aos 70, a conclusão é que a idade máxima permitida para ingresso deveria ser 55 anos.

O problema da idade mínima e máxima para entrada no serviço ativo interessa à aposentadoria. A propósito, há os que, como administradores e técnicos em pessoal, advogam a tese de que para sistema de carreira a idade de ingresso deve ser baixa e corresponder ao regime escolar vigente. A carreira, como profissão, exigiria que os funcionários entrassem jovens e passassem a sua vida no serviço público.

No interêsse da administração, deve-se adotar um sistema flexível, distinguindo as carreiras para as quais não se exige experiência prévia que fôsse de valor especial para o serviço público das que pedem, ao contrário, uma formação adequada com base em experiência e conhecimentos especializados. Para as carreiras sem experiência prévia indispensável, a idade de ingresso seria a mais baixa ao passo que para as carreiras para cujo desempenho se faz mister um "background" especial, não deveria haver restrições na idade mínima de ingresso, possibilitando-se a aposentadoria mesmo depois de poucos anos de serviço.

Outro aspecto do problema da aposentadoria consiste nos requisitos de saúde para ingresso no serviço público, parecendo que, no caso, os interêsses do funcionário e do serviço público muitas vêzes não se conciliam. Quando o regime legal de aposentadoria prevê a invalidez física, há a exigência do exame prévio de saúde como condição indispensável para a nomeação. Os que por qualquer razão se consideram maus riscos são excluídos. Entretanto, é preciso não esquecer o princípio de compensação e aquêles prejudicados no exame de saúde sob determinados aspectos podem não sê-lo sob outros.

Conforme assevera Meriam, a civilização, à proporção que se organiza melhor, vai alijando cada vez mais maior número de inválidos; todavia, o princípio de humanidade ordena que socialmente o sistema de seguro por incapacidade física devia auxiliar os prejudicados, a fim de que também êstes tenham oportunidade de servir.

A questão, mesmo do ponto de vista humano, é que não se pode admitir os que ponham a correr risco a saúde e segurança dos companheiros de trabalho; mas, quando a incapacidade física ou o estado de saúde não ameacem a saúde e segurança dos companheiros ou do público e não inibem, por outro lado, o exercício das funções do cargo, a solução humana, no caso, seria habilitar o funcionário para a nomeação, embora, na realidade, fôsse considerado ônus considerável para o sistema de aposentadoria.

A base financeira sôbre que repousa o sistema de aposentadoria pode ser tríplice: a base financeira de contribuição total, de contribuição parcial ou sem contribuição.

O sistema total corre por conta exclusivamente dos próprios funcionários mediante desconto em fôlha, embora o custo da administração caiba ao Govêrno. Alega-se que, a exemplo dos empregados da indústria e comércio, os funcionários civis deviam também arcar com as despesas da sua aposentadoria.

O sistema de contribuição parcial divide a responsabilidade do financiamento entre o Govêrno e o funcionário, ambos concorrendo com parcelas geralmente iguais para formar o fundo de reserva. Os advogados dêste sistema dizem que a contribuição parcial do funcionário assume aspecto moral indiscutível porque exige do funcionário certo sacrifício econômico para o seu bem-estar futuro.

O sistema sem contribuição recai inteiramente sôbre o Govêrno que arca com tôdas as responsabilidades dos proventos da inatividade dos seus servidores públicos. Os advogados dêste sistema adiantam que não se encontram razões plausíveis que justifiquem um tratamento diferente para os civis em relação aos militares para os quais a União paga inteiramente a reforma, quando deixam o serviço ativo.

No Brasil, há dois regimes distintos de aposentadoria para efeito de cálculo; ambos são, porém, custeados integralmente pelo Estado, sem a participação ou contribuição de qualquer espécie por parte do servidor público federal. E nem há a exigência de determinados anos de serviço ativo prévio como condição fundamental para o gôzo dos proventos da aposentadoria, embora tôda aposentadoria deva ser precedida de um período de licença de 24 meses. Há casos em que nem êste período de licença de 24 meses se faz mister porque a lei prevê a hipótese da aposentadoria do funcionário que, julgado em inspeção médica inválido para o exercício da função, não pode ser aproveitado pela impossibilidade de sua readaptação.

Quando se trata de funcionário ou de extranumerário amparado pelo art. 23 do A.D.C.T., a regra geral é a aposentadoria na base de um trinta avos por ano de serviço, calculado sôbre o vencimento ou salário padrão, consoante a fórmula:

$$P = \frac{V}{30} \times T$$

onde

P = Provento de aposentadoria
V = Vencimento
T = Tempo de serviço.

Esta proporcionalidade, porém, se contém dentro de dois limites: o mínimo dos proventos não poderá ser inferior a um têrço daquele vencimento ou salário padrão e o máximo não pode, outrossim, exceder o aludido padrão, na data em que fôr publicado o decreto que passar o servidor para a inatividade.

Quando se trata de extranumerário pròpriamente dito, a aposentadoria corre por uma lei específica (Decreto-lei n.º 3.768-41).

Ao lado dêsses dois sistemas de aposentadoria, há um terceiro de responsabilidade da União e das Caixas de Aposentadoria e Pensões, segundo os têrmos do Decreto-lei n.º 3.769, de 28-10-41. O funcionário público civil da União, associado de Caixas de Aposentadoria e Pensões, quando aposentado, terá o seu provento na mesma base dos demais funcionários. A diferença entre o provento pago pela Caixa e aquêle a que tiver direito o funcionário correrá à conta da União.

ANÁLISE DO TRABALHO

Elo que falta na Administração de Pessoal do Govêrno Norte-Americano

ROBERT C. MULLEN

A MATÉRIA-PRIMA com que lidam os técnicos de pessoal é o cargo e o indivíduo. Êsses técnicos pouco sabem, porém, a respeito da natureza e das características de ambos os elementos. Nós sempre esperamos que um bombeiro, por exemplo, seja pessoa familiarizada com o problema dos encanamentos e instalações sanitárias. Supomos, invariàvelmente, também, que o peixeiro seja competente para discutir os relativos méritos e virtudes das variedades de bacalhau existentes. Quando se trata, porém, de nosso campo de conhecimentos, dedicamos nossas energias à procura de fórmulas, de pedras de toque que resolvam os problemas das correlações entre o homem e o cargo, sem nos aprofundar, todavia, em suas origens.

Há uma justificativa para nossa dubiedade. O conhecimento da pessoa humana e a maneira de tratá-la, quase não conseguiu avançar um só passo além do método do antepassado espiritual do moderno técnico de pessoal, isto é, o feitor de escravos. Participamos com tôda a humanidade do ônus — caso exista semelhante ônus — representado pela falta de conhecimento profundo dos motivos fundamentais do comportamento humano. Mas ninguém pode negar que, pelo menos, realizamos, na identificação dos hábitos profissionais do indivíduo, progresso igual ao realizado pelos estadistas no amplo setor das relações humanas internacionais. Por outro lado, nada de razoável se pode argüir contra nós com base no fato de que sabemos menos a respeito da pessoa humana do que o peixeiro sabe a respeito do peixe. Podemos, no final das contas, criar uma ciência estável e sensata da personalidade caso só tenhamos de tratar o indivíduo enquento está vivo.

Há pouca justificativa, porém, para nossa falta de informação a respeito do cargo. É verdade que o volume de dados pode ser considerável, podendo, também, haver um ponto de rendimento decrescente além do qual o valor da informação minuciosa não é igual ao respectivo custo em tempo, dinheiro e esfôrço. Não sou um dos que sustentam que só um engenheiro está em condições para desempenhar certas funções da administração de pessoal, quando êsse pessoal ocupa cargos técnicos no setor da engenharia. Estou, porém, convencido de que os planos da administração de pessoal no serviço público não se baseiam num mínimo sequer de dados sôbre as profissões, dados êsses que são indispensáveis ao cumprimento da missão dos dirigentes de pessoal.

Gastamos muito tempo investigando o cargo para resolver problemas específicos e temporários. Uma parte dêsse tempo, devotado à pesquisa e ao registro de dados relativos à natureza do cargo e a suas conclusões, dará, fatalmente, dividendos muito maiores e por períodos muito mais longos.

NECESSIDADE DE DADOS SÔBRE O CARGO NA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Opiniões a respeito da Administração de Pessoal

Tanto em nossa esfera de atividades como em qualquer outra, a opinião mais importante é a da clientela, isto é, do indivíduo a que servimos. É, porém, de pouca importância ser ou não essa opinião justa ou lógica! Por mais distante que esteja da verdade em suas pressuposições, a atitude que assume sempre serve para medir com segurança o sucesso ou o fracasso total de nossa missão! Êsse vasto e mal definido complexo de sentimentos e atitudes conhecido por "moral" é o único indício verdadeiro de nossas realizações. As melhores técnicas, os métodos mais científicos e a maior eficiência são simples doses de espinafre, salvo se repercutirem realmente na atitude dos empregados.

O que representam, finalmente, algumas dessas atitudes e opiniões quando dizem respeito aos processos e técnicas da administração de pessoal? Alguém ainda nos poderá prestar um grande serviço obtendo, à maneira de Gallup, uma verdadeira amostra do que pensa o público da administração de pessoal. Só posso registrar a êsse respeito algumas das opiniões mais comuns por mim sondadas, tanto no serviço público como nas entidades privadas.

A — "E' uma conspiração de chicaneiros do papelório que se protegem contra os leigos por meio de um sistema de gíria pseudoprofissional e de palavras com duplo sentido".

B — "É, estritamente, uma atividade burocrática e de simples fichário, cujas duas funções principais são a de me entregar o cheque de pagamento e registrar minhas licenças por motivo de doença."

C — "É uma organização desprovida de sentimento, criada para fazer as coisas que meu chefe teria vergonha de fazer pessoalmente."

D — "É um grupo de pessoas bem intencionadas com uma importante tarefa a realizar, mas nunca realizam nada porque:

1) não conhecem os problemas práticos que devemos enfrentar, ou

2) estão completamente amarradas por um labirinto de regulamentos e formalismo."

E — "Os técnicos de pessoal são boas pessoas a seu próprio modo! São manhosos mas conhecem todos os detalhes e podem atender-nos desde que saibamos como se deve chegar a êles. Estão, de certo, mais inclinados para os lados da maluquice; mas é preciso estar mesmo o indivíduo um tanto doido para meter-se com essa espécie de trabalho".

F — "Administração de Pessoal ? Que é isso ?"

Qual é, afinal, nossa própria opinião a respeito da administração de pessoal? Nossa principal dificuldade está no fato de não têrmos nenhuma atitude no caso. Temos opinião definida sôbre classificação, ajustamento ao trabalho ou sôbre outro setor qualquer do campo de atividade em que nos empenhamos; mas raramente levamos em conta o fato de que cumprimos, apenas, uma pequena parte de nossas atribuições. Grande parte de nossas dificuldades resultam dessa falta de visão. A departamentalização das funções de pessoal, como acontece no serviço público, é de vantagem prática mas reduz a possibilidade de um esfôrço conjugado na missão de resolver o problema da necessária correlação entre o indivíduo e o cargo. Recolhemo-nos a nossas celas e desovamos maravilhosos programas, visando a alcançar nossas metas de classificação, treinamento e ajustamento à função. Ficamos surpresos, porém, quando o pessoal que deve executar êsses programas faz objeções relativas à parcela, embora mínima, de tempo e esfôrço que dêles requerem êsses mesmos programas. Talvez não nos mostrássemos tão surpreendidos se, empregando nossa pequena parcela de tempo e esfôrço examinássemos, detidamente, a carcaça de nosso plano, tomando nota do número de "entendidos em pessoal" que está empenhado em gastar parcelas, também mínimas, de tempo e esfôrço, na mesma tarefa. Às vêzes nada deixamos senão um esqueleto escarnado, e contemplamos com espanto e tristeza seus ossos nus, perguntando a nós mesmos, inùtilmente, para que foi êsse monstrengo aceito.

Acredito que é necessária uma mudança de atitude de nossa parte antes que possamos esperar que mudem as atitudes das pessoas a que servimos. Precisamos dispensar mais tempo e atenção ao estudo das dificuldades inerentes aos problemas de pessoal. É mister que convençamos aos que executam os planos do que existem essas dificuldades inerentes e não simples obstáculos arquitetados pelo formalismo dominante no serviço público. Acima de tudo, devemos vender a nossa freguesia a idéia de que somos competentes para realizar para ela a admissão de seus auxiliares, a classificação, o treinamento e outras tarefas da administração de pessoal. Para convencê-la de que somos competentes, receio que precisamos, antes de tudo, demonstrar nossa competência. Não creio, no entanto, que haja uma maneira muito simples de demonstrá-la em nosso campo de atividade, maneira essa que possa dispensar a necessidade de conhecimento seguro dos dados informativos sôbre os cargos com que lidamos.

FUNDAMENTO DE UM PROGRAMA DE PESSOAL

Sucede que trabalhamos em um setor que é um dos mais promissores para a nascente ciência da administração. Encontramos nêle oportunidades de contribuir, por meio do ajustamento do indivíduo ao seu trabalho, para a solução de um dos maiores problemas de nosso tempo: a reconciliação do homem com o seu ambiente. No setor de pessoal do Estado, forjamos tôda a sorte de delicados instrumentos para reparar as entranhas do monstro; mas, de uma maneira ou de outra, esquecemos de trazer conosco aquela grande chave de parafuso necessária para se desmontar as peças que o compõem. Se temos de elevar nossa profissão acima do nível da simples literatura, devemos deixar de usar uma chavezinha de relojoeiro em vez de uma chave inglêsa.

Não é preciso ir aos detalhes da classificação, do ajustamento à função ou de qualquer outro problema do setor de pessoal a fim de identificar as necessidades básicas de qualquer programa dêsse setor, quer no serviço público, quer fora dêle. Como qualquer problema de engenharia consiste, essencialmente, em ajustar as propriedades dos materiais a um determinado fim, assim, também, o problema básico da administração de pessoal é o de ajustar as propriedades do indivíduo às exigências do cargo. As técnicas e processos da engenharia têm suas raízes firmemente plantadas numa base de dados cientìficamente idêntificados, relativos às propriedades dos materiais e às exigências que lhes são feitas, tendo em vista determinados empregos. Por outro lado, as técnicas e processos da administração de pessoal são, em muitos casos, panacéias específicas para certos males. Foram criados para atender às exigências do momento e não se aplicam, em nenhuma escala, a outros casos porque não têm as necessárias raízes. Não as têm porque não houve um esfôrço conjugado para estudar e determinar as propriedades profissionais do indivíduo e as exigências profissionais do cargo.

Conforme indiquei, o presente artigo não examina a questão das propriedades profissionais do indivíduo. Esta face da moeda constitui, naturalmente, a parte mais difícil do problema, ligada, como está, à equação humana e aos setores de conhecimento que ainda estão na infância. Por muito tempo, ainda, a determinação das particularidades e características do indivíduo e de suas aptidões profissionais continuará a ser um processo analítico meio consciente, com resultados que variam diretamente de acôrdo com a inteligência e agudeza da pessoa que o aplica. Não obstante, não devemos ignorar que já começou o progresso no campo dos testes visando à identificação do comportamento humano.

RESPONSABILIDADES PELA PESQUISA E OBTENÇÃO DE DADOS

Estamos inclinados a pensar na necessidade de informes minuciosos e concretos a respeito do

cargo em têrmos de classificação. Essa necessidade é ainda mais patente na classificação porque é o único campo da administração de pessoal em que as falhas do sistema se acentuam em virtude da pressão econômica e pela divisão da autoridade. A classificação é a única parte em que uma certa espécie de registro sôbre o conteúdo de trabalho do cargo é tanto uma necessidade legal como uma funcional. Na maioria dos outros setores de pessoal, as falhas devidas a uma carência de dados relativos ao cargo passaram desapercebidas, antigamente, ou foram aceitas como falhas inerentes e irremediáveis.

Um dos indícios de mudança dessa atitude é a insistente exigência de que "as discriminações do cargo sejam feitas de modo a serem mais úteis para outros setores da administração de pessoal." Isto, além de indicar que há uma consciência da necessidade de informes, mostra, ainda, que se acredita na dupla falácia de que a pesquisa de dados, tendo em vista todos os propósitos da administração de pessoal, é e deve ser estritamente uma facêta da classificação e que a discriminação do cargo é o meio lógico para obter os informes de que se necessita.

Parte das dificuldades está na interpretação do têrmo "pesquisa de dados". Se é empregado no sentido da classificação de um cargo e com o propósito de colocá-lo numa classe ao lado de cargos similares, na base de padrões escritos ou não, então é ela um trabalho de classificação. Se significa — e êste é o sentido com que o emprego — a determinação de todos os fatos significativos a respeito dos propósitos, métodos, técnicas, problemas e condições de trabalho de um cargo e sua correlação com outros cargos... então não deve ser parte do trabalho de classificação.

Poucos argumentos possuímos para discutir a respeito de qual o setor da administração de pessoal que deve arcar com as responsabilidades de coleta de dados básicos sôbre os cargos e menos ainda para sustentar que essa atividade deve ser separada de outras atividades de pessoal. Por um certo número de razões — tradição, contatos, posse de algum conhecimento sôbre cargos e sôbre organização — os classificadores deverão tomar a iniciativa em qualquer plano dêsse tipo.

É, porém, relativamente sem importância a questão de saber-se quem deverá dar o primeiro passo. O ponto principal do problema é conseguir a identificação do princípio de que a descoberta dos dados sôbre os cargos, tendo em vista os propósitos gerais da administração de pessoal (inclusive classificação) deve ser uma coisa a parte da identificação dos cargos por meio da descrição detalhada dos mesmos, feita pelos respectivos ocupantes.

Muitos dos planos elaborados pelos interessados em recrutamento, apuração da eficiência e outros assuntos de pessoal, visam a obtenção de dados sôbre as ocupações, tendo em vista os propósitos especiais dêsses mesmos interessados. A tentativa de criar padrões de execução para serem usados na apuração da eficiência e como base de seleção, constitui um exemplo. Outro exemplo é a criação, por um serviço de pessoal, de um questionário sôbre as qualificações básicas necessárias para o exercício dos cargos, questionário êsse que deve ser respondido pelos ocupantes dêsses cargos. Essa pesquisa isolada para as necessidades específicas pode enfrentar séria resistência da parte dos servidores. Acumulado o trabalho envolvido nas descrições do cargo, trabalho êsse que consideram ser extraordinário e não permitido por lei, tem por efeito reinar a receptividade a todos os esforços de pesquisa dos dados sôbre os cargos. A maior parte da informação específica desejada poderia ser retirada de cargos de um mesmo tipo ou de estudos dos campos de trabalho, estudos êsses tão necessários à classificação.

PROBLEMAS DE PESQUISA E OBTENÇÃO DE DADOS NA CLASSIFICAÇÃO

A combinação da descoberta de dados com a identificação do cargo envolveria amplas acomodações entre as necessidades contrárias dos dois tipos de informes, se fôsse possível realizar essa combinação. Além disso, colocaria um intolerável encargo nos ombros dos servidores e destruiria os últimos resquícios de fé na excelência e justiça do processo de classificação.

A necessidade inevitável, mas, muitas vêzes, olvidada de dados sôbre as ocupações, atua hoje no sentido de forçar a descrição do cargo a seguir, firmemente, o caminho que leva ao tipo de autoanálise do cargo. O resultado disso não tem sido valioso do ponto de vista da obtenção de boas descrições de cargos ou de análises úteis. Feitas pelos servidores (de quem não podemos, aliás, esperar boas análises), são elas extensas, confusas e embaraçosas. Nunca se pretendeu que a descrição do cargo fôsse uma análise completa. Pretende-se, apenas, identificar, suficientemente, com ela um cargo para efeito de seu enquadramento numa classe. A própria palavra "identificar" implica um conjunto de normas, padrões, conhecimentos das ocupações com as quais podem ser comparados os cargos. Para falar a verdade, porém, não possuímos padrões tão realistas. Não os temos, realmente, para muitos setores de trabalho e só podemos obtê-los por meio da pesquisa, divorciados, embora, das exigências específicas da descrição dos cargos.

O homem que trabalha é pago pelo valor dos serviços que presta e não pelo que dêle exige o cargo, em matéria de qualificações. A avaliação dêste, estabelecida na base das exigências feitas ao respectivo ocupante (fatôres), baseia-se no pressuposto de que essas exigências refletem o valor dos serviços que êsse ocupante deve prestar no exercício dêsse cargo. Realmente, refletem, mas, nem sempre, em proporção direta! A menos que se disponha de um ponto de referência que sirva de guia para a interpretação dos dados informativos de que se dispõe, é inevitável que haja uma distorsão. Os dados relativos aos deveres que se

deve cumprir constituem o único ponto razoável de referência. Podemos obtê-los de duas maneiras: pedindo ao servidor que nos forneça uma exposição detalhada de seus deveres, computando, ao mesmo tempo, os elementos abstratos, assim como os requisitos para o exercício da função, ou podemos pedir-lhe, apenas, que nos dê informes sucintos sôbre seus deveres, informes êsses necessários à identificação de seus cargos com uma atividade profissional sôbre a qual já coletamos dados minuciosos.

Poucos de nós serão bastante temerários para propor que o primeiro método seja o adotado oficialmente, muito embora encontremos todos os dias descrições de cargos feitos nestes moldes porque não há outra maneira de conseguir a sua história completa. Muito mais eficiente e digna de confiança seria nossa base para decisão se conseguíssemos as informações de que necessitamos numa ocasião em que o empregado não tivesse em mente a idéia de que elas seriam empregadas na determinação do valor em dinheiro de sua função.

Quando dispomos de informes exatos sôbre o trabalho (se acaso dispomos dêsses informes) o tipo de descrição do cargo, feita pelo respectivo ocupante, descrição essa que nós mesmo o estimulamos a fazer, será completamente satisfatório para fins de classificação. Presentemente, estamos numa posição anômala em que somos obrigados a estimular, oficialmente, a identificação sumária do cargo e o fator de desenvolvimento na sua discriminação, verificando, porém, que em muitos setores, principalmlente no de engenharia e no das ciências, não se obtêm dêsse modo informes adequados nem para os classificados nem para os representantes da Comissão de Serviço Civil.

A PESQUISA E DESCOBERTA DE DADOS E OS PADRÕES DA COMISSÃO DE SERVIÇO CIVIL

Fiz referências à escola dos que sustentam que a maioria de nossas dores de cabeça em matéria de classificação desapareceriam se pudéssemos preparar os servidores para estudarem e seguirem êles próprios ao pé da letra as instruções relativas à proporção das discriminações dos cargos. Para alguns setores de trabalho em que tanto os classificadores como os representantes da Comissão de Serviço Civil possuem amplas bases de informações, seus pontos de vista podem ser comprovados. Para muitos cargos técnicos, porém, tais discriminações são, via de regra, inadequadas, particularmente em setores para os quais não existem padrões estabelecidos pela referida Comissão e mesmo quando se dispõe dêsses padrões, êles só fornecem um substitutivo para os dados relativos às ocupações. A maioria dos padrões representam soluções predigeridas sôbre o valor de cada definição de um grupo de definições gerais que representam os limites artificiais da responsabilidade.

O padrão médio da Comissão pouco ou nada acrescenta à idéia que o classificador tem do cargo ou de um setor de trabalho. Apresenta-lhe, simplesmente, uma *sombra*, apenas, de um punhado de cargos com a qual se deve comparar o esqueleto do grupo de cargos fornecido pela respectiva discriminação. Como acontece na física, quanto mais distante está o objeto que projeta a sombra, mais grotesca e desproporcional será essa sombra. Informes detalhados sôbre uma ocupação qualquer são uma necessidade tanto para a criação de padrões eficientes como para a preparação de questionários especiais de caráter específico. Mesmo faltando a invenção de instrumentos especiais como êsses, o fato de se dispor de dados básicos sôbre a ocupação já permitiria que o classificador desse substância à "sombra" e carne ao "esqueleto", criando, assim, os meios para a realização de comparações mais realistas.

Nos setores científicos e de engenharia, a maioria das classes instituídas pela Comissão de Serviço Civil não representa um grupo de verdadeiras classes, mesmo que se tomem por base as definições de "classe" feitas pela própria Comissão. Esta admitiu tàcitamente o fato permitindo o estabelecimento de "família de cargos" dentro de classes e atravessando êsses cargos as linhas divisórias estabelecidas entre classes na formulação de níveis compatíveis para efeito de redução do pessoal. É lógico supor-se, portanto, que a falta de verdadeiras classes nesses setores cria desigualdades e confusão na classificação e noutras funções de pessoal.

Os grupos de "família de cargos", criados com o objetivo de instituir níveis competitivos em alguns *bureaus*, representam um prejulgamento das verdadeiras classes, particularmente no campo da engenharia. Um programa de pesquisa e descoberta de dados forneceria informes necessários à validade dêsses prejulgamentos e ao aperfeiçoamento ou ampliação dêsses níveis competitivos na base de verdadeira permutabilidade entre os cargos.

O tipo de discriminação de cargos em que nos apoiamos não é adequada ao seu enquadramento em classes, quando se trata de setores sôbre os quais não temos informações básicas. Na falta de um completo conhecimento dos detalhes relativos aos deveres de cada cargo, não possuímos pontos de referência dignos de confiança nos quais possamos encontrar informes fidedignos.

APLICAÇÃO DOS MÉTODOS DE ANÁLISE DO CARGO AO PROBLEMA

A maioria dos classificadores reconhecem a necessidade de se conhecer, prèviamente, a função e, por isso, procurará organizar seus próprios fichários de informações obtidas em várias fontes. Artigos de revistas técnicas, exposições a respeito de organização e de diretrizes administrativas, organogramas, glossários de têrmos técnicos, exemplares e cópias de relatórios e descrições de valor informativo invulgar, etc., são exatamente o mate-

rial valioso que todo classificador em todo órgão de classificação deve possuir. São instrumentos necessários mas não atendem à necessidade de informes coordenados sôbre o cargo, informes êsses obtidos na própria fonte.

Seria possível realizar um estudo comparativo das descrições dos cargos numa determinada série, preparando-se, então, discriminações completas de cada cargo. Isto seria flagrante exposição dos erros contidos nos padrões da maioria das Comissões de Serviço Civil. Como meio de suprir as deficiências em setores em que não existem padrões de uma dessas Comissões, êsse expediente poderia ter limitada utilidade. Outras pesquisas seriam necessárias para preencher as muitas lacunas e, dificilmente, o resultado final valeria a quantidade de tempo que poderia requerer.

Estou pessoalmente convencido de que a maneira mais prática, econômica e eficiente de obter a informação de que necessitamos é o processo mais óbvio — ir à fonte e realizar um estudo completo, imparcial e detalhado dos cargos e registrar as conclusões da forma mais útil para o maior número possível de propósitos. A análise é nada mais, nada menos do que isto.

O exame dos métodos de análise do trabalho está além do escopo desta curta monografia. Há certo número de bons livros sôbre análise do cargo, baseada a maioria dêles em experiências feitas nesse setor nas emprêsas privadas. O manual do *United States Employment Service* sôbre análises do cargo, por exemplo, pode ser obtido no *Government Printing Office* por um preço apenas nominal.

O CUSTO

Os planos de análise dos cargos são dispendiosos. O custo de uma tarefa completa dessa natureza no serviço público seria suficiente para criar mais uma nova ruga no já muito enrugado *Bureau do Orçamento*. Mas seria razoável o custo unitário dessa empreitada se o compararmos com o fantástico e mal disfarçado custo do atual sistema de classificação.

Não obstante, é preciso que se seja otimista irredutível para acreditar que um tal programa, coordenado por um grupo central como deve ser, receberia grande atenção nas atuais condições. A moda é esperar uma solução pronta, fácil e barata dos problemas dos sistemas de pessoal do govêrno, problemas êsses como o da redução do número de mecânicos empenhados em fazer êsse sistema funcionar, pensando que, com isso, se evitariam outros enguiços da maquinaria que já está rangendo.

Só quando cederem as areias sôltas em que o presente sistema se alicerça, sob a pressão das despesas e a oposição do funcionalismo, surgirá a necessária oportunidade para a adoção do método de análise do cargo como base para uma razoável classificação e um bom sistema de administração de pessoal. Apesar da tempestade que se está formando, êsse momento está a muitos anos de distância.

No presente, o mais que se pode esperar é um crescente interêsse pelos métodos de análise do cargo e uma também crescente investigação dêsses mesmos métodos e sua conseqüente aplicação aos problemas do serviço público. Os estudos que podem servir de orientação, isto é, os estudos do problema das áreas de trabalho, particularmente nos "pontos críticos" da classificação como é o setor das ciências físicas e da atividade fiscal, serviriam como campo de provas para o valor das técnicas. Serviriam a fins imediatos, possibilitando a formulação de questões específicas para certos setores de ocupação em que o presente sistema tem uma verdadeira história de fracassos ininterruptos.

É difícil a questão de arranjar-se tempo e pessoal competente para realizar o treinamento, mesmo para planos limitados como êsse, questão essa para a qual não temos resposta. Tendo na lembrança os esforços que o pessoal classificador é sempre solicitado a empregar em investigações com objetivos muito mais simples, estou certo de que êsse tipo de estudo limitado da análise dos cargos pode ser justificável para a direção e para o pessoal operante. Entre os engenheiros, cientistas e outros "enteados" do sistema de classificação, pode-se, porém, contar com entusiástico apoio.

CONCLUSÃO

Um relatório sôbre uma análise dos cargos, se fôr adequadamente elaborado, revelará a história completa dos aspectos fundamentais de qualquer cargo. Conterá todos os elementos essenciais ao desenvolvimento de uma grande quantidade de instrumentos específicos para muitos setores não só da administração de pessoal como da administração em seu sentido genérico. No entanto, não fornece êsses instrumentos já em condições de uso.

Para a classificação, o estudo completo de um setor de trabalho fornece material e padrões comparativos valiosos; mas os dados assim obtidos não serão de máxima utilidade se não advir dêles um agrupamento de cargos afins e uma lista muito específica de questões. Outros grupos de pessoal verificarão, da mesma forma, que há muito mérito nos registros das análises, mas que caberá a êles deduzir e organizar os informes deduzidos, tendo em vista suas necessidades específicas. Os padrões de execução para fins de apuração de eficiência não surgem prontos das análises dos cargos; mas todos os informes necessários estarão à mão nessas análises. Os programas de treinamento também serão motivos de dor de cabeça quando se trata de organizá-los e executá-los mas o pessoal empenhado nessa atividade encontrará nos resultados das análises feitas indicações das áreas onde êsses programas terão valor, falhas de capacidade e competência que os programas de treinamento podem sanar e campo rico de informações sôbre as correlações existentes entre os vários cargos.

Os grupos interessados pelos ajustamentos do indivíduo às respectivas funções verificarão que os relatórios das análises dos cargos são de valor para muitos setores de seus trabalhos. Especificações para fins de admissão, especificações essas que visam mais às necessidades dos cargos do que os padrões de qualificação, poderiam ser engendradas fàcilmente. As correlações entre os cargos de uma mesma família mostrariam o caminho da política a adotar-se no setor das transferências e da promoção e revelariam as fontes de pessoal parcialmente treinado para ser levado em conta quando estivesse em foco o preenchimento de vagas. As reduções na equipe, baseadas em verdadeiras classes e que se processam através da análise dos cargos, tornar-se-iam uma variedade comum de dor de cabeça em vez da grande dor de cabeça do passado. Poucas dessas belas perspectivas dariam frutos, porém, a menos que o pessoal encarregado dos problemas de lotação usasse as informações e as conjugasse da melhor forma possível, tendo em vista seus objetivos. Para o pessoal interessado pelos problemas de relações no trabalho, seriam poucas as possibilidades de utilização imediata dos informes esquematizados mas êstes seriam para êle uma fonte valiosa de dados sôbre as ocupações, dados êsses úteis a suas atividades, principalmente quando se tratasse de casos em que os fatôres relativos ao cargo e não ao indivíduo que o ocupa criam problemas morais.

Aí estão algumas das possíveis utilidades das análises para encarregados do pessoal. Nem toquei mesmo nos possíveis usos desta informação pelo pessoal da administração específica ou por outros grupos administrativos, particularmente os do setor de organização e contrôle.

Uma grande dose de preparação e de trabalho ingente é necessária à realização de uma boa análise dos cargos, mesmo num pequeno grupo dêstes. Considerando, porém, a quase inacreditável quantidade de tempo que despendemos, mês após mês, procurando separar o fato, a ficção e a imaginação, seria meritório o emprêgo de tempo e de energia com o intuito de obter uma versão autêntica da história, um relato completo sôbre um grupo de cargos.

(*In Personnel Administration.* Vol. 11, n.º 1, setembro de 1948).

Problemas de Assistência aos Filhos dos Funcionários Públicos Federais

Considerações em Tôrno da Criação de Creches

SEBASTIÃO L. PRIOLLI
ÁLVARO J. L. NORAT

IMPERATIVOS de ordem geral na vida das grandes cidades modificaram de modo considerável a conceituação de certos aspectos da assistência à infância, principalmente no que concerne às relações do binômio mãe-filho, impondo revisões mais consentâneas com a realidade da vida atual.

Condições hoje, muito diferentes das de outras épocas, regem novos hábitos de vida, criando-se insensìvelmente dessemelhantes maneiras de reação e, conseqüentemente, diversidade no modo de encarar certos assuntos que eram tidos como plenamente esclarecidos e estabelecidos.

É fato sabido que a razoável evolução da personalidade humana distancia cada vez mais a mulher das lides domésticas, projetando-a em vários outros setores de atividade outrora quase que privativos do outro sexo.

Não nos cabe criticar o acêrto dessa orientação evolutiva, mas tão-sòmente assinalá-la para render as nossas homenagens às que, voluntàriamente, somam ao já tão pesado encargo que a natureza lhes atribuiu a — maternidade — a estafante tarefa de cooperar na consecução de meios e modos para a manutenção da sociedade conjugal.

De outro lado, a aglutinação de habitantes nas grandes cidades fêz com que as superajuntadas populações procurassem encontrar no "empra-teleiramento", isto é, no sentido vertical, o espaço mínimo que se lhes nega em extensão ou sentido horizontal.

Por isso, o "doce lar" dos nossos dias, certamente horrorizaria qualquer dos nossos avoengos, principalmente se lhes fôsse dado presenciar a disputa diuturna por uma "faixa de segurança" entre camas e mesas desmontáveis e as tíbias dos seus respectivos usufrutuários!..

Calcule-se pois o prodígio ginástico necessário para se localizar aí um novo habitante, um habitante que tão imperativamente exige espaço permanente para seu leito, além de arejamento e ventilação para secar suas roupas.

Não obstante, miraculosamente se arrumam novos espaços e, quando tudo parece entrar num ritmo razoável, começam a surgir novas dificuldades, estas decorrentes do término da licença concedida por lei à mãe que trabalha.

Verdadeiramente os dias concedidos não são os desejáveis e a própria mãe diminuiu o seu número por isto que, no último mês de gravidez, resolveu licenciar-se, temerosa de que a prolongada estadia à espera de uma condução sempre pletórica, pudesse desencadear um parto prematuro, o que ocasionaria posteriormente uma série enorme de tropeços afetivos e financeiros quando tivesse que se haver com uma criança debilitada por um nascimento precoce.

Por isso o pesadêlo do retôrno do trabalho se aproxima com uma velocidade inacreditável. Consulta-se pediatra sôbre qual a alimentação substitutiva enquanto a mãe estiver trabalhando, mas surge sempre a premência de uma resolução para o problema magno — com quem deixar a criança?

Parentes próximos, por uma estranha coincidência, moram longe. Vizinhas prestimosas rareiam diàriamente e, sem outra alternativa, reestuda-se minuciosamente o orçamento já bastante desorganizado com a chegada da criança, conseguindo-se enfim, a custa de abstenções de tôda ordem, meios para contratar os "serviços" de uma babá.

Misteriosa personagem que de um modo tão enervantemente despótico entra na intimidade da família, fazendo parecer quase mitológica a existência das suas antecessoras na história, as encantadas "mães pretas".

Com personalidade marcantemente recalcada, têm idéias próprias sôbre problemas higiênicos, oriundas talvez da moradia em favelas. Sentem-se diminuídas e se consideram demissionárias diante de qualquer sugestão de caráter higiênico pessoal.

Sua "suscetibilidade" raramente a leva a recusar submeter-se a um exame radiográfico que, embora quase sistemàticamente rejeitado, revela quase sempre lesões clìnicamente difíceis de determinar o que as induza se rebelarem sempre ao mau augúrio" das revelações radiográficas.

Entre as babás é que encontramos, na grande maioria dos casos, os principais focos de contágio

da tuberculose infantil, fàcilmente explicável pela intimidade do contato disseminando e propagando a doença, fazendo então descer para idades cada vez mais próximas do nascimento os desastrosos efeitos de uma primo-infecção.

Pesemos sòmente êstes fatôres e avaliemos o quase heroísmo da mulher de hoje que se encoraja a perpetuar-se no tempo e no espaço...

Junte-se depois a todos êsses percalços da maternidade moderna mais uma característica — a de mães funcionárias — e forçoso será concordar-se que entre estas se encontram os melhores exemplos de altruísmo desta época em que vivemos.

O lidar diário com tantas delas, dadas as funções que desempenhamos no I.P.A.S.E. e o conhecimento de tantos e tão desprendidos exemplos de altruísmo, impeliram-nos a abordar uma série de assuntos, todos êles relacionados com a proteção e assistência à infância da nossa coletividade e com a finalidade primordial de tornar menos difícil à mãe-funcionária a prerrogativa quase divina da *Maternidade*.

É incontestável que, de um Serviço de Assistência à Infância, seja a Creche um dos setores mais ansiosamente desejados pelos responsáveis pelas crianças e a prova evidente disso é o elevado número de assinaturas em petições, quer individuais quer coletivas, dirigidas ao Departamento de Assistência do I.P.A.S.E., solicitando aquela modalidade assistencial.

Definir uma Creche, quase não mais seria necessário pois já passou para o domínio público a sua precípua finalidade: — a guarda cuidadosa da criança em local apropriado, tanto quanto possível próximo de onde a mãe exerce sua atividade, assegurando-se assim a continuação da amamentação materna, tão necessária quanto insubstituível em certas épocas da vida das crianças.

Quando já não mais houver necessidade de manter exclusivamente a amamentação materna, ainda assim continua a Creche a funcionar como elemento de alta valia para a guarda cuidadosa da criança e como reguladora de práticas higiênicas, que deverão ter prosseguimento no próprio lar da criança.

Assim sendo, fácil o depreender-se o importante papel desempenhado pelas Creches no concernente ao sadio desenvolvimento da criança nas suas primeiras fases etárias, bem como a ampliação do seu âmbito de ação, se se a utilizar inclusive como reguladora de normas de higiene dietética nas residências e entre os familiares infantis dos seus freqüentadores.

Assim as creches, dadas as condições atuais do ambiente familiar, devem preencher mais uma conceituação, pois nada mais justo que, além da sua finalidade substitutiva em atenções e carinhos maternos, seja, também, complementativa, em condições ambienciais desejáveis.

Outro ponto bastante controvertido aliás (e que merece destaque especial), é o do limite de idade para os freqüentadores, conforme pode ser verificado nas diversas creches já em funcionamento nesta Capital.

A grande habilidade etária costumeiramente tolerada é, a nosso ver, fruto da inexistência de uma planificação prévia de cuidados assistenciais à infância dessas coletividades.

Por inexistir o continuismo dêsses cuidados conferidos com essa modalidade de assistência, é natural que um razoável censo de humanidade dos dirigentes crie exceções no sentido de não fazer cessar *ex-abrupto* êsses mesmos cuidados. O resultado é visível. Criam-se anexos, aglomeram-se uma série de pseudo-organismos assistenciais em locais e com pessoal desaconselháveis e sempre com a rubrica de creches.

Tais organismos deslocados, carentes de condições de espaço mínimo desejáveis, encarecem seus custos de manutenção, obrigando a orçamentos elevados que, quando divulgados, desencorajam e mesmo assustam os mentores de outras coletividades que pretendam oferecer a suas crianças o mesmo tipo assistencial.

O fato é que, em um perfeito planejamento assistencial, devem existir organismos, quaisquer que sejam os apelidos que se lhes dêem, em número e em locais determinados que atendam a essa modalidade assistencial até a época de ingressar a criança nos chamados Jardins de Infância.

Assim pensamos porque, embora as práticas imunológicas modernas permitam mais precocemente uma maior aglomeração de crianças de diferentes idades, é incontestável que sob o aspecto de instalações deva haver diversidade de organismos de acôrdo com a idade de seus ocupantes.

Tal necessidade avulta ainda mais quanto sabemos da imperiosidade de proporcionarmos às crianças espaços interiores e exteriores necessários às suas atividades lúdicas, inexistentes comumente nas residências modernas.

Sabemos que essa necessidade de espaço vai aumentando gradativamente desde o fim do 2.º trimestre e atinge o máximo ao redor de 2 anos para decrescer ligeiramente até o 4.º ano, por isto que os ocupantes dos Jardins de Infância já necessitam de menor área livre para brinquedos, quer externa, quer internamente considerados.

Já foram calculadas para as diversas épocas etárias da infância as áreas médias necessárias ao seu desenvolvimento físico e mental, computando-se essas necessidades em áreas internas e externas.

A verificação dessas médias, bem como dos índices máximos de distribuição de crianças por cada aposento, demonstra o quanto estamos distantes do desejável em matéria de instalações. Ao invés de proporcionarmos uma complementação de espaço para nossa população infantil, dêle altamente carente em virtude das condições de habitação já mencionadas, fazemos com que desfrute

de condições de confinamento por vêzes luxuosas, mas grandemente deficitárias em arejamento e insolação, tornando necessário, grande número de vêzes, o uso de ultravioleta artificial para compensá-las.

É reconhecidamente notória a falta em nossa Capital de Jardins eqüitativamente distribuídos a fim de localizar nas suas proximidades os organismos de assistência infantil que se aproveitariam, destarte, dêsse espaço livre para em áreas mais ou menos reservadas complementar as instalações interiores das residências.

Infelizmente, qualquer espaço livre que porventura tenha resistido à investida avassaladora dos "arranha-céus" transmuda-se, logo em seguida em arejada, ensolarada e aprazível garagem para reluzentes e custosos automóveis.

Sintèticamente enumerados como o fizemos os mais elementares aspectos de necessidades de uma creche, vemos as existentes entre nós com o rótulo de "modêlo", com raríssimas exceções, são deficientes em vários requisitos básicos, não compensando destarte os luxuosos e por isso mesmo onerosos gastos de manutenção porque preenchem apenas mínimas frações da sua grande finalidade.

Por isso ao ser planejado o *Serviço de Proteção à Infância do IPASE* consideramos tôdas as falhas existentes e por nós observadas nas diversas Creches em funcionamento, imaginando que os erros e deficiências que porventura venham a apresentar os nossos serviços possam servir de advertência a todos que — também bem intencionados — procurem saná-los a fim de evitar que êsse tipo assistencial caia em imerecido descrédito.

Em ponto de vista nosso, já anteriormente exteriorizado, previamos como necessário para colimar o objetivo dêsse tipo assistencial, a instalação dos seguintes organismos:

a) Creches;

b) Escolas maternais.

As creches seriam unidades assistenciais, localizadas nas respectivas repartições cujo número de mães funcionárias tornasse necessária sua instalação e abrigariam crianças até 7 ou 8 meses.

Já as Escolas maternais seriam localizadas em determinados bairros ou conjuntos residenciais e abrigariam crianças desde aquela época etária até os 4 anos.

Ao fazer tal divisão dêsse setor assistencial, fizemo-la baseados nos seguintes motivos:

a) facilidade de consecução de espaços necessários;

b) vizinhança do local do trabalho da mãe funcionária;

c) economia de lugares nos transportes.

Justificamos o que foi atrás mencionado com o conhecimento da elevação quase diária do custo do metro quadrado na zona central da cidade, o que quase impossibilita a consecução do local com a área desejável para abrigar crianças de mais idade.

Embora a quase totalidade das Repartições públicas se localize na Esplanada do Castelo, as raras áreas ainda disponíveis nesta já estão bastante distanciadas, fato que obrigaria as nutrizes a longas e estafantes caminhadas por locais desabrigados, dificultando e, conforme as condições de tempo, impedindo mesmo o prosseguimento normal da amamentação natural.

Já a limitação de idade dos freqüentadores das creches em 7 ou 8 meses facilitaria grandemente sua instalação em virtude da relativamente pequena área exigível e fácil de se conseguir nos diversos prédios ministeriais.

Quanto mais próximo do local de trabalho da mãe nutriz está o seu filho, mais importante papel isso desempenhará no psiquismo materno, fato que eleva a qualidade do trabalho da mãe funcionária, como também beneficia a própria criança, por isso que é bastante conhecida a importância da estabilidade emocional na lactação.

Por outro lado, observamos que a quase totalidade das repartições conta com veículos denominados camionetas, usados como é óbvio por grupos de funcionários em serviços externos. Êsse fato propicia desde logo, e muito econômicamente, o fornecimento de transporte à mãe funcionária, até o respectivo domicílio ou até pontos determinados onde ela possa conseguir com maiores facilidades lugar nos transportes até a respectiva residência.

Tal desiderato pode ser conseguido sem alterar o ritmo de trabalho e dos transportes usuais porque os ocupantes das creches devem ter entrada, como é óbvio, antes do início do expediente e delas só se retirarão após o término das atividades da repartição.

Reservar-se-iam às escolas maternais, cuja localização deverá ser rigorosamente estudada sob os diversos aspectos de topografia da cidade, densidade demográfica, nível econômico, facilidades de transportes, proximidade de parque ou jardins etc., etc. o prosseguimento qualitativo e quantitativo das atenções dispensadas às crianças nas creches.

Antes de terminarmos êste apanhado de generalidades em tôrno do assunto que nos propusemos queremos deixar bem clara outra conceituação nossa a respeito dêsse tipo assistencial, no intuito não só de complementá-lo como e primordialmente de dotá-lo de maior elasticidade de ação e dinamismo.

Queremos referir-nos à instalação concomitante de um pôsto de Pediatria e Higiene Infantil que julgamos deva funcionar junto a cada creche e que se destina ao contrôle médico dos familiares infantis dos seus ocupantes.

Êsse adendo a nosso ver atinge a duas finalidades:

1.º) melhor contrôle de possíveis focos infecciosos entre os familiares infantis de modo que evite sua disseminação entre os ocupantes da creche;

2.º) um melhor aproveitamento do trabalho do pessoal da creche.

Passemos agora a sumariar os requisitos mínimos necessários à instalação de uma creche modêlo, dentro da conceituação por nós formulada.

PRIMEIRO, O LOCAL

Deve ser escolhido de preferência na ala do edifício que dá para o nascente, localizando-se a creche numa orla que a vizinhança de qualquer outro prédio não possa servir de anteparo a uma incidência de raios solares mínima de 45º sôbre a face respectiva (HUTINAL), assegurando-se destarte condições ideais de insolação.

Assim julgamos mais propícios os andares mais elevados que, além de apresentarem êsse requisito, afastam também a creche dos ruídos do tráfego, bem como das suas decorrências naturais, tais como a poeira, a fumaça de gasolina, evitando-se assim condicionamento e filtragem de ar e de ruídos.

CAPACIDADE

A capacidade deve ser rigorosamente estudada por meio de inquérito entre os funcionários procurando-se conseguir média de dados numéricos de pelo menos 5 anos. Caso seja difícil conseguir êsses dados, usar como mínimo para base de cálculo, o índice médio de natalidade observado nas populações de 100.000 habitantes (D. Federal 40 por mil) não se esquecendo de que acompanha sempre um aumento dêsse índice a implantação de determinadas facilidades assistenciais das quais a creche é uma das mais notáveis.

Já o Pôsto de Pediatria e Higiene infantil deve ter uma labilidade maior de atendimentos, por isso que êle deverá atender, por alguns meses, crianças da respectiva coletividade com até 14 anos inclusive.

ÁREA

A área total necessária está certamente condicionada ao número de crianças que deve ser beneficiado com êsse tipo de assistência.

Para maior facilidade de cálculo dessa necessidade em matéria de espaço, enumeraremos a seguir as dependências de uma unidade assistencial que pode ser esquemàticamente dividida em:

Parte ambulatorial:

1.º) Consultório de Higiene Infantil e respectiva sala de espera.
2.º) Consultório de Pediatria e respectiva sala de espera.
3.º) Consultório de Contagiantes e respectiva sala de espera.
4.º) Gabinete para imunizações.
5.º) Gabinete para Fisioterapia e Radiografia.
6.º) Gabinete para Vestiário do Pessoal.
7.º) W.C. para crianças.
8.º) W.C. para adultos.

Parte intermediária:

1.º) Lactário.
2.º) Secretaria.
3.º) Serviço Social e Estatística.
4.º) Almoxarifado.

Parte interna:

1.º) Sala recepção da Creche.
2.º) Sala amamentação.
3.º) Consultório Creche.
4.º) Salas de repouso.
5.º) Boxes de isolamento.
6.º) Banheiros.

Necessário agora se torna um ligeiro parêntese para mencionar a finalidade de cada uma dessas dependências tendo em vista o objetivo total da unidade assistencial objeto do presente estudo, em razão do qual deverá haver maior ou menor elasticidade das dependências em causa.

PARTE AMBULATORIAL

Por intermédio dos seus setores de Pediatria e Higiene Infantil (que conta com o auxílio das seções de imunização de Fisioterapia e de Radiografia) poderá prestar assistência médica e higiênica aos familiares infantis dos assistidos. É fato do domínio público que não existe especialidade médica que possa ser tão profilàticamente exercida quanto a de crianças, na qual quase que se pode conseguir o ideal de prevenir mais que remediar...

Lógico que essa quase perfeição só poderá ser atingida gradativamente em uma determinada coletividade, por isso que nossa prática em Serviços semelhantes acusa de início índices muito elevados de atenções a crianças doentes, índices êsses que vão decrescendo paulatinamente quando os conselhos, educação dos pais, prática de exames periódicos, imunizações e tantas outras medidas de caráter preventivo começam a sentir efeitos.

Assim, o primeiro objetivo será o de conseguir preparar uma população infantil em condições de poder freqüentar as creches e posteriormente as Escolas Maternais.

Para tanto faz-se mister controlar periòdicamente não só os freqüentadores da creche como também os seus familiares infantis.

Em fichas padronizadas, serão anotados os exames realizados, que idealmente deveriam ser feitos com a seguinte periodicidade:

10 em 10 dias para crianças de 0 a 90 dias.
15 em 15 dias para crianças do 3.º ao 6.º mês
20 em 20 dias para crianças do 6.º ao 12º mês.
30 em 30 dias para crianças do 1.º ao 5.º ano.
60 em 60 dias para crianças do 6.º ano em diante.

Assim, a verificação do estado hígido (pelo contrôle do desenvolvimento pondero estatural e do desenvolvimento psíquico (auxiliado por conselhos médicos, prescrições de regimes alimentares, e principalmente pela execução e policiamento rigoroso das diversas imunizações) possibilitará, em tempo mais ou menos rápido, uma diminuição grande de atendimentos às crianças doentes.

Dêste modo as áreas reservadas aos serviços de Higiene devem, desde o início, ser relativamente maiores (na proporção de 1 para 3) que as destinadas ao tratamento da criança doente.

A seção Pediátrica procurará recuperar a criança doente e contará para isso com os meios de diagnóstico e tratamento que puder ser dotada, sendo, porém, certo o estabelecimento de bases concretas de colaboração entre os Serviços de Raios X e de Laboratórios de que é dotado o I.P.A.S.E. para elucidação diagnóstica desejável.

As consultas pediátricas serão feitas tantas vêzes quantas forem julgadas necessárias pelo médico assistente, independentemente das voltas às consultas determinadas pela seção de Higiene Infantil.

Ao setor de imunizações competirá não só a execução como também o policiamento das seguintes vacinações pelo menos:

1.º) B.C.G.;

2.º) Antidiftérica;

3.º) Antitetânica;

4.º) Contra a coqueluche;

5.º) Antitifo paratífica (principalmente para os moradores em bairros da nossa cidade onde essas infecções são endêmicas).

O setor de Fisioterapia e Radiografia contará com aparelhagem simples de Ultravioleta, Infravermelho e o Raio X deve prestar-se à Fluoroscopia e aos exames radiológicos mais ligeiros. Os exames com aparelhagem mais especializada podem ser feitos nos serviços respectivos do I.P.A.S.E. que, como é óbvio, vão complementar tôdas as necessidades de equipamento dessas unidades assistenciais.

Na parte intermediária, avulta desde logo o espaço necessário ao Lactário.

Far-se-iam demonstrações de preparo de alimentos para as crianças aos respectivos responsáveis, ensinando-se a êstes, de modo bastante prático, todos os cuidados que devem ser observados nessa operação, aliviando-se, assim, de modo e maneira considerável, o trabalho do encarregado do setor Higiene.

Subsidiàriamente, encarregar-se-ia da distribuição de alimentos às crianças à espera da consulta, bem como lanches às mães nutrizes.

O setor de Assistência Social encarregar-se-á da coleta de dados e inquéritos determinados pela chefia, tendo em vista fornecer elementos que possibilitem reajustamento ambiencial, emocional, educativo e, sempre que possível, econômico-financeiro dos familiares de cada clientezinho.

Ao setor de Arquivo e Estatística está afeta a tabulação de elementos que, valorizados pelo corpo clínico, deverão constituir a base de tôda orientação, quer técnica, quer administrativa, da unidade assistencial em estudo.

Ao almoxarifado, como é óbvio, competirão as estimativas de gastos e contrôle dos mesmos nos diversos setores do serviço em causa.

Na parte interna, ou seja, a da creche pròpriamente dita, devem existir as seguintes dependências:

Sala de recepção, que é o local de entrega e recebimento das crianças.

Aqui há um rápido inquérito das condições de saúde da criança, a fim de substituir as suas roupas pelas de uso durante a permanência na creche ou o seu encaminhamento ao consultório da unidade.

A sala de amamentação, cuja finalidade é clara, deve ter espaço suficiente para abrigar várias nutrizes de cada vez, pois já se verificou que há aumento da lactação quando ela é estimulada pela amamentação em conjunto.

Salas de Repouso (onde permanecem as crianças durante o dia).

Devem ser estas salas em número tal que possibilitem a permanência máxima de 9 crianças em cada.

Os boxes de isolamento destinam-se a abrigar as crianças que durante o dia apresentem qualquer alteração do estado de saúde e devem ser calculados na base de um para cada grupo de 10 crianças.

Finalmente os banheiros, que se destinam à higiene diária das crianças, devem ser em número de 1 para cada grupo de 6 crianças, podendo ou não ser grupadas em uma mesma sala.

Dependerá, pois, do maior ou menor censo de estética e de aproveitamento dos espaços disponíveis em cada local uma maior ou menor área para cada setor, devendo-se, não obstante, estimar a área de 2,50m2 como mínimo necessário por criança nas salas de repouso.

Vãos e desvios deverão ser aproveitados para embutir armários, quer os de roupa limpa ou usada bem como de outros materiais de consumo rápido. Cremos que a existência hoje de vidros inquebráveis em lâminas grandes, possibilita divisões adequadas com satisfatório isolamento não só para afastar as crianças das atividades internas, intermediárias e ambulatoriais como, também, de ruídos e outras coisas, com a vantagem de empregar um muito menor número de pessoal operacional necessário, possibilitando a fiscalização do trabalho, não só por parte dos dirigentes, como, também, dos próprios responsáveis pelas crianças.

ADAPTAÇÃO

A adaptação do local disponível e que preencha as condições atuais mencionadas devem merecer ligeiras considerações, por isto que estão mais na dependência de Serviços de Engenharia.

Assim, recomendaríamos o máximo cuidado no estudo do escoamento das águas servidas de consultórios, lactários e banheiras, de modo a evitar-se contaminações de retôrno.

Esquinas agudas devem ser sistemàticamente "adoçadas", não só nas divisões como também no mobiliário em geral, a fim de prevenir-se, como é óbvio, contra um sem número de acidentes, devendo-se, também, prestar, com a mesma finalidade especial, atenção aos pisos que, além de serem laváveis, devem também possuir qualidades antiderrapantes, o que fàcilmente se consegue com a superposição de lençóis de borracha que, bem unidos e com a superfície inferior esponjosa, oferecem condições ideais de higiene, de segurança e de absorvência aos ruídos.

Para a iluminação artificial devem ser proscritos os tipos dos chamados focos luminosos fluorescentes por não estar bem estabelecida a natureza das radiações emitidas pelos mesmos, preferindo-se não obstante os chamados de luz fria com adequada proteção por meio de globos inquebráveis.

As côres usadas deverão ser as de tonalidade bem esmaecida preferentemente azul, verde ou alaranjado claro consideradas modernamente como as mais repousantes.

No Lactário bem como no Banheiro, não só os pisos como as paredes internas dos armários embutidos deverão revestir-se de material fàcilmente lavável, evitando-se tanto quanto possível a aposição de ladrilhos ou azulejos pela precariedade de conservação no respectivo lugar, devendo-se sempre que as condições de preço o permitirem preferir revestimentos do tipo denominado marmorite.

Outras especificações decorrentes de obras necessárias para fins de instalação poderão ser aquilatadas no capítulo referente à instalação e aparelhagem.

INSTALAÇÃO E APARELHAGEM

1.º) CONSULTÓRIO DE HIGIENE INFANTIL

a) sala de espera — bancos ou poltronas de ferro ou madeira com pintura lavável.

b) consultório :

1 lavatório com água corrente e porta-toalha;
1 mesa de exame clínico com acolchoado;
1 balança, pesa bêbês, com mesa de ferro;
1 idem de pé, com o respectivo antropômetro;
1 armário de ferro com prateleira de vidro;
1 mesa auxiliar de 40 por 40cms;
1 mesa tipo secretária com 4 gavetas e respectiva poltrona;
1 esterilizador elétrico;
2 cadeiras simples;

c) aparelhagem :

1 estetoscópio biauricular;
1 manômetro para pressão arterial com manguito, próprio para criança;
12 abaixa-línguas;
1 otoscópio, funcionando com pilha sêca ou ligado à corrente elétrica;
1 rinoscópio;
1 negatoscópio de 30 por 40, iluminado à luz fria;
1 bandeja de ágata retangular de 25 por 30;
4 vidros de bôca esmerilhada, com capacidade de 250 cc;
1 cuba de ágata com tampa;
1 cuba de ágata sem tampa;
1 frasco porta-algodão (capac. 300 cc);
1 tambor para gaze esterilizada, de metal niquelado;
1 martelo de percussão de Babinsky;
1 provete porta-termômetro;
2 termômetros clínicos;
1 pinça dente de rato;
3 seringas com escala centesimal de 1cc;
3 seringas de 2cc.;
3 seringas de 5cc.;
12 agulhas para injeção hipodérmica de 20 por 6;
12 agulhas para injeção hipodérmica de 25 por 6;
12 agulhas para injeção hipodérmica de 25 por 7;
12 agulhas para injeção intradérmica.

2.º) CONSULTÓRIO DE PEDIATRIA

O mesmo material já especificado para o consultório de Higiene e mais o seguinte :

2 bisturis de ponta fina;
6 pinças de Kocher;
6 pinças de Pean;
1 pinça de Mitchel de duplo efeito;
50 agrafes de Mitchel;
1 porta-agulha de Mathieu;
6 agulhas finas para sutura de diversos diâmetros;
6 tubos de sêda esterilizada de diversos diâmetros;
6 tubos de crina esterilizada de diversos diâmetros;
6 tubos de *cat-gut* idem de diversos diâmetros;
2 tentacânulas;
1 cureta dupla para feridas;
2 estiletes de dupla ogiva;
2 tesouras cirúrgicas retas de ponta aguda;
2 tesouras cirúrgicas retas de ponta romba;
2 tesouras cirúrgicas curvas de ponta aguda;
2 tesouras cirúrgicas curvas de ponta romba;
3 agulhas para punção lombar;
1 aparelho para injeção de sôro;
1 suporte de ferro para aplicação de sôro com dois ganchos.

3.º) CONSULTÓRIO DE INFECTANTES

O mesmo material já estabelecido para o consultório de Pediatria.

4.º) GABINETE PARA IMUNIZAÇÕES

1 lavatório com água corrente;
1 mesa tipo secretária;
1 mesa tipo exame clínico com o respectivo colchão;
1 esterilizador de 30 cms;
1 mesa auxiliar de 40 por 40 cms.;
1 armário com prateleiras de vidro;

12 escarificadores;
12 seringas de 1cc.;
12 seringas de 3cc.;
6 seringas de 5cc.;
2 seringas de 10cc.;
1 aparelho para sôro com suporte de ferro;
1 bandeja de ágata de 25 por 30;
4 frascos com rôlha esmerilhada capac. 250 cc.;
1 frasco porta-algodão;
1 cuba de ágata com tampa;
1 cuba sem tampa;
1 tambor de gaze esterilizada;
esparadrapo;
1 provete porta-termômetro;
3 termômetros;
1 provete porta-pinças;
2 pinças dente de rato.

5.º) GABINETE PARA FISIOTERAPIA E RADIOSCOPIA

2 camas com o respectivo acolchoado;
1 lâmpada ultravioleta coletiva;
1 lampada infravermelho;
1 fluoroscópio vertical — capac. 30 M.A.;
1 porta-chassis ajustável para tele-radiografias;
1 avental de proteção borracha plumbífera;
1 par de luvas de borracha plumbífera;
1 óculo de acomodação.

Câmara escura com :

1 tanque com capacidade de 11 litros e respectivo esgotamento;
1 lâmpada de segurança para câmara escura;
1 relógio (para marcação de tempo na câmara escura);
1 termômetro flutuante (de 0° a 50°);
1 suporte de colgaduras;
2 chassis com écran Paterson de 30 por 40;
3 chassis com écran Paterson de 24 por 30;
6 colgaduras de aço inoxidável de 30 por 40;
12 colgaduras de aço inoxidável de 24 por 30;
1 lâmpada para câmara escura com luz vermelha e branca.

Vestiário do Pessoal :

6 armários de ferro tipo guarda-roupa com 4 corpos cada um;
W.C. de crianças;
2 vasos sanitários para crianças.

Parte intermediária :

a) Lactário :

1 mesa pré-fabricada com tampo de marmorite ou mármore;
2 armários embutidos;
1 lavatório;
2 pias de ferro esmaltadas a fogo com caixa de gordura;
1 pia-tanque de ferro esmaltada a fogo, com caixa de gordura;
1 aquecedor a gás;
1 fogão a gás de 4 bôcas;
1 geladeira;
1 autoclave vertical;
1 exaustor de ar;
1 filtro de pressão;
1 batedeira elétrica;
1 liquificador;
1 balança para gêneros;
2 caldeirões de alumínio ou aço inoxidável com 2 alças laterais n.º 30;
2 Idem n.º 26;
2 Idem n.º 22;
2 panelas de alumínio ou aço inoxidável com 2 alças para 3 litros;
2 idem para 4 litros;
2 idem para 1 litro;
2 passadores de alumínio ou aço inoxidável;
2 funis de alumínio ou aço inoxidável;
6 peneiras de arame de diversos tamanhos;
6 tigelas de louça esmaltada de diversos tamanhos;
3 latas de alumínio para depósito de açúcar;
2 conchas de alumínio ou aço inoxidável;
2 espumadeiras;
6 colheres de pau de diversos tamanhos;
XX mamadeiras de bôca larga de vidro Pirex;
XX pratos de vidro inquebrável;
XX canecas de louça;
XX colheres de chá;
XX colheres de café;
XX colheres de sopa;
XX colheres de sobremesa;
12 xícaras de chá;
12 xícaras de café;
12 escôvas para panelas;
12 escôvas para mamadeiras;
12 escôvas para unhas;
6 facas;
6 facas de sobremesa;
6 garfos.

b) Secretaria :

1 bureau com 7 gavetas;
arquivos de aço, de vários tamanhos.

c) Serviço Social e Estatística :

2 bureau com 7 gavetas.
Armários.

d) Almoxarifado :

armários fechados a chave com espaços para armazenamento de leites, farinhas, açúcar, doces em conserva, medicamentos, material médico (algodão, gaze, álcool, éter etc., etc.), material cirúrgico, rouparia nova, etc., etc.;

PARTE INTERNA

a) SALA DE RECEPÇÃO :

Poltronas;
mesas elevadas com acolchoado;
armários embutidos para roupa em uso e para roupa servida;

b) SALA DE AMAMENTAÇÃO :

4 poltronas;
1 balança para bebês com mesa;

c) CONSULTÓRIO-CRECHE :

(A mesma instalação e aparelhagem do consultório de Higiene Infantil excetuada a balança de pé.)

d) SALAS DE REPOUSO :

XX camas de criança de 1,20 com grade lateral ajustável, com o respectivo colchão;
XX mesinhas auxiliares de 30 por 40;
armários, embutidos com repartições individuais para roupa servida;
1 lavatório.

e) BOXES DE ISOLAMENTO (cada) :

1 cama de ferro com grade lateral ajustável com o respectivo colchão;
1 mesa de ferro de 30 por 40;
1 lavatório;

f) BANHEIROS :

1 aquecedor a gás;
1 lavatório;
1 pia-tanque;
2 banheiras de ferro-esmaltado a fogo para criança (com torneiras e chuveiros ligados à água quente e fria);
armários embutidos, com repartições individuais para guarda de utensílios de toilete.

PESSOAL

Devido à elasticidade do horário e à natureza especial do serviço deve ser necessário o seguinte pessoal:

1 pediatra chefe;
X pediatras assistentes;
X enfermeiras supervisoras (1 p.c. 50 crianças);

10 auxiliares de enfermagem:

I, para consult. higiene — I, para Imunização e Fizioterapia — IV, para o Vestiário — I, para o consult. creche e boxe sobressalente;

X atendentes — 1 para cada 8 crianças na creche;
X serventes — 2 para a creche e lactário; I para a parte externa;
1 dietista;
1 auxiliar de dietista;
X assistentes sociais;
1 secretária datilógrafa;
1 secretária arquivista;
1 operador de Raios X.

Procurar sempre entre o pessoal subalterno os que, além de mais capazes, preencherem condições vocacionais favoráveis ao trato com a criança.

MANUTENÇÃO

A manutenção de uma unidade assistencial, como a encarada aqui, está pràticamente quase que na dependência das verbas de pessoal, por isso, como veremos a seguir, serão relativamente pequenas as outras verbas exigidas.

Assim, sob a rubrica de alimentação, pouco será o montante das verbas reservadas porque a alimentação, quase que exclusivamente das crianças, será o leite materno; não obstante, deverão ser feitas previsões para gastos com vários tipos de leite, quer de composição integral, quer os de outros tipos e que se destinam a várias outras indicações dietéticas, bem como açúcares (comum e o de tipo nutritivo), diversas farinhas (arroz, aveia, misturas vitamínicas e outras) que se destinam não só a demonstrações como também a alimentação das nutrizes e de crianças à espera de consulta.

Mister também se faz reservar pequena verba para aquisição dos diversos tipos de vacinas e de medicação de urgência, bem como uma pequena parte para ser concedida em auxílios para transportes e para medicação de crianças sem recursos.

Já a despesa com material de limpeza, abrangendo, inclusive, os gastos com lavanderia, precisa de uma dotação maior, certamente também na dependência das medidas que forem tomadas na regulamentação do funcionamento da creche.

É esta a razão de não se concordar inteiramente com absoluta gratuidade dos serviços assistenciais dêste tipo, devendo-se, isto sim, exigir de um certo modo alguma retribuição pelos mesmos, talvez por meio de descontos proporcionais aos vencimentos ou pela obrigatoriedade da conserva de tôda a roupa a ser usada pela criança, o que reduziria grandemente aquela despesa.

De qualquer modo, não são verbas que onerem demasiado qualquer orçamento e estamos convictos de que não só a diminuição das faltas ao trabalho como também o aumento dêste (em qualidade e quantidade) compensarão a despesa orçamentária que acaso se verificar nessas Repartições com a implantação dêsse serviço.

Finalizando estas considerações sôbre a criação de creches, dentro da conceituação por nós advogada, queremos frisar a sua exeqüibilidade dentro das possibilidades orçamentárias de um tão grande número de Repartições, bem como a imperiosidade de sua implantação.

Não obstante, deve-se acentuar que unidades assistenciais como as preconizadas devem ter um mínimo de capacidade a fim de se tornarem mais econômicas.

Nossos estudos situam em cêrca de 30 crianças o número ideal de ocupantes para cada creche. Êsse número de crianças mantém reduzidas verbas exigíveis, possibilitando um máximo de aproveitamento do pessoal operacional necessário dentro das atenções do mais alto padrão de assistência que julgamos deve ser dada às crianças.

Incontestàvelmente, cada organismo, embora contando em linhas gerais com a mesma organização, terá sempre características peculiares, tendo em vista os seguintes fatôres que bastante influenciarão no sentido de particularizar cada um:

1.º) número de crianças;
2.º) espaço disponível;
3.º) verbas.

Dentro dessas limitações, será possível delinear-se um bom esquema peculiar a cada caso e qualquer contribuição de nossa parte será prestada sem outro objetivo senão o de ver concretizada uma obra que a nossa coletividade há tanto tempo almeja.

Queremos, porém, que sua finalidade seja 100% alcançada, a fim de que qualquer menção a êsse tipo assistencial seja cada vez mais para situá-lo no seu justo e merecido lugar, contrariando destarte o *slogan* estabelecido em outras épocas: "A creche, êsse mal necessário"... fazendo que, pelo contrário, seja ela hoje encarada como a mais benfazeja necessidade do nosso meio.

Atividades dos Órgãos de Documentação Administrativa

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

NESTA série de artigos sôbre documentação ainda não nos ocupamos demoradamente de seus aspectos especiais. Estabelecemos tão-sòmente — e, assim mesmo, em linhas sumárias — o conceito atual da atividade, definindo os respectivos processos e propósitos, assim como instrumentos, áreas de ação e recursos potenciais. Não seria, aliás, muito oportuno descer a detalhes nestas alturas de nosso ensaio. Ao contrário, tudo indica que é melhor estender um pouco mais o exame do problema, difundindo sua doutrina e assentando as bases para os futuros trabalhos no campo dos estudos e pesquisas a ela correlatos. À pergunta "o que é documentação?" demos, nos artigos anteriores, uma resposta categórica. Como fazer, porém, documentação? A esta, a melhor réplica seria, evidentemente, apontar os órgãos que se dedicam aos vários ramos da técnica documentadora, não só os de objetivos comerciais privados — as emprêsas que exploram a imprensa, o cinema, o rádio, as exposições, etc. — como, também, os públicos, de índole cultural, científica, artística e técnica, custeados pelos governos e cujo fim, é, apenas, o de "prestar serviços", entre os quais podemos assinalar as bibliotecas municipais, os museus, as editôras do Estado, as entidades oficiais de divulgação, propaganda, relações com o público e comunicação administrativa (*).

É verdade que esta resposta por si só não bastaria porque na esfera da documentação administrativa e na conformidade do pensamento que assistiu à criação dos S.D., hoje existentes, no Serviço Público Federal, o progresso tem sido aparentemente lento, pelo menos na prática. Êles, vistos de longe, parecem ser entidades que ora se estiolam na rotina, sem maiores realizações de interêsse documentador, ora existem apenas no texto de leis e decretos, desarmados material e intelectualmente para o cumprimento satisfatório de sua missão. A verdade é que êles sofrem, via de regra, severas limitações orçamentárias, carências de pessoal e de instalações; mas raros são os casos de não disporem êsses S.D. de planos de trabalho, consciência dos respectivos objetivos e competência técnica. Os que os desconhecem afirmam que êles ou não sabem planejar sua atividade documentadora ou se a planejam não a sabem desempenhar. Não é justa nem honesta semelhante afirmativa. Apesar da geral ignorância dos administradores públicos a respeito da capacidade, potência e importância da documentação; apesar da falta de equipamento material e humano com que luta; apesar da precariedade do apoio que lhe dispensam certos órgãos de execução e orientação, órgãos êsses que centralizam, no Serviço Público Federal, atividades e recursos indispensáveis à consecução dos fins dos S.D., isto é, os de planejamento financeiro, de organização, de propaganda, imprensa, pessoal, etc., ou, melhor, o D.A.S.P., o Departamento de Imprensa Nacional, a Agência Nacional, a administração superior dos vários ministérios, o Departamento dos Correios e Telégrafos e muitos outros, podem-se registar notáveis exemplos de êxito dêsses S.D. no campo da biblioteconomia, da divulgação, da pesquisa, da referência e da organização, classificação e conservação de documentos, por sua livre iniciativa e com o máximo aproveitamento de sua capacidade. Se é certo que algumas dessas unidades se fazem representar simplesmente pela sua biblioteca, por um periódico, por publicações esparsas e esporádicas de distribuição limitada ou por um arremêdo de propaganda a que falta, diga-se de passagem, imaginação, senso de oportunidade, sistemática, bom gôsto e outras virtudes de relevância, sobram nos demais (na maioria dêles) qualidades positivas como método, objetividade e economia.

Mas não são apenas êsses S.D. os órgãos de documentação do govêrno. Além dêles, isto é, além dessas entidades que integram, via de regra, a estrutura dos Departamentos de Administração dos ministérios ou seus equivalentes nos órgãos ditos "não integrados", avulsos, independentes, autárquicos, etc., devemos considerar os serviços de documentação especializada, ou seja, os museus, os arquivos e bibliotecas públicas, muitos dos quais primam pela incapacidade de servirem com eficácia, em virtude de operarem em ambientes exíguos, adaptados e inóspitos e de usarem processos obsoletos aliados à falta de assistência ampla e constante do próprio setor da administração a que estão subordinados.

Vem sendo constantemente posta de lado a necessidade de planos de renovação, visando a

(*) Vide, para melhor apreciação do tema *Comunicação Administrativa*, o trabalho subordinado a êsse título, de autoria do Professor Roscoe Martin, publicado na "Revista do Serviço Público", número de março do corrente ano.

ajustá-los às condições e à técnica moderna da arquivística, da moseugrafia, biblioteconomia, impressão, etc., conforme seja o setor especial em que se empenham. Por isso, com dificuldade temos avançado, limitando mesmo as iniciativas de melhoramento de nossos museus, por exemplo, a propor e executar reparos parciais das respectivas organizações, adiando-se as providências de modernização e enriquecimento dessas instituições. É geral, por isso, o conhecimento de que, em certos campos da documentação federal, nos mostramos criminosamente conservadores e, até certo ponto, desleixados. As coleções de jornais, revistas, panfletos, periódicos nacionais e estrangeiros de várias ordens, tôdas, porém, de real valor para o estudo e a pesquisa, e sempre à disposição do público nos órgãos colecionadores próprios, ou não existem ou são falhas, mal conservadas e de difícil acesso.

Relativamente aos museus, precisamente a 20 de janeiro dêste ano, a ilustre escritora Rachel de Queiroz dizia em artigo publicado no "Diário de Notícias": "Diz-se, também, que não os temos porque o público brasileiro não gosta disso. A primeira afirmação é um exagêro: temos alguns museus, algumas excelentes coleções de muita coisa boa. Quanto à segunda afirmação, trata-se de um equívoco: o público brasileiro não se interessa pelos museus porque a maioria dos nossos museus não se interessa pelo público".

Tomo aqui a liberdade de recorrer à inteligência e ao espírito de observação e de crítica da ilustre escritora porque suas palavras, no artigo citado, são um valioso depoimento. Tratando de certo museu, ela regista com muita propriedade as falhas de sua organização e aponta o nosso grande defeito de não considerar os institutos dessa natureza como instrumentos de educação e difusão cultural, de tal modo seus regulamentos restringem as visitas populares quando não recusam ou não dispõem seus dirigentes de meios hábeis para prestar aos respectivos visitantes os serviços de informação, guia, esclarecimento e confôrto que, em qualquer parte do mundo, essas instituições lhes dispensam.

Noutro trecho de "O problema dos museus", referindo-se à Pinacoteca de Belas Artes, diz Rachel de Queiroz: "É inóspita, tem qualquer coisa lá dentro que não convida a gente, não dá vontade de voltar. Nem nas ocasiões especiais, como, por exemplo, na temporada do Salão Moderno". "Museu não é isso. Museu tem que convidar a gente, tem que ser acolhedor. Tem que dispor de pessoal entendido e, acima de tudo, cortês. Não se pode tratar público de museu como se tratam as partes nas repartições públicas."

Nestas alturas de nossos comentários, cabe uma referência ao tema das "relações com o público", via de regra esquecido quando se organizam exposições oficiais, museus, bibliotecas, arquivos e outras entidades de documentação.

A impressão que uma boa parte do povo tem do serviço público e do govêrno lhe advém de contatos com agentes do poder público representados, via de regra, pelos contínuos das repartições, pelas telefonistas, ascensoristas, funcionários postados em guichês especialmente destinados a atender o público, etc. Nas bibliotecas, museus e arquivos, porém, atender o público, orientá-lo e instruí-lo constitui tarefa importantíssima, mesmo porque êsses órgãos foram criados especialmente para servir a uma clientela especial, exatamente aquela que os procura espontâneamente em busca de cultura ou diversão. De qualquer modo, essa clientela mede o teor de eficiência e espírito público dominante na administração pelo trato que recebe de seus funcionários nos referidos órgãos e forma, por êstes, o seu juízo a respeito dos servidores do Estado em geral.

O reparo da escritora citada reflete a opinião da maioria e é um brado de alerta, uma advertência aos nossos líderes da política e da administração para que cuidem, com urgência, de nosso sistema de órgãos documentadores, tomado, no caso, em sentido amplo, o têrmo "documentação", de acôrdo, aliás, com o conceito formulado em nosso artigo de março do corrente ano. Voltando todavia ao tema principal, isto é, aos S.D. do serviço público federal, acrescentaremos que, a despeito de serem quase ignorados, vêm realizando um esfôrço digno de menção, estabelecendo, em certos casos, uma base para o trabalho das repartições dessa natureza, principalmente no campo da referência, da divulgação e da pesquisa, valendo citar como exemplos os casos do Serviço de Intercâmbio de Catalogação do S.D. do D.A.S.P., a Seção de Referência do S.D. do Ministério da Justiça, a revista *Brasil Constrói*, do S.D. do Ministério da Viação e tantos outros setores em que, apesar da falta de elementos técnicos, intelectuais, materiais e de organização, cumprem encargos que são, evidentemente, superiores em qualidade e em quantidade aos que dêles se esperam.

Relativamente ao progresso da referência, por exemplo, as várias entidades que integram o nosso sistema documentador criaram já diversas modalidades de registo, aperfeiçoando mesmo os seus fichários com a adoção de excelente técnica que é produto de experiência própria. O registo dos trabalhos do legislativo feito na Seção de Documentação do S.D. da Justiça, de certo modo aperfeiçoado pela seção do mesmo nome do D.A.S.P., constitui frisante exemplo. Outra modalidade de fichamento, adotado na Seção de Referência do S.D. da Justiça, é o fichário remissivo analítico e histórico da legislação, com um cruzamento de tal modo completo que o pesquisador terá, numa só ficha, informes completos sôbre atos referentes a um mesmo caso ou assunto específico, com tôdas as providências posteriores e anteriores relacionadas com êsse ato (lei, decreto, etc.).

No campo das atividades de divulgação de material instrutivo e informativo, os S.D. da Educação, Justiça, Agricultura, Viação, D.A.S.P., etc., têm cumprido importante programa, podendo-se assinalar, à guisa de argumento a favor dessa

afirmação, as constituições estaduais, os periódicos Jus Documentação e Arquivos (M.J.N.I.), os avulsos de índole histórica e cultural do M.E.S., as chamadas "Rotinas" editadas pelo S.D. do D.A.S.P., etc. Além dessas publicações, mantêm os S.D. um regime de atividade publicitária, publicando avulsos (separatas, monografias, ensaios, panfletos, cartazes, livros, manuais, etc.) de grande interêsse para o estudo e o conhecimento da administração e do govêrno, alguns dos quais valiosos, também, para o público em geral e para as emprêsas particulares, como os que tratam da técnica de organização, de educação profissional em vários campos de atividade, de contabilidade, direito, etc.

Onde está, então, o êrro?

O principal obstáculo à realização mais eficiente (em quantidade) dos propósitos dos órgãos documentadores da administração é o desencontro, o desentendimento de seus programas, o que constitui característica flagrante de dispersão de esforços, duplicação de atividades e fricção. Outro fator de debilidade nesse campo é a ausência de um plano de documentação básico para todos, isto é, uma identificação precisa das tarefas que devem executar e a adoção de normas gerais de operação, quer no que pese o setor da divulgação (publicações, exposições, etc.), quer no que diga respeito à referência, arquivo, distribuição, estatística e biblioteca. A desorientação, nesse particular, é tão flagrante, que dois ou mesmo três S.D. organizaram e publicaram, não há muito tempo, um mesmo trabalho ou, melhor, um registo de legislação cujo objetivo, conteúdo e até forma eram absolutamente idênticos, não sendo, além disso, difíceis de encontrar os casos em que várias dessas unidades organizam arquivos e fichários tão idênticos entre si que até parecem cópias fotostáticas um do outro, arquivos êsses que, relativamente a êsses S.D.. poderão ser considerados como desperdício de trabalho e de material, porque êsse repositório é, às vêzes, de interêsse mínimo para a documentação quando não é mesmo dispensável no S.D. que o organiza.

Há quem defenda a tese da criação de um sistema de S.D., cabendo ao D.A.S.P. uma autoridade normativa e orientadora de suas atividades. Seria excelente a tese se o órgão colocado na cúpula do sistema pudesse, por fôrça das próprias conquistas no campo da documentação, pelo progresso nêle alcançado e pela maior eficiência demonstrada e pelas contribuições feitas ao aperfeiçoamento da técnica nessa esfera de atividade, ditar para os demais o rumo a seguir e o processo de ação a adotar. Essa centralização (orientadora apenas, de certo!) tem, evidentemente, seus méritos. Mas os S.D. em geral já possuem sua história, sua tradição, seus vícios e suas virtudes, sendo, pois, tarde para modificar sua posição. Além disso, cada um dêles, com a liberdade de experimentação de que desfrutam desde quando nasceram, contribui, de modo notável, para o progresso da documentação administrativa, criando, adaptando, ensaiando novas modalidades, processos e instrumentos de registo e divulgação de atos e fatos de interêsse para o serviço público, principalmente aquêles que são próprios, peculiares, exclusivos da unidade ministerial cuja estrutura integram, casos em que se especializam, formando coleções bibliográficas e de documentos, organizando fichários e divulgando matéria que só à unidade a que se subordinam cabe ou interessa colecionar, arquivar, fichar e divulgar.

A solução ideal seria aproximar-se o S.D. do D.A.S.P. dos seus correspondentes ministeriais e de outros órgãos, prestando-lhes, no que puder, assistência e auxílio, aproveitando-se, ao mesmo tempo, da assistência e do auxílio que, em troca, êles lhe poderão prestar. Dêsse entendimento — aliado a um plano de trabalho de linhas sumárias, prèviamente traçado e de comum acôrdo — resultaria a solução de várias e difíceis questões, inclusive a de suprir deficiências de equipamento e pessoal. Certas atividades que um S.D. não pode desempenhar por lhe faltar instalações adequadas (máquinas, operadores, etc.) seriam concluídas num outro S.D. bem equipado para a tarefa. Se um não dispõe de pessoal suficientemente treinado em matéria de catalogação e arquivo, um outro lhe facilitará o cumprimento da obrigação, propiciando-lhe estudar e observar como funciona o respectivo serviço e treinando (e doutrinando) dessa forma o colega para que possa cumprir cabalmente sua missão e suprir a falha acusada em seu S.D.

Um obstáculo sério que os Serviços de Documentação enfrentam nos ministérios é o da descentralização de suas atividades, não raro com sacrifício seu, como acontece em um ou dois Ministérios onde várias unidades possuem o seu próprio serviço de divulgação (elaboração, impressão, arquivos, redação, etc.). Outro ponto fraco dos órgãos documentadores em causa é o da instalação. Alguns dêles estão à míngua de espaço, quase que sobrepostas suas seções quando não ocupam cubículos mal-arejados, úmidos e escuros, do que resulta queda de produção em certos períodos do ano e danos ao material de que dispõem.

O estudo da melhor forma de organização e instalação dêsses S.D., isto sim, deve competir a um organismo central que, em contato com os dirigentes das unidades de administração específica por êles interessados, verificará suas necessidades e os recursos que lhes poderão ser dados. Outro ponto básico a ser considerado na tentativa de sistematização dos S.D. é o exame, em conjunto, das tarefas que executam ou melhor, dos detalhes dessas tarefas, a fim de eliminar ou reduzir à expressão mínima as duplicações de esforços, os desperdícios e as lacunas que se fazem sentir em nossa documentação administrativa. É verdade que certa espécie de duplicação é impossível de eliminar. Outras devem mesmo existir em proveito da eficiência da administração do órgão de que faz parte o S.D. Certos volumes das Coleções Bibliográficas, por exemplo, devem existir

em tôdas as bibliotecas especializadas em assuntos de administração. Certos fichários de legislação também devem ser organizados e mantidos em todos os S.D. a fim de facilitar a consulta e o estudo de sua clientela particular e imediata: as autoridades, instituições e servidores em geral do órgão de que fazem parte. Argumenta-se que, nesse particular, um órgão central poderia assumir o encargo de organizar e manter em dia tais fichários, enviando aos demais cópias de suas fichas. Acontece, porém, que a demora da confecção de uma ficha ou de seu envio a um outro S.D. poderia causar sérios atropelos à comunidade documentadora. O volume de trabalho e a magnitude do compromisso e da responsabilidade, implícitos nessa tarefa, levariam o órgão central a abandonar tôdas as suas atividades em proveito dos seus fichários, mormente se levarmos em conta o fato de que não seria difícil a possibilidade de muitos atos (lei, decreto, portaria, etc.) interessarem, com absoluta urgência, um ministério, um diretor, um funcionário ou um consulente particular e se o órgão central ainda não teve tempo para distribuir cópias de suas fichas, as queixas lhe cairiam, muito justamente, em cima.

Há, além disso, uma série de assuntos cujo registo em serviços de referência é perfeitamente dispensável num ou noutro S.D., mas obrigatório noutro. Um registo completo da legislação de pessoal da União deve ser organizado e mantido perfeitamente em dia no S.D. do D.A.S.P., assim como todos os exemplares dessa legislação para fins de consulta, estudo e pesquisa. O S.D. do D.A.S.P. serviria a todo o sistema de órgãos documentadores nesse campo, fornecendo informações completas aos seus consulentes para que coletem, nas respectivas bibliotecas ou arquivos, o material impresso ou datilografado de seu interêsse, pressupondo-se neste caso que essas bibliotecas estejam — como, naturalmente, devem estar — devidamente supridas para atendê-los. A legislação trabalhista, porém, deve ser objeto de um registo completo no S.D. do Ministério do Trabalho. Não só a legislação trabalhista brasileira deve ser de interêsse para o referido S.D., mas, também, tôda a bibliografia mundial sôbre problemas de assistência e previdência social, sôbre comércio, trabalho, indústria e problemas correlatos. Em outro artigo, porém, trataremos mais detalhadamente do plano aqui esboçado, traçando suas linhas gerais a par da crítica que faremos das normas que atualmente regem a conduta de nossa documentação administrativa.

Alguns Pontos de Vista Errados a Respeito da Administração Pública

FELIX A. NIGRO

NADA se pode fazer senão se deixar impressionar com a necessidade de uma maior cooperação entre o pessoal das emprêsas privadas e o do govêrno, tendo em vista a solução dos problemas de administração que são comuns, tanto naquelas emprêsas como no serviço público. Essa necessidade é, talvez, uma das características mais flagrantes da vida americana de nossos dias, mesmo porque quase não há consciência, quer no setor particular, quer no público, de uma verdadeira comunidade de interêsses relativamente ao aperfeiçoamento da ciência da administração. Na verdade, muito embora alguns homens de negócios, por fôrça da experiência adquirida em Washington no período da guerra, tenham adotado uma atitude de maior simpatia para com o govêrno, em muitos círculos industriais a prevenção contra êste ainda é tão grande que dá idéia de que não admitem a possibilidade de existência de uma comunidade de interêsses, seja qual fôr, entre êles e o pessoal do Estado. Por outro lado, muitas pessoas que se empenham em atividades no setor governamental ainda não sabem quanto têm contribuído a indústria para o progresso da administração e nem como seria conveniente cooperar mais intimamente com ela nesse sentido.

É oportuno, no entanto, citar aqui os comentários de um observador, D. R. CHESTER, que, como um dos editôres do periódico inglês *Public Administration,* (1), fêz uma crítica da *Research in Public Administration,* publicação americana, afirmando que não encontrou, naquele estudo do problema da pesquisa na administração pública dos Estados Unidos, qualquer referência aos trabalhos da mesma natureza referentes ao setor da administração nas entidades privadas do país. Para êle, isto constitui uma omissão de certa conseqüência porque, segundo suas próprias palavras, *embora haja, certamente, muitos problemas que são peculiares à administração pública, não há dúvida de que, do ponto de vista da organização, a importância cabe, em proporção muito maior, à palavra "administração" e em proporção cada vez menor "à diferença" existente entre as palavras "pública" e "particular". É interessante notar que na América o estímulo ao estudo dos problemas de certos setores da administração pública provém da administração privada e, principalmente, do setor industrial."*

D. R. CHESTER expôs muito bem essa questão. Em poucas mas felizes palavras êle fixa, em lógica sólida, a base da cooperação entre o govêrno e a indústria, tendo em vista o aperfeiçoamento administrativo. Além disso, êle evidencia a crescente tendência inglêsa para a união de esforços e recursos do govêrno com os das emprêsas particulares visando a obter a melhoria da administração. No entanto, o que a razão manda que se faça, o preconceito e os elementos de ordem psicológica obstruem e, em ampla margem, é êste o motivo por que a indústria e o govêrno do país não compreendem muito bem "a comunidade de interêsses" acima referida, relativa à solução conjunta de seus problemas de administração. Presentemente, quase parece ser verdade que boa parte dos círculos industriais vê como indesejável o pessoal administrativo do govêrno, enquanto êste tem séria prevenção contra o da indústria, o qual contribui para o desentendimento mútuo. O que se impõe é a derrubada dessas barreiras, cuja maioria é de natureza emocional, aliando-se os dois grupos numa atmosfera de confiança e respeito verdadeiros. Se essas prevenções forem eliminadas, muito se poderia realizar no sentido da criação de "um mundo" de pessoal administrativo e de direção alimentado por um verdadeiro senso de fraternidade e por uma consciência da natureza essencialmente comum dos problemas de administração pública e privada.

RAZÕES DE DESCONFIANÇA

É fácil uma síntese na identificação das razões de desconfiar a indústria do pessoal do govêrno. Muito embora seja verdade que boa parte dessa desconfiança reflita, por exemplo, um antagonismo arraigado ao serviço público, seria uma supersimplificação aceitar a tese de que a aversão de tôdas as emprêsas privadas pelos servidores públicos é inspirada pelos odiados planos de regulamentação oficial de suas atividades e pelo *new-dealismo*. Fato é que muitos homens de negócios acreditam piamente que o govêrno é irremediàvelmente ineficaz e que a indústria nada teria a ga-

(1) *Public Administration,* Vol. XXIV, n.º 2, Summer, n.º 2, 1946, periódico do *Institute of Public Administration,* Londres. O estudo a que faz referência é de John Gaus e William Anderson e foi publicado em 1943 pelo *Committee on Public Administration* do *Social Science Research Council.*

nhar com a participação do pessoal público em qualquer empreendimento como o de aperfeiçoamento das técnicas de administração.

Consideremos, porém, a reação da indústria em face do pessoal administrativo do Estado. Pressupondo que os problemas básicos de administração são os mesmos, tanto no setor público como no particular, esperamos encontrar um ativo interêsse por parte da indústria em atrair para seus quadros o pessoal de administração mais competente do Serviço Público. No entanto, sejam quais forem as similaridades entre a atividade administrativa no setor do govêrno e a do setor privado, na prática a indústria via de regra não leva em conta a experiência estatal na seleção de candidatos para os seus postos de chefia (2). A indústria geralmente não considera essa experiência quer como valiosa, quer como relevante, o que constitui razão suficiente para haver tão pouco intercâmbio de pessoal de administração entre o govêrno e as emprêsas privadas. Se estivessem convencidos do valor do pessoal administrativo do govêrno, muitos homens de negócios, por motivos puramente egoísticos, bendiriam o seu ingresso nos quadros de empregados da indústria. A questão, porém, é que não estão convencidos dêsse valor e a razão disso é, simplesmente, que êles alimentam, muitas vêzes, uma idéia errada a respeito dos servidores públicos.

Uma idéia errada que muitos homens fazem é de que no setor do govêrno, devido ao fato de não se visar aos lucros, predominam o desperdício e a extravagância. De um ponto de vista superficial, isto pode parecer que é uma opinião fundamentada; mas, na verdade, não é tão lógica quanto parece. O interêsse de lucro da emprêsa privada às vêzes a leva a ser caracteristicamente mais perdulária do que o govêrno como no caso das companhias que, quando os lucros são fáceis, justificam até uma política de mãos abertas nas despesas. Nos períodos de grande prosperidade, para tais companhias "o custo não importa". Contudo, no govêrno o "custo sempre importa" e a vigilância na salvaguarda das despesas feitas com o dinheiro dos contribuintes nunca deve ser relaxada.

Para esclarecer essa questão, cita o autor o caso de uma próspera emprêsa privada que há pouco decidiu reorganizar seus escritórios e colocar certos empregados nas salas de um novo e pequeno edifício. Como realizar essa mudança? Concedendo simplesmente dois dias de feriado a todos os seus empregados, aproveitando êsse tempo para transportar para o novo prédio os seus móveis e equipamentos. Seria um verdadeiro bravo aquêle que ousasse sugerir concedesse um órgão do govêrno dois dias de feriado ao seu pessoal para fins de mudança, conseguindo, ao mesmo tempo, escapar às censuras. No entanto, a companhia em questão estava ganhando muito dinheiro para se preocupar, demasiadamente, com a perda de tempo de seu pessoal em virtude de dois dias de licença. Isto talvez seja um exemplo excepcional; mas é verdade que o lucro fácil contribui para embotar o interêsse de muitas emprêsas privadas em fazer o que tem a aparência de pequenas economias. O público, porém, exige, com insistência, que o govêrno as faça a todo o instante.

Os que defendem o govêrno se mostram, em certas acasiões, curiosamente temerosos de afirmar que êle é pelo menos tão eficiente quanto a emprêsa privada. Não há motivo para êsse temor porque não há nada tão elevado a respeito do incentivo do lucro que possa criar no Serviço Público um complexo de inferioridade relativamente a sua eficiência quando comparada à da indústria, por exemplo. A eficiência, afinal de contas, é o resultado de um esfôrço superior de tôda a equipe que trabalha numa organização, acontecendo mesmo que nalgumas firmas a grande massa de empregados não tem mais incentivos para o trabalho do que os servidores públicos.

Desperdício e extravagância são fraquezas humanas que são mais difíceis de eliminar do que o próprio pecado. A revelação de algum desperdício no serviço público provoca, no entanto, uma grande indignação como se fôrças sinistras estivessem às sôltas para pilhar o público. Assim, os homens de negócios, em cujos estabelecimentos privados pode haver desperdício em escalas muito maior, mostram-se horrorizados quando descobrem que há "desperdício" no Serviço Público.

Quanto mais exagerados êsses boatos de desperdício na administração mais crédulo se mostra o homem de negócios. E' fácil, por exemplo, fazê-lo acreditar que, para obter altos salários, os chefes dos órgãos administrativos federais procuram adquirir importância admitindo numerosos subordinados para os quais não têm trabalho. Na verdade, essa teoria está de tal modo vulgarizada que algumas pessoas pensam que existem milhares de cargos desnecessários no serviço público federal, simplesmente por causa dêsse perverso estratagema da direção. Supõem, além disso, que o verdadeiro culpado ou, seja, o agente da corrupção, é a Divisão de Classificação da Comissão do Serviço Civil que usa a falaz norma de julgar a importância da posição de um chefe pelo número dos respectivos subordinados. Qualquer pessoa familiarizada com o sistema de pessoal no serviço público da União pode prontamente atestar que é ridícula essa idéia. Alguns supervisores gostam de exibir uma grande equipe de auxiliares (isto tanto nas emprêsas privadas quanto na administração pública); por mais séria que seja, porém, sua negligência, os altos servidores federais jamais fizeram essa espécie de jôgo em proporção vultosa e nem a Comissão de Serviços Civil é tão estúpida e desprovida de imaginação quando aprecia

(2) É verdade que a indústria atrai certos cientistas, engenheiros, advogados e outros especialistas como os administradores de alto nível do serviço público, pagando-lhes mais. Mas, geralmente, não se interessa pelos servidores que não desempenham funções técnicas cuja fonte é de trabalho administrativo.

os pedidos de reclassificação de cargos levando em conta, apenas, o número de subordinados ao examinar os méritos de cada um dêsses pedidos. Uma ficção dessa espécie granjeia prontamente aceitação geral em muitos círculos e inúmeros homens de negócios estão sempre dispostos a acreditar nela.

A questão é que muitos dêstes homens precisam ser instruídos em matéria de administração pública, precisando, também, saber como ela funciona. Se as peculiaridades da organização e do funcionamento do govêrno lhes forem pacientemente explicadas, em muitos casos êles prontamente adotarão uma atitude de maior simpatia para com o serviço público. Certos detalhes intrincados do processo de ação do govêrno são genèricamente embaraçosos para o leigo e exigem essa explicação. Vale, por exemplo, lembrar do caso do vice-presidente de uma certa companhia que ficou espantado ao saber que um servidor federal pode adquirir o direito a férias mesmo quando está de licença. Para êle isso constituiu prova de que o govêrno está desesperadamente louco! Êsse chefe de indústria tirou uma conclusão precipitada de uma modalidade verdadeiramente invulgar de regulamentação governamental, mas de menor significação. Chefes como êsse, no entanto, sempre se mostram compreensivos quando lhes explicam os propósitos do govêrno relativamente a essa medida e quando alguém se dispõe a lhes demonstrar que tôdas as providências dessa natureza são perfeitamente sensatas.

RESTRIÇÕES NO SETOR DO GOVÊRNO

Pondo-se de lado a idéia de que o govêrno tende, naturalmente, a ser ineficaz, não raro o homem de negócios reage negativamente diante da administração pública. Êle pode pensar que o clima em que esta opera é muito diferente do que predomina em sua companhia. Há, na esfera do serviço público, muitas restrições, muitas regras, muitos "não se faz" para que êle possa satisfazer ao homem de negócios individualista que está acostumado a arrojar-se em aventuras e a dirigir sua organização da maneira que lhe convém. Numa palavra, êle acha que a maquinaria do govêrno não é bastante "flexível".

Essa foi a reação de muitos homens do campo das atividades privadas que, durante a guerra, trabalharam para o govêrno federal. Freqüentemente queriam fazer coisas "ràpidamente" e se irritavam quando o processo de ação do serviço público os obrigava a agir com vagar. O resultado foi que se mostraram exasperados diante do que lhes parecia ser um formalismo excessivo, muito embora o "excesso", na verdade, estava em seu próprio espírito de individualistas. É perfeitamente compreensível que o chefe de uma companhia que tem ampla liberdade de ação em sua própria organização se irrite por não poder dirigir no Serviço Público as coisas na mesma base da emprêsa privada. Mas a condenação do govêrno, proferida por muitos homens de negócios que tiveram sua experiência no serviço público, dificilmente poderia ser justificada. O serviço público, que é um só, não pode ser dirigido como muitos campos diferentes de atividades industriais e comerciais.

Infelizmente, a experiência dos tempos de guerra convenceram ainda mais a todos de que "govêrno" e "formalismo burocrático" são sinônimos. Ninguém negaria que certas restrições e contrôles de uma espécie desconhecida na atividade privada são exercidas na conduta dos negócios públicos. Mas o que diria o próprio homem de negócios se estas restrições e contrôles fôssem eliminados? Isto significa "desperdício", uma coisa terrível quando se trata do govêrno! O que dizer se o govêrno federal só fôsse obrigado a fazer a tomada de contas de gastos com pessoal quando êstes gastos importassem em mais de três mil cruzeiros ou, seja, de três mil para cima? Algumas emprêsas só muito superficialmente conferem as despesas com salários e, mesmo assim, quando as conferem. Nem todos tomam, certamente, cuidado meticuloso como o toma o govêrno federal na comprovação e contrôle até de suas menores despesas. Retrucariam, prontamente, que nesse caso a situação é diferente porque, no setor do govêrno, é preciso que se defenda o dinheiro do contribuinte e, por isso, tôdas as despesas com pagamento de pessoal devem ser controladas cuidadosamente.

Tem-se afirmado que a burocracia e o formalismo não são peculiares ao govêrno. Por outro lado, nos últimos anos o govêrno federal se mostra cada vez mais ciente da necessidade de reduzir o formalismo, resultando mesmo muitos melhoramentos do emprêgo, em regime de tempo integral, de analistas do processo de trabalho que se especializaram nessa espécie de atividade. Êsses melhoramentos não progridem paralelamente com os operados na indústria onde, às vêzes, prevenções contra o "técnico em eficiência" impediam a admissão de tais especialistas. Algumas emprêsas, por exemplo, ainda confiam a escriturários e a outros empregados de nível inferior a organização de seus trabalhos de escritório, empregados êsses que estão inclinados a multiplicar o formalismo em vez de reduzi-lo.

Em qualquer caso, o pior aspecto da burocracia é, talvez, o da indolência do pessoal; mas, também, nas emprêsas particulares encontramos, em escala maior do que a encontrada nos tradicionais órgãos da velha guarda, em Washington, a mania de "vigiar o relógio" e obedecer à rotina em vez de trabalhar com vontade e energia. É falsa a tese de que os departamentos da administração federal são centros de atividades sonolentas e desprovidas de ambição, mantidas a custa do contribuinte, principalmente quando comparamos o entusiasmo com que trabalham muitos funcionários públicos federais com o descuidado cumprimento de obrigações de certos empregados de emprêsas particulares.

MUITO POUCO CONHECIMENTO

A despeito da experiência que os homens de negócios adquiriram em Washington durante a guerra, as emprêsas privadas em geral ainda sabem muito pouco a respeito do govêrno e dos seus servidores. Deveria haver, certamente, um maior intercâmbio de pessoal entre o govêrno e as emprêsas privadas e maior cooperação entre os grupos, de ambos os setores, empenhados em pesquisas em matéria de administração ou em atividades correlatas. No clima atual, prevenções e desconfianças separam êsses grupos e impedem que se verifique uma aliança completa e proveitosa na solução dos problemas comuns. Essas prevenções e desconfianças devem ser eliminadas: que os dois grupos se esforcem nesse sentido!

O pessoal do serviço público também nao está livre de preconceitos contra o pessoal das emprêsas privadas. A ficção retrata a emprêsa privada como desumana, cruel e retrógrada. Mas êsse ponto de vista deixa de levar em conta os numerosos estabelecimentos privados que tratam bem seus empregados e promovem incentivos e facilidades que não são encontrados em muitos setores do Serviço Público. Dificilmente refletiria a verdade dos fatos a tendência de alguns servidores do Estado de se prevenirem contra a emprêsa particular e pressuporem que o objetivo de lucro embota a imaginação e o espírito de pesquisa visando ao progresso. Há muitos setores da administração de pessoal e de estudo da técnica de administração em que a emprêsa privada avançou mais do que o govêrno. Os planos de reajustamento dos veteranos da guerra não só foram elaborados e postos em execução mais prontamente no setor privado do que no governamental, como são também mais completos naquele do que neste. Numerosos outros exemplos poderiam ser apresentados. Basta, porém, dizer que a simples leitura pelas autoridades públicas das publicações especializadas da indústria e do comércio serviria para melhorar seu conhecimento da administração (3).

Os teóricos concordam que os problemas de administração são os mesmos, pouco importando no caso o fato de dizerem respeito aos serviços públicos ou privados. O govêrno e as entidades particulares, porém, ainda não aliaram seus esforços na procura da solução para êsses problemas. Uma melhor concentração dos mútuos recursos em inteligência e um intercâmbio mais fácil e pronto de idéias e de resultados das respectivas pesquisas muito contribuiriam para o aperfeiçoamento da ciência da administração.

(In *Personnel Administration*, Vol. 10, n.º 3, jan. 1948).

---

(3) Entre essas publicações, merecem atenção as seguintes: *Sales Management, National Petroleum News, Iron Age, Steel, Advertising and Sealing, Printers'Ink, American Gas Association Monthly, Public Utility* e *Factory Management and Maintenance*.

Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo

ARÍZIO DE VIANA
(Diretor-Geral do D.A.S.P.)
e
ARAÚJO CAVALCANTI
(Técnico de Administração)

A "Revista do Serviço Público" tem a satisfação de transcrever neste número a primeira contribuição da seção brasileira do "International Institute of Administrative Sciences" ao exame dos problemas de Estado-Maior Administrativo no quadro geral da situação brasileira.

O tema foi sugerido pelo referido Instituto o qual reúne, em cêrca de 30 países, as figuras exponenciais dos que se dedicam à prática e ao estudo das técnicas e ciências administrativas.

Atendendo ao pedido do Sr. Paul Schillings, Diretor dos Serviços Gerais do Instituto sediado em Bruxelas, personalidades de grande relêvo em 5 países aceitaram a incumbência de examinar e debater com os autores brasileiros as idéias, sugestões ou problemas contidos no "Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo". Assim é que os Srs. Donald C. Stone, Mutual Security Agency, Estados Unidos; Mc Kee Rosen, Bureau of the Budget, Estados Unidos; J. R. Simpson, H. M. Treasury, Inglaterra; Tarras Sällfors, Statens Organisationsnämnd, Suécia; André Bertrand, École Nationale d'Administration, França; e P. A. Schillings, Institut International des Sciences Administratives, Bélgica, já entraram em contato e se encontram devidamente articulados com os Srs. Arízio de Viana e Araújo Cavalcanti.

O Instituto promoveu, ainda, a realização de uma mesa-redonda internacional em Knocke, Bélgica, na primeira semana de junho do corrente ano.

O Sr. Arízio de Viana compareceu ao referido conclave como Delegado do Brasil pronunciando o discurso principal de uma das grandes sessões dedicadas ao problema da Organização de Serviços Centrais e Métodos de Coordenação necessários à execução dos Programas de Desenvolvimento Econômico e Assistência Técnica. (Organization of Central Offices and Coordinating procedures required for the conduct of Economic Development and Technical Assistance programs).

A "Revista do Serviço Público" fêz traduzir para o português o discurso do Diretor-Geral do D.A.S.P. a fim de divulgá-lo no seu próximo número.

"O Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo" já vertido para o inglês e o francês será editado, em separata, pela "Revista do Serviço Público", em colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

SUMÁRIO

Introdução. I — Natureza e Psicologia dos Trabalhos de Estado-Maior. II — Trabalhos de Estado-Maior na Teoria e na Prática. III — Características Especiais da Realidade Brasileira. IV — Perspectivas e Condições de um Estado-Maior Administrativo no Quadro Geral da Situação Brasileira.

INTRODUÇÃO

O INSTITUTO Internacional de Ciências Administrativas, na execução de seu programa de intercâmbio de informações e documentação técnica internacional, distinguiu-me com a honrosa incumbência de preparar um "Boletim Sumário" sôbre os aspectos mais importantes do "Completed Staff Work" — Trabalho Integral de Estado-Maior. Sinto-me particularmente desvanecido com a distinção que me foi conferida.

Caracterizar, com simplicidade, a natureza, a substância, os objetivos e os métodos dos trabalhos de "Staff", tomada esta palavra no sentido restrito de "Estado-Maior Administrativo", compreendendo a teoria geral de assessoramento completo e o delineamento de métodos ou sugestões para o bom desempenho dêsse tipo de atividades, é tarefa delicada. A concentração do interêsse primordial do estudo no âmbito da administração pública, torna essa tarefa ainda mais difícil.

O estudo dos problemas de administração pública, fora do quadro ecológico, cultural e humano em que estão situados, pode conduzir à construção de teorias brilhantes, mas, as teorias assim construídas têm poucas probabilidades de se ajustarem à realidade.

São extremamente delicadas e poderosas as afinidades, conexões e inter-relações operadas na estrutura orgânica do Estado. A administração do Estado se processa através do entrosamento de inumeráveis instituições e massas de servidores que o integram e traduzem em iniciativas, atos ou atividades, os objetivos políticos, sociais, econômicos ou administrativos que justificam sua existência.

Todos reconhecem que os fenômenos da administração não se manifestam no vácuo nem podem ser fàcilmente isolados.

As investigações que se efetuam, por conseguinte, sem levar em consideração essa contingência especial, correm o perigo de se transformarem em abstrações ou utopias desprovidas de conteúdo objetivo e utilidade real.

Êsse tem sido, aliás, um dos maiores obstáculos à formulação, nos domínios da administração pública, de um conjunto de princípios, conhecimentos e técnicas exatas de aceitação universal. Obstáculo tanto maior quanto mais difícil se afigura a hipótese de sua utilização e aplicação prática.

A não ser em setores de natureza predominantemente técnica — como, por exemplo, entre outros, determinados processos gerais de estatística, contabilidade e cálculo atuarial — não tem sido possível isolar as experiências administrativas típicas de cada país e fundi-las em uma doutrina universal de administração.

Tentou-se, portanto, examinar, neste trabalho, as atividades de Estado-Maior Administrativo em função da experiência brasileira. Por outro lado, ficou o trabalho adstrito, ùnicamente, aos dados essenciais do problema com a maior preocupação de síntese e condensação da matéria.

Mesmo porque o tratamento analítico de assunto de tal amplitude ultrapassaria as finalidades, os limites e os prazos estabelecidos para êste "Boletim Sumário".

A noção de Estado-Maior tradicionalmente difundida e empregada nas Fôrças Armadas, como um processo de institucionalização do comando, não encontrou, entre elas, dificuldades de implantação, em virtude das condições de integração absoluta do indivíduo aos objetivos limitados e bem definidos da organização militar. A formação do caráter e o preparo intelectual do combatente, os deveres de patriotismo, a obediência às ordens superiores, observada religiosamente entre os diversos graus de hierarquia, o espírito de classe, o acesso natural aos diversos postos da carreira, a estabilidade profissional são condições peculiares à mentalidade militar.

Na administração civil, os objetivos são os mais variados, complexos e interdependentes. Não há lugar para a transplantação da rigidez disciplinar que caracteriza a organização militar e influi decisivamente no comportamento intelectual, moral, social e profissional dos elementos humanos que a integram.

Mas, isto não quer dizer que o Chefe Executivo, que — na administração civil, do Estado ou de qualquer grande emprêsa particular — exerce as funções de comando, não possa desempenhá-las à base de um processo institucional de assessoramento.

É justamente êsse processo de assessoramento, destinado a eliminar ou corrigir — em proveito dos fins da organização e da própria integridade da chefia — os defeitos da improvisação nas decisões, bem como aliviar o Chefe da sobrecarga de tarefas que sacrificam, inùtilmente, seu tempo e sua atenção, que se convencionou chamar de atividades de Estado-Maior.

Não se pode estabelecer regras fixas para o desempenho dos trabalhos de Estado-Maior.

O ideal a que o Estado-Maior deve atingir é o de submeter à decisão do Chefe um trabalho completamente acabado e conclusivo, de modo que o Chefe intervenha, apenas, para aprová-lo ou desaprová-lo. Conforme acentuou o General Archer em sua síntese da doutrina do "Completed Staff Work" não se oferecem ao Chefe *perguntas* e sim *respostas*, não se lhe apresentam *problemas* e sim *soluções*. Sòmente nos casos em que se deve modificar a política tradicionalmente seguida ou introduzir nova política é que o Estado-Maior deve consultar o Chefe e solicitar-lhe a orientação a seguir.

Na personalidade do Chefe se encarnam os princípios da autoridade e da responsabilidade. A função do Estado-Maior é proporcionar ao Chefe Executivo pela investigação completa, em tôdas as fontes de informação, os fundamentos que, devidamente coordenados, analisados e finalmente resumidos, devam ser submetidos à sua apreciação, com sugestões claras, precisas e conclusivas, em condições de facilitar-lhe a decisão.

As observações contidas na despretensiosa contribuição que me solicitou o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, estão situadas no plano do Poder Executivo e refletem — como não podia deixar de ser — o impacto de uma experiência pessoal vivida em função das perspectivas e condições peculiares ao Serviço Público Brasileiro.

São considerações resumidas que pretendem traduzir indicações gerais de uma situação concreta.

Assim, procurou-se, deliberadamente, evitar referências ou discussões doutrinárias em tôrno do pensamento e técnicas em voga, em diversos países, a respeito do assunto.

Resolveu-se, também, deixar de lado o fascinante exame da atuação e do conteúdo dos trabalhos de Estado-Maior nas Fôrças Armadas, em geral, pela conveniência de não ultrapassar limites prèviamente estabelecidos.

Não é preciso acentuar o caráter esquemático desta singela contribuição, elaborada sobretudo com o desejo sincero de atender ao convite do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

Conquanto as sucintas observações e ponderações contidas neste trabalho tenham sido formuladas num sentido de generalidade, não quer dizer que sejam rigorosamente adequadas a situações em que a Chefia Executiva esteja a cargo de personalidades excepcionais.

No próprio quadro da administração brasileira, os esforços de institucionalização e assessoramento do Chefe Executivo, sem embargo de sua significação teórica, deixam muito a desejar quando se destinam a um Presidente como Getúlio Vargas, que excede as características do homem comum. Raramente um Chefe Executivo, como o atual Presidente do Brasil, revela, no exercício de seu cargo, uma tão poderosa e surpreendente capacidade de aliar à vigorosa supervisão geral dos negócios públicos a vigilante familiaridade com os menores detalhes informativos e justificativos de suas decisões.

Não constitui exagêro acentuar a singularidade dêsse fato, porque a história tem oferecido outros exemplos, antigos e modernos, de Chefes de Estado excepcionais, como César, Felipe II, Luiz XIV, Napoleão, Roosevelt e Churchill. Homens dessa envergadura superam qualquer organização. O que quer dizer que as organizações para acompanhá-los devem aprimorar-se a extremos indescritíveis.

De qualquer modo, porém, o "completed staff work", tal como é doutrinàriamente concebido, só poderá concorrer para ampliar, ainda mais, a capacidade de ação de um Chefe excepcional.

Mas, convém acentuar, o aperfeiçoamento do "staff work" não conduzirá jamais à automatização ou à eliminação da Chefia. Nem é êsse o seu objetivo. E' preciso não superestimar o valor de uma atividade meramente auxiliar e acessória.

A propósito, são bem expressivas as reações de Truman, nos trechos de seu discutido "Diário", ao referir-se, irônicamente, aos melindres dos auxiliares "prima-donas" e a um Gabinete de Copa e Cozinha capaz de livrá-lo dos encargos e aborrecimentos presidenciais. Quando revela, com clareza e sinceridade, a fantástica tarefa e o mundo de decisões que cabem ao Presidente dos Estados Unidos, acrescentando algumas observações sôbre o comportamento pessoal de seus assessôres, Truman oferece o mais sugestivo e autorizado julgamento da necessidade, das vantagens, das limitações e das dificuldades do "completed staff work."

Sugeri ao relator que ficasse adstrito aos dados essenciais do assunto num esfôrço de síntese tanto mais necessária quanto é certo que o Instituto estabeleceu as fronteiras, dimensões e prazos desta tarefa. Em obediência às instruções recebidas e no intuito de dar uma certa unidade e orientação lógica, foi êste "Boletim" dividido em 4 capítulos principais:

I — Natureza e Psicologia dos Trabalhos de Estado-Maior;
II — Trabalhos de Estado-Maior na Teoria e na Prática;
III — Características Especiais da Realidade Brasileira;
IV — Perspectivas e Condições de um Estado-Maior Administrativo no Quadro Geral da Situação Brasileira.

A pesquisa, a análise e a exposição dos problemas consubstanciados no "Boletim" estiveram a cargo do meu dileto amigo e colega, Sr. Araújo Cavalcanti, Técnico de Administração do D.A.S.P. que, no momento, exerce as funções de meu assistente. É êle, efetivamente, o autor do trabalho.

Aproveito o ensejo para expressar, antecipadamente, a minha gratidão à gentileza das ilustres figuras integrantes do "Consultative Panel" que vai promover o exame da matéria, aquiescendo em dedicar sua preciosa atenção, conhecimentos e experiência à apreciação dêste Boletim.

Muito especialmente desejo consignar meus agradecimentos aos Srs.: Donald C. Stone — Estados Unidos da América — Mutual Security Agency; Mr. Mc Kee Rosen — Estados Unidos da América — Bureau of the Budget; Mr. J. R. Simpson — Inglaterra — H. M. Treasury; Mr. Tarras Sällfors — Suécia — Statens Organisationsnámnd; Mr. André Bertrand — França — École Nationale d'Administration; Mr. P. A. Schillings — Bélgica — Institut International des Sciences Administratives.

Tenho fé nos bons resultados decorrentes do intercâmbio e debate dos problemas da administração pública pelos que a ela se dedicam com tenacidade, espírito público e coragem. A permuta de informações desta ordem, além de contribuir para o enriquecimento das fontes de documentação e do patrimônio cultural do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, revela aos que participam de seus esforços construtivos, tentativas e experiências dignas de meditação (*).

Arízio de Viana

NATUREZA E PSICOLOGIA DOS TRABALHOS DE ESTADO-MAIOR

A necessidade da instituição de um Estado-Maior Administrativo surge como um determinismo peculiar à expansão universal das atividades

(*) Os conceitos e as opiniões que se encontram neste "Boletim" são de exclusiva responsabilidade pessoal dos autores e não representam, absolutamente, o pensamento ou o pronunciamento do D.A.S.P. ou do Govêrno a que servem.

governamentais a que se alia a conveniência de evitar a desintegração da Chefia Executiva.

A ação administrativa do Estado Moderno se processa, com efeito, em todos os níveis e sentidos, abrangendo os indivíduos, a família, os grupos e a própria vida privada dos sêres humanos na multiplicidade de suas manifestações, desde o nascimento até a morte.

Parecem superadas as doutrinas abstencionistas clássicas ainda vigentes em muitos tratados de Direito, Administração Pública e Economia Política.

Spencer tinha razão ao proclamar que o "homem havia perdido sua batalha contra o Estado". Diante dos fatos concretos da experiência cotidiana cumpre substituir conceitos peremptos pela noção mais objetiva de uma democracia capaz e atuante.

Nem se pode recuar no tempo e no espaço para galvanizar situações ultrapassadas pelo ritmo e pela vertiginosa pressão dos acontecimentos, das idéias e das personalidades.

Premidos pela obrigação de atender a exigências de tôda ordem e provenientes de todos os setores, vivem os Chefes Executivos a sua hora dramática e sentem-se inquietos em face do pêso de encargos cada vez mais absorventes e estafantes.

O senso de responsabilidade leva-os a lutar contra quaisquer possibilidades de malôgro.

Daí as freqüentes reorganizações e reformas, esforços esporádicos ou permanentes de ajustamentos capazes de situá-los em condições de poder cumprir o destino que lhes é impôsto pelas contingências sociais.

Que venha a assistência técnica iluminar os roteiros e tornar capaz a realização das tarefas de comando, coordenação e contrôle.

O Estado-Maior Administrativo é uma resposta às novas exigências de uma organização social complexa, difusa, expansionista.

É uma tentativa de multiplicação da capacidade executiva no sentido de torná-la ubíqua e eficaz, agindo no instante preciso e da maneira que fôr mais conveniente à obtenção dos resultados colimados.

É simultâneamente uma fórmula de luta contra desgastes, atritos, desperdícios de preciosas energias humanas e materiais.

O esfôrço de coordenação do Estado-Maior Administrativo aglutina essas energias no sentido de um melhor aproveitamento das possibilidades da organização, atenuando os choques e sobressaltos da luta cotidiana pela sua sobrevivência.

Com relação às emprêsas privadas é de grande inferioridade a situação dos órgãos governamentais em face das limitações à capacidade da ação executiva.

A máquina governamental é dominada pela superestrutura normativa da legislação que, por sua vez, embora seja objeto dos maiores esforços no sentido de adaptar-se às novas condições de vida do mundo moderno, sempre se atrasa em relação aos fatos.

Na emprêsa privada, o administrador toma as decisões que lhe parecem mais adequadas sem os rituais, o formalismo e a liturgia dos negócios públicos.

Não conhece as barreiras, embaraços e imposições dos precedentes e das rotinas inumeráveis.

Depende mais de si próprio do que de outros.

Na administração pública, ao contrário, o Chefe Executivo depende de todos, inclusive de fatôres imponderáveis — os intangíveis das situações concretas configuradas pela interferência de fatôres humanos e institucionais, tudo contribuindo para tornar quase impossíveis decisões e ações rápidas.

O Estado-Maior Administrativo não deve ser considerado, apenas, sob o aspecto de uma estrutura formal submetida aos princípios universais da divisão do trabalho, distribuição de funções e responsabilidades específicas aos elementos que o integram.

É acima de tudo uma entidade dominada pelas contingências e contradições do comportamento humano.

Os aspectos estruturais do Estado-Maior Administrativo têm importância menor do que os padrões do esfôrço cooperativo vigente.

A instituição não é regulada exclusivamente pela mecânica de princípios abstratos, mas sofre a poderosa influência dos fatôres políticos sociológicos e psicológicos de pressão constante.

Os chefes e associados responsáveis não escapam a êsse determinismo.

Espera-se do Estado-Maior Administrativo a informação exata, o conselho avisado e seguro, a sugestão adequada, a coordenação lógica, a inspeção rigorosa — em suma, o "completed staff work" consubstanciado no que se poderia denominar teoria e prática do assessoramento integral.

Se a administração pública pudesse ser considerada como uma grande edificação coletiva, uma gigantesca construção permanente, os trabalhos de Estado-Maior Administrativo representariam as fundações dessa construção.

Percebe-se a esta altura que o pessoal de Estado-Maior Administrativo — dos dirigentes aos subordinados — deve ser da mais alta qualidade. Deve ser um pessoal superior.

Superior em têrmos de formação universitária, preparação cultural e experiência profissional, capacidade para agir e superar dificuldades.

Reunir uma equipe assim qualificada é trabalho difícil, demorado e caro. São necessários vários anos de tentativas e experimentações sucessivas.

Principalmente quando se tem em vista que a essas qualificações se devem acrescentar outras

ainda mais importantes de ordem psicológica: integridade moral e lealdade à instituição e aos Chefes.

Mesmo na hipótese de um Estado-Maior reunir tal soma de qualidades ocorrerão sempre conflitos inevitáveis com os órgãos e serviços de atuação direta.

Impõe-se, destarte, ao pessoal do Estado-Maior Administrativo o problema de fazer-se respeitar, a tarefa de manter inatacável o prestígio da instituição — o que só é possível pela prestação de serviços eficientes, pelo valor específico e intrínseco de seu rendimento, de sua atuação. Isto significa adequação à realidade e superação de deficiências institucionais ou individuais.

No exercício de suas atribuições essenciais: estudar casos concretos, coligir informações, organizá-las lògicamente, examiná-las e formular recomendações objetivas e justas — cumpre evitar o perigo de imposição sistemática de soluções de cima para baixo, sempre que fôr possível. O Estado-Maior Administrativo existe para investigar, analisar, demonstrar, convencer, persuadir, estimular, supervisionar e coordenar.

Daí a conveniência de entendimentos diretos com as autoridades responsáveis, freqüentes reuniões interdepartamentais ou ministeriais de nível médio, adoção de técnicas de persuasão e cooperação.

A sobrevivência de órgãos de Estado-Maior Administrativo está, acima de tudo, na boa qualidade, oportunidade e conveniência dos serviços que fôr capaz de prestar, em uma palavra, nos seus coeficientes de produtividade, capacidade de persuasão e eficiência.

No domínio das ciências sociais está sempre presente o conflito entre as teorias e a realidade dos casos concretos.

Nem sempre esquemas lógicos, concebidos no insulamento e tranqüilidade dos gabinetes, podem ser aplicados ou simplesmente ajustados à mutabilidade impressionante dos fatos e pessoas.

Há sempre os imprevistos e os imponderáveis decorrentes de iniciativas individuais.

Nesse esfôrço interminável de ajustamento e adaptação gasta-se fabulosa soma de energia.

O Estado-Maior Administrativo deve ter sempre diante de si essa constante do comportamento humano — mudança, transitoriedade, a contínua procura de equilíbrios instáveis.

Os homens se sucedem, mas a instituição permanece e adquire uma experiência acumulada que assegura a continuidade institucional.

Em função dessas experiências acumuladas é que os Chefes Executivos encontram os elementos informativos, o roteiro e as indicações mais preciosas para suas tarefas de análise, planejamento, coordenação, direção e contrôle do trabalho governamental.

Mais do que nos livros, é nesse imenso repositório de esforços malogrados, tentativas felizes, sucessos obtidos, erros, deformações e sugestões que se contêm os germes das atitudes ou soluções aconselháveis.

No âmbito da administração pública como, de resto, em tôdas as coisas humanas, a ação executiva é quase sempre precária, falível, incompleta — o que leva o Chefe Executivo a procurar o apoio de instituições que venham suprir suas deficiências e limitações.

O recurso às atividades de Estado-Maior Administrativo é manifestação dessa necessidade inexorável em face das atuais condições de amplitude e complexidade dos problemas humanos e sociais.

Pode-se afirmar, apesar da simplificação excessiva do conceito, que as principais atribuições de Estado-Maior Administrativo se condensam em uma única e grave responsabilidade: tornar possível maior volume de atividades, trabalhos, realizações em menor espaço de tempo.

O Estado-Maior Administrativo encontra a justificação principal de sua existência se conseguir ajudar o Chefe Executivo a resolver os problemas ocorrentes, com acêrto e maior rapidez, eliminando, do mesmo passo, os perigos do acaso, da pressa e das improvisações.

Êsse é um ponto delicado nos trabalhos de Estado-Maior Administrativo: levar o Chefe Executivo à melhor utilização do seu recurso mais escasso que é o tempo.

Economizar o tempo do Chefe Executivo é função especial e ao mesmo tempo resultado essencial dos trabalhos de Estado-Maior Administrativo.

Como não podia deixar de acontecer, os órgãos de Estado-Maior Administrativo devem variar em tamanho, volume e complexidade, segundo os encargos que lhes são afetos.

Essa diferença de tipos e funções decorre da ambiência e dos objetivos a que não podem fugir.

A lógica das situações concretas impede a adoção de estruturas padronizadas.

Tôdas as organizações apresentam, quando examinadas pelo prisma do bom senso, insuficiências de funcionamento que não podem ser corrigidas pela magia dos arranjos simétricos de organogramas bem elaborados.

A dinâmica do comportamento humano não se contém nos limites de polígonos organizacionais.

Daí a inocuidade de exteriorizar em fórmulas rígidas e imutáveis o trabalho do Estado-Maior Administrativo cuja dominante principal, convém repetir, é a capacidade de analisar, informar, aconselhar, assessorar, supervisionar e coordenar, capacidade por sua vez sumamente variável.

Fatôres positivos e negativos aumentam ou diminuem essa capacidade, porquanto o Estado-Maior Administrativo vale tanto quanto os elementos que o integram e os recursos de que dispõe.

A natureza dos trabalhos do Estado-Maior Administrativo está indissolùvelmente ligada à ambiência, à psicologia do pessoal e à sua razão de ser básica: servir ao Chefe Executivo como seu principal instrumento de supervisão, estímulo e coordenação das atividades.

Limitações de tôda espécie reduzem as possibilidades de ação do Chefe Executivo na administração pública.

A mais importante é a exigüidade do tempo disponível para pensar, trabalhar e agir em face de suas crescentes responsabilidades.

É dever do Estado-Maior Administrativo acudir o Chefe nesse particular, constituindo o "completed staff work", um dos métodos mais interessantes ainda não utilizado com a freqüência que merece.

Como já foi dito o "completed staff work" (condensação, redução à síntese integral, após análises exaustivas, de todos os documentos destinados à apreciação do Chefe Executivo) é um dos artifícios que devem ser generalizados, porque contribui para aliviar a sobrecarga de trabalhos que esmaga o exercício eficiente da Chefia.

No Brasil, o exercício das Chefias Executivas apresenta um aspecto dramático pela formidável pressão de fatôres de interferência política em todos os níveis.

Há uma crença generalizada e paradoxal de que todos os problemas devem ser resolvidos pelo Estado inclusive os problemas particulares dos indivíduos.

Não acreditamos que haja em qualquer país do mundo, com a mesma intensidade, idêntica massa de solicitações.

É traço peculiar da psicologia brasileira a tendência para aquinhoar parentes, amigos, correligionários ou simples postulantes.

Reminiscências ou sobrevivências atávicas do colonialismo reinol e do patriarcalismo rural que informaram nossas origens.

Ainda hoje nossos partidos políticos não se libertaram dessa herança histórico-cultural: seus adeptos pouco se interessam pelos programas, idéias ou aspirações da agremiação; giram apenas em tôrno de líderes e figuras carismáticas, concorrem para a predominância absoluta dos interêsses pessoais ou de grupos.

A influência dessa mentalidade persistirá durante muito tempo apesar dos esforços em contrário.

O perigo maior dessa concepção ou estilo normativo da conduta política está no parasitismo e nas conseqüências dêle decorrentes.

Grande maioria dos casos, aborrecimentos e perturbações de Estado-Maior Administrativo, decorrem dessa mentalidade que resiste às reformas introduzidas pelo D.A.S.P. A interferência político-partidária gera a ineficiência e perturba o funcionamento regular da máquina administrativa.

A êsse conjunto de fatôres negativos se deve acrescentar a escassez de equipes qualificadas.

Mas a reforma prossegue superando tôdas as vicissitudes e ganhando terreno cada dia que passa.

TRABALHOS DE ESTADO-MAIOR NA TEORIA E NA PRÁTICA

Os Chefes Executivos que se disponham, no Brasil, a seguir, sem maior exame, os conselhos, as recomendações e os esquemas consignados nos tratados ou compêndios da vasta literatura mundial sôbre a arte de dirigir correm os mais graves perigos.

Os "princípios" de administração se transfiguram, ao contato da realidade brasileira, em autênticas armadilhas.

Os que pretenderem aplicá-los à risca têm de enfrentar situações críticas: ou se adaptam à lógica inflexível das situações concretas — e nesse caso transigem, fazendo concessões e praticando um compromisso com a mentalidade ambiente — ou reagem, mas, nesta hipótese, devem proceder com firmeza para não soçobrarem na voragem dos acontecimentos.

A capacidade de dirigir não se improvisa, não se adquire pela consulta aos textos clássicos nem tem sucedâneos de fácil obtenção no mercado nacional de líderes.

Logo de início, a falta de equipes bem qualificadas ameaça comprometer o volume e o ritmo dos trabalhos empreendidos, constituindo motivo de angústia e justificadas apreensões para o Chefe.

No entanto, os quadros arrebentam de pessoal numeroso, tumultuário, tão cioso de reivindicações quão fértil em expedientes protelatórios. Acontece, então, o inevitável: os elementos de real valor ficam sacrificados ao pêso dos encargos institucionais, compelidos a efetuarem sòzinhos tarefas que deveriam ser de grupos bem organizados. Sobrevém uma atmosfera de desânimo a que só resistem os Chefes que possuem a vocação, a coragem e a tenacidade dos pioneiros.

Por êsse motivo é que preferimos considerar o trabalho integral de Estado-Maior Administrativo em função dos dados de nossa experiência concreta no domínio da administração pública.

Nos Estados Unidos, na Europa e também no Brasil, existe farta literatura especializada e traduzida na contribuição bibliográfica de inúmeros estudiosos, desde que as Fôrças Armadas produziram, utilizaram e desenvolveram a doutrina de Estado-Maior.

As grandes emprêsas privadas não ficaram à margem utilizando-se dessa instrumentalidade sempre que vislumbram possibilidades de lucros imediatos ou remotos.

Porque a utilização conveniente da assistência técnica das equipes de Estado-Maior Administrativo significa nas grandes emprêsas privadas mais lucros e, no complexo dos serviços públicos integrantes da administração pública, maiores coeficientes de acêrto nas decisões, segurança nas operações administrativas, economia e eficiência em têrmos de satisfação humana, individual e coletiva.

O "completed staff work" é uma doutrina e um método de ação cuja finalidade consiste na possibilidade de aumentar e aperfeiçoar a produtividade do trabalho dos Chefes Executivos e dos próprios subordinados.

É uma sistematização, relativamente recente, da maneira mais acertada de realizar as tarefas próprias da instituição ou emprêsa.

O método do "completed staff work" tenta disciplinar a capacidade produtiva, os esforços, as atividades do especialista responsável de maneira que êle possa levar ao Chefe, para aprovação ou desaprovação, uma contribuição tanto quanto possível perfeita.

Uma das maiores vantagens dêsse método reside no descongestionamento da mesa de trabalho do Chefe Executivo, liberando, por assim dizer, suas energias para os encargos próprios da direção efetiva, da liderança do grupo, das relações e contatos externos.

Pelo método do "completed staff work" a responsabilidade maior do encarregado de qualquer tarefa prèviamente designada está em esgotar o assunto, em examiná-lo segundo um conceito de totalidade, estudando todos os seus aspectos bem como suas relações e repercussões.

Na prática, isto significa um dispêndio maior de esforços.

Só então, quando devidamente amadurecida, é que a solução encontrada deverá ser encaminhada à apreciação do Chefe em têrmos concretos, exatos e concisos.

O resultado dos esforços ampliados do "staff man", tanto pode ser uma simples carta como um projeto complexo de transcendência política e administrativa.

Não importa.

O essencial é a aplicação do sistema de apreciação total, do exame multifuncional, polivalente e da discussão coletiva com outros membros da equipe.

Em suma, no desempenho de qualquer atribuição que lhe fôr cometida o especialista ou membro de Estado-Maior Administrativo procede como se fôra o próprio dirigente da instituição; considera cada incumbência, tarefa ou projeto como vital à sobrevivência própria e da entidade a que pertence e submete à deliberação do Chefe a síntese final obtida que deve ser clara, exata e justa.

É impressionante como os mais modestos encargos podem ser dramatizados e têm repercussões insuspeitadas, imediatas ou longínquas.

Com êsse método de trabalho o Chefe Executivo poderá reduzir o pessoal à fadiga, à estafa completa, em pouco tempo; mas ninguém contestará que é particularmente indicado para extrair o máximo rendimento possível dos subordinados, aumentando a produtividade das equipes e da própria instituição.

Nos seus aspectos psicológicos o "completed staff work" constitui valioso elemento de proteção do Chefe Executivo contra os males ou perigos decorrentes de decisões apressadas, imaturas e unilaterais.

Apondo sua assinatura aos documentos elaborados segundo as normas e métodos do "completed staff work", o Chefe Executivo sabe-se protegido por uma massa considerável de pesquisas exaustivas, discussões pacientes, longa ponderação de fatôres intercorrentes e contraditórios.

Em face da inevitável precariedade das condições humanas, urge confiar mais no trabalho sistematizado e por vêzes monótono de equipes laboriosas do que nas improvisações brilhantes.

Quaisquer decisões, sugestões, recomendações adquirem importância especial como elos de uma cadeia sem fim de precedentes, idéias, fatos, acontecimentos, pessoas — conjunto que vai aos poucos cristalizando uma tradição e um sistema.

A pesquisa constitui o elemento fundamental em que se apoia a ação do Estado-Maior Administrativo no desempenho de seus encargos, para obtenção de conhecimentos exatos, relativos a cada problema pelo esclarecimento de todos os seus aspectos; conteúdo específico, origens, desenvolvimento e repercussões.

Esta é a significação primordial da pesquisa como fonte de progresso da administração pública e base de qualquer decisão do Chefe Executivo.

Nenhuma providência deve ser tomada sem que haja sido prèviamente submetida à pesquisa mais rigorosa.

O estudo sistemático dos fenômenos que se operam no âmbito do Estado deve abranger, além dos aspectos jurídicos e técnicos, as possíveis contribuições das Ciências Sociais.

Só a pesquisa integral pode justificar o planejamento administrativo como função primordial dos órgãos de Estado-Maior Administrativo.

No Brasil, o D.A.S.P. constitui o centro irradiador dessa concepção — isto é, transformação da pesquisa em função específica, permanente e insubstituível na estrutura do Estado. Mas, quem diz pesquisa diz órgão, instrumentos e pessoal identificados com a função.

Traduzir em têrmos de ação concreta a pesquisa ou os seus resultados é propor uma decisão ou fazer algo com relação a alguma coisa.

Por exemplo: elaborar a proposta orçamentária do Estado ou de uma autarquia, reorganizar um serviço industrial do Estado, reajustar níveis de vencimentos, organizar os serviços de uma municipalidade, sugerir métodos de combate à erosão do solo.

Daí a responsabilidade da pesquisa e seu caráter pragmático, o sentido teleológico de que se reveste por oposição à pesquisa puramente científica e desinteressada.

No Serviço Público, as necessidades e ocorrências cotidianas determinam o caráter *utilitário* da pesquisa, sua aplicabilidade imediata a casos concretos.

No campo de ação de um Estado-Maior Administrativo, o tempo é sempre escasso e não há lugar para pesquisar abstrações desprovidas de conteúdo humano imediato como encontramos na literatura administrativa de tantos países, inclusive o nosso.

E a pesquisa deve começar pela análise, discussão e crítica do próprio órgão ou entidade em jôgo — suas atribuições, recursos disponíveis, humanos, financeiros e materiais, sua maneira de agir, volume e qualidade dos serviços prestados, sua influência e seu entrosamento no conjunto do sistema.

O Estado-Maior Administrativo e seu pessoal integrante devem viver em um clima de investigações permanentes.

Essa é uma atividade que não pára: aumentar o patrimônio factual da instituição pela armazenagem e crítica de massas cada vez mais consideráveis de informações, fatos e idéias.

Armazenando conhecimentos precisos, o Estado-Maior Administrativo pode ser comparado a uma reprêsa "multiple-purpose" em que o Chefe Executivo vai buscar a energia criadora para uma imensa variedade de projetos correlatos.

O estabelecimento de normas rígidas para o trabalho dos especialistas de Estado-Maior não parece aconselhável.

Seria o mesmo que generalizar e padronizar um método suscetível de aplicação universal, tentativa evidentemente utópica.

Sabe-se como os indivíduos integrantes da equipe de um Estado-Maior são diferentes quanto à sua capacidade, habilidades, conhecimentos, formação profissional e experiência.

Face aos problemas submetidos à sua apreciação êles reagem conforme as determinantes de sua própria equação pessoal, as exigências estabelecidas pelo tempo disponível para o estudo dêsses problemas, as ordens e desejos dos chefes a que estão submetidos.

Mas, tão perigosa quanto a tentativa de impor esquemas teóricos é a ausência de um plano de trabalho para o exame de cada projeto.

O pesquisador, nesse caso, corre o perigo de se perder no emaranhado das tangentes, sacrificando o essencial ao acessório, além do perigo inerente aos especialistas: acentuar, de maneira excessiva, a sua própria especialidade.

Como já foi dito a dinâmica do comportamento humano não se coaduna com tais esquemas. Ela se apresenta imponderável e contraditória no tumulto das situações concretas da administração pública — situações variáveis, precárias e oscilantes.

Isto não quer dizer, porém, que devam ser ignoradas ou postergadas certas regras metodológicas cujo valor já foi devidamente pôsto em relêvo, há séculos, por Descartes e seus discípulos.

Há certas regras de conduta que a experiência cotidiana tem confirmado como extremamente úteis à realização de qualquer pesquisa. Maior razão, portanto, assiste na elaboração do que se convencionou chamar "completed staff work".

Em princípio, o especialista deve ser, acima de tudo, objetivo; isto é, na execução de qualquer trabalho para o Chefe Executivo devem ser considerados, em primeiro lugar, os fatos concretos. Nenhum subjetivismo pode ser tolerado. Apurar, examinar e expor a situação real independentemente das "opiniões" ou "sentimentos" dos indivíduos.

É o que se poderia denominar, com acêrto, o imperativo da objetividade. Ou como dizem os nossos amigos anglo-saxões "Get the facts and be sure you have the whole story".

O mérito fundamental do parecer, anteprojeto, sugestão, recomendação ou do simples informe levado ao Chefe consiste nesse traço de rigorosa exatidão.

A violação dessa norma é o pecado mortal do Estado-Maior.

Em seguida cumpre efetuar a análise espectral da solução ou das recomendações propostas — qualquer que tenha sido o projeto ou assunto em causa — levando-se em consideração a possibilidade de alternativas, as repercussões e os efeitos sôbre pessoas, grupos ou instituições.

Em resumo, poder-se-ia afirmar que a técnica do "completed staff work" consiste essencialmente:

a) no estudo integral de um problema pelo esgotamento de todos os seus aspectos; e

b) na condensação dos resultados obtidos na fase anterior de análise integral pela sua redução aos dados essenciais — verdadeira desidratação da matéria.

Assim, o Chefe Executivo terá diante de si, para aprovação ou desaprovação, documentos isentos de subjetivismo e prolixidade.

Não se deve esquecer que êsses documentos significam quase sempre decisões da maior significação para o destino dos indivíduos e da comunidade.

Uma das maiores vantagens do "completed staff work" é que a documentação deixa de ser,

como às vêzes acontece, um papelório inflexível, fator inexorável de angústia e perplexidade para todos os chefes, principalmente os bem intencionados e diligentes.

O "completed staff work" contribui, além disso, para despertar no chefe e nos subordinados, um dos maiores impulsos humanos — o orgulho da realização, a satisfação do dever cumprido, aumentando, do mesmo passo, os respectivos coeficientes de produtividade.

É uma tentativa de liberação de preciosas energias humanas no intuito de evitar que os chefes se transformem em "robots" ou máquinas automáticas de trabalho a jato contínuo.

Levando na devida conta os fatôres tempo, espaço, capacidade humana, congestionamento, ritmo e dispersão de esforços — tão conhecidos dos que sentem, na própria carne, os compromissos e responsabilidades das chefias executivas — o "completed staff work", sôbre reagir contra os perigos da improvisação, conduz o chefe às soluções exatas e completas.

É, portanto, uma legítima vitória da sistematização dos processos de aconselhamento, uma fórmula autêntica de simplificação do trabalho diretivo.

CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS DA REALIDADE BRASILEIRA

A administração pública brasileira não podia deixar de refletir, nas suas expressões formais e maneiras de ser, as influências oriundas de um país de características continentais.

O Brasil é constituído de regiões inteiramente diferenciadas, tanto no que se refere aos seus aspectos geofísicos e demográficos, como em relação à própria formação histórica, cultural e social, desenvolvimento econômico e aspirações peculiares.

O regime federativo estabelecido pela Constituição da República levou em consideração essas particularidades.

Assim, delineou um sistema próprio de distribuição de competência e encargos entre 3 níveis principais do govêrno — A União, os Estados e os Municípios — bem como disciplinou as atribuições dos Poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — procurando obter, sem prejuízo da autonomia de cada um dêles, coesão, funcionamento harmonioso e flexibilidade de todo o conjunto.

Embora regulem de modo satisfatório o funcionamento do regime, a Constituição e as Leis encontram, todavia, grandes dificuldades de aplicação no Brasil, em virtude da natural diferenciação específica das regiões que o integram.

De fato, as condições, problemas e perspectivas da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste, do Leste e do Sul apresentam peculiaridades que têm de ser respeitadas e criam, pela sua vastidão geográfica, problemas adicionais de fiscalização e coordenação.

Acresce, ainda, salientar a complexidade demográfica da nacionalidade: 53 milhões de brasileiros desigualmente distribuídos e ètnicamente diversificados, o que muito contribuiu para acentuar a heterogeneidade de uma estrutura geoeconômica e demográfica pontilhada de contrastes e sutilezas.

De tudo isso decorrem a singularidade, amplitude e complexidade da administração pública brasileira.

Observam-se, em todos os setores, crises de expansão e desenvolvimento irregular, contribuindo para agravar, ainda mais, as dificuldades de solução dos problemas nacionais em qualquer nível de govêrno.

As soluções têm de ser forjadas, todavia, nesse vasto meio ambiente em ebulição permanente, pela impossibilidade, inoportunidade e inconveniência de transplantação de fórmulas e processos alienígenas.

Afirma-se, no complexo da realidade brasileira, um fenômeno que tem provocado a admiração de todos os cientistas sociais, historiadores, economistas ou sociólogos que estudaram o país: — é o fenômeno admirável da unidade geográfica, espiritual e política de uma Federação em que atuam, com intensidade, fôrças contraditórias de preservação e transformação da situação existente. Seria o caso de proclamar com acêrto: unidade na variedade.

A administração pública brasileira, tal como se apresenta, é uma das resultantes dêsse complicado paralelogramo de fôrças atuando no sentido de profundas transformações estruturais.

Neste sentido, o aparecimento do D.A.S.P., em 1938, traduz, de maneira concreta, a maior e mais importante contribuição dos brasileiros à modernização de suas instituições.

O D.A.S.P. representa uma das fôrças mais importantes atuando no rumo de uma transformação visceral em função de ideais progressistas e renovadores, sem sacrifício das características nacionais e sem menosprêzo das experiências reformadoras de outros povos.

O seu aparecimento é, de fato, o acontecimento mais importante na evolução da administração pública brasileira.

Em sua ainda curta existência, pontilhada de vicissitudes, exerce o D.A.S.P. a função de dínamo propulsor da modernização administrativa.

A famosa Lei n.º 284, de 1936, criando o Conselho Federal do Serviço Público Civil, para aplicação dos princípios e providências nela contidos, preparou o advento do D.A.S.P., em 1938, o qual deu início à coordenação das atividades de administração geral, como ponto de partida de uma reforma transcendental.

Desde então procurou o D.A.S.P. aperfeiçoar, de maneira sistemática, a administração pública brasileira nos seus aspectos organizacionais e

processuais, procurando tirar proveito dos ensinamentos teóricos de experiências semelhantes efetuadas nas grandes democracias ocidentais.

Na realidade, o enquadramento do D.A.S.P. no sistema de órgãos da Presidência da República, deu-lhe, de início, algumas características e atribuições específicas de Estado-Maior Administrativo do Presidente — que o tempo vem acentuando — com incumbências específicas relativas à elaboração orçamentária, organização de serviços, administração de pessoal, material e documentação.

Procurou o D.A.S.P. estabelecer certos padrões nacionais afirmando-se como órgão normativo de coordenação e supervisão geral.

Muito se discutiu sôbre os seus aspectos legais, limitações jurídicas e relações com os demais órgãos. Houve mesmo um grande retrocesso com a mutilação sofrida em 7-12-945 — a reforma do Decreto-lei n.º 8.323-A consolidado pelo Regimento baixado com o Decreto n.º 20.489, de 24-1-946.

Na verdade, as atividades administrativas a cargo da Presidência da República, do ponto de vista de organização, carecem ainda de melhor integração estrutural, que abranja todos os órgãos centrais de direção e os consolide.

A atual crise de coordenação decorre, em grande parte, dêsse fato: ainda não ter sido possível a constituição definitiva de um Estado-Maior administrativo completo, coordenando e disciplinando as atividades de govêrno e administração — objetivos, organizações integrantes, pessoal, programas e resultados.

Essa situação reflete uma certa falta de maturidade e demonstra não ter sido ainda bem difundido e compreendido, no país, o imperativo da coordenação técnica no âmbito do Poder Executivo.

Circunstâncias políticas e a pressão dos acontecimentos, desviando a atenção do govêrno para outros problemas de maior urgência, impediram, até agora, a reorganização e reaparelhamento da Presidência da República.

A Constituição define as bases e as funções do Poder Executivo, e, em nosso regime presidencial, outorga-lhe amplas faculdades de intervenção e de ação.

Mas, até agora não foi suficientemente institucionalizada a direção do Estado, a própria Presidência da República, em função das exigências de coordenação geral.

O Ministério se reúne muito raramente, quando convocado pelo Presidente.

São, porém, reuniões esporádicas, convocadas para exame de assuntos transcendentais à vida da Federação, ou em momento de excepcional gravidade.

Há mesmo quem discuta a vantagem de reuniões mais freqüentes do Ministério, com agenda permanentemente elaborada, pela inevitável transformação dessas reuniões em palco de jôgo político sutil e conflito de personalidades.

Embora inegàvelmente vantajosas, essas reuniões freqüentes do Ministério não constituem exemplo ou processo ideal de boa coordenação, pela ausência de uma secretaria executiva permanente — como no caso do Gabinete Inglês, — para levar a cabo recomendações ou resoluções adotadas e verificação dos resultados.

O Ministério como instituição colegiada não pode ser dissociado das pessoas que o integram — os Ministros de Estado. Êles agem nos respectivos setores, consoante a experiência brasileira, seguindo uma orientação própria, sem ligações com a ação dos demais, sem entrosamento de uns com os outros, dificultando o planejamento geral.

Observa-se, destarte, certa fragmentação ou descontinuidade, prejudicial aos resultados finais da ação administrativa do Estado.

Como salientou um estudioso "temos Ministros, não temos Ministério".

A Presidência da República, por sua vez, reflete no seu conjunto a personalidade do Presidente.

Regulamentar a maneira de agir do Presidente é tarefa desnecessária e inaceitável. Cada Presidente tem seu estilo peculiar, com maior ou menor capacidade de ação, um modo especial de ser, uma característica própria de liderança e de conduta.

Extremamente complexas e variáveis são as suas relações pessoais, contatos cotidianos, entendimentos políticos, responsabilidades constitucionais e atribuições executivas.

Êle procede sempre como entende, como julgar conveniente e como fôr capaz.

Os brasileiros têm uma tendência especial para esperar tudo de seus Presidentes — inclusive milagres — esquecidos de suas limitações polivalentes.

Embora depositário de imensa autoridade formal um titular da Presidência, no Brasil, depende fundamentalmente da eficiência de seus auxiliares imediatos para tomar decisões rápidas. Também depende dos outros, da ação integrada e multifuncional das instituições que compõem, de um lado o Ministério e demais órgãos diretamente ligados à Presidência e do outro, os Poderes Legislativo e Judiciário.

O Presidente é a figura dominadora, — o *líder* nacional, chefe de partido e da administração, o intérprete máximo das necessidades e aspirações populares.

Em tôrno do Presidente, o jôgo de interêsses, as disputas intramurais, as divergências de opinião comuns, aliás, em todos os países, concorrem para dificultar o desempenho do encargo supremo de coordenar a administração.

É preciso levar ainda em consideração que os componentes da "entourage" política e doméstica de qualquer Presidente exercem grande influência pelo que fazem ou deixam de fazer em nome dêle, embora, na maioria das vêzes sem sua autorização e até sem seu conhecimento.

Êste é um fenômeno universal e inevitável.

Como disse o Justice Holmes — a Vida da Administração não está na Lógica mas na Experiência.

A Presidência da República se afigura um vasto estuário em que desembocam rios caudalosos despejando metros cúbicos de papéis para o Presidente despachar. Como o dia tem apenas 24 horas e além dos despachos diários, variados e numerosos são os encargos do Presidente, o inevitável congestionamento causado pelo sistema vigente, pode reduzir suas disponibilidades de tempo para meditação e planejamento.

Encontra-se o Presidente, na prática, diante de dificuldades quase insuperáveis para coordenar, supervisionar, disciplinar e controlar os resultados e os movimentos de uma máquina de proporções espantosas, cujo crescimento constante ultrapassa os limites da capacidade humana.

Daí o imperativo da estruturação de um Estado-Maior Administrativo para integração e racionalização do Poder Executivo.

Por intermédio do D.A.S.P., poderá o Presidente exercer atividades normativas supervisoras e coordenadoras nos planos e setores da administração orçamentária, de pessoal, material, organização e planejamento administrativo.

O orçamento federal passou a integrar no seu bôjo os maiores empreendimentos econômicos de que há menção na história do país.

Assim, seu papel no quadro geral da situação brasileira adquiriu novo relêvo, sendo de notar a pressão cada vez maior dos programas, das personalidades, dos acontecimentos e dos interêsses.

A Presidência da República, pròpriamente dita, compreende uma Secretaria, um Gabinete Civil e um Gabinete Militar. Contudo, esta simplicidade estrutural é aparente, porque a Presidência representa, na verdade, a cúpula do Poder Executivo e compreende, além disso, dez Ministérios (uma vez que os Ministros de Estado são auxiliares do Presidente) e os seguintes órgãos não ministeriais subordinados diretamente ao Presidente: Estado-Maior das Fôrças Armadas, Conselho de Segurança Nacional, Administração Geral do Plano SALTE, D.A.S.P., Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Conselho Nacional do Petróleo, Conselho de Imigração e Colonização, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Ordem do Mérito, Comissão do Vale do São Francisco e outras Comissões.

As reuniões do Ministério, raras e esporádicas não constituem, no Brasil, processo de coordenação geral.

É exato que os ministros aconselham e executam a política do govêrno nos respectivos setores.

Mas não se articulam em conferências interministeriais.

A Secretaria da Presidência, se fôsse convenientemente reformada e aparelhada, muito poderia ajudar o Presidente nos cuidados especiais de coordenação exigidos para manter a imensa estrutura governamental em condições de funcionamento regular.

Aliás, só muito recentemente é que o cargo de Secretário da Presidência adquiriu o relêvo que de fato possui.

Razões de ordem técnica não aconselham, porém, o exercício da função coordenadora do Presidente por intermédio da Secretaria da Presidência e dos Gabinetes. A êstes órgãos cabe, em grande parte, atender às responsabilidades presidenciais na articulação ministerial, nos contatos com o Congresso, nas relações públicas e na representação oficial. Cumpre-lhes traduzir em ordens, aos agentes atuantes, as diretrizes gerais do Presidente, assim como interpretar e transmitir a êste, com absoluta fidelidade, os acontecimentos de interêsse vital do país e, sobretudo acompanhar o pensamento e a ação do Congresso para assegurar a harmonia que deve existir entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Nestas condições, os esforços de racionalização administrativa no Brasil dependem, para fins de obtenção de qualquer parcela de êxito, em primeiro lugar, de rigorosa adequação às realidades e condições ambientes.

As modificações que se pretende introduzir têm de ser maduramente preparadas e postas em prática de maneira que não provoque sobressaltos e reações muito violentas.

O D.A.S.P. talvez não tenha sido capaz de uma catequese paciente. A doutrina e as técnicas da racionalização, tal como são recomendadas pela literatura especializada, revelaram-se de aplicação difícil e transplantação, por assim dizer, duvidosa.

Nunca foi possível aplicar sistemàticamente, com êxito, métodos científicos de avaliação da eficiência individual, cronometragem de tempos e movimentos, apuração de custos unitários de produção, execução de planejamentos com obediência integral às prioridades estabelecidas; inquéritos e sondagens das reações psicológicas do público; simplificação do trabalho das repartições com supressão total das fases inúteis; institucionalização completa dos sistemas de administração geral, para citar apenas alguns casos.

Nem teria sido possível extirpar em poucos anos tradições seculares de rotinas solidamente implantadas no serviço público, hábitos e costumes arraigados na aceitação popular, processos considerados insubstituíveis pelo consenso geral.

A mentalidade de um povo não se transforma da noite para o dia mesmo com o auxílio de campanhas educacionais poderosas e hábeis.

Não obstante, o D.A.S.P. teve a coragem de reagir contra as ortodoxias doutrinárias vigentes e empreendeu com vigor surpreendente o movimento de maior envergadura já conhecido na história administrativa do país.

Sua história é a própria história de um vasto esfôrço de renovação e aperfeiçoamento da estrutura governamental e seus métodos operacionais.

Os resultados obtidos nos setores em que se fêz sentir sua atuação permitem-nos acreditar, com menos ceticismo, nas possibilidades de modernização do Estado, aumento dos coeficientes de produtividade dos serviços que o integram e elevação do exercício da função pública a níveis superiores de dignidade e eficiência.

As marchas e contramarchas, recuos e até mesmo o colapso transitório sofrido pelo D.A.S.P. em fins de 1945, em conseqüência da vitória ocasional de crenças e interêsses contrariados dos retardatários do empirismo administrativo, apenas confirmam o ponto de vista de que a administração pública não pode fugir ao impacto das influências políticas, sociais e econômicas.

Seria uma abstração pueril admitir que o próprio Estado pudesse fugir à influência dos fatôres indissociáveis da ecologia, da psicologia social e da sociologia.

Nem foi aquela a última reação dos tardígrados contra as idéias e impulsos renovadores do D.A.S.P.

Outras reações virão, talvez mais violentas, enquanto não houver maior receptividade para a idéia de que os serviços públicos não existem para satisfazer caprichos de oportunistas, demagogos e arrivistas dos agrupamentos partidários; a função pública não deve ser entendida como sinecura de felizardos a serem recompensados pela sua dedicação eleitoral, mas como missão difícil, da mais alta relevância, dotada de conteúdo ético e significação social.

PERSPECTIVAS E CONDIÇÕES DE UM ESTADO-MAIOR ADMINISTRATIVO NO QUADRO GERAL DA SITUAÇÃO BRASILEIRA

A crescente expansão das funções presidenciais na direção positiva da vida política nacional, comando geral das fôrças armadas, chefia efetiva da administração pública, orientação legislativa e representação do país, exige no Brasil o desenvolvimento paralelo de um sistema harmônico de órgãos ou instrumentos de supervisão e coordenação administrativa bem articulados entre si.

Ressente-se todo Poder Executivo dessa deficiência básica principalmente quando se examina a significação das atribuições do Presidente, o aumento de suas responsabilidades executivas e as limitações de tôda ordem que cerceiam, coarctam ou reduzem a amplitude, valor e eficácia de suas iniciativas.

Quem quer que exerça o cargo de Presidente será um homem limitado, em primeiro lugar, pelo tempo, o que lhe criará a impossibilidade material de dedicar atenção rigorosa à massa sôbre-humana de problemas, assuntos gerais e casos submetidos, cada hora, à sua apreciação.

Em segundo lugar, grande parte das energias pessoais do Presidente serão consumidas pelo desgaste resultante da pressão inexorável de certos fatôres da patologia administrativa: a falta de integração do mecanismo administrativo, a ação expansionista ou desagregadora de determinados grupos ou personalidades, cujos excessos perturbarão a tranqüilidade espiritual do Presidente.

Finalmente, ocorrerão imprevistos e imponderáveis principalmente no plano político, que sobrecarregarão o Presidente de encargos suplementares de revisão de programas, atividades, pontos de vista ou correção de atitudes não prefiguradas.

Mais do que em qualquer outro país, a administração pública sofre, no Brasil, o impacto de condições ambientes dinâmicas, complexas e heterogêneas.

Trata-se de um continente em ebulição sofrendo as conseqüências naturais de uma tremenda expansão demográfica, econômica, social e política.

Os problemas especiais de adaptação da máquina administrativa a êsse quadro assimétrico e convulsivo estão por sua vez ligados ao reajustamento das relações entre os poderes clássicos e funcionamento racional do Congresso.

Na tradição republicana brasileira, em face do presidencialismo, a teoria do primado do Poder Executivo parece confirmada pelos fatos.

A existência de um Estado-Maior Administrativo na Presidência da República, inclusive, para evitar a desintegração do Poder Executivo ameaçado pela desarticulação, hipertrofia e complicação de seus movimentos é uma imposição de circunstâncias inexoráveis.

Um Estado-Maior Administrativo tem por finalidade manter o Presidente melhor informado, multiplicar sua capacidade executiva e tornar mais rápido e eficiente o exercício de suas funções supervisoras e coordenadoras.

Um Estado-Maior Administrativo concorrerá para investigar e analisar as providências governamentais e assessorar o Presidente de maneira mais positiva, imprimindo maior dinamismo às suas atribuições especiais de planejamento, organização, coordenação e contrôle da ação administrativa do Poder Executivo.

Ao Estado-Maior Administrativo caberia formular revisões sistemáticas de diretrizes, programas, atividades, adaptando-as ao mutabilismo das condições brasileiras.

Competir-lhe-ia, também, promover, permanentemente, a reorganização da estrutura governamental tendo em vista as possibilidades de consolidação de órgãos, redução dos contatos pessoais do Presidente, libertação do Presidente da massa dos despachos de terceira ordem, inspeções e fiscalização contínuas.

Êsse tipo de assistência executiva representaria um grande passo no descongestionamento dos despachos presidenciais e um alívio considerável de conseqüências práticas imediatas; libertaria o Presidente da tortura cotidiana de decisões de somenos importância.

O que é preciso, entretanto, acentuar é que já existe, em fase embrionária, êsse Estado-Maior Administrativo; é o próprio D.A.S.P. — solução brasileira para o caso brasileiro — organização típica de Estado-Maior que representa importante desenvolvimento no sentido de ajudar o Presidente nos seus encargos de gerência administrativa.

Não há como fugir ao aproveitamento dessa instituição no traçado dos novos rumos da administração pública.

Chegou a hora do reexame completo das conhecidas doutrinas de institucionalização das chefias executivas e demais teorias de organização do trabalho no nível superior em que são formuladas as decisões.

Nenhum assunto apresenta mais oportunidade e interêsse pelas repercussões e conseqüências das soluções que forem adotadas.

O ritmo dos acontecimentos, as exigências de situações dinâmicas e variáveis impõem uma revisão ampla e profunda do sistema adotado.

O D.A.S.P., arcabouço de Estado-Maior Administrativo, pode e deve ser examinado à luz dessa realidade, dos resultados de sua experiência de 14 anos e de suas potencialidades. Nêle se contêm os germes, as indicações e o sentido de uma transformação de envergadura que urge apressar.

Se não foram até agora coroados de êxito os esforços de criação de um Estado-Maior Administrativo da Presidência é que o amadurecimento do problema não era, ainda, completo.

Os imperativos da objetividade afastam a hipótese das soluções importadas.

As soluções têm de ser forjadas pelos brasileiros, com os elementos e recursos de que dispõem, seguindo o roteiro determinado pela sua própria experiência.

Essa experiência, no caso em aprêço, está no D.A.S.P., em virtude de suas atribuições específicas.

Os motivos principais que determinam o aproveitamento do D.A.S.P. como base e núcleo inicial do Estado-Maior Administrativo da Presidência são de ordem técnica e psicológica. Suas atribuições no que se refere à elaboração orçamentária podem ser desempenhadas de maneira que proporcione ao Presidente o mais poderoso instrumento de coordenação possível, nas condições atuais, sem ultrapassar as fronteiras do Poder Executivo.

O Orçamento traduz de maneira concreta as diretrizes do Chefe Executivo, permite levar a efeito sua orientação pessoal mediante instruções capazes de promover coordenação realmente objetiva e contrôle rigoroso.

Fora do Orçamento não há essa possibilidade.

No âmbito da administração de pessoal, o Presidente da República, por intermédio do D.A.S.P., dispõe de meios idôneos de supervisão, coordenação e contrôle cuja potencialidade não tem sido convenientemente utilizada.

O funcionamento satisfatório e a própria segurança do Poder Executivo dependem do exército de servidores públicos. Também está fora de dúvida que a essa massa humana estão ligados os problemas da produtividade e eficiência da administração pública.

O Setor de Organização e Planejamento, apesar de sua transcendental significação, não atingiu o grau de desenvolvimento dos demais, embora mùtuamente correlacionados e interdependentes. Esta é uma área de aperfeiçoamento potencial em que se fazem mister trabalhos de grande envergadura.

Haveria, ainda, um campo novo por ser explorado com maior intensidade — o contrôle efetivo da administração pela verificação dos resultados obtidos.

Simples exame dos relatórios de andamento dos serviços assim como as prestações de contas de estilo clássico têm de ser completados pelas investigações e inspeções *in loco*, a fim de que o Presidente possa verificar se as suas ordens estão sendo efetivamente cumpridas, se está sendo obtido — e como — o máximo rendimento dos dinheiros públicos.

Ninguém contesta a dificuldade de restabelecimento do D.A.S.P. na plenitude de suas atribuições como um legítimo e responsável Estado-Maior Administrativo da Presidência.

Aproveitar uma instituição já experimentada, fortalecer seus aspectos positivos, suprimir-lhe as deficiências reveladas no desempenho de suas incumbências específicas, renovar seu pessoal — elites dirigentes e quadros, — adaptá-la às suas verdadeiras funções mediante atualização de processos e reaparelhamento completo é, contudo, tarefa delicada e de extrema urgência.

Tanto mais difícil quanto é certo carecer um Estado-Maior Administrativo da compreensão e simpatia dos servidores e determinados círculos da administração pública.

A impopularidade é ônus inevitável às instituições que são freqüentemente compelidas a contrariar pedidos, negar aprovação ou impugnar iniciativas.

São inevitáveis certos conflitos naturais entre uma entidade de Estado-Maior Administrativo e órgãos de linha, executivos ou serviços auxiliares, quando, por exemplo, no âmbito orçamentário, não é possível atender a tôdas as exigências que o Ministério, Departamento, Divisão, Serviço, a unidade administrativa, em suma, considera indispensáveis. Em todos os grandes países ocorrem fatos semelhantes. Que o digam o "Bureau of the Budget" nos Estados Unidos, o "H.M. Treasury", na Inglaterra. Acima de quaisquer divergências funcionais pairam, todavia, os interêsses gerais do serviço público, da coletividade e do país.

Essencial é prosseguir o D.A.S.P. na luta contra os fatôres de desintegração do Poder Executivo, consubstanciados na tendência à corrupção administrativa por tôdas as formas sob as quais se apresentarem.

Renovar, com maior empenho, sua luta ingente e pouco compreendida contra os desperdícios, o empirismo e a tirania das rotinas inflexíveis.

Cumpre-lhe velar pela sobrevivência dos valores e tendências democráticas da civilização brasileira atestados pela crítica livre, cordial e construtiva.

Revitalizar, ao mesmo tempo, os conceitos de autoridade e responsabilidade sem que para isso tenha de ser intolerante ou arbitrário.

Contribuindo para aperfeiçoar e tornar mais eficaz a democracia brasileira, terá o D.A.S.P. cumprido o seu dever.

E no desempenho de sua missão não deve perder de vista as condições dinâmicas e heterogêneas da terra, do homem e do momento histórico condicionantes da eficácia de sua ação.

Dentre os principais fatôres de eficiência interna de um Estado-Maior Administrativo cumpre mencionar a distribuição dos encargos institucionais em níveis e setores de trabalho bem caracterizados.

Está implícito no reconhecimento dêsse fato a atribuição a cada elemento da entidade de uma missão a cumprir com a definição exata e clara de seus deveres e responsabilidades.

São indispensáveis boas relações de trabalho entre o Chefe Executivo, seus assistentes e agentes operacionais, todos impregnados de fé e confiança nos objetivos da instituição.

O comportamento humano sendo uma equação de muitas incógnitas e solução difícil, torna-se indispensável um clima de respeito mútuo, gerador de confiança e estima.

As condições psicológicas do funcionamento devem constituir a preocupação absorvente dos líderes e chefes de quaisquer agrupamentos humanos em tôrno de objetivos comuns. Delas dependem a produtividade dos serviços e a conduta satisfatória do pessoal e podem significar a diferença entre o êxito ou o fracasso da instituição.

Por sua vez, os membros de uma entidade de Estado-Maior Administrativo devem obedecer a rigoroso código de conduta pessoal.

A lealdade à instituição e ao Chefe é uma das exigências fundamentais a que se deve atender.

Devem ser objetivos, claros e hábeis no exercício de suas funções especiais, contribuindo no limite de sua capacidade para aliviar os Chefes a que estiverem subordinados.

Investigar e estudar problemas com absoluta honestidade, sugerir e propor recomendações com segurança e bom senso, criticar com imparcialidade e tato, não são encargos fáceis que permitam atitudes arrogantes ou possam ser executadas sem a colaboração irrestrita do grupo.

A atuação da equipe será tanto mais eficaz quanto maiores forem as oportunidades que obtiver de conhecimento exato e atualizado da instituição em que trabalha e demais entidades ou organizações do Poder Executivo — seus programas, condições de funcionamento e problemas peculiares.

O capítulo das relações cordiais e harmônicas — principalmente com o Congresso — merece alta prioridade como fator indispensável de êxito, pela compreensão e aceitação dos trabalhos realizados.

Nenhum aspecto, todavia, é mais importante do que o das próprias relações entre o Estado-Maior e a Presidência.

O Chefe do Estado-Maior Administrativo trabalha, em última análise, para o Presidente; a êste, portanto, deve estar contínua e estreitamente ligado, a fim de que possa traduzir em têrmos concretos a orientação geral e as diretrizes específicas do Chefe da Nação.

No Presidente encontram-se os estímulos, o prestígio, o exemplo convincente, a energia geradora da ação construtiva do Estado.

Os aperfeiçoamentos estruturais e funcionais que a experiência brasileira está reclamando se consubstanciam, de início, na organização de Estado-Maior Administrativo da Presidência.

Apesar das inomináveis mutilações sofridas em 1945, o D.A.S.P. pôde reiniciar a marcha interrompida. Impõe-se, todavia, acima de tudo, a colaboração inteligente e patriótica entre o Executivo e o Legislativo sem o que continuará desajustado e pouco eficiente o aparelhamento administrativo do país.

Estamos diante de uma das questões fundamentais da nacionalidade, uma vez que, conforme se escreveu alhures: "O problema da organização de nossa Administração Pública é eminentemente sociológico e subsidiàriamente técnico e jurídico. Quero dizer, as normas técnicas e jurídicas só alcançam sucesso em nosso meio à proporção em que elas se aliam às normas implícitas de nossa vida comunitária. A ilustração prática dessas idéias é oferecida pelo drama da existência do D.A.S.P.".

DOCUMENTAÇÃO

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

Marchal, Jean — *Cours d'Economie Politique*, I, Médicis, Paris, s/d (1950); 937 p.

Varii Auctores — *Traité d'Economie Politique, publié sous la direction de Louis Baudin*, I, Dalloz, Paris, 1951; 960 p.

Alimentam certos livros didáticos e tratados de ciência a uma ou duas gerações, constituindo fonte habitual de informações de que elas se valem. Depois, envelhecem irremediàvelmente. Por que será tão breve essa duração, se muitas vêzes resultam de vida inteira consagrada ao labor científico? O conflito intelectual, em que degenera a simples oposição que a princípio separa as gerações, explica suficientemente que as virtudes de um livro didático ou de um tratado só em caráter excepcional podem ultrapassar vinte e cinco ou trinta anos. Suas qualidades como que se esgotam, à fôrça de serem utilizadas. Daí talvez se poder dizer que os livros didáticos, ao contrário das grandes obras, não pertencem à categoria dos bens imperecíveis: assemelham-se aos bens duráveis, com ação fecundante preestabelecida. Um livro como a *Política* de Aristóteles é permanente mensagem dirigida a cada geração, que nêle descobre com que resolver suas perplexidades. Em cada época é moeda de segura aceitação: cruzado no séc. XVI, esterlino no séc. XIX, dólar no XX. Já os livros didáticos têm algo das moedas anêmicas: não vencem os séculos assim como elas também não se impõem fora das fronteiras em que circulam.

Isto se dá não tanto porque a ciência versada pelo compêndio se tenha enriquecido — o que, as mais das vêzes, é o caso — mas antes por terem as gerações sua maneira própria de formular problemas antigos ou de expor noções já adquiridas — para não falar nas questões que elas mesmas propõem. Há sempre um ponto de vista novo, um ângulo de visão ainda não experimentado, que cada geração apresenta como contribuição ao estudo de determinada ciência. E isto explica, essencialmente, por que os livros *datam*.

A estas razões conviria acrescentar outros motivos, de natureza talvez inferior, mas nem por isto menos ponderáveis. Modernamente qualquer casa editôra vacila sempre em publicar mais de um compêndio ou tratado sôbre o mesmo assunto; só assim evita a competição entre as suas próprias publicações e consegue amortizar em tempo razoável o ônus do lançamento da obra. Ora, tal amortização só se verifica, em regra, depois de uma geração e só aí começam a surgir os lucros. Decorrerá dessas condições comerciais o grupamento de autores, tendências e correntes intelectuais pelas diferentes casas editôras? Ou será a luta ideológica responsável pela concorrência? Seja como fôr, cada nova editôra que surge, mesmo quando mediocremente orientada, serve, antes de tudo, para abrir caminho à emulação intelectual, afastando livros que ainda estão a serviço da geração do momento. Não será, aliás, difícil exemplificar, embora o esfôrço seja sem alcance, porque a experiência pessoal de cada um ilustrará a tese proposta.

Estas reflexões nos ocorreram ao atentarmos na quantidade e importância das publicações econômicas e financeiras com que, depois da guerra, a ciência francesa vem procurando conservar a posição que ocupou por tantos anos no mundo da inteligência e da cultura. De J.B. Say e Bastiat até Charles Gide e Cauwès, a fama dos manuais ou tratados franceses de economia e finanças firmou-se graças às qualidades expositivas é à clara metodização que lhes eram como que intrínsecas. É conhecida a popularidade que desfrutavam. Não se distinguiam, porém, os seus autores por uma grande originalidade de pensamento, se fizermos a exceção clássica de Walras, até certo ponto incompreendido em seu tempo. E tudo indicava que, especialmente depois da guerra, já tinha soado a hora de serem arquivados certos compêndios dessas disciplinas, cujos serviços vinham prolongando-se desde fins do século passado. Só mesmo a qualidade literária de alguns desculpava existência tão longa e pertinaz — até certo ponto incompreensível, quando se pensa nas transformações e no reexame crítico por que tinham passado, em outros países, natureza, objeto e problemas básicos de Economia Política e Finanças Públicas.

Antes da guerra observava-se, em França, indisfarçàvelmente, uma tal ou qual fadiga na atividade científica, pelo menos no terreno que ora nos preocupa, e os trabalhos de Charles Gide, Camille Perreau, Leroy Beaulieu ou Edgar Allix esperavam na sua velhice já infecunda que os viessem render. Mesmo a explicação que o Prof. Maurice Byé ofereceu da turbação francesa de 1940, através das colunas d'"O Jornal", respondendo aos ensaios do Sr. Tristão de Athayde, em seguida à derrota da França — que belo esfôrço de advocacia! — mesmo essa explicação não pôde obscurecer a inatividade a que tinham resvalado os cultores da Economia em seu país no período imediatamente anterior à guerra. A situação atual, porém, é diferente. Dir-se-ia que a França cobrava alento, antes do desastre, para a produção intensa em que a vemos empenhada.

Aparentemente é relativo o interêsse do estudioso brasileiro por essa renovação, quando se considera o prestígio que desfrutam, entre nós, certos grandes economistas anglo-saxônicos. Hansen, Samuelson, Hicks, para não falar em Keynes ou nos alemães e austríacos naturalizados — Haberler, Schumpeter, Hayek, Halm ou Mises — eis alguns nomes que nos são mais familiares que o de qualquer professor francês. No passado, porém, sabe-se bem, não foi assim.

Durante muitos anos o ensino de Economia Política se restringiu, no Brasil, às Faculdades de Direito e Escolas Politécnicas. Naquelas se acentuavam, em regra, os aspectos doutrinários da matéria, ocupando-se boa parte do ano letivo em discussões em tôrno de escolas e tendências ideológicas. Nestas recorria-se, às vêzes, à matemática para a formulação de problemas ou princípios, sem que êsse luxo representasse algo de substancial ao ensino ministrado. Satisfazia-se aos gostos retóricos de uns e às aristocráticas inclinações mentais de outros... Não parece, contudo, que a disciplina fôsse abordada com ânimo sincero de pesquisa ou conhecimento. Era um ornato intelectual, sem maiores conseqüências. Ainda não haviam sur-

gido professôres, como o Sr. Eugênio Gudin, verdadeiras figuras de pioneiros, nem tinha frutificado o ensinamento de certos estudiosos, cuja obra de vulgarização da bibliografia anglo-saxônica mal começara a manifestar-se.

Nas Faculdades de Direito a Economia permitia quando muito se exercitassem as vocações políticas com os primeiros apelos à autoridade de nomes eslavos e judeus; nas Escolas Politécnicas seria simples oportunidade para os futuros engenheiros burocratas se familiarizarem com demonstrações que poderiam figurar com discreto brilho nos seus relatórios potenciais. As noções veiculadas nesses cursos eram, todavia, invariàvelmente hauridas em velhos compêndios franceses; — ou nos congêneres nacionais, elaborados consoante o método expositivo e o gôsto pela simplificação de idéias em fórmulas sintéticas, características do que se convencionou chamar clareza do pensamento francês. Apesar de os tratados de Gide ou Leroy Beaulieu já não circularem entre os estudantes, os sucedâneos nacionais utilizados as mais das vêzes se assemelham a paráfrases dêsses modelos veneráveis, tão marcada é a influência dêles sôbre o "mobiliário mental" e respectiva arrumação no espírito de seus autores.

Mas, já antes da guerra começava a esboçar-se, no Brasil, certa resistência a essa hegemonia intelectual exercida pela França. A esterilidade temporária do pensamento francês convidava-nos à revolta. E os estudiosos de certas ciências, os que se preparavam em determinadas técnicas, haviam compreendido que urgia renovar, entre nós, métodos e conhecimentos ao calor de outras culturas. Por outro lado, o prestígio dos Estados Unidos no cenário internacional e a vinculação da vida sul-americana com os destinos do "poderoso vizinho" terão contribuído também para mudar o centro costumeiro de informação da vida intelectual brasileira. A hibernação forçada, finalmente, que os anos de guerra impuseram à atividade cultural dos países europeus, ainda mais acentuou essa tendência de nos voltarmos para os povos anglo-saxônicos, como orientadores mentais. Retornaremos agora à fonte tradicional de nossa cultura?... A influência norte-americana e a inglêsa continuam vivas e fortes e através delas é que entramos em contato com o pensamento alemão e sueco. Uma rápida visita às livrarias das grandes cidades brasileiras ou às estantes das bibliotecas públicas mais bem organizadas, confirmará essa observação. Mas o pensamento francês vem readquirindo o passado vigor, apesar da convalescença em que a França ainda se acha mergulhada, e quem lhe conheceu a fôrça persuasiva e orientadora no passado terá de consignar a probabilidade de que retome, pelo menos em nossas Faculdades de Direito e, em grau menor, nas Faculdades de Filosofia ou de Ciências Econômicas, aquela preeminência de outros tempos.

O *Cours d'Economie Politique*, vol. I (Librairie de Médicis, Paris, s/d — 1949?), do prof. Jean Marchal, da Faculdade de Direito de Paris, cuja publicação já se iniciou há algum tempo, ainda não logrou, no Brasil, a divulgação que seria normal e que merece; no entanto, algumas das suas características — boas ou más, conforme o ponto de vista em que nos colocarmos — como que o destinavam a tornar-se livro de texto habitual para o estudante esclarecido que freqüenta o primeiro ano de Direito. As epígrafes de Stuart Mill e de Paul Claudel, que introduzem a obra, justificam esta suposição. "E' pouco provável que um homem seja bom economista se não fôr alguma coisa mais" — observa o prof. Jean Marchal citando ao primeiro e, com êste pensamento, enunciando o *leit-motiv* do volume. "O que não compreendeis é que é o mais belo, o que é mais longo é que é mais interessante e o que não achais divertido é que é mais engraçado" — acrescenta pedindo a Paul Claudel um trecho de *Le Soulier de Satin;* e a inscrição destas palavras, no limiar de um tratado de Economia, diz mais sôbre o método e a orientação do autor que minuciosa exegese.

Eis, portanto, um autor confessadamente eclético, que se propõe realizar síntese ante a qual outros igualmente dotados vacilariam. Não ignora a dificuldade da emprêsa; reconhece-a mesmo em seu prefácio; e renuncia antecipadamente a receber o aplauso do neófito, do leigo ou do profissional, porque sabe que lhes parecerá a um tempo, antiquado e ambicioso, deficiente e excessivo. No entanto, a despeito do que se possa alegar sôbre o malôgro dêsse esfôrço de síntese, ou, paradoxalmente, sôbre a análise incompleta de tantas questões, o prof. Jean Marchal escreveu um tratado destinado a ocupar lugar de relêvo na bibliografia francesa de Economia. Poucas obras, na verdade, harmonizam em grau tão eminente elementos históricos, doutrinários, teóricos ou pragmáticos, que à primeira vista pareceriam rebeldes a tratamento unificado. E é precisamente essa capacidade de versar princípios positivos ou normativos e problemas de economia pura ou aplicada tão diversos em natureza e importância dosando com mão de mestre a massa de informação histórica e a análise teórica, sem se arrecear de tomar partido em pontos doutrinários, que torna êste *Cours d'Economie Politique* compêndio útil e agradável para quem se inicia e repositório de informações bem filtradas para o profissional. Do ponto de vista didático, suas qualidades são exemplares: simplifica os assuntos, apresentando-os em forma límpida e esquemática, embora o leitor sinta muitas vêzes que tal simplificação se tornou possível porque nem todos os fatos ou raciocínios foram transmitidos por completo. (V. por exemplo a análise da definição de Economia proposta por LIONEL ROBINS, em que a essência do pensamento do professor britânico não foi plenamente apreendida e exposta, nem se nos afiguram justas as suas críticas — p. 281 *passim*).

O livro está dividido em quatro partes de tamanho desigual. A primeira — *Nascimento e evolução do sistema econômico contemporâneo* — que constituiria por si só volume de mais de trezentas páginas, é uma das melhores introduções ao estudo da teoria econômica, até hoje publicadas em qualquer língua. Concebida de um ponto de vista semelhante ao de muitos tratadistas de Filosofia (Maritain, por exemplo), esta equilibrada introdução de história econômica (de *economia descritiva*, conforme WICKSELL), associada à análise de doutrinas e escolas, proporciona ao leitor um grande painel objetivo contra o qual se torna possível desenrolar o fio das deduções teóricas. E assim como o estudo da Lógica é mais proveitoso quando precedido por um excurso de História da Filosofia — solução metodológica hoje em dia quase generalizada — também o dos fatôres da produção, do mecanismo dos preços, da moeda e do crédito fica muito mais real e se humaniza depois de esclarecido pelo conhecimento das vicissitudes por que o capitalismo vem passando desde o alvorecer dos tempos modernos.

Conquanto não utilize, neste caso, elementos de pesquisa própria — nem seria lícito esperá-lo — repousa essa introdução do prof. Jean Marchal nos resultados de moderna investigação histórica e é de salientar-se a vastíssima bibliografia francesa e, em grau menor, estrangeira, de que se socorre, notável sobretudo pelo critério seletivo. Se quiséssemos dar ao leitor uma noção da linha metodológica (ou, simplesmente, intelectual) do autor, assinalaríamos que, em história, segue as diretrizes e o espírito da moderna historiografia francesa (Pirenne, Henrisée, Bloch, H. Berr, Hauser, G. Cohen, H. Focillon, Halphen, Sagnac, Boissonade, Calmette, etc.) mitigando-os pela contribuição anglo-saxônica e, esporàdicamente, pela germânica; na exposição e crítica dos sistemas e doutrinas econômicos, inspira-se largamente em René Gonnard, Gide, Rist, Villey, etc. Registre-se, porém, a ausência de qualquer elemento historiográfico italiano, espanhol ou português, tanto mais de estranhar quanto é certo que não se pode ignorar, em história econômica, a obra de um Gino Luzzatto, por exemplo. Aliás, parecem-nos também muito superficiais a discussão e a crítica de grandes temas de história econômica abordados pela historiografia germânica ou anglo-saxônica (Troeltsch, Sombart, Lujo Brentano, Tawney, Robinson, Brodrick, Oscar Marti, etc.), tais como o problema da influência modeladora da ética calvinista ou dos jovens na formação do espírito capitalista e no desenvolvimento do comercialismo dos séculos XVI e XVII.

Dessa introdução geral, convém destacar, no entanto, o Cap. IV — As transformações do fim do Século XIX e do comêço do Século XX: o capitalismo de grupos e

as novas correntes teóricas e doutrinárias. As qualidades clássicas do espírito francês — abreviando o excessivo, condensando o disperso e clarificando o obscuro — podem ser bem exemplificadas nas várias seções dêste capítulo (V. especialmente a discussão do marxismo nas suas teses econômicas e filosóficas; a apreciação da revolução keynesiana, etc.). Também o Cap. V — A Revolução do século XX e a procura consciente de uma economia mais racional e mais humana — apresenta as mesmas virtudes, embora a margem de controvérsia se alargue, notadamente quanto ao método da Economia Política, visto que o autor explana e propugna solução, que talvez não se possa aceitar sem discussões (trata-se da questão do modêlo teórico e do modêlo histórico).

A segunda parte — *Os Elementos de base da produção* — compreende dois grandes títulos — Os fatôres da produção e Os órgãos da produção e da troca. Não será nova esta apresentação que o autor dá à matéria; e as lembranças da escola clássica são aqui tanto de sistematização como de conteúdo. Ainda assim, se o prof. Jean Marchal inova menos do que pensa, a exposição é sempre lúcida e persuasiva, e a nosso ver poucos são os tratados de Economia onde se apresenta o problema das emprêsas privadas e das suas transformações com tanto rigor e abundância de infromações como neste livro. Capítulos igualmente interessantes são os que tratam das explorações cooperativas (Cap. III do Título II) e das explorações públicas (Cap. IV do mesmo título), embora o estudo das entidades autárquicas — talvez porque sejam desconhecidas, em França, com as características que as distinguem entre nós — não tenha merecido a atenção, ao menos nos seus aspectos estritamente econômicos, que seria lícito esperar. Esta parte mostra, à saciedade, como pelo fato de os economistas franceses exercerem magistério em Faculdades de Direito, o ensino de Economia fica, até certo ponto, sobrecarregado de problemas e matéria que, em outros países, não lhe perturbam a organização.

A terceira parte — *O mecanismo dos preços* — é a ampliação, em alguns pontos, e a simplificação, em muitos outros, do livro publicado pelo autor sob o mesmo título (a 2.ª ed., revista e aumentada, saiu em 1948). Compreende-se que a matéria, no contexto geral de um tratado, não pudesse merecer tratamento semelhante ao que lhe dispensou em livro autônomo; daí estranharmos o desenvolvimento que, ainda assim, lhe veio a dar. Didàticamente não tem as qualidades do capítulo com que, sob igual denominação, contribuiu o prof. Henri Guitton para o *Tratado de Economia Política*, publicado sob a direção do prof. Louis Baudin, e de que daremos breve resenha a seguir. O trabalho do prof. Guitton é um modêlo de exposição e de bem orientada pesquisa, e, conquanto a obra do prof. Jean Marchal já tenha logrado situar-se definitivamente na bibliografia francesa sôbre o assunto, não haverá injustiça em dar preferência ao capítulo do prof. Guitton, notadamente quando se pensa naqueles que se iniciam na questão.

A quarta parte dêste volume — *A moeda e o crédito* — representa uma análise conduzida em obediência a idéias muito menos radicais e inovadoras do que a referente ao mecanismo dos preços. Dir-se-á que a matéria se prestava menos a essa renovação, o que é discutível, mormente se se considerar o esfôrço do autor — nem sempre confessado, mas patente quase a cada página — de introduzir algo de novo no exame das questões. Desta vez o elemento inesperado, não sendo intrìnsecamente o das idéias, foi o da sua sistematização. Começou com o estudo dos bancos — operações e sistemas — para depois empreender o da moeda e do seu poder de compra em relação ao nível geral dos preços. E' duvidoso que satisfaça a justificação dessa maneira um tanto estranha de organizar a matéria (páginas 725-726), insólita sobretudo quando se atenta em todos os resquícios clássicos e já ultrapassados, que subsistem na concepção do volume e em certas teorias que nêle se defendem. Os capítulos relativos ao crédito são, de resto, mesmo no que tange a simples informações, algo deficientes; basta dizer que não há seção dedicada à exposição do sistema de reserva federal norte-americano, deficiência singular à vista do exame que mereceu a organização bancária em França, na Inglaterra e na Alemanha. Outra falha sensível é não haver palavra sôbre as operações e a organização dos bancos suíços, o que também representa excelente exemplo do misoneísmo intelectual francês, numa época, como a nossa, de limitações cambiais e em que o tabuleiro do comércio internacional é de tão difícil movimentação, precisamente por causa dos fatôres de ordem vária que o condicionam.

Êstes reparos não modificam, porém, o juízo inicialmente feito sôbre o volume, cujas proporções e amplitude de análise como que levam o autor a descurar — propositada ou involuntàriamente — de certas minúcias de composição. Eis, sem dúvida alguma, um opulento tratado, como só em França, talvez, pudesse ser escrito, quer pelas qualidades expositivas e literárias, quer pelo equilíbrio, que logrou obter, entre a erudição pura e o interêsse pragmático.

Os trabalhos coletivos não são freqüentes no panorama intelectual da França, talvez porque o individualismo, que sempre se manifestou com vigor nas mais pequenas atividades do país, encontre clima de eleição, precisamente em sua produção científica ou literária. Daí o interêsse que a obra, em vias de ser publicada sob a direção do prof. Louis Baudin, naturalmente vai despertar. Sinal de mudança de rumo, de que vale a pena fazer o registro.

Destinado aos estudantes de Direito e planejado com o fim de satisfazer ao programa da disciplina, êste primeiro volume de um novo *Traité d'Economie Politique* (Paris, Dalloz, 1951) reúne colaborações ilustres e valiosas: *Primeira parte*: *Generalidades* — A Ciência econômica (Louis Baudin); O método em economia política (André Marchal); Os conceitos fundamentais (Gérard Dehove); O mecanismo dos preços (Henri Guitton); Sistemas e estruturas econômicos (Max Cluseau); O meio natural (Jean Morini Comby); O meio humano (Pierre Fromont); O quadro jurídico (Auguste Murat); As doutrinas econômicas (Louis Baudin); História do pensamento econômico (Emile James); *Segunda Parte*: *A produção* — Vista geral (Alain Barrère); Os fatôres da produção (Alain Barrère); O progresso técnico (Paul Hugon); As formas de produção (Paul Hugon); A concentração (Jean Lajugie); A organização profissional (André Garrigou — Lagrange); O Estado produtor. — As emprêsas públicas e semipúblicas (André Garrigou-Lagrange); A evolução da organização da produção na França contemporânea (Auguste Murat); *Terceira parte*: *A circulação* — A moeda (Gaston Leduc); O crédito e os órgãos de distribuição do crédito (Max Cluseau); Relações entre a moeda e os preços (Max Cluseau); A política dos preços (Max Cluseau).

A relação acima mostra bem o escopo a que se propôs o prof. Louis Baudin e a orientação seguida. Trata-se, não obstante o tamanho do volume, de um *compêndio*, ainda que de curso superior. Aspira, todavia, a algo de muito difícil: uma análise quanto possível completa de problemas e princípios, sem comprometer a liberdade doutrinária dos autores e a unidade geral da composição. Assevera o prof. Louis Baudin que êsse propósito foi plenamente alcançado, graças à boa vontade unânime dos colaboradores, que anuiram na harmonização de pormenores. E por muito singular que seja, convém acentuar que parece haver, efetivamente, maior coerência e proporcionamento entre os vários capítulos dêste tratado, assim nos métodos adotados como na teoria exposta, do que no *Cours d'Economie Politique*, do Prof. Jean Marchal. Naturalmente, o que acaba de ser escrito não passa de impressão pessoal, fruto de uma simples leitura, mas se considerarmos a formação universitária semelhante dos colaboradores dêste volume, não há por que estranhar o resultado. Já o caso do prof. Jean Marchal é diferente: o desenvolvimento e a natureza diversa dos problemas e das questões examinadas em seu livro como que o condenavam à desigualdade de tratamento que lhes deu. As obras coletivas, entretanto, quando se coordenam cuidadosamente as suas partes integrantes, escapam muitas vêzes a êsse perigo. E foi o que o prof. Louis Baudin conseguiu com rara felicidade. Uma tradução dêste volume responderia, aliás, a necessidade de nosso meio universitário, e se em certos

capítulos houvesse pequeno trabalho de adaptação às condições brasileiras, talvez mesmo se tornasse empreendimento editorial de êxito garantido.

Não seria êste Tratado um fruto exemplar do espírito universitário francês, se nêle não se desse preferência, em diferentes capítulos, à história das doutrinas e do pensamento econômicos, passando-se quase em silêncio pelas condições gerais da formação do sistema econômico contemporâneo. Eis uma superioridade palpável da obra do prof. Marchal sôbre esta, especialmente no esfôrço — algumas vêzes plenamente logrado — de harmonizar fatos e idéias no seu retrospecto histórico. Cumpre registrar, no entanto, que são de alta qualidade os escorços traçados, respectivamente, pelos profs. Louis Baudin, Emile James e Max Cluseau, sôbre doutrinas econômicas (Cap. IX); pensamento econômico (Cap. X); e sistemas e estruturas econômicos (Cap. V). O professor Max Cluseau apresenta mesmo um balanço magistral do que há de característico na economia senhorial fechada, na economia artesanal, no sistema capitalista e nos sistemas de economia integralmente planificada; quanto às estruturas econômicas, seu exame é particularmente seguro, embora limitado a escasso número de páginas. O capítulo se nos afigura, porém, antes uma teorização sôbre fatos e fenômenos históricos, cujo conhecimento é considerado implícito, do que uma seleção oportuna dêsses mesmos fatos, a qual levasse o leitor naturalmente àquela espécie de dissecação anatômica dos estágios econômicos percorridos pela humanidade. Questão metodológica, dir-se-á; mas que nos fornece a chave da tendência geral dos estudos econômicos em França, e das suas diferenças quando comparados com os que se processam em outros países, sobretudo a Inglaterra e os Estados Unidos.

O cap. III, consagrado ao exame de tôda a teoria econômica e sumàriamente denominado de — Os conceitos fundamentais — ressente-se, talvez, das limitações de espaço que foram impostas ao seu autor, prof. Gérard Dehove. Não será completa nem exaustiva a análise que se encontra nesse capítulo. O que ali está, contudo, assenta nos melhores resultados da literatura especializada, italiana ou alemã, e apresenta-se depois de passar pelo crivo de uma impecável simplificação, que daria notoriedade a qualquer economista. Lembra, em alguns dos seus melhores trechos, a exposição diáfana e rigorosa de Wicksteed, que estranhamos não ver citado uma vez sequer, já que é, sem dúvida, o mais completo expositor da escola marginalista.

O cap. IV — O mecanismo dos preços — e o Cap. I da Terceira parte — A moeda — de autoria, respectivamente, dos profs. Henri Guitton e Gaston Leduc, talvez sejam as melhores contribuições recolhidas pelo volume. Conquanto breves, apresentam com admirável segurança o estado atual dêsses problemas. Como ressaltamos anteriormente, o trabalho do prof. Henri Guitton é algo de notável e convém estudá-lo paralelamente a outra contribuição, essa de maiores proporções, que também ofereceu ao *Traité d'Economie Politique*, de Gaëtan Pirou. Referimo-nos ao volume *Les Fluctuations Economiques* (Recueil Sivey, Paris, 1951), que projeta, definitivamente, o nome do seu autor como um dos grandes economistas franceses contemporâneos.

Convém ainda assinalar, na Terceira parte, os longos e exaustivos capítulos de autoria do prof. Max Cluseau, dedicados ao exame do crédito e dos órgãos que o distribuem, às relações entre moeda e preço e à política dos preços. Completam e apuram as contribuições dos profs. Guitton e Leduc, eliminando as falhas e omissões em que incorreu o prof. Jean Marchal, quando versou essa matéria em sua obra, por tantos outros títulos meritória e invulgar.

PESSOAL

A Promoção por Merecimento

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

EM trabalho intitulado "Dos critérios de promoção", o técnico de administração Enor de Almeida Carneiro defende a tese de que

"Considerados a razão de ser e o escopo do instituto das promoções, um único critério pode com vantagem prevalecer para a seleção dos candidatos ao acesso: o merecimento absoluto".

Para chegar a essa conclusão, o autor desenvolveu uma argumentação sem dúvida brilhante. Escolhendo assunto sempre palpitante e que, apesar dos caudais de tinta e pensamento a êle dispensados pelos publicistas, continua a ser um dos problemas cruciais da administração de pessoal, o ensaísta, a nosso ver, tratou-o com maestria e fôrça de persuasão quase irresistível. De fato, o encadeamento da demonstração revela especiais qualidades de disciplina mental; a messe dos juízos de autoridade que fortalecem as proposições de apoio à tese é, invariàvelmente, apropositada; e não há como deixar de fazer menção à arte de orientar as idéias para um ponto de convergência, que se vai insinuando ao longo da discussão, mas só ao têrmo desta e quando, a bem dizer, aflora por si mesmo, da construção precedente, é expresso em forma de elaboração definitiva; tampouco, poder-se-ia deixar de dizer da elegante e agradável simplicidade da linguagem, capaz de manter vivo, até o final, o interêsse do leitor, mesmo daquele menos senhor da matéria, como quem escreve esta nota.

E, do ponto de vista em que o ensaísta se colocou, a tese é válida, tal qual foi enunciada.

Na verdade, a assertiva culminante do trabalho deriva de duas pressuposições:

1.ª, a de que os sistemas de acesso do pessoal, nas modernas organizações, têm duas finalidades essenciais imediatas:

a) estimular o trabalhador com um plano satisfatório de compensações, incentivando o moral do grupo;

b) atribuir os encargos de maior responsabilidade, localizados no vértice da pirâmide hierárquica, aos agentes melhor qualificados para exercê-los; e

2.ª, a de que a prática das promoções é cuidadosamente orientada para o objetivo de realização das duas finalidades acima.

Esta última presunção está, aliás, apenas implícita na exposição da tese, pois que não a enunciou o autor, mas é inegável que a discussão faz senti-la como elemento subjacente das idéias defendidas no trabalho.

Tudo isso seria o desdobramento da premissa de que:

"a finalidade precípua do instituto das promoções é beneficiar a administração".

Conquanto não específico êsse lema, pois serviria bem, do mesmo modo, se aplicado à administração de pessoal genèricamente considerada, sua invocação para caracterizar a tendência do autor a respeito do objetivo último das promoções é oportuna.

Sabe-se que, em têrmos de efetiva realidade, duas fôrças se agrupam em tôrno do debatido instituto e isso tanto no serviço público quanto em qualquer administração: o interêsse da organização, em função do qual as promoções seriam manejadas no sentido de lograr os melhores índices de produção, e o dos candidatos à promoção, que, em tese, constituem por assim dizer todo o corpo social. Êste último, como se sabe, teima em querer afirmar sua existência autônoma, ainda quando sem desconhecer a necessidade de admitir o interêsse concorrente, da administração.

Noutras palavras, a administração tende a ver na promoção um instrumento de benefício primàriamente seu e acessòriamente dos empregados e êstes vêem na promoção uma via de proveito imediato seu, de que resulta acessório proveito para a administração.

Estamos em que a dualidade de posições em relação ao assunto é natural e irredutível, porque, mesmo sob o regime estatutário, aqui e ali adotado no serviço público, há sempre na locação de trabalho uma expressão de contrato ou ajuste, em que o empregador oferece vantagens em troca do trabalho que pede e o empregado reclama vantagens em compensação do serviço que presta.

Mas a prioridade — ou até exclusividade — do interêsse da administração convém admiràvelmente ao observador situado do lado da organização, o que mostra a inteira procedência da premissa formulada pelo autor.

Tal prioridade pode ser entrevista mesmo quando circunstâncias especialíssimas pareçam trazer à questão condições equívocas, face às quais a dúvida sôbre os intuitos da promoção é, de começo, a atitude legítima.

É o caso, por exemplo, da chamada promoção horizontal, desde que se não lhe admita a finalidade primacial de atender à simples conveniência dos empregados.

Para focalizar uma situação objetiva, acentuemos quão difícil é conciliar com a idéia de precedência ímpar dos benefícios ao serviço, pelo instituto da promoção, o preceito do artigo 7.º do nosso Estatuto, segundo o qual

"as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes".

O texto é muito claro, mas julgou-se preferível aduzir-lhe uma definição oficial da extensão de seu alcance, dizendo não haver mais razão para supor-se que a classe mais elevada determina maior soma de responsabilidade (*).

Ora, se as atribuições de uma carreira podem ser cometidas indistintamente aos funcionários das diferentes classes, isso não pode significar senão que todos são julgados, de plano, nas mesmas condições de aptidão e formação, que a seleção inicial assegura, duma vez por tôdas, a composição de equipes de trabalho dotadas de inalterável homogeneidade. Lógico é o corolário de não haver motivo para se julgar que a classe mais elevada determina maior soma de responsabilidade.

Aliás, oportuno é observar que o legislador estatutário defrontaria séria dificuldade se tivesse pretendido consagrar o escalonamento de atribuições e responsabilidades de acôrdo com a gradação das classes, devido à inexistência, até agora verificada, dum sistema de definição e classificação de funções, imprescindível a um regime de promoções verticais, isto é, de acesso com designação de atribuições de maior relevância.

Mas, em sendo de grau e conteúdo invariáveis a responsabilidade pertencente a tôdas as classes integrantes de uma carreira, o escopo da promoção deixa de ser aquela seleção de valores para mais alta instância do serviço e converte-se em puro mecanismo de deferição de maior estipêndio aos eventuais beneficiários.

Não diz o Estatuto, nem poderia dizer, pois que isso equivaleria a legitimar uma inverdade flagrante, que tôdas as funções atribuídas a uma carreira sejam de igual complexidade. Requer, no entanto, exige ou prescreve que o ocupante de cargo de uma classe qualquer, inclusive a inicial, possua as mesmas qualificações, para exercê-las, que o ocupante de cargo das classes superiores a essa.

Assim, por definição, o acesso de classe, em semelhante regime, despe-se, por inteiro, do caráter de meio de seleção para postos intermediários e finais das carreiras, sem embargo de ser o processo de preenchimento dêsses postos.

(*) Interpretação do Estatuto dos Funcionários, Rio, Imprensa Nacional, 1942, verbete Carreira.

Indo às últimas conclusões do modo por que encaramos a promoção em nossa administração federal, mercê do dispositivo estatutário de nivelamento das classes das carreiras, em matéria de responsabilidade de encargos, diríamos que, salvo limitações outras — quais, por exemplo, o implemento dum certo tempo, ou interstício, como o que já se exige, ou a ininterrupta prevalência da ordem de classificação na seleção inicial ou, ainda, a satisfação de alguns requisitos do tipo dos que o Boletim de Merecimento qualifica de básicos — a mais equânime forma de indicação para promoção, em nosso caso, seria a obediência à rigorosa ordem de classificação por tempo de efetivo exercício.

Mas — cumpre ter sempre bem presente ao espírito — a tese, em sua alevantada concepção, visa à promoção real, à promoção — seleção de qualidades profissionais supostas desigualmente distribuídas, à promoção consoante o aforismo de Rui, inscrito por ela como uma de suas diretrizes :

"A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que desigualam".

Pelo que vimos, ela é uma proposição em abstratos, no sentido de se alhear das condições do ambiente em que surge. Nem por isso é menos vigorosa, valendo, ao invés, como excelente ponto de partida para um esfôrço revisionista digno de encorajamento.

Também, não é a tese afetada, em sua essência, pela notória falta de meio idôneo de mensuração de merecimento e de contrôle eficaz dessa mensuração. Mas é óbvio que não poderia ser adotada, para aplicação prática, enquanto não houvesse preparados e passados em prova bons instrumentos dessa natureza.

A propósito de meios de medida de merecimento, sobretudo quando se trate de apuração rigorosa, qual a que as proposições do autor implicam, cabe pensar em processos capazes de lograr a objetividade e o índice probatório mais elevados que a ciência e a técnica do momento permitam.

O presente Boletim de Merecimento não é, em muitos de seus quesitos, o que se possa classificar como instrumento de aplicação objetiva.

Verdade é que não tem êle destinação ao fim preconizado na tese do autor.

De fato, o Boletim coerentemente com o Estatuto não parece visar à seleção para funções mais elevadas, pois apenas uma de suas indagações se dirige nesse sentido e esta mesma de probância discutível :

"Tem capacidade para desempenhar funções superiores às atuais ?"

Num juízo espontâneo, mas de boa fé, pode-se dizer que essa nossa ferramenta de chefia, ainda quando destinada a servir à promoção horizontal, à melhoria semelhante ao simples *advencement* da administração americana, apresenta comprome-

tedoras deficiências devidas, sobretudo, às ensanchas que oferece a tôda a gama de subjetivismo.

A experiência vem mostrando graves falhas na aplicação do Boletim, as quais têm tido por efeito o nivelamento da massa de concorrentes a cada promoção, em lugar de estabelecer o agrupamento dêstes em tais diferenciais.

Isso parece adequado ao nivelamento legal das classes quanto a funções e responsabilidades. Mas o objetivo do Boletim, tantas vêzes não atingido, é o de apontar, entre os componentes de classe, fora do número designado para promoção por antiguidade, os que mais tenham feito jus aos vencimentos do nível imediatamente superior.

Êsse mesmo Boletim, aliás — pode-se dizer sem contradição — operaria, talvez, de maneira mais ou menos satisfatória para o fim que lhe é próprio, se fôsse usado com inteligência e equilíbrio moral.

Com efeito, a grande falha do presumido instrumento de medida de merecimento é a margem de subjetividade de opinião que admite. Tal característico seria, porém, atenuado podendo até suprir as deficiências de origem, se não concorressem com êle como se verifica a miúdo, frouxidão ou comodismo da parte de quem é, por lei, obrigado a empregar o Boletim.

Mas uma conclusão impõe-se, como quer que seja: não existe, atualmente, no serviço civil federal brasileiro, estalão apropriado à escolha por merecimento que se requereria com a prática da tese sustentada pelo autor.

Essa é, entretanto, outra questão. A tese evitou-a e fê-lo sem enfraquecer-se. No rumo em que se projeta, o princípio adotado no trabalho é o verdadeiro e exige base sólida.

A idéia pode ter que esperar época para aceitação, mas é boa, no fundo, e foi convincentemente ventilada.

Do Pessoal Técnico para as Obras de Proteção à Maternidade e à Infância

RANDOVAL MONTENEGRO

1. Dentre as dificuldades que se antepõem ao desenvolvimento de um plano razoável de assistência médico-social da criança em nosso país, uma se destaca perfeitamente pela sua importância: é a falta de pessoal técnicamente aparelhado nos locais e momentos em que as atividades de puericultura se tornam mais necessárias.

Não foi por outro motivo que a V Jornada Brasileira de Puericultura e Pediatria, recentemente reunida em Recife, incluiu o assunto na matéria de seu temário em busca de idéias e sugestões.

Necessário é salientar que as iniciativas visando à formação de técnicos para qualquer setor de atividade não podem deixar de levar em conta, preliminarmente, o estudo de certos fatôres cuja influência, nessa espécie de planejamento, parece decisiva. Dentre êsses fatôres, vale a pena citar o vulto e a natureza dos problemas que os técnicos deverão resolver, as possibilidades práticas das soluções objetivadas, a ordem de prioridade das providências indicadas, a qualificação de pessoal necessário e os dados numéricos relativos a êsse pessoal em escala desejável, etc.

2. *Problema da criança em função de outros problemas da mesma comunidade* — Entendemos que as crianças morrem muito. Já morreram mais. Antes, conformávamo-nos com isso. Hoje, achamos isso uma aberração. A verdade é que a criança pequena precisa de certos cuidados, atuais e antecipados, para neutralizar sua alta vulnerabilidade às hostilidades do meio. Existe uma técnica. Essa técnica, porém, não está ao alcance de todos. Basta, às vêzes, estender o braço. Tudo está em volta. Mas, êsse braço falta. E a criança paga, com a vida, na ausência do conhecimento específico, da providência adequada, que é, às vêzes, de uma simplicidade impressionante.

Para nós, puericultores, o problema da criança é ímpar, é o máximo. Na verdade, porém, êle é apenas um dos muitos e graves problemas de uma nação.

Países que não evoluíram suficientemente para superar seus problemas básicos, também se mostram impotentes para solucionar o problema da criança. A alta mortalidade de menores em baixa idade é, evidentemente, um teste para a evolução de um povo, seja em sentido cultural, seja em sentido político, seja em sentido econômico. Infelizmente, êsse teste se volta contra o nosso país. Daí o nosso empenho em dar maior projeção às medidas de proteção à criança. Outros problemas, todavia, disputam essa prioridade. São muitos e, igualmente, graves. O que resta é cada um procurar fazer a sua parte.

3. *Perigos fundamentais* — Afinal, que perigos ameaçam a geração que surge? Como se apresentam êles na ordem de prioridade? Essas perguntas não deixam de ter uma certa oportunidade porque devemos começar o planejamento tendo em vista os problemas de maior urgência e importância. Os recursos não são muitos e, por isso, não devem dispersar-se em providências adiáveis. Nos campos de batalha são recolhidos, primeiramente, os feridos com possibilidade de vida. Mortos e moribundos ficam para depois. É cruel, mas é justo. Assim também devemos pensar quando fazemos planos de salvação das nossas crianças. Primeiro, o que é mais urgente e propositado aos nossos recursos e à realidade brasileira.

A batalha da criança oferece dois aspectos da maior relevância. Primeiro, o de sua salvação física até os dois anos e meio. Segundo, o de sua salvação moral e social a partir da idade escolar ou, mesmo, antes disso. No primeiro caso, os problemas são de ordem médica ou médico-social. No segundo, são de caráter educacional e jurídico-social, fugindo, portanto, à nossa esfera de ação.

Muitas vêzes, ao tratar da recuperação física de uma criança, ficamos pensando se ela não vai, dentro de poucos anos, ingressar no exército dos menores abandonados, cujo número se aproxima ràpidamente dos 100.000 na Capital da República e vai no mesmo passo nas outras capitais. Quem diz menor abandonado, diz menor delinqüente. E êles hoje se organizam em grupos agressivos, tão perigosos como os de delinqüentes adultos e, mesmo, mais.

O drama da criança, a partir da idade escolar, nos nossos grandes centros, apresenta-se aos olhos do observador atento como um suicídio moral em larga escala ou, o que é igualmente grave, como disseminação maciça de fermentos de desagregação social, pasto de doutrinas e ideologias de exceção. Dêsse modo, o problema se apresenta ao poder público configurado em dois itens essenciais: 1 — assistência médica ou médico-social da criança até os 30 meses, objetivando sua salvação física; 2 — assistência social e escolar ao menor, a partir dos 6-7 anos, visando sua salvação

moral. Dêsses dois itens, só o primeiro pode inscrever-se na órbita das atividades próprias do D.N.Cr. e de seus satélites. Não há negar a existência de outros problemas de interêsse médico ou médico-social. São, no entanto, problemas secundários, aqui preteridos pela posição excepcional dos dois lances que acabamos de assinalar.

4. *Puericultura médico-social da primeira infância* — A criança precisa nascer sadia e receber cuidados especiais para atravessar a fase de maior fragilidade. Isso pode ser representado, em matéria de planejamento assistencial, em um esquema com três capítulos: I — assistência pré-natal; II — assistência intranatal; III — assistência pós-natal até, pelo menos, os dois anos e meio. Não cabe aqui dar maiores esclarecimentos sôbre o conteúdo de cada um dêsses capítulos de sobra conhecidos. Apenas a assistência pós-natal deve ficar bem delimitada, cabendo no têrmo a orientação higieno-dietética, a assistência pediátrica, a assistência alimentar e a assistência social ou, mais pròpriamente, o serviço social amparando a criança, pelo menos, até os 30 meses.

Dois gêneros de serviços ou instituições podem incumbir-se do desempenho das tarefas assinaladas nos três capítulos do esquema, pelo menos, atendendo aos padrões mínimos desejáveis. São os *postos de puericultura* e as *maternidades*. Outras obras não serão para desprezar, porém, dada a carência de programa assistencial observada na realidade brasileira, parece-nos que todo esfôrço deve ser feito no sentido de saturar a totalidade do território de organizações dêsses tipos. Só, então, será lícito, em cada jurisdição, pensar em obras de padrão assistencial mais evoluído para atender aos demais aspectos da proteção médico-social do menor.

5. *Dos postos de puericultura* — Quatro são as modalidades de serviços habitualmente atribuídos a êsses postos: higiene pré-natal; higiene infantil, assistência alimentar e serviço social. Geralmente, torcem o nariz para a assistência pediátrica, o que não parece razoável. As crianças adoecem com facilidade e o trato de sua patologia não passa, na maioria dos casos, de uma rotina das mais acessíveis. Os distúrbios gastrenterotróficos e os quadros infecciosos — que são as ocorrências clínicas mais comuns na criança — são passíveis de remoção mediante técnicas esquemáticas que podem ser promovidas, certas vêzes, até à distância. Criança sem assistência pediátrica é criança em perigo de vida. E os postos de puericultura, pelo menos no interior, não podem abandoná-la à própria sorte movidos por princípios doutrinários perfeitamente ultrapassados na era das sulfas combinadas e dos antibióticos.

6. *Das maternidades* — Estas devem ter como programa mínimo a assistência intraparto e a assistência no puerpério. A assistência intraparto, contudo, deve procurar livrar-se de certas imposições de um carrancismo doutrinário sem justificativa em face do panorama social do país. Torna-se indispensável, conseqüentemente, progredir mais em sentido quantitativo que em sentido qualitativo. A assistência precisa ser mais ampla, mesmo que não seja muito boa, porque a que existe é, geralmente, nula ou, então, péssima. Um número maior de mulheres deve dispor de assistência hábil ou, no mínimo, razoável. Para tanto, os serviços de assistência obstétrica domiciliária (A.O.D.) devem ter o máximo de desenvolvimento, pelo menos nas comunidades pobres de recursos. Geralmente a A.O.D. funciona como uma dependência da maternidade. A sugestão é para inverter-se essa fórmula. Na verdade, a mulher brasileira prefere ter o filho em casa. Em geral, é a parteira quem vai atendê-la. Nas classes menos favorecidas, contudo, mesmo na Capital da República, quem atende à parturiente é a aparadeira obtusa, comprometida com ritos e crendices geralmente muito perigosos. Convém deixar de lado a expectativa de uma posição cultural fora do alcance da nossa gente e procurar atingir o grosso da clientela onde esta se torne mais acessível e sem a preocupação de modificar-lhe, de improviso, as inclinações que já vêm de longe. Grande número de mulheres podem ser assistidas no próprio domicílio, conforme o gôsto e costume da terra. Devemos tomar a frente às curiosas e aparadeiras. Estas, por sua vez, podem tornar-se mais úteis ou menos perigosas submetendo-se o seu trabalho a uma certa disciplina. O internamento pode tornar-se inevitável. A fisionomia ou gravidade de certos casos pode torná-lo imprescindível. As condições do domicílio não são muito favoráveis e a cliente concorda em ter o parto na maternidade. Mas, pode não concordar e não vamos largá-la à própria sorte. De qualquer maneira, o parto deve ter a melhor assistência possível ou, no mínimo, a menos má. Se as pacientes recusam a maternidade, é a vez da A.O.D. entrar em ação.

Torna-se, portanto, imperativo adotar um critério novo, concedendo percentagens de serviço maiores à assistência domiciliária porque, se não formos aos lares, êles serão visitados por outros menos indicados. Daí a sugestão para inverter-se a fórmula maternidade — A.O.D. A assistência obstétrica domiciliária pode realizar um trabalho educativo da maior importância, inclusive no que se refere ao preparo psicológico dos pais no sentido de submeterem a criança à orientação adequada no pôsto de puericultura. Aos poucos, a maternidade irá formando ambiente e adquirindo maior prestígio moral até estar em condições de discriminar, com êxito, os casos que devem ser internados ou atendidos em domicílio.

Outros serviços podem ficar a cargo das maternidades, além dos já referidos. A assistência pré-natal em ambulatório, o internamento de gestantes por motivos de ordem médico ou social, as consultas de ginecologia e o serviço social podem a elas ser incorporados. Dêste último grupo, cumpre ressaltar a importância do serviço social, que pode ser obtido sem grande ônus. Um bom serviço social e não haverá obstáculo ao entendimen-

to da maternidade com a sua clientela real ou potencial.

7. *Da prioridade quanto ao local* — Variam as exigências conforme se trate das capitais ou de localidades do interior. Nas primeiras, recursos existem. Não estão, porém, acessíveis a todos. Alguém precisa intervir para fazê-los chegar às classes menos dotadas. Nas localidades do interior, ao contrário, os recursos são poucos ou inexistentes. Cumpre, portanto, desenvolvê-los ou, mesmo, criá-los como providência preliminar para qualquer programa. De pouca importância são os problemas de pessoal na capital do país ou nas capitais dos Estados. Médicos, parteiras, assistentes sociais, enfermeiras e outros agentes técnicos podem ser recrutados com relativa facilidade. Existe, mesmo, para alguns dêsses elementos, até uma certa pletora nas comunidades mais desenvolvidas. A carência é no interior. Em certas localidades a mortalidade infantil vai a 300, 400, 500 por mil e até mais. Nessas localidades, principalmente, é que está situada a urgência do problema.

8. *Da prioridade quanto ao recrutamento* — Nossa orientação agora será no sentido de dar prioridade aos problemas mais urgentes, nos locais onde são mais urgentes e por meio de instituições que sejam, ao mesmo tempo, as mais simples, as mais econômicas e as de maior alcance. Dentro dêsse ponto de vista é que vamos planejar o recrutamento para as nossas obras.

I — *Quanto à qualificação* — O pessoal técnico de maior interêsse para essas obras é constituído de médicos, parteiras, enfermeiras, assistentes sociais e respectivos auxiliares. Os médicos são tirados, principalmente, de três ramos de especialização: médicos-puericultores, obstetras e pediatras. Outros especialistas, uma ou outra vez, serão solicitadas para colaborar. As enfermeiras que nos interessam são as de alto padrão e as auxiliares treinadas em obstetrícia, em pediatria ou bivalentes. Agentes sociais compreendem as assistentes sociais e as auxiliares de serviço social.

II — *Quanto à origem* — O recrutamento deve, preferentemente, visar os locais onde funcionam as obras, onde elas estão sendo planejadas e onde haja provável necessidade de sua instituição. Não sendo possível far-se-á em centro mais próximo possível dessas localidades.

9. *Formação e aperfeiçoamento do pessoal médico* — Como se viu em linhas acima, êsse pessoal consta de médicos-puericultores, pediatras e obstetras.

I — Médicos puericultores — São elementos de escol, versados na política do D.N.Cr., em sua doutrina e pontos de vista harmônicos com o interêsse nacional. Os médicos-puericultores são os supertécnicos dos programas de proteção à maternidade e à infância. Cabe-lhes dirigir e coordenar êsses programas nas jurisdições a seu cargo e de acôrdo com os planos e a doutrina do órgão central (D.N.Cr.). Sob sua orientação ou supervisão desenvolvem-se os programas de preparação de técnicos e as campanhas de esclarecimento público no plano regional ou local. Compete-lhes ainda apresentar soluções para todos os problemas técnicos de sua especialidade quando solicitadas por entidades ou órgãos locais.

Os médicos-puericultores são formados atualmente nos Cursos do D.N.Cr. Podem, no entanto, ser formados a expensas e sob responsabilidade dos órgãos estaduais de proteção à maternidade e à infância. Os médicos-puericultores do D.N.Cr especialmente nas jurisdições onde há Delegacias, podem colaborar na criação dêsses cursos que devem ser organizados segundo os moldes adotados no Departamento e conferir diplomas com idênticos direitos. Nas capitais não faltarão, certamente, elementos capazes de prover as cadeiras dêsses cursos. Essas cadeiras são, como sabemos, de três campos de conhecimento: 1 — de medicina clínica, com a fisiologia e higiene da criança, a pediatria, a neuropsicologia e a obstetrícia; 2 — de medicina sanitária, com a bioestatística, a epidemiologia e a higiene mental; 3 — de ciências sociais, com a sociologia, o serviço social e a administração.

Os Estados adotarão o regime de bôlsas, trazendo, para a freqüência de seus cursos, médicos estabelecidos no interior ou que para aí se destinem.

II — Médicos pediatras — Devemos dar preferência a médicos que já exerçam a especialidade. São mais acessíveis aos ensinamentos administrados. Aprendem e retêm mais fàcilmente. Devem receber um curso teórico-prático de fisiologia e higiene da criança onde se ensinem, exuberantemente, as noções fundamentais dessa disciplina, principalmente no que se refere à dietética. Médicos não pediatras que estiverem interessados podem, igualmente, diplomar-se por êsses cursos. Certos aspectos da pediatria serão também administrados minuciosamente, entre êles, o dos distúrbios do intercâmbio nutritivo, o da sífilis, o da tuberculose e o das helmintíases. É indispensável que êsses cursos sejam complementados com estágios em serviços especializados (um a três meses) sob orientação de elementos articulados com o órgão que promove o ensino teórico.

III — Obstetras — Organizados com a mesma orientação referida a propósito dos médicos pediatras, os cursos para obstetras devem versar sôbre ginecologia, higiene pré-natal e técnica obstétrica.

10. *Formação e aperfeiçoamento de parteiras e auxiliares de obstetrícia* — Êstes cursos devem abrir mão dos excessos de formalidade. Para as parteiras, exigir-se-ão conhecimentos gerais necessários à compreensão da parte teórica do curso e à noção de responsabilidade indispensável à função. Como conhecimento técnico teórico, parece indispensável ensinar a anatomia regional interessada, a mecânica do parto, as manobras obstétricas dentro das limitações naturais da capacidade

dessa espécie de agentes, os cuidados com o nascituro e as noções de higiene e assepsia necessárias à segurança contra as infeções da mãe e da criança. Imperativo o estágio obstétrico prolongado (6-12 meses) sob contrôle, em instituição local.

As *auxiliares de obstetrícia*, como as das demais especialidades, têm para nós uma importância especial porque é com êsse pessoal que temos de contar, na maioria das vêzes. Como se sabe, torna-se difícil obter que o grosso do trabalho técnico, no interior, seja executado por elementos de alto padrão. A formação de auxiliares é mais de caráter prático. Deve ser estudada a possibilidade de estágio controlado das interessadas em tôdas as maternidades do interior. O contrôle do treinamento pode ser obtido com habilidade e boa vontade por intermédio do próprio pessoal médico das diversas instituições sem outra compensação que a consciência de prestar ajuda a uma obra de finalidade social elevada.

11. *Enfermeiras e auxiliares de enfermagem* — Cumpre intensificar a formação das enfermeiras de alto padrão. Não podemos ficar na estagnação em que estamos de longa data, dependendo de centros formadores de manutenção custosa como é o caso da Escola Ana Neri. É possível formar essas enfermeiras sem êsse regime altamente oneroso de internato das alunas. Tôdas as capitais devem instituir os seus cursos de enfermeiras de alto padrão utilizando, para a parte prática, as organizações assistenciais nelas existentes. Não se diga que não há recursos locais suficientes, pois, muitas dessas capitais já possuem até universidades. As enfermeiras de alto padrão podem ser úteis, quer como coordenadoras das atividades de enfermagem em estabelecimentos de maior porte, quer como colaboradoras no aprendizado das auxiliares de enfermagem. Estas podem ser preparadas, seja para enfermagem pediátrica, seja para enfermagem obstétrica, seja para prática ambivalente. Aplicam-se aqui os mesmos princípios gerais recomendados para as parteiras e auxiliares de obstetrícia.

O aprendizado das auxiliares é muito mais de caráter prático que teórico, podendo aproveitar-se para êsse fim as instituições existentes no interior com a indispensável coordenação dos órgãos dirigentes da proteção à maternidade e à infância.

12. *Dos agentes do serviço social* — Eis aqui um grupo técnico que parece não ter merecido dos responsáveis pelas atividades de proteção à maternidade e à infância a justa atenção. O serviço social (S.S.) não chega mesmo a ser conhecido suficientemente, inclusive por pessoas e autoridades envolvidas diretamente nessas atividades.

Já não se pode compreender uma campanha assistencial com uma clientela de feição tão peculiar — clientela de mães e de crianças oriundas de classes sociais trabalhadas pelo pauperismo e por outros males de discriminação social — que não utilize largamente, como elemento de contato, essa modalidade de colaboradores. A linguagem dos técnicos é excessivamente dura para ser entendida pelos assistidos. Entre as mães e o pessoal técnico — médicos, enfermeiras, parteiras, etc. — há certos obstáculos que não podem ser removidos sem a interferência de agentes de formação especial. São os agentes do S.S. Para muitos, serviço social é fornecer dinheiro e alimentos ou roupas. Há, porém, alguma coisa mais séria que não sai dos cofres das instituições. É a compreensão, é o sentimento de solidariedade expresso em têrmos que essa gente pode sentir muito bem. Há outras tarefas específicas onde a ação do S.S. se torna indispensável, como, por exemplo, o levantamento e mobilização dos recursos da comunidade, o estudo dos problemas sociais que dificultam a marcha das atividades da campanha e como êsses problemas podem ser contornados para realização mais ampla dos planos de trabalho, etc.

Os agentes sociais podem ser de alto padrão ou da categoria de auxiliares. Por agente de alto padrão entendemos as assistentes sociais. Sua formação se faz, atualmente, em condições de baixo rendimento. É baixo ainda o número dêsses colaboradores. Já é tempo de instituir-se cursos dessa especialização em tôdas as capitais, sob a responsabilidade dos órgãos estaduais da criança. Eis algumas cadeiras cujo ensino pode ser sugerido (não prescindindo, naturalmente, de uma formação geral razoável, pelo menos de nível ginasial): noções de sociologia; psicologia, especialmente da criança; higiene mental; noções de higiene geral; rudimentos de puericultura individual; elementos de administração (geral, pública e das obras de proteção à maternidade e à infância); serviço social, doutrina e técnica. O D.N.Cr. deve incluir tais cursos em seus programas, o mesmo indicando-se para os D.E.Cr. ou organizações equivalentes, onde houver. Dos assistentes sociais é que podemos partir para a formação, em escala razoável, dos auxiliares de serviço social que, como os demais auxiliares, constituem os mais importantes elementos de penetração das atividades de proteção à maternidade e à infância.

13. *Da formação e do aproveitamento* — A idéia de formação não implica, necessàriamente, na de aproveitamento. Formação é tarefa de recrutamento; aproveitamento, no entanto, é um complexo de seleção, treinamento e adaptação. O material de recrutamento é como se sabe, muito mais amplo. O aproveitamento apura apenas uma fração dêle.

A formação de técnicos visa, fundamentalmente, duas finalidades: 1.º — preparar agentes para as obras interessadas; 2.º — formar escola e divulgar conhecimentos.

As idéias são como as sementes. Germinam onde são plantadas. Cada elemento esclarecido é mais um braço na campanha que se objetiva. O panorama, entre nós, é de desconhecimento quase geral de certos princípios básicos para o exercício das atividades específicas de proteção à criança.

Recebemos, nos serviços hospitalares e nas clínicas organizadas, menores assistidos em clínicas privadas com erros graves de diagnóstico e com orientação absolutamente contrária àquela ditada pelo problema clínico dos respectivos casos. Principalmente, no plano da higiene e da dietética. São comuns as dietas de fome, com supressão demorada da cota de leite, sem motivo justificável e por tempo superior ao da tolerância, principalmente em baixa idade, criando casos graves de proteinopenia crônica com seu cortejo de distúrbios tróficos da mais profunda repercussão. As crendices e as abusões são sem conta. Substâncias tóxicas e sépticas são aplicadas, inconscientemente, à ferida umbilical dos recém-nascidos com as conseqüências que todos conhecemos. Chegam a dar querosene como tratamento heróico da asma. Mordeduras de cobra são tratadas com fumo, rezas e outros expedientes que só dão resultado quando os ofídios trazem vazias as glândulas salivares. O tratamento das verminoses costuma andar sincronizado com os quartos lunares. As unhas das crianças, muitas vêzes, só são cortadas depois do batizado, com prejuízo evidente da higiene e da integridade da delicada epiderme infantil. Meninos de cabelos grandes vão até quase à idade escolar travestidos de meninas para atender a compromissos religiosos dos pais. Muitos outros exemplos podem ser dados. São conhecidos de todos.

Nosso objetivo, portanto, deve ser, mais que qualquer outro, o de formar elementos de interação. Êsses elementos, em seus contatos com outros — para efeitos sociais, de negócios, de trabalho, de recreação — sempre encontrarão oportunidade para pregar a boa doutrina. São como guardas avançadas da campanha. Atuarão como a bola de neve que se vai avolumando à medida que rola da montanha.

A higiene da criança, principalmente a higiene alimentar, precisa ser difundida ao máximo, não só através de cursos para formação de candidatos a cargos nas obras específicas, como, também, através de conferências, isoladas ou em séries, visando as mães em geral, as trabalhadoras sociais, os membros femininos dos clubes recreativos e esportivos e as escolas instituídas para diferentes fins, inclusive as de curso normal onde a disciplina deve ter caráter obrigatório.

Os órgãos estaduais de proteção à maternidade e à infância precisam pensar sèriamente no problema da formação de técnicos e na divulgação de conhecimentos especializados. Onde houver obras planejadas ou em funcionamento, inclusive as de iniciativa particular, é preciso estudar a possibilidade da promoção regular de estágios, recrutando os estagiários entre profissionais, candidatos a cargos e outras pessoas interessadas. As dotações para os programas de proteção à maternidade e à infância devem prover os meios para ampliação crescente dessas atividades de formação e informação.

14. *Resumo e conclusão* — Os problemas fundamentais da criança são de duas índoles: o problema físico, que é de natureza médica ou médico-social; o problema moral, de natureza educacional ou jurídico-social. Só o primeiro compete ao D.N.Cr. ou aos órgãos situados na sua órbita de ação ou influência.

O problema físico da criança reclama urgentemente três variedades de assistência: pré-natal, intranatal e pós-natal. Há dois tipos de órgãos que podem incumbir-se dessa obra assistencial. São as maternidades e os postos de puericultura. É visando à criação e desenvolvimento de uma cadeia de órgãos dêsses tipos que devem ser planejadas as atividades referentes à formação de técnicos para a campanha de salvação da criança.

São os seguintes os técnicos visados: médicos-puericultores, pediatras e obstetras; parteiras e auxiliares; enfermeiras de alto padrão e auxiliares especializadas de enfermagem; assistentes sociais e auxiliares de serviço social.

O problema da formação vai além do mero objetivo de preparar agentes para as obras existentes ou em perspectiva. Visa, sobretudo, formar uma consciência favorável ao desenvolvimento da campanha de sorte que ponha ao alcance de todos os progressos da ciência e da arte de criar o ser humano em condições de eficiência e segurança.

Há um meio de ensinar, por tôda parte, a religião de Deus. Seguir os mesmos caminhos para ministrar uma nova religião, a religião da criança, a religião da criança brasileira.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal

Estágio Probatório

ALUÍSIO MOREIRA

SUMÁRIO — 1. Conceituação e importância — 2. Finalidades do estágio — 3. Funções do estágio com referência à seleção — 4. Relações do estágio com o "placement" e o treinamento — 5. Estágio probatório e estabilidade — 6. Duração do estágio probatório — 7. Atuação do órgão de pessoal — 8. Confirmação ou exoneração do estagiário — 9. Dispensa do estágio nos casos de transferência ou nomeação para novo cargo ou carreira — 10. Ineficácia do estágio probatório — Causas — 11. Sugestões para se obter uma efetiva utilização do estágio probatório. Bibliografia.

1. *Conceituação e importância*

SEGUNDO C. A. Lúcio Bittencourt, "estágio probatório é a permanência condicional em serviço, por determinado espaço de tempo, durante a qual se verifica se o funcionário, pela sua atuação e pelo modo por que reage no treinamento, deve ser, ou não, confirmado no cargo". ("Do Estágio Probatório e sua efetiva utilização" — (Tese) — Dep. Imp. Nacional, 1949, pág. 17).

Para Pinto Pessoa Sobrinho e Nazaré Teixeira Dias, "estágio probatório é a prática de considerar tôda admissão como temporária até que o nomeado tenha demonstrado sua capacidade para o exercício das funções do cargo" (Princípios de Administração de Pessoal", pág. 135).

Na opinião do prof. Henrique Barbosa, "é o período em que a admissão do empregado é feita a título precário, até que o admitido tenha demonstrado a sua efetiva capacidade para o exercício da função" (Súmulas de aulas sôbre Administração de Pessoal — Cursos de Administração do D.A.S.P.).

Do ponto de vista legal brasileiro, estágio probatório é "o período de 730 dias de exercício do funcionário nomeado para cargo de provimento efetivo, isolado ou de carreira, durante o qual é apurada a conveniência ou não de sua confirmação, mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I — Idoneidade moral;
II — Aptidão;
III — Disciplina;
IV — Assiduidade;
V — Dedicação ao serviço;
VI — Eficiência (Art. 16 do E.F.)

Como vimos, os autores e a própria legislação são unânimes em salientar a precariedade e a temporariedade da nomeação para estágio probatório, dando a êste o caráter de instrumento complementar do processo de seleção, ou seja, considerando-o como uma verdadeira *prova prática*, a que é submetido o indivíduo ao ingressar no emprêgo ou na função pública. Na verdade, nem sempre as provas competitivas selecionam os melhores elementos. O concurso, quando muito, apura conhecimentos teóricos; quem de fato seleciona é o estágio que nos permite verificar, pela reação do funcionário no exercício do cargo ou da função, se o elemento nomeado confirma na prática o êxito obtido nas provas. O estágio probatório deve, portanto, ser considerado como um complemento da seleção inicial. Por outras palavras: o concurso fornecerá, se bem conduzido, excelentes *candidatos*, os mais qualificados que as provas conseguiram selecionar; o estágio, porém, fornecerá ótimos *funcionários* para a função; aquêle indicará os que *podem* servir para uma determinada função, êste indicará os que *servem*.

Não obstante a inconteste importância dêste instrumento da administração de pessoal, a sua efetiva utilização, aqui como alhures, por vários motivos, tem sido completamente descurada. Tanto no "probationary" ou "probation period" dos americanos e inglêses ou no estágio probatório brasileiro, a confirmação do estagiário se verifica, em regra geral, automàticamente.

2. *Finalidades do estágio*

Segundo Modestino Petrozziello, o estágio probatório tem as seguintes finalidades:

a) de correção, ao eliminar o funcionário incapaz;

b) *de integração*, ao confirmar a nomeação do funcionário comprovadamente apto e eficiente.

No entender de C. A. Lúcio Bittencourt, a finalidade primacial do estágio probatório é servir de complemento ao processo de seleção, submetendo o candidato a uma prova prática, através do exercício das próprias funções do cargo. Isto porque, embora planejadas e ministradas de acôrdo com as normas que a boa técnica recomenda, as provas do concurso não constituem instrumentos suficientemente aptos para prejulgar a conduta do funcionário em face do serviço, bem como seu caráter, sua personalidade e outras qualidades pessoais, fatôres "intangíveis e fora de alcance dos padrões objetivos de mensuração", na opinião de *Beyer*.

Além dessa finalidade precípua, aquêle autor aponta outras que contribuem para firmar a autonomia do instrumento. Assim é que o estágio probatório deve proporcionar uma grande flexibilidade na movimentação do pessoal, de modo que possibilite um *placement* adequado. Outro objetivo é o uso do treinamento, que deve ser feito de modo intenso durante êsse período, em que se faz mais necessário, a fim de impedir que o servidor adquira vícios e hábitos errôneos de trabalho.

3. *Funções do estágio com referência à seleção*

Lúcio Bittencourt sustenta, no seu admirável trabalho que, em relação ao processo de seleção, o estágio probatório exerce três funções: de complemento, de coordenação e de contrôle.

De complemento, porque, conforme já foi dito, uma das finalidades do estágio probatório é completar a seleção, suprindo as falhas apresentadas pelas provas escritas, mediante exigência de uma prova prática no exercício do cargo.

De coordenação, porque permite a participação dos vários órgãos departamentais na seleção do pessoal, dando-lhes a oportunidade de verificar, durante certo lapso de tempo, se o funcionário que lhe foi encaminhado possui, de fato, as qualidades necessárias para o exercício do cargo.

Por fim, o estágio constitui excelente instrumento de contrôle para se conhecerem os resultados das técnicas e processos de seleção utilizados. De fato, reclamando especial atenção sôbre a conduta do indivíduo no desempenho das funções, o estágio permite confirmar ou refutar, com base nos fatos, o prognóstico feito pelas provas de seleção.

4. *Relações do estágio com o "placement" e o treinamento*

A ocasião mais propícia para se conseguir um adequado ajustamento funcional do elemento selecionado é durante o estágio probatório, mas, para tanto, é necessário que haja um sistema suficientemente flexível, que permita a experimentação do funcionário em vários serviços de sua especialidade.

O problema do ajustamento do estagiário à função mais premente se torna quando a classificação de cargos adotada não especifica as atribuições correspondentes a cada carreira, tal como ocorre entre nós. Dar ao elemento que ingressa na emprêsa trabalho de seu agrado, mais de acôrdo com as suas aptidões e com o seu temperamento, é orientação acertada e de que só pode resultar benefícios. É preciso convir, ainda, que um "placement" adequado, além de ser útil ao funcionário, constitui elemento valioso na formação de uma equipe eficiente.

Para se conseguir um "placement" exato, a técnica adotada é a do ensaio e êrro pela qual o indivíduo é experimentado em várias funções, recomendando-se, para êsse fim, o uso intenso da transferência.

Da mesma forma que com o "placement", íntimas são as relações do estágio probatório com o treinamento. O treinamento deve ser feito, sobretudo, por ocasião do ingresso do novo funcionário no serviço, quando não adquiriu ainda vícios e hábitos nocivos de trabalho.

Em certos casos, a necessidade do treinamento se torna mais premente, noutras menos, mas sempre existe.

Os tipos de treinamento mais indicados durante o estágio probatório são: treinamento para indução, cursos vestibulares e treinamento no trabalho. O treinamento para indução visa dar ao novo funcionário idéia exata do seu trabalho, do ambiente em que se exerce e das normas legais e disciplinares que o regem. Cursos vestibulares são os que se fornecem aos novos funcionários, em grupos maiores ou menores, sob a responsabilidade de instrutores especialmente escolhidos e tendo em vista as atribuições específicas de certos cargos. O treinamento no trabalho é o mais importante, porque habilita o estagiário a se desincumbir, efetivamente, das tarefas específicas, relativas ao cargo.

5. *Estágio probatório e estabilidade*

Existe entre nós evidente confusão do estágio probatório com o princípio da estabilidade, gerada, talvez, pela coincidência dos prazos exigidos para um e outro. A conseqüência disso é a falsa concepção, que se vai generalizando, de que estágio probatório é um simples período de carência", para que os funcionários nomeados adquiram estabilidade no serviço público. Entretanto, nada justifica semelhante confusão. Trata-se de institutos autônomos e com finalidades próprias. A estabilidade visa outorgar ao funcionário o direito de não ser demitido senão em virtude de processo administrativo, enquanto que o estágio probatório tem por fim verificar o comportamento, na prática do serviço, do elemento selecionado pelo concurso. Prova evidente de que o período probatório não se identifica com a estabilidade é o fato de poder existir independentemente dela. Cite-se, a propósito, o caso dos funcionários nomeados para cargos isolados não providos por concurso, os quais, apesar de sujeitos ao estágio probatório (de 730 dias),

só adquirem estabilidade após cinco anos de efetivo exercício (Constituição Federal, art. 188, item II).

6. *Duração do estágio probatório*

É bastante variável o prazo de duração do estágio probatório. Entre nós a lei fixou o prazo de 730 dias, não sendo permitida a prorrogação. Êsse prazo é único para todos os cargos e carreiras. Se bem que não seja admitida essa prorrogação, concorda-se, entretanto, com sua redução, para os fins previstos no parágrafo 6.º, do art. 16 do Estatuto dos Funcionários.

Nos Estados Unidos da América o prazo varia de Estado para Estado e de acôrdo com a natureza do cargo. Em Michigan, Minesota e New Jersey, por exemplo, é de 6 meses; em Maryland, varia de 3 a 6 meses; em Illinois, no máximo de 3 meses; na Califórnia e Rhode Island, entre um ano e seis meses. Na jurisdição federal oscila o prazo entre 6 e 12 meses. O que caracteriza, todavia, o estágio probatório, nesse país, especialmente na esfera federal, é a variabilidade do prazo segundo a natureza do cargo.

Na Suíça, vigora o prazo de três anos, único para todos os cargos, como acontece entre nós. Também adotam o prazo único a Austrália, a Rumânia e a Áustria, onde o estágio probatório dura seis meses, um e dois anos, respectivamente.

Já na Inglaterra, o período de estágio varia de acôrdo com as classes. Assim sua duração é de um ano na Clerical Class, dois na Administrative Class, não sendo nunca superior a três anos em qualquer classe.

O prof. Lúcio Bittencourt sugere a fixação do prazo mínimo de um mês e do prazo máximo de um ano para o estágio probatório e que dentro dêsses limites caberia ao D.A.S.P. fixar os períodos de estágio para os diferentes tipos de trabalho.

Entendemos que o prazo do estágio probatório deve variar conforme a natureza das funções do cargo. É evidente que para sabermos se um determinado elemento reúne as qualificações requeridas para o exercício das funções, digamos de guarda-civil, não precisaremos de prazo superior a seis meses. No entanto, para concluirmos se um cientista possui os conhecimentos exigidos para o cabal desempenho das atribuições que lhe são cometidas, precisaremos, no mínimo, de uns dois anos. Motivo por que consideramos exíguo o prazo máximo sugerido pelo prof. Lúcio Bittencourt. De qualquer forma, parece-nos que a duração do período probatório não deve nem estender-se demasiadamente, a fim de não deixar o funcionário numa situação de instabilidade e insegurança, nem ser excessivamente curto, impedindo uma apreciação segura da conduta do estagiário.

7. *Atuação do órgão de pessoal*

O órgão de pessoal desempenha importante papel durante o estágio probatório. A êle compete o contrôle dos prazos fixados para a duração do estágio e para a remessa de informações pelos chefes do estagiário. Cabe-lhe, ainda, a tarefa de assistir e orientar o elemento submetido a estágio e os respectivos chefes. No primeiro caso, o órgão de pessoal deve esclarecer o estagiário quanto à sua situação, procurando despertar-lhe o zêlo e o melhor meio de conseguir os padrões de suficiência exigidos. No segundo caso, deve orientar os chefes sôbre o melhor modo de utilizar o período de estágio para que sejam bem aplicados os princípios que o norteiam.

8. *Confirmação ou exoneração do estagiário*

No sistema vigente entre nós, as informações do chefe da repartição em que está lotado o estagiário, são remetidas ao órgão de pessoal, o qual, baseado nessas informações, formula um parecer apreciando o merecimento do estagiário em face de cada um dos requisitos exigidos e conclui pela confirmação ou contra ela.

Caso seja o parecer contrário à confirmação, o estagiário tem vista do mesmo para fim de defesa. Em seguida o processo é submetido à apreciação do Ministro de Estado, que decide a favor ou contra a confirmação, devendo, nesta última hipótese, ser encaminhado ao Presidente da República o decreto de exoneração do estagiário.

A lei brasileira silencia quanto à possibilidade de ser renomeado o elemento não confirmado pelo estágio probatório. Nos Estados Unidos, caso a confirmação do estagiário não seja julgada conveniente pelo chefe imediato, êste último notificará o estagiário de sua exoneração, expondo as razões determinantes da medida. O estagiário poderá, no entanto, ser incluído novamente na lista de candidatos à nomeação (elegible list), dentro do prazo de validade do concurso, a fim de se submeter a novo estágio.

Na Austrália, após o transcurso de 12 meses, contados da rejeição, poderá o estagiário concorrer a novo estágio.

9. *Dispensa do estágio nos casos de transferência ou nomeação para novo cargo ou carreira*

A legislação brasileira faz evidente confusão do estágio probatório com o período de carência para aquisição da estabilidade, desvirtuando a verdadeira finalidade daquele instituto, além de contrariar a intenção do legislador estatutário. O artigo 12 do Decreto n.º 6.222, de 4-9-1940, que regulamentou a transferência, dispensa da exigência do estágio o funcionário em gôzo de estabilidade que se transfere para outro cargo ou carreira, pouco importando a diversidade das atribuições inerentes a uma e outra carreiras. Aliás, o propósito do legislador de dar ao estágio o caráter de mero interstício para aquisição da estabilidade acha-se confirmado pelo parágrafo único do citado artigo ao dispor que

"o tempo de efetivo exercício de funcionário sujeito a estágio probatório, será considerado, para efeito do mesmo, se noutro cargo vier a ser provido".

Da aplicação dêsse dispositivo legal resulta que um indivíduo tendo cumprido 720 dias de estágio para a carreira de Guarda-Civil, se fôr, posteriormente, provido num cargo de Técnico de Educação precisará tão-sòmente de 10 dias para completar o estágio. Também o funcionário que, por qualquer prescrição legal, já tenha assegurada sua estabilidade no serviço público, não ficará sujeito a estágio probatório no caso de nomeação para outro cargo, conforme ficou decidido na Resolução do Conselho Deliberativo do D.A.S.P. (Ata da 95ª Sessão — D.O. de 10-6-40).

Do que acima foi exposto, bem como das disposições constitucionais relativas à estabilidade, se deduz que, entre nós, o estágio probatório, do mesmo modo que a estabilidade, diz respeito ao serviço público e não ao cargo. Essa constitui, a nosso ver, a mais grave falha do sistema brasileiro.

10. *Ineficácia do estágio probatório — Causas*

O estágio probatório, quer entre nós, quer nos países estrangeiros que o adotaram, apesar de sua excepcional importância, não vem tendo uma efetiva utilização e, conseqüentemente, não tem produzido os resultados que seriam de esperar.

Várias causas concorreram para isso. Dentre elas podem ser apontadas as seguintes:

1. *Indiferença dos administradores* — Grande parte dos administradores, ao invés de considerar o estágio como parte complementar da seleção, preferem ignorá-lo quase por completo. O resultado é que são raríssimos os estagiários não confirmados;

2. *Prazo curto* — Certos autores, como Walker, por exemplo, apontam os prazos, às vêzes demasiado curtos, como um entrave à perfeita utilização do período probatório;

3. *Tolerância dos chefes* — Outra falha do estágio probatório reside na tolerância das autoridades responsáveis que, por sentimentalismo, se eximem de dispensar o estagiário. Para evitar semelhante atitude por parte dos chefes, Henry Taylor sugere a nomeação, para cada cargo, de três estagiários, devendo o administrador, findo o estágio, optar por um dêles. A proposta, no entender de Lucius Wilmerding, apresenta as seguintes desvantagens:

a) dificuldade, às vêzes até mesmo impossibilidade, de dividir as funções do cargo entre os três estagiários;

b) retração de candidatos, pela possibilidade de, após considerável investimento de tempo e esfôrço, perder o emprêgo.

4. *Órgão Central* — Mosher e Kingsley indicam a falta de coordenação entre o Órgão Central e os departamentos como uma das principais causas da ineficiência do sistema. O Órgão Central considera encerrada a sua tarefa depois de indicado o elemento selecionado, e os órgãos departamentais, de sua parte, recebem o estagiário em atitude fatalista.

11. *Sugestões para se obter uma efetiva utilização do estágio probatório*

As finalidades do estágio probatório seriam melhor atingidas caso fôssem adotadas as seguintes medidas:

1. Prazo de duração estabelecido de acôrdo com a natureza do cargo, sendo facultado seu prolongamento quando considerado insuficiente;

2. Apuração do merecimento feita a breves intervalos — 30 ou 60 dias — conforme o prazo de duração do estágio fixado para cada cargo ou carreira, de modo que o Órgão Central fique sempre a par da atuação do estagiário;

3. Maior atividade do Órgão Central e educação das autoridades departamentais no uso da prerrogativa da dispensa dos inaptos;

4. Contato freqüente do Órgão Central com o estagiário e seu chefe imediato;

5. Atribuição de responsabilidade direta ao chefe imediato pela confirmação do estagiário.

BIBLIOGRAFIA

1. Mosher and Kingsley — *Public Personnel Administration* — Chapter XII.

2. Watkins and Dodd — *The Management of Labor Relations* — Chapter XII.

3. C. A. Lúcio Bittencourt — "Do Estágio Probatório e sua efetiva utilização — (Tese) — Serviço de Documentação — D.A.S.P.

4. Pinto Pessoa Sobrinho e J. Nazaré Teixeira Dias — "Princípios de Administração de Pessoal" — Dep. Imp. Nac.

5. Paulo Poppe de Figueiredo — "Do Estágio Probatório" — Revista do Serviço Público — abril de 1945.

6. Tomás de Vilanova Monteiro Lopes — "Estágio Probatório" — Revista do Serviço Público — outubro de 1949.

7. Henrique Barbosa — Súmulas de aulas sôbre Administração de Pessoal — Cursos de Administração do D.A.S.P.

Curso de Português

Formação de Escriturários dos Ministérios Militares

JOÃO LUIZ NEY

NOÇÕES GERAIS SÔBRE ANÁLISE SINTÁTICA

Do Período Simples

"*Frase* é a expressão verbal de um pensamento. Uma frase ou a sucessão de frases lògicamente concatenadas diz-se *período*. O período de uma frase é *simples;* o de duas ou mais frases é *composto*". José Oiticica (Manual de Análise, pág. 199, 6.ª ed.).

Período Simples

1. *Dulce desapareceu.*

Nessa frase, há uma *declaração* contida na palavra *desapareceu* e um *nome* a respeito do qual se faz a declaração. Há, portanto, dois têrmos lógicos: *Sujeito* (Dulce) e *Predicado* (desapareceu).

Predicado é, pois, o têrmo lógico em que reside a declaração de uma frase, e sua função diz-se *predicativa*.

Sujeito é o têrmo lógico a respeito do qual se faz a declaração, e sua função diz-se *subjetiva*.

2. *Entremos.*

Nessa frase, o sujeito da declaração está oculto e indicado pela desinência *mos* de primeira pessoa do plural. Quando o sujeito não vem claro no período, mas indicado pela desinência da pessoa verbal, diz-se *elíptico* ou *oculto por elipse*.

3. *Alguém gritou.*

Nessa frase, o sujeito é o pronome indefinito (alguém) que, embora claro, deixa indeterminada a pessoa acêrca da qual se faz a declaração.

4. *Gritaram.*

Nessa frase, o sujeito está *indeterminado,* faz-se uma declaração sôbre quem não se sabe quem seja.

5. *Chovia.*

Nessa frase, não há sujeito, diz-se que seu sujeito é *zero*. Isso acontece com os verbos impessoais de fenômeno natural: *trovejar, relampejar, nevar,* etc., e *haver* (há aula), *fazer* (faz duas semanas).

6. *Paulo e Leocádia dormiam.*

Nessa frase, a declaração contida em *dormiam* se refere a dois nomes; diz-se que o sujeito é *composto*.

7. *Estava chovendo.*

Nessa frase, cujo sujeito é *zero,* o predicado está exercido pelo *imperfeito do verbo chover* na conjugação progressiva.

8. *Continua chovendo.*

Nessa frase, o predicado é uma *expressão verbal continuativa*. Diz-se que há expressão verbal e não tempo composto quando dois ou mais verbos exprimem uma só declaração, guardando os dois ou mais o sentido que possuem isoladamente.

EXERCÍCIOS

a) *Tudo mudou.*
Sujeito : _____
Predicado : _____

b) *Está ventando.*
Sujeito : _____
Predicado : _____

c) *Cessaram de bater.*
Sujeito : _____
Predicado : _____

d) *Ambos podiam entrar.*
Sujeito : _____
Predicado : _____

e) *Resolvemos ir passear.*
Sujeito : _____
Predicado : _____

f) *Marcos e Lúcia podem sair.*
Sujeito : _____
Predicado : _____

9. *Tenho bons amigos.*

Nesse exemplo, a declaração contida no verbo *ter* está incompleta, requer um *objeto*. Êsse objeto vem expresso pelo substantivo *amigos,* que completa a declaração do verbo e se diz *objeto direto*.

Objeto direto é, pois, o têrmo lógico sôbre o qual recai diretamente a declaração dos verbos de predicação incompleta.

10. *Gosto de meus amigos.*

Nesse exemplo, a declaração contida no verbo *gostar* está incompleta, requer um *objeto*. Êsse objeto vem expresso pelo substantivo *amigos* que se liga ao verbo pela preposição *de* e se diz *objeto indireto*.

Objeto indireto é, pois, o têrmo lógico sôbre o qual recai indiretamente a declaração dos verbos de predicação incompleta.

Nos exemplos 9 e 10 os adjetivos *bons* e *meus* exprimem um dos muitos aspectos pelos quais posso considerar o substantivo *amigos*. Nesses exemplos, *bons* e *meus* estão em função adjetiva e se chamam *adjuntos adjetivos*.

Adjunto adjetivo é, pois, o têrmo lógico que exprime o aspecto pelo qual considero o substantivo ou pronome numa frase.

11. *Acordamos cedo.*

Nesse exemplo, o predicado, expresso pelo verbo *acordar* está considerado em relação ao *tempo* em que realizamos o fato. Declara-se o fato e acrescenta-se uma dentre as múltiplas circunstâncias que o poderiam particularizar. Tais circunstâncias chamam-se *adjuntos adverbiais*.

Adjunto adverbial é, pois, o têrmo lógico que exprime uma circunstância com que se particulariza uma declaração.

Os adjuntos adverbiais mais freqüentes são:

de assunto: Conversavam *sôbre a vitória de Heliaco*.

de causa: Não ganhou o prêmio *por causa do irmão*.

de companhia: Eu irei *contigo*.

de concessão: *Apesar da chuva*, o médico chegou a tempo.

de concomitância: Os velhos discutiam *durante a festa*.

de condição: Êle não sai *sem permissão dos pais*.

de conformidade: Êle procedeu *segundo as suas ordens*.

de distância: Moro *longe da cidade*.

de efeito: Danilo vendia papel *com grandes lucros*.

de favor: Faço isto *em atenção a vocês*.

de fim: Vestiram-se *para o baile*.

de freqüência: *Muitas vêzes*, as aparências enganam.

de instrumento: Expulsaram-no *à bala*.

de intensidade: Êles falavam *muito*.

de limite: Vamos *até o Corcovado*:

de lugar: O ladrão fugiu *pelo telhado*. Eu estava *em casa*. Quando voltarás *ao Rio*? Pretendiam ir *para a França*. Meu irmão veio *de Minas*.

de matéria: Esta casa foi construída *com cimento armado*.

de medida: Não compramos laranja *a quilo*.

de meio: Venho de casa *a pé*.

de modo: Êle falava *com mêdo*.

de posição: Estavam *ao lado do palanque*.

de prazo: Esperei-o *durante dois dias*.

de preço: Vendeu-me o livro *por cem cruzeiros*.

de proveniência: O menino nascera *de pais pobres*.

de tempo: Sairemos *de madrugada*.

de dúvida: Iremos *talvez* amanhã.

12. *Euclides é professor.*

Nesse exemplo, a declaração principal se contém no substantivo *professor* e não no verbo *é*. Diremos que *professor* é o *predicado nominal* ligado ao sujeito pelo verbo de estado *é*; ou, como querem outros, que é o *predicativo do sujeito*.

13. "*O sol é brilhante*" (José Oiticica — Manual de Análise, p. 204):

"Nesse exemplo, a declaração feita relativamente ao sujeito contém-se no adjetivo *brilhante*, ligado ao sujeito pelo verbo *é* que indica o *estado normal*. Para indicar o *estado passageiro* empregam-se verbos especiais, como *estar, achar-se, apresentar-se*, etc.; ex.: o sol *está* vermelho. Muitas vêzes indica-se a *mudança de estado* com verbos dessa natureza, como *ficar, cair, tornar-se*, etc.; ex.: o menino *caiu* doente.

"Outro exemplo: *a crisálida virou borboleta* (*tornou-se, converteu-se em, transformou-se em*, etc.). Seria absurdo, em tal frase, dar *borboleta* como objeto direto de *virou*, verbo neutro..."

"Há verbos que indicam a continuidade do estado: *continua, permanece*; ex.: o menino *continua* doente. Há verbos *incoativos*, que indicam o comêço do estado e outros que indicam a cessação do estado; ex.: êle *começou* pobre e *acabou* rico".

14. *O menino foi mordido pelo cão.*

Nesse exemplo, *menino* não exerce a ação; sofre-a. O verdadeiro agente é o *cão*, e a expressão *pelo cão* se chama *complemento de causa eficiente*. *O menino* é o sujeito passivo; o predicado é *foi mordido*.

"Em português, pode-se construir o predicado passivo de três modos: a) por um verbo no particípio passado conjugado com um auxiliar: *fui ferido por João; estou dominado por ti; vive enganado por alguém; foi expulso pelo pai;* b) por um verbo com as partículas apassivadoras *me, te, se nos, vos;* exs.: *batizei-me* aos três anos; onde *te achas* sempre às 11 horas; *chama-se* Manuel; *compram-se* jóias; *vêem-se* casas pelos morros; *assustamo-nos* com o trovão; *condoestes-vos* com a morte do rapaz? etc.; c) por um infinito precedido de preposição; ex.: casas *para alugar* = *para serem alugadas*". (José Oiticica — Manual de Análise, p. 238).

15. *Maria Helena, a costureira, ficou doente.*

Nesse exemplo, o substantivo *Maria Helena*, sujeito da oração, vem acompanhado de outro substantivo que a distingue e lhe explica uma das feições ou qualidades. E' o substantivo *costureira* que poderia ser dispensado sem alteração da frase. Esse substantivo factitivo se chama *apôsto*.

Na página 241 de seu *Manual de Análise* diz o professor José Oiticica que é útil conhecer e classificar os apostos. Eis o quadro do mais judicioso de quantos gramáticos tem tido a língua:

APOSTOS

- Denominativos
  - personativos (o poeta *Hermes Fontes*)
  - locativos (o rio *Amazonas*)
  - intitulativos (o romance *Quincas Borba*)
  - pejorativos (João da Silva, vulgo *Picolé*)
  - antonomásico (Floriano, o *Marechal-de-ferro*)
  - hipocarístico (meu primo, o *Juquinha*)
- afetivos (você, meu *negrinho*, meu *benzinho*)
- factitivos (Miguel, *o pedreiro*)
- distributivos (Êles foram, *cada qual* para seu lado)
- predicativos (A região tem clima salubre, *motivo* que me leva para lá)
- explicativos (Coema, *flor de beleza, luz de amor*)
- sintéticos (conselhos, promessas, ameaças, *tudo* foi inútil, *nada* o demoveu)
- discriminativos (tudo, *conselhos, promessas, ameaças* foi inútil)
- seletivos (Cercou-se de ótimos amigos, principalmente *Paulo*)
- concomitantes (Paulino, teu *cunhado* e meu *sócio*...)
- alternados (Êsse moço, *estudante* ou *caixeiro*, ou, talvez *nada* disso,...)
- correlatos (Aquêle rapaz, não sòmente ótimo *violinista*, mas também *escritor*)
- vicários (Aquela dama, atriz ou *seja o que fôr*, parece espanhola)
- adverbiais (sente-se aqui, *junto a mim*)
- redundantes (Enfim, apareceu o artigo, um *artigo* fulminante)

Em alguns casos, o apôsto vem acompanhado de palavra denotativa como nos exemplos dados para os *pejorativos* (vulgo, por alcunha, etc.) e *seletivos* (principalmente, particularmente, especialmente, mormente, sobretudo etc.).

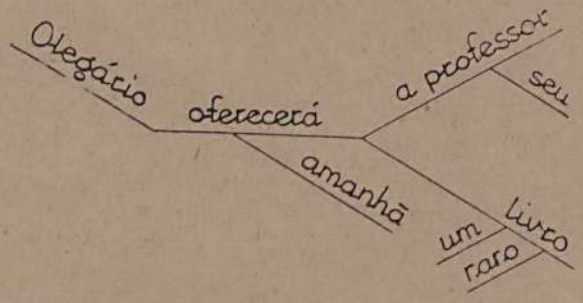
A fim de poder o aluno compreender a função exata de cada palavra, expressão ou oração, é de grande valor

pedagógico o exercício em aula da *análise por esquemas*, que é o processo gráfico americano dos *diagramas*, profundamente modificado pelo professor Oiticica.

Vejamos alguns exemplos onde se encontram todos os elementos até aqui estudados.

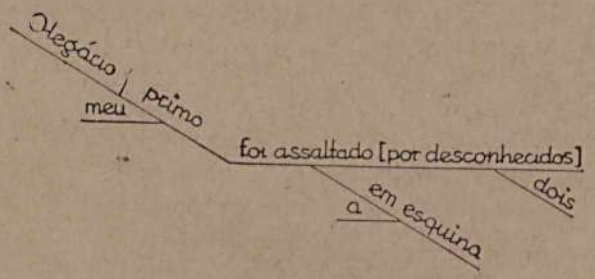
Exemplo: *Olegário oferecerá amanhã um livro raro a seu professor.*

Esquema: (1)



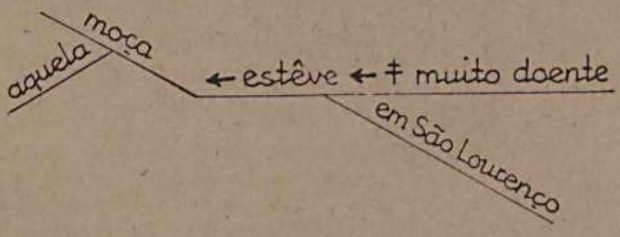
Exemplo: *Olegário, meu primo, foi assaltado na esquina por dois desconhecidos.*

Esquema: (2)



Exemplo: *Aquela moça estêve muito doente em São Lourenço.*

Esquema: (3)



---

(1) Convenciona-se, no esquema, uma linha reta para cada função. O predicado ficará sempre em linha horizontal. O sujeito ocupará uma linha reta, oblíqua, à esquerda. O sujeito indeterminado se representa por uma linha de cruzes (+++). Quando não há sujeito, põe-se no seu lugar uma linha interrompida por um zero (—o—). Se o sujeito está oculto, será escrito sôbre uma linha pontilhada (.....). Há também o sujeito incorporado que se representa com uma seta sinuosa.

(2) O traço vertical sôbre a linha do sujeito (|) separa êste do apôsto. Os colchêtes [ ] guardam o complemento de causa eficiente.

(3) As duas setas indicam que o verbo é de ligação, havendo, pois, um predicado nominal (*doente*) ou predicativo do sujeito. A cruz que vem antes da palavra *muito* indica que esta é um denotativo (gradativo).

Além do *Complemento de Causa Eficiente*, existem outros complementos de substantivos, pronomes, adjetivos ou advérbios, que nos cumpre conhecer e classificar. As classificações abaixo são do professor José Oiticica que melhor estudou e sistematizou o assunto:

Complemento Objetivo:

Teu desejo *de glória* é insano.
Estás desejoso *de glória*.
O inventor *da imprensa* nasceu em Mogúncia.
A invenção *da imprensa* foi uma revolução.
A remessa *dos livros* fêz-se bem.

Complemento Subjetivo Ativo:

A fuga *de Pompeu*.
Os discursos *de Cícero*.
O costume *dos gregos*.
O fim *da amizade*.
A cessação *da vida*.
Regresso *dos viajantes*.
Abstenção *dos leitores*.
Decisão *do júri*.
Ida *do exército*.
Imploração *dos condenados*.
Petição *dos réus*.
A resolução *do diretor*.

Complemento Subjetivo Passivo:

A morte *de Pedro*.
Noticiam a prisão *do criminoso* pela polícia.
Envelhecimento *das árvores*.
Enfraquecimento *do organismo*.
Cansaço *do espírito*.
Endurecimento *das artérias*.
A quietude *das árvores*.
A beatitude *das almas*.
O sossêgo *dos campos*.
A serenidade *do capitão*.
A aflição *das mães*.
A alegria *das crianças*.

Complemento Terminativo:

Resistente *ao frio*.
Devotamento *à religião*.
Resignação *às injúrias*.
Recordações *da infância*.
Arrependimento *das ofensas*.
Indiferentemente *aos motejos*.
Comum *a todos*.
Próprio *à* ou *da velhice*.
Ultrajante *aos magistrados*.
Ofensivo *aos vizinhos*.
Privação *da riqueza*.
Necessidade *de socorros*.
Destituição *do cargo*.
Livre *das rédeas*.
Referentemente *aos distúrbios*.

Relativamente *aos preceitos*. Acorde *com a natureza*. Igual *a mim*. Análogo *aos demais*. Parecido *com êste*. Semelhante *ao primeiro*. Idêntico *ao meu*. Parecença *com uma ave*. Diferente *do outro*. Diverso *de todos*. Sua identidade *com os últimos*. Diferença *de um com o outro*. Resposta *ao crítico*. Referência *aos Lusíadas*. Desistência *da emprêsa*. Confiança *em alguém*. Favorável *aos réus*. Proporcionalmente *ao quadrado*. Útil *a todos*. Crença *em fadas*. etc.

COMPLEMENTO CIRCUNSTANCIAL: 1) *de Assunto* — Sábio *em astronomia*. Especialista *de olhos*. Entendido *em borboletas*. Companheiro *de estudos*. Moderação *nos prazeres*. Responsável *pelo desastre*. Ingerência *em tais negócios*. Conhecimentos *de aeronáutica*. 2) *de Causa* — Triste *da vida*. Pesaroso *com a morte do filho*. Apreensão *por causa da guerra*. Aflito *com a carestia*. Encontro *por acaso*. 3) *de Fim* — Duro *de roer*. Bom *de tirar-se*. Eleição *para presidente*. Próprio *para lavoura*. Impróprio *para jardim*. Disposição *para o crime*. Condições *para exercer o cargo*. Providências *para impedir abusos*. Ótimo *para lavar*. Razão *de queixa* (para queixar-se). Escôva *de dentes*. Tesoura *de unhas*. Viagem *sem destino*. Idas e vindas *à toa*. Artigo *sem finalidade*. 4) *de Instrumento* — Morte *à bala*. Ferimento *à faca*. Limpeza *com ancinho*. Plantação *à enxada*. Desenho *a bico de pena*. Pancada *com martelo*. Colamento *sem goma*. 5)

de Intenção. — Crime *com premeditação*. Comparecimento *de caso pensado*. Ausência *por cálculo*. Viagem *com outro propósito*. Frase *de acinte*. Ato *sem pensar*. 6) *de Lugar*. — A vida *em Lisboa*. Habitação *em Corinto*. Acontecimentos *de Santos*. Esconderijo *sob a ponte*. Os divertimentos *daqui*. Proveniente *da Espanha*. Partida *para a França*. Fuga *pelo quintal*. 7) *de Matéria*. — Isento *de micróbios*. Cheio *de laranjas*. Dois *gramas de sal*. Luvas *de pelica*. Água *com detritos*. Limalhas *de ferro*. Palha *de aço*. Rios *de sangue*. 8) *de Meio* — Casamento *por procuração*. Aviso *por telegrama*. Carta *por avião*. Comunicações *pelo rádio*. 9) *de Prazo* — Vinho *de cem anos*. Pão *para uma semana*. Inquérito *de muitos meses*. Permanência *por algumas horas*. etc.

COMPLEMENTO ESPECÍFICO : Um *dos leões* morreu. Homem *da alta roda*. Mulher *da classe baixa*. Qualquer *dos alunos*. Cada uma *das meninas*. Único *dos ladrões*. Só *entre todos*. Pelotão *de fuzileiros*. Nuvem *de gafanhotos*. Magote *de desordeiros*. Penca *de chaves*. Punhado *de avelãs*. Dois *dos escolhidos*. Dez *dos mais valentes*. O primeiro *dos* sete. Metade *do dinheiro*. O máximo *de misérias*. O mínimo *de lucros*. O cúmulo *do cinismo*. A tal ponto *de relaxamento*.

COMPLEMENTO APOSITIVO : Êle exerce o cargo *de fiscal*. Cidade *de Pôrto-Alegre*. Forte *de Copacabana*. Noite *das garrafadas*. Faculdade *de Medicina*. Guerra *das Gálias*. Cargo *de conferente*. Pôsto *de coronel*. Oficial *de bombeiro*. Função *de banqueiro*. Título *de visconde*. Patente *de general*.

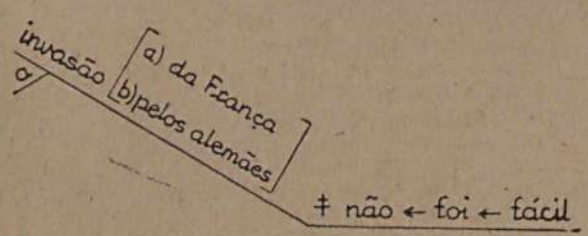
COMPLEMENTO POSSESSÓRIO : Os jardins *de César*. Livro *de Pedro*. As rendas *da Prefeitura*. O talento *de Rui Barbosa*. Penas *de arara*. O azul *do céu*. Pernas *da cadeira*. Os raios *do sol*.

COMPLEMENTO POSSESSIVO : Jovem *de índole meiga*. Velho *de costeletas*. Rio *de ribas escarpadas*. Mulher *de olhos pretos*. Cabelos *com anéis*. Poste *com três côres*. Vulto *de prestígio*. Homem *sem valor*. Lápis *sem ponta*.

Um substantivo, adjetivo ou advérbio pode ter mais de um complemento no mesmo período.

Ex.: A invasão *da França pelos alemães* não foi fácil.

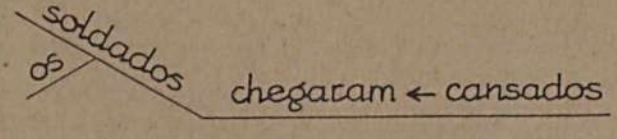
Esquema :



No esquema, os complementos vêm entre colchêtes.

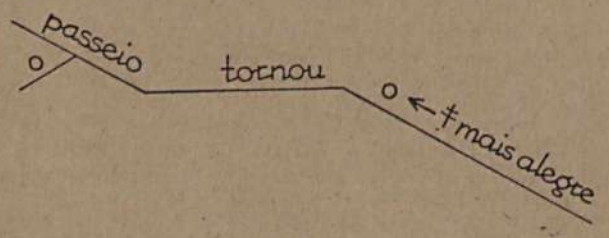
Nota : Em orações como : "Os soldados chegaram cansados.", *cansados é predicativo do sujeito*.

Esquema :



O predicativo, às vêzes, é do objeto direto. Ex.: "O passeio tornou-o *mais alegre*."

Esquema :



Exercícios :

I — Analisar as seguintes orações :

1) As crianças dormem cedo.
2) Júlio está para voltar de São Paulo.
3) O bondoso velho socorreu a tempo as duas mocinhas.
4) Na estação, os amigos abraçavam-se uns aos outros.
5) Os meninos, no recreio, se misturavam com as meninas.
6) Meu vizinho casou a filha com um militar.
7) Convidaram a mim e a meu cunhado para um passeio, nas férias.
8) Não lhe perdoarão a mínima falta.
9) Por mim, apesar da chuva, em vez de Eusébio, poderia ir Marcelo, de automóvel, visitar Corina.
10) Meus alunos têm sido pacientes e educados.
11) Sua casa talvez esteja pronta em abril.
12) Sua história me parece uma grande mentira.
13) Os convidados receberam a notícia contentíssimos.
14) Vou designá-lo meu auxiliar durante as férias.
15) Guilherme fêz-se caixeiro viajante.
16) Nilo tomou D.ª Neusa por professôra.

II — Fazer o esquema e classificar os têrmos sublinhados das seguintes orações :

1) "O orador foi expulso da tribuna, a pedradas, *por seus adversários.*"
2) "Mirtes, *minha prima*, assustou-se *com o grito de Marta.*"
3) "Hoje, apareceu aqui um senhor, *um mulato gordo de chapéu de palha.*"
4) "Domingo, eu vi você, *meu bem*, na Praça Paris, às oito horas."
5) "A entrega *da chave* será feita *pelo corretor.*"
6) Carmem queria um estôjo *de unhas*.
7) A Gruta *da Imprensa* é um dos *recantos* mais lindos *do Rio*.

III — Analisar as seguintes orações :

1) "Da copada mangueira do pomar, pendia tristemente o ninho vazio do beija-flor."
2) "Na fulva aridez aspérrima dos montes, entre as cintilações narcóticas da luz, as árvores antigas, atléticas mendigas, levantam para os céus os grandes braços nus."
3) "De Guimarães o campo se tingia
Com o sangue próprio da intestina guerra".
4) "Os espinheiros silvestres desatavam as flores alvas e delicadas."

SELEÇÃO

Prova para Examinador de Marcas - C. 243

Publicamos, em seguida, as questões da *Prova Escrita de Seleção e Conhecimentos Gerais,* referentes ao concurso para a carreira de *Examinador de Marcas,* realizado em 28 de abril do corrente ano.

Esta prova terá a duração de 4 horas

PROVA ESCRITA DE SELEÇÃO

I — Complete os claros, escrevendo a palavra (ou palavras) apropriada. Não serão consideradas as respostas dadas fora dos claros respectivos:

1. O Decreto-lei n.º 6.915, de 2 de outubro de 1944, mandou incorporar ao Patrimônio Nacional as marcas pertencentes aos súditos:
   a) ———————
   b) ———————
   c) ———————
   e o Decreto Legislativo n.º 49, de 1950, liberou os bens dos súditos ———————.
2. Será garantido ——————— de marca de indústria ou de comércio ao industrial ou comerciante que obtiver ——————— de acôrdo com o Código da Propriedade Industrial.
3. Tôda marca destinada a assinalar produtos ou mercadorias de produção ou fabricação nacional, deve, obrigatòriamente, conter a designação ——————— em caracteres nítidos e lugar visível.
4. Não podem ser registrados como marca de indústria ou de comércio:
   a) o nome civil e patronímico e a efígie de pessoa falecida, a menos que ———————
   ———————
   b) as letras ou algarismos, isoladamente ou combinados, desde que ———————
   ———————
   ———————
   ———————
   ———————
   ———————
   c) as côres, exceto quando ———————
   ———————
   ———————
   ———————
   ———————
   ———————
   ———————
5. De acôrdo com o art. 126 do Código da Propriedade Industrial, o pedido de registro de uma insígnia deve ser acompanhado de três exemplares selados e de ———————, tamanho 5cm x 4cm. A partir da data da publicação do ——————— corre o prazo de ——— para a apresentação de ———————.
6. O prazo para pagamento da taxa final de registro é de ——————— e o prazo para cumprimento de exigências que não digam respeito a taxas e selos é de ———————.
   O Diretor-Geral, para reconsiderar *ex-officio* um despacho, tem o prazo de ———————.
7. A prorrogação de um registro deverá ser requerida durante o ——————— decênio da proteção legal ou nos ——————— seguintes com o pagamento da multa respectiva; se se tratar, porém, de uma expressão ou sinal de propaganda, a prorrogação deverá ser requerida no ——————— semestre.
8. A propriedade do título do estabelecimento pode ser alienada, desde que o seja, simultâneamente, com o respectivo ———————.
9. Caduca o registro se seu titular deixar de fazer uso do mesmo durante ——————— consecutivos, sem que haja ——————— devidamente comprovado.
10. Quem produz, importa, exporta, armazena, vende ou expõe à venda mercadoria com falsa indicação de procedência, comete o crime de ———————.
11. Não serão admitidos, sendo desde logo arquivados, os recursos e oposições:
    a) ———————
    b) ———————
    c) ———————
    d) quando requeridos por procurador e não estiverem acompanhados da prova do mandato.
12. A taxa de depósitos de uma marca é de Cr$ ——— e a taxa de expedição de um certificado de nome comercial é de Cr$ ———————.
13. De acôrdo com o Decreto-lei n.º 8.933, sòmente poderão exercer quaisquer atos perante o Departamento Nacional da Propriedade Industrial as seguintes pessoas:
    I) ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    II) ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    III) ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    ———————
    ———————
14. O julgamento de todos os recursos de decisões definitivas do Diretor-Geral do Departamento Nacional da Propriedade Industrial cabe ao ——— ———————.
15. Além da Divisão de Marcas, o Departamento Nacional da Propriedade Industrial compreende mais duas divisões que são a ..... ——— e a ——— ———————.

16. A Divisão de Marcas compreende as seguintes seções:

a) _____

b) _____

c) _____

17. Compete à Seção _____ da Divisão de Marcas proceder às buscas prévias sôbre a existência de marcas, nomes e títulos.

18. Compete à Seção _____ da Divisão de Marcas expedir as certidões e cópias fotostáticas.

II — Seguem-se várias perguntas, cujas respostas devem ser justificadas. Às respostas não justificadas, bem como às respostas certas com justificações erradas, ou às respostas erradas com justificações certas, será atribuída a nota zero. *O candidato só fará jus aos pontos correspondentes à questão quando a resposta e sua justificação estiverem certas.*

19. Uma firma panamenha denominada "Antonio Claveras y Hijos", sem estar registrada no Brasil, pode impedir que no Rio de Janeiro funcione outra firma com denominação idêntica?

Resp. _____ Por que? _____
(sim ou não)

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

20. Pode um industrial brasileiro aqui residente registrar sua marca também no Uruguai? Resp. _____ (sim ou não) Por que? _____

_____
_____
_____
_____
_____

21. Pode a expressão "Palácio do Trabalho" ser registrada como marca ou como título de estabelecimento? Resp. _____ Por que? _____
(sim ou não)

_____
_____
_____
_____
_____
_____

22. Pode a palavra "Holandês" ser registrada como marca para distinguir o queijo proveniente da Holanda? Resp. _____ Por que? _____
(sim ou não)

_____
_____
_____
_____
_____

23. Pode ser registrada a marca "Iodocálcio" para um produto farmacêutico composto de iôdo e cálcio? Resp. _____ Por que? _____
(sim ou não)

_____
_____
_____
_____
_____

24. III — Numere de acôrdo com a ordem em que são praticados os atos abaixo e que podem ocorrer num pedido de registro de marca. O ato que deve ser praticado em primeiro lugar está assinalado com o número 1 dentro dos respectivos parênteses. Marque com o número 2 o ato seguinte e continue marcando com os números 3, 4, 5, 6 e 7 os demais atos, na ordem exata em que devem ser praticados.

( ) Oposição
( ) Recurso ao Conselho
( ) Busca de anterioridades
( ) Recurso extraordinário ao Ministro do Trabalho
( ) Despacho do Diretor
( ) Publicação do clichê
(1) Lavratura do têrmo de depósito

25. Leia atentamente as expressões que se vêem abaixo precedidas de parênteses e marque com o n.º 1 a que indica *marca;* com o n.º 2 a que indica *procedência;* com o n.º 3 a que indica *denominação necessária;* com o n.º 4 a que indica *tipo de fumo;* e com o n.º 5 a que indica *nome comercial*:

( ) Cigarro
( ) Cia. de Fumos do Brasil
( ) Rio de Janeiro
( ) Paraíso
( ) Mistura

IV — Assinale com um X dentro dos parênteses respectivos as respostas (ou resposta) certas. Considerar-se-á êrro deixar de assinalar resposta certa ou assinalar resposta errada.

26. Constitui base legítima para a impugnação:

( ) o uso anterior de marca, devidamente comprovado.
( ) o registro anterior de marca.
( ) a maior notoriedade da marca.
( ) o maior número de artigos que uma das marcas protege.
( ) o depósito feito anteriormente.

27. Constitui motivo legítimo para a oposição:

( ) o uso anterior de marca, devidamente comprovado.
( ) a identidade ou semelhança confundível entre as marcas.
( ) o registro anterior de marca.
( ) o depósito anterior de marca.

28. Para que uma marca estrangeira seja registrada no Brasil é necessário que:

( ) o país de origem seja americano.
( ) tenha sido devidamente registrada no país de origem.
( ) o requerente seja naturalizado brasileiro.
( ) o requerente explore estabelecimento industrial ou comercial no país de origem.

29. A palavra "Campos" como marca para açúcar produzido em Pernambuco não pode ser registrada porque:

( ) é o nome de uma cidade anteriormente conhecida como lugar de produção.
( ) é um patronímico.
( ) dá uma falsa idéia da procedência do produto.
( ) é um substantivo comum, plural.

30. "Queijo de Minas, marca Avestruz: Fábrica: E. do Rio" é marca que poderá ser registrada porque:
( ) Minas é afamado pela produção de queijos.
( ) o E. do Rio é afamado pela produção de queijos.
( ) Minas exprime a natureza do produto, comumente.
( ) dá uma falsa idéia de procedência do produto.

31. Vinho do Pôrto "Clovis" produzido em Caxias do Sul, R.G. do Sul, é marca que não pode ser registrada porque:
( ) o R.G. do Sul não é afamado pela produção de vinho.
( ) "Clovis" é prenome, substantivo próprio.
( ) se trata de um produto vinícola.
( ) a indicação de procedência constitui o elemento característico da marca.

32. A proteção da propriedade industrial, em sua função econômica e jurídica, tem os seguintes *objetivos* e se apresenta sob as seguintes *formas* (assinale com o número 1 os *objetivos* e com o número 2 as *formas*):
( ) concessão de privilégio de patentes de invenção
( ) garantia dos direitos dos inventores
( ) concessão de registros de insígnias profissionais
( ) desenvolvimento do espírito de invenção
( ) concessão de registro de recompensas industriais
( ) manutenção da lealdade de concorrência na indústria
( ) concessão de privilégio de desenho industrial
( ) concessão de privilégio de modelos de utilidade
( ) desenvolvimento do espírito de organização
( ) estímulo à iniciativa individual
( ) concessão de registro de sinais de propaganda
( ) concessão de registro de marcas de indústria
( ) reconhecimento e garantia dos direitos daqueles que contribuem para o melhor aproveitamento da riqueza
( ) concessão de registro de título de estabelecimento.

33. V — Dentro dos parênteses que antecedem as mercadorias indicadas na coluna à direita escreva o número da classe correspondente:

1) classe 3 ( ) produtos farmacêuticos
2) classe 8 ( ) fósforos
3) classe 23 ( ) tecidos de algodão
4) classe 41 ( ) pão
5) classe 42 ( ) geladeiras elétricas
6) classe 36 ( ) uísque
7) classe 46 ( ) quimonos
8) classe 48 ( ) sabão comum não perfumado
9) classe 49 ( ) velas
( ) rayon
( ) vinhos de mesa
( ) queijo
( ) tênis de mesa
( ) meias
( ) cêra para assoalho
( ) cerveja
( ) essências alimentícias
( ) tomadas de corrente elétrica
( ) anil
( ) detergentes

Esta prova terá a duração de 2 horas

CONHECIMENTOS GERAIS

1. Assinale, na lista abaixo, os dois Estados brasileiros *maiores produtores de erva-mate*:
( ) Rio Grande do Sul
( ) Mato Grosso
( ) Amazonas
( ) Bahia
( ) Goiás
( ) Espírito Santo

2. Dentre os países abaixo, assinale *os dois maiores produtores de borracha natural*:
( ) Estados Unidos da América do Norte
( ) Turquia
( ) Ceilão
( ) Java
( ) China
( ) Venezuela

3. Os dois países maiores produtores de *petróleo* são: _____ e _____.

4. Enumere, nas linhas abaixo, dois países *grandes produtores* de algodão:
_____ e _____.

5. Os dois maiores centros produtores de lã no mundo estão situados nos países seguintes:
_____ e _____.

6. As duas cidades mais importantes como centros fabris do Brasil são:
_____ e _____.

7. Cite duas regiões européias consideradas como grandes centros industriais de aço:
_____ e _____.

8. Dentre os países abaixo, assinale, com um X, os que se acham situados na Ásia:
( ) Libéria
( ) São Domingos
( ) Iran
( ) Abissínia
( ) Moçambique
( ) Palestina
( ) Tripolitânia
( ) Ceilão

9. À direita de cada uma das cidades da lista abaixo escreva o nome do país a que pertence:

Cidade		*País*
Chicago	—	_____
Bangkok	—	_____
Southampton	—	_____
Leningrado	—	_____
Tampico	—	_____
Estambul	—	_____
Sidney	—	_____
Colônia	—	_____
Quito	—	_____
Monróvia	—	_____

10. Conjugue os têrmos da coluna da esquerda com a sua utilidade ou significado constante da coluna da direita, colocando nos parênteses dessa última coluna o número correspondente ao têrmo a que se refere.

(1) alambique
(2) oxidação
(3) amperímetro
(4) clorofila
(5) anemômetro
(6) fitologia
(7) cristalografia
(8) voltâmetro
(9) areômetro
(10) dinamômetro

( ) serve para medir a velocidade do som
( ) serve para avaliar a intensidade das fôrças
( ) é a parte da História Natural que trata dos vegetais
( ) serve para determinar a densidade dos líquidos
( ) aparelho destinado a medir a intensidade da corrente elétrica
( ) resultado da ação do oxigênio sôbre determinados metais
( ) serve para determinar a velocidade do vento
( ) aparelho usado para destilação de certos líquidos
( ) parte da Mineralogia em que se estuda a morfologia dos minerais
( ) aparelho usado para decompor a água
( ) substância que empresta côr verde aos vegetais

11. Complete as sentenças abaixo com as expressões ou palavras convenientes:

a) Os corpos simples se dividem em ———— e ————.

b) A parte da História Natural que estuda os animais denomina-se ————.

c) Os fanerógamos se dividem em ———— e ————.

d) Os animais podem ser classificados em cinco grupos, a saber: ————, ————, ————, ———— e ————.

12. Complete as sentenças seguintes com as expressões convenientes:

a) Ao ácido clorídrico impuro e de fins industriais e domésticos dá-se o nome comercial de ———.

b) A cêra fóssil ou pez natural que contém parafina é comercialmente conhecida pela designação de ———— ————.

c) O óleo que é extraído do sebo de boi, derretido a baixa temperatura, e empregado como sucedâneo da manteiga, tem o nome de ————

d) A substância albuminóide contida no leite dos mamíferos, muito usada em produtos plásticos como, por exemplo, na galalite, tem o nome de ————.

13. Dentre os álcoois abaixo, assinale com uma cruz o nome de que é comumente encontrado no comércio e usado para fins domésticos:

( ) amílico
( ) metílico
( ) butílico
( ) propílico
( ) etílico

14. Nos lugares abaixo indicados, escreva os nomes de *duas* unidades legais brasileiras de *comprimento*, de *volume*, de *massa* e de *densidade* (duas de cada) e seus respectivos símbolos.

a) *De comprimento*

	Nome da unidade	*Símbolo*
Exemplo :	centímetro	cm
1)	————	————
2)	————	————

b) *De volume*

	Nome da unidade	*Símbolo*
1)	————	————
2)	————	————

c) *De massa*

	Nome da unidade	*Símbolo*
1)	————	————
2)	————	————

d) *De densidade*

	Nome da unidade	*Símbolo*
1)	————	————
2)	————	————

15. Nos lugares que se indicam, escreva os nomes de *duas* unidades do sistema inglês de medidas de *comprimento*, de *capacidade*, de *área* e de *massa* — avoir du pois — (duas de cada) e suas respectivas abreviaturas.

a) *De comprimento*

	Nome da unidade	*Abreviatura*
1)	————	————
2)	————	————

b) *De área*

	Nome da unidade	*Abreviatura*
1)	————	————
2)	————	————

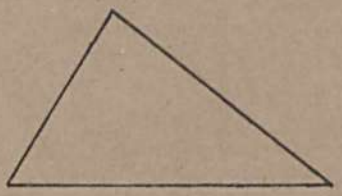
c) *De capacidade*

	Nome da unidade	*Abreviatura*
1)	————	————
2)	————	————

d) *De massa* (avoir du pois)

	Nome da unidade	*Abreviatura*
1)	————	————
2)	————	————

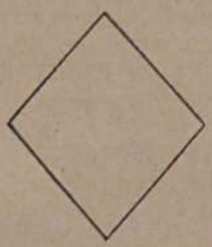
16. Sôbre cada uma das linhas pontilhadas existentes abaixo de cada figura geométrica escreva o nome da figura correspondente.



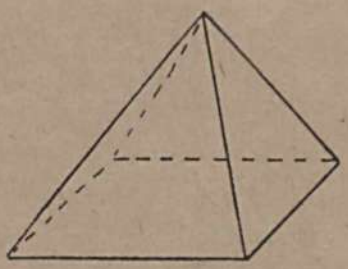
.....



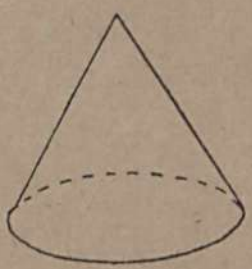
.....



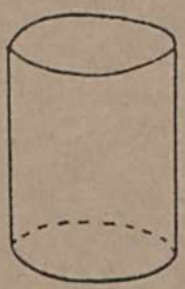
.....



.....



.....



.....

17. Na coluna da esquerda abaixo enumere seis (6) constelações zodiacais e nas linhas em branco correspondentes da coluna da direita descreva sucintamente a figura simbólica indicativa do signo zodiacal a que cada constelação corresponde.

Constelações *zodiacais*	*Representação simbólica*
Exemplo: Aries	um carneiro
1) _____	1) _____
2) _____	2) _____
3) _____	3) _____
4) _____	4) _____
5) _____	5) _____
6) _____	6) _____

18. Nas linhas abaixo dê os nomes de cinco planêtas:
_____, _____, _____, _____, _____ e _____.

19. Na coluna da esquerda são dados os nomes de seis divindades mitológicas e na coluna da direita, em correspondência com aquêles nomes, seis linhas em branco. Pois bem. Escreva sôbre cada linha a atividade a que cada uma das citadas divindades presidia, segundo a mitologia greco-romana.

	Divindades		*Atividades*
(1)	Apolo	(1)	_____
(2)	Ceres	(2)	_____
(3)	Euterpe	(3)	_____
(4)	Mercúrio	(4)	_____
(5)	Minerva	(5)	_____
(6)	Vulcano	(6)	_____

20. Na coluna da direita estão enumerados fatos da História brasileira e universal e na coluna da esquerda nomes de vultos que promoveram o acontecimento de tais fatos ou nêles muita influência tiveram. Pois bem. Preencha os parênteses da esquerda com os números correspondentes aos fatos a que cada vulto está ligado.

( ) Guilherme Marconi
( ) Horace Nelson
( ) Almirante Barroso
( ) João Gutenberg
( ) Barão do Rio Branco
( ) Thomas Jefferson
( ) Marechal Deodoro da Fonseca
( ) Joaquim José da Silva Xavier
( ) Franklin Delano Roosevelt
( ) D. Pedro I
( ) Benjamin Constant

(1) Inconfidência Mineira
(2) Proclamação da República
(3) Declaração da Independência dos Estados Unidos da América do Norte
(4) Proclamação da Independência do Brasil
(5) Batalha de Trafalgar
(6) Conferência de Yalta
(7) Invenção da Imprensa
(8) Aplicação prática do telégrafo sem fio
(9) Batalha do Riachuelo
(10) Anexação do Território do Acre

Concurso para Estágio nos Estados Unidos

TRECHOS PARA TRADUÇÃO

(Seção I)

The largest single item of expenditure is for personal service. Duties classification, enforced by an agency within the executive branch but separate from the departments, ensures that salaries will be properly adjusted to the kind of work involved and prevents favoritism, lack of standardization, and competitive interdepartmental bidding. In Massachusetts, but not in most jurisdictions, specif authority must be secured by the departments from the Comission on Administration and Finance to fill any vacancy or to create a new position.

The second largest item of expense is for material. Wellorganized central purchasing agencies, working on published specifications and requiring bids on the open market, ensure that this part of the public funds will be properly used. With respect to these and other items of expense, the rapidly developing techniques of executive supervision furnish a means of close inspection and planned use of money made available in lump sums. In short, the establishment of integrated administrative operation and central control services permits a legislative body to appropriate safely in large and unrestricted sums. All this is buttressed by the sustomary "gentlemen's understanding" that the detailed estimates presented in the budget are the guide en the general allowances authorized by the appropriation act.

These assumptions largely broke down in the emergency relief act of the 74 th Congress. This extraordinary statute and later relief acts authorized expenditures in terms of a blank check of unexampled proportions.

(L.D. White — Introduction to the Study of Public Administration).

(Seção II)

A sound organization is intimately related to the effectiveness with which the personnel can work. Poor organization, i.e., one in which the parts are not well laid out, in which there is duplication of work, lack of clear responsibility, poor coordination, loose supervision, ineffective delegation, leads directly to loss of human effort, confusion of purpose, conflict of wills, and at times near paralysis of movement. Good organization and smooth operation are inseparably connected. Even though competent personnel may make any organization work, there is no sense in requiring them to work with a poor one.

The point has been admirably put by Professor John M. Gaus, who writes: "Organization is the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through the allocation of functions and responsibilities. It is the relating of efforts and capacities of individuals and groups engaged upon a common task in such a way as to secure the desired objective with the least friction and the most satisfaction to those for whom the task is done and those engaged in the enterprise."

The vital point is that structure is an arrangement or the working relationships of individuals, not merely an impersonal process of putting blocks together to make a building. As a system of arrangement of human beings, it is subject to such modifications, in particular cases, as given personality combinations may require. To what extent it is desirable to rearrange structure in preference to replacing personnel is a pratical matter to be determined in the light of special cases. In the long run, the demands of sound organization require the fitting of personnel to it, rather than sacrificing normal organizational relationships to the needs or whims of individuals.

(L.D. White — Introduction to the Study of Public Administration).

(Seção III)

The process of classifying a position involves two major operations: first the construction of the classification plan, and second the allocation of the position to its proper pigenhole or "class", designated in the plan by a class title.

The construction of a classification plan grows out of and is intimately related to the actual positions which are found in a jurisdiction. In its final form a classification plan consists of a number of classes adequate to enable a place to be found for each existing position, arranged in orderly fashion with respect to each other, and supplemented by a set rules and regulations for their administration, interpretation and amendment. The structure of the plan becomes more specific as we examine the fundamental concepts on which it is based. These appear in the ideas of position, class, class specification, service and grade.

The fundamental unit in the classification plan is the position. A *position* is a specific civilian, office, employment of job, whether occupied or vacant, calling for the performance of certair duties and the carrying of certain responsibilities by one individual, either on a full-time or a part-time basis. The concept of position is distinct from the concept of employee. A position may be occupied or vacant. It is characterized by its duties and responsibilities and as long as these criteria remain the same, the position remains the same regardles of the fact that it may be occupied by different employees at different times. A position often exists before it is occupied by anyone and it does not necessarily cease to exist with the death, resignation or removal of its incumbent.

(L.D. White — Introduction to the Study of Public Administration).

(Seção V)

The terms, recruitment and examination, are often used interchangeably. In this book, the wor recruitment is limited to the specific steps taken to attract suitable candidates to apply for examinations. Examination will be understood to mean the formal process of testing as a means of determining oither mere qualification or rank order of merit and the establishment of an eligible register. Certification is the process of sending to as appointing officer the names of those who are eligible for appointment. Chronologically, therefore, the sequence is recruitment, examination, certification.

The traditional approach of American civil service commissions toward recruitment is one of relative passivity. Recruitment hes often been considered simply a matter of the publication and distribution of unattractive announcements, often necessarily written in rather forbidding "official English." A different plan of recruitment has been evolved in progressive jurisdictions which accept a responsibility for arousing the interest of specially qualified persons. It is not enough, in this view, merely to sort ou by examination those who come forward voluntarily; there is a positive duty of finding peculiarly well-qualified persons and of inducing them to take the examinations.

The theory and practice of passively accepting what turns up are open to criticism in any case, but are parti-

culary indefensible in recruiting for specialized middle-and-upper-bracket positions. A special duty to make an active search for exceptionally wellqualified applicants clearly rests both upon the central examining agency and upon the operating departments.

(L.D. White — Introduction to the Study of Public Administration).

(Seção VI)

Analysis of public service training requires a differentiation between education for the public service prior to appointment, and training within the service subsequent to appointment. This distinction rests on a substantial difference in circunstances and objectives. Pre-entry "training" is intended to enable an aspirant to pass an axamination or otherwise to show fitness for appointment, or more broadly to develop the knowledge and qualities of mind which will make for subsequent success. There is no certainty of selection for a civil service post and the object is properly, therefore, to prepare the would-be civil servant on sufficiently broad lines (without overlooking examination requirements) so that his efforts will not be wasted if he is unsuccessful in entering public work. The principal instruments of preparation are the public school system and the colleges and universities. They are unable, for reasons which will appear shortly, to offer specific courses for specific jobs in a given office; and their responsibility for education is universally conceived in terms which make educators unwilling to narrow their offerings to such a vocational purpose. "Cram schools" of varying degrees of merit coach for specific examinations.

By contrast, in-service training is directed toward individuals who are actually at work. Such training is a recognizable investment in long-time service. The employee is performing a particular function which in the public interest should be well performed; and he is eligible for prometion to other positions where competence and special knowledge are equally desirable. The specific object in view is performance. Training to improve performance may be special or general, but the immediate objective is definable in terms of present or future responsibility.

(L.D. White — Introduction to the Study of Public Administration).

(Seção VII)

A further problem in the development of the collections remains incompletely solved: that of the Library of Congress's proper role in the microfilming of unique materials abroad. In the Force and Toner collections and, particulary, in the B.F. Stevens Collection it had acquired important groups of transcripts. Sporadically before 1905, and persistently since, the Library has itself engaged in making transcripts and, later, photoreproductions of material in foreign archives and manuscript collections relating to the history of the United States. This program, which began in England and was extended to the Continent in 1914 and to Latin America in 1919, had brought in some 300,000 pages of reproductions by 1925. It received a great impetus in that year from the gift by James B. Wilbur of an endowment from which the income was to be used for obtaining reproductions of unpulished European sources relating to the United States, and an even greater impetus in 1927 from the gift by John D. Rockefeller, Jr., of $450,000.00 to be expended over five years for the same purpose, though this was not restricted to Europe. This latter gift was subsequently increased by $40,000.00 to be spent over two additional years. Reproductions made with the Rockefeller grant totaled approximately two and one-half million pages, and the Library has continued (except for the war years) to add to this figure by the use of the Wilbur Fund income. In consequence of these programs, the Library now has a very strong collection of reproductions of material from the basic archival collections of Europe, Canada, and Mexico relating to the history of the United States, especailly for the Colonial and Revolutionary periods. The availability of the Wilbur Fund assures the steady continuation of this program.

TRECHO PARA VERSÃO

A pequena drogaria é uma instituição típica de qualquer cidade americana. Muito útil, vende pílulas, cigarros, jornais, revistas, cartões postais, pão, papel aéreo e sorvete, além de ser restaurante em escala reduzida e ponto de reunião dos rapazes da vizinhança.

A drogaria da esquina contrasta com o aspecto progressista dos centros urbanos, cheios de arranha-céus, em cuja sombra ela existe e prospera.

Outro curioso traço das cidades americanas, até mesmo das maiores, é a presença de inúmeras barbearias de modestas proporções. Utilizam-se, geralmente, de um estranho sistema de propaganda: mantêm, diante de suas portas (às vêzes de sua única porta), um poste pintado de prêto e branco, sempre a girar em tôrno do seu eixo.

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES
e
BERTA M. HAINES
(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO XI — (I PARTE)

ELEIÇÕES E PROCESSOS ELEITORAIS

AS eleições representam a culminação dos esforços dos partidos políticos para colocar os respectivos candidatos nos altos postos de govêrno. O seu principal objetivo é dar ao eleitor uma oportunidade para manifestar sua preferência política, muito embora não seja raro solicitar-se a êsse eleitor um voto a favor ou contra uma emenda à constituição ou um ato qualquer dos poderes públicos.

Da mesma forma que o conselho secreto, a convenção e as eleições primárias (que podiam, a princípio, existir sem restrições legais), foram realizadas as primeiras eleições como e onde os chefes políticos queriam. Por êsse motivo, elas passaram a ser fontes de tôda a forma concebível de corrupção política, continuando mesmo a sê-lo até que foram regulamentadas. O objetivo primário da lei reguladora da eleição e do voto foi o de proteger o eleitor contra a fraude ou intimidação quando tivesse de escolher qual o candidato que a seu ver devia ocupar o cargo público eletivo e o de garantir a lisura e honestidade do pleito, lisura esta que deveria refletir-se em seu resultado final. Alcançou-se de maneira considerável êsse objetivo com a promulgação das leis eleitorais e reguladoras do processo de eleição. Os eleitores são agora obrigados a se registrarem no distrito em que votam e devem usar um tipo de cédula que garanta o sigilo. Delegados dos partidos em luta são encarregados de fiscalizar o pleito, exigindo que a apuração seja absolutamente honesta. Com exceção do previsto na constituição federal relativamente à eleição do Presidente da República. a eleição dos membros do Congresso e a data da mesma, a regulamentação dos pleitos e do método eleitoral, fica à discrição dos Estados.

MODALIDADES DE VOTAÇÃO

O sistema de voto australiano — A primeira medida de importância destinada a aperfeiçoar o método de votar nos Estados foi tomada com a adoção do sistema australiano. Êsse sistema foi empregado em primeiro lugar na Austrália e na Inglaterra, tendo sido posteriormente introduzido em Louisville, Kentucky, e um pouco mais tarde em Massachusetts. Depois de sua adoção nos Estados Unidos, foi ràpidamente aceito pelos Estados como um possível remédio para os numerosos males que afetavam os processos eleitorais, e de 1890 em diante processou-se com rapidez a sua adoção gerenalizada, iniciando-se aí a regulamentação dos partidos por lei.

Os aspectos essenciais da votação na Austrália são: 1) tôdas as cédulas são impressas sob a supervisão das autoridades públicas e à custa dos cofres públicos e são fornecidas por essas autoridades aos vários centros eleitorais; 2) os nomes de todos os candidatos escolhidos por qualquer partido devidamente registrado são impressos numa única fôlha com timbre oficial; 3) o eleitor só pode obter a sua cédula com as autoridades eleitorais regulares no local da votação, no dia da eleição, e depois de ter cumprido as exigências preliminares relativas ao seu registro; 4) os nomes dos candidatos em que se deseja votar são riscados em sigilo, dentro do gabinete secreto, de acôrdo com os dispositivos de muitas leis estaduais, segundo as quais o eleitor que afirmar não poder marcar por si mesmo as respectivas cédulas deve receber a necessária assistência.

O sistema australiano cedo passou por sensíveis modificações que afetaram materialmente os resultados gerais previstos pelos reformadores. As razões dessas mudanças foram assim definidas por Allen:

O fato de a maioria dos eleitores americanos estar acostumada a votar com cédulas de um só partido, explica porque o sistema australiano teve de ser alterado neste país. Os reformadores do sistema eleitoral propuseram um método pelo qual um republicano de quatro costados deve votar, no dia da eleição, primeiro num candidato republicano ao cargo de governador, depois no candidato republicano ao de vice-governador, em seguida no candidato do mesmo partido até à Secretaria de Estado, e assim por diante até que esgote a sua cédula votando no partido. Os políticos das comunidades acostumadas à "cédula de bôlso", podiam muito plausìvelmente dizer: "Não! Gostamos do plano de voto secreto. Apreciamos o projeto de purificar as eleições e de garantir uma operação

honesta. Mas não gostamos da idéia de espalhar os nomes dos candidatos do partido por uma fôlha de papel. Tomamos as nossas medidas de defesa e oficializaremos a cédula, mas seguiremos a fórmula de nossa velha, familiar e pequena cédula partidária, pondo simplesmente de lado a tal fôlha de papel em branco." (1)

Para facilitar então a adoção da cédula de votação direta e reforçar a organização partidária, o sistema australiano foi sèriamente modificado, particularmente na parte referente à cédula do partido em que os nomes dos candidatos estão dispostos em coluna, com a legenda ou rubrica do partido no alto, o que permitiu fôsse usada uma cédula única de votação, simples e não muito complicada. O partido passou a defender a cédula simples, tendo em vista os eleitores menos instruídos e o refôrço do contrôle partidário. Isto acarretou o que se descreve como sistema em que "cada partido coloca de lado os que votam com a cédula simples e concentram seus esforços sôbre os que votam com cédulas avulsas e completas, os quais constituem o elemento independente do eleitorado.

As duas principais formas de cédulas em uso nos Estados Unidos são a cédula em que os nomes dos candidatos são dispostos sob o título do cargo a que aspiram, geralmente em ordem alfabética, e a cédula em que os nomes dos candidatos são dispostos em coluna, por partido, e não pelo cargo a que se candidatam.

O sistema de cédula australiano, devido ao grande número de pessoas que devem ser eleitas e à grande freqüência das eleições nos Estados Unidos, impôs a adoção de cédulas por legenda com todos os males que elas acarretam. A maioria dos homens escolhidos pelos partidos como candidatos aos postos públicos é completamente desconhecida para o eleitorado, maioria essa incluída na chapa pelos mentores da agremiação política e que é geralmente eleita pelo indivíduo cujo nome encabeça a chapa. Há abundância de elementos que confirmam os males das chapas por legenda ou com muitos nomes e do sistema de eleger candidatos por meio dêsse plano. Têm-se envidado, porém, sérios esforços para reduzir o número de autoridades públicas eletivas, eliminando-se alguns dos notáveis vícios dêsse sistema.

Certas conseqüências do emprêgo dêsse tipo de cédula provocaram o seu descrédito como meio hábil de impor o contrôle popular sôbre o govêrno. Há provas convincentes de que a média do eleitorado não conhece a maioria dos candidatos em que vota, tornando-se pois de praxe o voto às cegas na seleção de todos os candidatos, com exceção de um pequeno número dos mais proeminentes incluídos nas chapas. Mais importante ainda é o fato de que a escolha de muitos candidatos para preenchimento de muitos cargos, constitui tarefa que o eleitor em geral não pode executar conscientemente, resultando daí ser ela realizada pelos políticos que transformaram o partido político nos Estados Unidos "num instrumento de preenchimento de cargos e de distribuição de empregos."

WOODROW WILSON definiu a questão com as seguintes palavras:

"Organize-se o govêrno; coloque-se tôda a autoridade pública sob os auspícios do seu próprio e querido estatutozinho; disponha-se que êle tem de ser eleito e mesmo assim não se terá ainda um govêrno democrático. A separação de todos êsses pequenos cargos, colocando tôdas as autoridades públicas em seus respectivos pedestais estatuários e, criando assim uma miscelânea de órgãos de govêrno, confusos demais para que um povo ocupado possa pô-lo em ordem ou fiscalizá-los, terá tanto efeito, quanto a aversão pública pelos mesmos. A opinião pública, verificando que não tem fôrças, perderá o estímulo como está acontecendo neste país, descobrindo que seus ataques assemelham a investidas contra moinhos de vento onde não encontram nada que lhes oponha resistência, onde não conquistam nenhuma posição, onde não realizam nada. Trabalhou-se na limpeza do enorme casarão, modificou-se tudo, completamente, e na manhã seguinte descobre-se que o govêrno continua fazendo a mesma coisa que fazia antes da grande reforma realizada. Qual a moral da história?... O remédio está numa única palavra: simplificação. Simplifiquem-se os processos em vigor e o povo começará a exercer o seu contrôle; complique-se êsse processo e cada vez estará o povo distante do exercício dêsse contrôle. Simplificação! Simplificação! Simplificação! Esta é a tarefa que nos aguarda; reduzir o número de pessoas que devem ser votadas a um mínimo, conhecendo-se a quem se escolhe, sabendo-se em quem se vai confiar e sendo tão pequeno o número de indivíduos que devem ser vigiados que o povo poderá mesmo vigiá-los de fato". (2)

Um dos resultados da chapa que contém muitos nomes e o voto às cegas, é conferir-se muito poder às organizações dos políticos profissionais. Esta situação não é devida à indiferença cívica peculiar ao povo americano mas ao fato de que nossa forma de democracia é impraticável porque:

1. Submete à eleição popular cargos públicos pouco importantes para atrair a atenção do eleitorado.

2. Submete à eleição tantos cargos públicos ao mesmo tempo que complica demais (para que possa haver participação popular) a preparação das chapas e, por êsse motivo, passa a ser elemento indispensável à ação eleitoral um mecanismo todo especial.

(1) *The Multifarious Australian Ballot — North American Review* (maio de 1910, vol. CXCI, pág. 585) republicado em *Readings on American State Government* — P.S. Reinsch (Ginn and Company, 1911, pág. 364 a 365).

(2) De *"Civic Problems"*, mensagem apresentada em 9 de março de 1909 à *Civic League of St. Louis*.

Conseqüentemente, muitas pessoas são eleitas para o cargo público sem uma adequada escolha e devem a respectiva eleição não ao eleitorado mas aos preparadores das chapas do partido, os quais possuem uma influência que pode ser usada com sérios abusos.

A chapa muito longa, com suas várias listas de cargos sem importância é, principalmente, uma característica do sistema político dos Estados Unidos. Na Inglaterra, a chapa não inclui mais de três cargos e geralmente apenas um. No Canadá é menos limitada, via de regra, mas o número de cargos que ela consigna não é grande. Os políticos profissionais (não os líderes populares e que exercem funções públicas) são raramente conhecidos em outras terras; a palavra "político" tem um sentido especial neste país. Govêrno manobrado por trás das cortinas pelos políticos, govêrno êsse a que faz sistemática oposição a opinião pública e que é "um peculiar fenômeno americano e uma das conseqüências da chapa eleitoral longa." (3)

A chapa curta ou simples — O Plano de chapa simples é resultado de um movimento apartidário que recebe de vez em quando o apoio entusiástico de alguns estadistas proeminentes do país. (4) Theodoro Roosevelt disse na Convenção Constitucional de Ohio: "Em primeiro lugar, confio muito no sistema de chapas simples e curtas. Não se pode exigir bons serviços do homem público quando não se pode vê-lo e não há melhor maneira de escondê-lo do que a de disfarçá-lo no meio de muitos outros, de modo que não haja ninguém bastante importante para chamar a atenção do cidadão médio que tem suas preocupações diárias de trabalho." Os Ministros Taft e Hughes, da Suprema Côrte, também falaram da eficácia dessa chapa curta. Hughes disse: "Deve ter um certo poder de sedução o número dos cargos eletivos. Os fins da democracia serão mais fàcilmente atingidos se focalizarmos mais as atenções do eleitorado num número relativamente pequeno de cargos que devem ser preenchidos por eleição, cargos êsses cujos ocupantes devem ser diretamente responsáveis pela administração."

O têrmo "chapa simples" começou a ser usado nestes últimos anos ligado ao movimento em prol da redução do número de cargos eletivos. Nesta chapa só se considera a eleição das autoridades públicas que devem determinar a política do Estado e a indicação daqueles que funcionarão como chefes executivos.

É um dos meios de eliminar a nossa chapa em branco e de concentrar a atenção do eleitor num número limitado de cargos a respeito dos quais pode decidir de modo relativamente sensato quanto aos candidatos. Um importante defensor da chapa limitada resume os males passíveis de eliminação por meio dela. Descobrimos, diz êle, que há três métodos práticos de esconder o servidor público de seu patrão, o povo, contribuindo assim para que se relaxe o seu contrôle:

1. Realizando muitas eleições, simultâneamente, de modo que cada candidato passe despercebido.

2. Dividindo o poder entre tantas autoridades de insignificante projeção que cada uma delas pode perfeitamente escapar à vigilância por causa exatamente dessa insignificância.

3. Pondo fora de discussão o caráter da função, de modo que o debate em tôrno dela não chame muito a atenção. (5)

Para remediar êsses males que resultam do voto às cegas e gera a ação precipitada dos eleitores, considera-se indispensável o seguinte:

1. Limitar de tal modo a chapa que ela permita à média do eleitorado votar conscientemente sem prestar muita atenção aos políticos como faz no presente.

2. Limitar o número de cargos eletivos ao daqueles que devem naturalmente sê-lo.

Os princípios que regem êsse sistema de chapas simples conforme são aplicados em um Estado, devem, pensam muitos, resultar na eleição de um pequeno número apenas de autoridades, isto é, do governador e de um ou alguns funcionários de finanças com a conseqüente nomeação dos titulares das secretarias do govêrno estadual, das juntas, dos *bureaux* e das comissões. Os membros do Congresso e das assembléias estaduais também seriam eleitos mas por um sistema de distrito em que cada eleitor só escolheria um indivíduo. Os únicos cargos que seriam preenchidos por eleição popular (6) seriam os de membro do conselho do condado, nas unidades dessa categoria, e do conselho municipal, nas cidades.

O plano de chapa simples implica na ampliação do poder para nomear funcionários públicos que ocupam elevadas posições e na adoção do sistema do mérito para seleção de todos os servidores, com exceção das autoridades executivas (chefes) que são, como os governadores, responsáveis pelas diretrizes gerais da administração.

Não há nos Estados sistema eleitoral simples, de chapas simples, muito embora vários dêles tenham tomado importantes medidas para reduzir o número de nomes incluídos em suas cédulas. A maior aproximação que se fêz do sistema de cédula curta no setor estadual foi em New Jersey onde só é eleita uma autoridade executiva. (7) Outro passo nessa direção foi dado com a aprovação do

(3) R. S. Childs: *Short Ballot Principles* (Houghton Mifflin Company, 1914).

(4) Republicado no *Prefácio* de *The Short Ballot in Illinois* (relatório do *The Short Ballot Committee of The City Club of Chicago*, 1912) e no *The Short Ballot — A Movement to Simplify Politics* (*The National Short Ballot Organization*, New York City, 1920).

(5) R. S. Childs, op. cit. pág. 50.

(6) *The Short Ballot in Illinois*, op. cit. e *The Short Ballot Applied to the State of New York*, republicado pela *National Short Ballot Organization*.

(7) *Bulletins* para a *Massachussetts Contitutional Convention* (1917-1918, vol. I, n.º 10, pág. 397).

código administrativo civil em Illinois, código êsse que foi planejado em função dêsse sistema eleitoral. Êle dispõe que o governador é o chefe executivo do Estado e que tem competência para nomear seus secretários. A maioria dos Estados que adotaram planos de reorganização administrativa adotaram o princípio de eleger apenas um número reduzido de autoridades estaduais, sendo nomeada pelo governador a maioria dos titulares das secretarias de estado e outros chefes administrativos. Dispositivos constitucionais geralmente proíbem, porém, as nomeações de certas autoridades cujos cargos são previstos na própria lei básica.

O movimento em prol da redução do número de cargos eletivos adquiriu importância nas cidades onde o govêrno exercido por comissão reduziu o número de autoridades eletivas ao número de membros de uma junta ou conselho (de três a sete membros), que são responsáveis pela administração municipal. No govêrno federal, o eleitor escolhe, pelo processo indireto, o Presidente e o Vice-Presidente da República. O Presidente responde pelo seu gabinete e, por intermédio de seus auxiliares imediatos, por tôda autoridade de nível subordinada no serviço público federal. De acôrdo com o princípio de simplificação do processo eleitoral, alguns Estados adotaram um sistema de eleição presidencial sumário, parecendo mesmo que a idéia merece todo o acatamento. Nebraska foi o primeiro Estado a adotar o plano e outros Estados, desde então, passaram a empregar êsse tipo de eleição para selecionar os eleitores presidenciais. Antes de 1917 era costume — estando ainda em vigor em alguns Estados — consignarem as chapas os nomes de todos os candidatos, cabendo ao eleitor escolher diretamente dentre êsses nomes os grandes eleitores indicados pelos partidos ou por seus líderes. No sistema de eleição presidencial só aparecem os nomes dos candidatos do partido à Presidência e Vice-Presidência e os votos para êsses candidatos são considerados como votos para os candidatos a eleitores do partido correspondente.

Os Estados que adotaram êste tipo de eleição diferem quanto ao método de registrar os resultados; mas o objetivo de todos êles é, pràticamente, o mesmo, isto é, que o eleitor faça a escolha do grande eleitor votando nos candidatos do partido para Presidente e Vice-Presidente da República. O registro dos candidatos a eleitor é feito com o secretário de estado ou, como no caso de Nebraska, com o governador.

Resultam dêsse sistema muitas vantagens tanto para o votante como para as autoridades eletivas. A chapa limitada, com poucos nomes impressos, também reduz consideràvelmente as despesas. As objeções levantadas quanto à constitucionalidade dêsse método de escolha do Presidente e do Vice-Presidente, são contestadas com o argumento de que a Constituição Federal determina a época da escolha dos candidatos a eleitores e também a data em que devem êles votar; mas deixa à discrição dos vários Estados a maneira de escolher êsses eleitores. Foram apresentadas várias vêzes, porém, no Congresso emendas que implicam na abolição do colégio eleitoral para a escolha do Presidente e Vice-Presidente da República. Nos últimos períodos legislativos surgiram projetos relativos à eleição do Presidente e do Vice-Presidente pelo voto direto. Para contestar as objeções que, segundo se espera, seriam feitas pelos pequenos Estados, as medidas projetadas determinavam que a fôrça eleitoral das unidades federais continuariam sendo as mesmas, mantendo-se o atual número de votos eleitorais em várias delas, distribuindo-as, porém, entre os candidatos numa base proporcional. Dizem que êsse método de eleição do chefe executivo do país eliminaria grande parte dos males do método atualmente usado, representaria com mais propriedade a escolha real do povo e ao mesmo tempo seria mais satisfatório para os eleitores cujos candidatos são derrotados.

Entre as últimas medidas tomados visando a aperfeiçoar os métodos políticos, está a da introdução da cédula apartidária em que não aparecem as legendas do partido, sendo os nomes dos candidatos dispostos em ordem alfabética, em grupos, sob o título do cargo a que se candidatam. As cédulas apartidárias foram adotadas particularmente nas municipalidades sob o regime de govêrno de comissão e também nas eleições dos juízes. Muito embora as legendas dos partidos dificultem ainda mais para o ignorante as instruções sôbre o processo eleitoral, elas não surtem qualquer efeito notável, no que pesem o contrôle e o domínio do mecanismo eleitoral pelos partidos.

A principal dificuldade que existe com relação ao princípio do sistema eleitoral simples (isto é, de só se eleger um pequeno número de autoridades públicas em muitos Estados) vem do fato de que, sendo reduzido o número de autoridades eletivas, há um aumento do número de projetos submetidos ao "referendum" dos eleitores, do que redunda uma ligeira redução — ou mesmo redução considerável — do tamanho das cédulas. Até que os Estados possam ter as suas eleições separadas para os vários cargos federais, estaduais e locais e antes que seja usado um melhor critério para a submissão de certas medidas à decisão do eleitorado, a média dêste continuará sobrecarregada e achará impraticável conseguir a necessária assistência e orientação para votar. As tentativas no sentido da adoção de planos de votação cumulativa ou os esforços para garantir a representação das minorias foram contrariadas pelas côrtes que acharam que as bases do sistema representativo de govêrno, a não ser que o povo seja considerado de outra maneira em sua constituição, são a de que "todo eleitor que está em condições de votar está em completa igualdade política com outro eleitor e que deve prevalecer o princípio de maioria ou pluralidade de votos para qualquer candidato ou favorável a qualquer medida... A constituição não considera, e, além disso, como um corolário proíbe até a qualquer eleitor votar mais

de uma vez num mesmo pleito a favor de qualquer candidato a qualquer cargo eletivo." (8)

Mesmo que o sistema de votos seja consideràvelmente resumido (eliminando-se, pelo menos em parte, certos vícios) outras dificuldades surgem no caminho de uma manifestação direta e acurada da vontade popular por meio do voto. Uma dessas dificuldades está implícita no próprio problema de eleição pela pluralidade ou maioria de votos. Para resolvê-lo, o voto preferencial foi introduzido.

O voto preferencial — A eleição por pluralidade de voto é a regra que preside às eleições nos Estados Unidos. Em princípio, a eleição por maioria de votos é considerada desejável, embora uma objeção a êsse método seja a de que, onde há mais de dois candidatos, há sempre possibilidade de não se conseguir uma maioria. De outro lado, a eleição por pluralidade, quando há mais de dois candidatos, pode resultar numa escolha que represente uma minoria de eleitores. O voto preferencial, que é, agora, usado num certo número de cidades nas eleições municipais e em alguns Estados em eleições primárias, é um instrumento pelo qual a vontade da maioria dos eleitores pode ser determinada e computada com mais exatidão. Êle permite que os eleitores indiquem quais os nomes que escolhem em primeiro e em segundo lugar e, às vêzes, entre vários candidatos ao cargo.

O principal método de votação preferencial usado nos Estados Unidos é o do sistema Bucklin ou uma outra modalidade dêsse sistema. De acôrdo com êle, o candidato que alcança uma maioria de votos de *primeira escolha* está eleito. O método de determinar a eleição varia quando nenhum candidato consegue uma maioria de votos de *primeira escolha*. De acôrdo com um dos planos, os votos de *primeira* e *segunda escolha* são somados e, se não resultar dessa soma uma maioria para qualquer um dos candidatos, podem-se somar então os de *terceira* e o candidato que conseguir então o maior número de votos (1.ª, 2.ª e 3.ª escolha) é considerado eleito.

Um dos meios de se conseguir uma maioria sob o sistema preferencial de votos é o da eliminação e redistribuição dêsses votos. Quando a contagem é feita, verificando-se que nenhum candidato conseguiu maioria de votos de *primeira escolha*, o candidato que conseguiu o menor número de votos de *primeira escolha* é eliminado e os votos que recebem são divididos entre os demais candidatos, de acôrdo com os respectivos votos de *segunda escolha* por êles recebidos. Segue-se êsse processo de eliminação até que um único candidato consiga uma maioria do total de votos.

O sistema de eleições preferenciais ou por maioria, assim como por pluralidade, quando empregado com o método ordinário de contagem, pode ter resultados que não são de todo satisfatórios. Com o voto preferencial, verifica-se a possibilidade de nenhum candidato ser eleito, enquanto que com a pluralidade a pessoa eleita pode ser o escolhido de uma minoria de eleitores. De outro lado, por meio do voto preferencial é possivel determinar a opinião do votante quanto a todos os candidatos e quando é êsse sistema usado nas eleições primárias, êle contribui para reduzir de muito as despesas eleitorais. O eleitor pode fazer sua escolha entre os candidatos e embora uma maioria de votos não seja sempre fácil, a pluralidade nesse sistema representa uma escolha mais ampla do que poderia sê-lo se fôsse outro o sistema.

REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Para evitar o descontentamento dos partidos ou grupos minoritários, gerado pela falta de representação eqüitativa nos órgãos legislativos, inclusive nas comissões e conselhos municipais, um sistema conhecido por *representação proporcional* foi inventado e está sendo empregado em algumas localidades: é o sistema de representação baseado nas eleições por pluralidade de pequenos distritos locais .

A feição principal do plano de representação proporcional é a de que os órgãos representativos são de tal modo constituídos que todos os grupos razoàvelmente grandes de eleitores serão representados em proporção com os respectivos números. Um grupo político que obtém, por exemplo, 40 por cento do total de votos numa eleição estadual terá direito a quatro décimos dos lugares da assembléia estadual. Afirmam que um órgão legislativo eleito nesta base representaria o eleitorado mais eficientemente do que o sistema ora em vigor de representação por pluralidade de voto, no qual o maior número de eleitores elege apenas um candidato em cada um dos vários distritos representativos.

A mais simples forma de representação proporcional é a do chamado "voto simples intransferível". E' uma forma especial de voto limitado em que um certo número de pessoas é eleito por um distrito e o eleitor só tem direito a um único voto. Os votos são contados como no caso da *primeira escolha*, tomando-se um determinado número de sufragados na cabeça da chapa. O voto intransferível foi usado na escolha de representantes na China e no Japão e foi adotado pelo Congresso para a escolha de senadores e deputados de Pôrto Rico.

Outros meios têm sido experimentados para conseguir a representação das minorias e evitar as flagrantes singularidades dos métodos ordinários de eleições ou escolha de representantes por distritos, com freqüentes recursos à falsificação de votos. Um dêsses métodos é o do voto limitado pelo qual o eleitor (quando, por exemplo, devem ser eleitos doze representantes) pode votar, apenas, num candidato. Êste processo geralmente assegura a escolha de um ou mais representantes

(8) *Maynard versus Board of Canvassers*, 84 Mich. 228 (1890); *State versus Constantine*, 42, Ohio St. 437 (1884).

dos partidos minoritários, mas a distribuição se processa amplamente na base da sorte, não ficando satisfeitos os partidos majoritários nem os minoritários. Outro sistema é o do voto cumulativo pelo qual o eleitor tem direito a tantos votos quantos são os representantes que devem ser eleitos, podendo, porém, distribuir o seu voto entre os candidatos conforme queira, descarregando, caso o deseje, sôbre um ou mais candidatos. O primeiro exemplo de tentativa do voto cumulativo nos Estados Unidos foi dado pelo Estado de Illinois cuja constituição de 1870 dispôs que "em tôdas as eleições dos representantes, cada eleitor qualificado pode dar tantos votos a um candidato quanto fôr o número de representantes que devem ser eleitos, podendo também distribuir êsses seus votos, em partes iguais, entre os candidatos conforme o eleitor achar justo; o candidato que obtiver mais votos será declarado eleito". Na prática, o método cumulativo dá ao partido minoritário uma certa representação, embora essa seja numa base estritamente proporcional. No que pese aos dois grandes partidos americanos, êsse sistema possibilita uma representação proporcional de uma exatidão matemática.

Muito embora cada um dos meios acima examinados tenha as suas vantagens, nenhum se mostrou muito prático do ponto de vista do moderno govêrno organizado na base de partidos. Outras tentativas foram, posteriormente, feitas visando conseguir a representação proporcional por meio da lista e dos sistemas de Hare. No sistema de lista consideram os votos transferíveis, de modo que os de *primeira escolha* não são desperdiçados, considerando-se, também, os registros da escolha, não só do eleitor individualmente como, também, dos partidos ou grupos políticos de eleitores. Um voto que não seja necessário para eleger um candidato pode ser transferido para um outro do mesmo partido. Os candidatos são indicados nas listas do partido e o eleitor vota numa lista e não num determinado candidato. (9) Só os eleitores que pertencem a um partido podem votar com eficiência no sistema de lista. A maioria dos países da Europa continental adotaram uma modalidade qualquer dêsse sistema de lista para efeito de representação proporcional.

O sistema de representação proporcional mais conhecido e empregado, especialmente nas cidades americanas, é o de Hare, inventado por Thomas Hare que formulou o plano em 1859. Determina êsse plano que, muito embora o eleitor tenha o direito a um só voto, êle pode revelar sua preferência a um dos candidatos pelo processo de *primeira escolha*, de *segunda*, e assim por diante. Determina-se, então, a cota por um dos dois processos: o número de votos é dividido pelo número de cargos por preencher; para conseguir um resultado mais exato, a cota Droop (isto é, o número de candidatos mais um) é usada para determinar o número de votos necessários à eleição. Na contagem dos votos, um candidato de *primeira escolha* recebe um número suficiente de votos para alcançar a cota estabelecida para ser eleito, passando o restante que recebe para os demais candidatos que não atingiram essa cota, na ordem da preferência ou do maior número de votos preferenciais recebidos. Se um candidato é eleito pelos votos de *segunda escolha* recebidos, o excedente é transferido para o mais votado em *terceira escolha* e assim por diante até preencher tôdas as vagas. Na prática, o sistema é de difícil aplicação nos grandes distritos porque as urnas devem ser levadas para um órgão central onde devem ser contadas. Há considerável dose de sorte na ordem em que os votos são contados, muito embora se tenham tomado muitas medidas para assegurar a necessária exatidão.

O progresso da representação proporcional tem-se retardado devido aos complicados processos necessários a fim de garantir uma distribuição segura dos votos e, também, devido às dificuldades da organização da contagem. Apesar de tudo isto, parece que a representação proporcional é um instrumento satisfatório de eliminação de alguns dos vícios do sistema de distritos, especialmente nas municipalidades que não são muito grandes. Argüi-se a seu favor que grande parte da influência dos partidos políticos desapareceu do setor municipal e que as seções ou grupos da população são mais eficientemente representados do que o seriam por meio de outros sistemas de representação proporcional e que as organizações apartidárias podem apresentar seus candidatos aos cargos eletivos com uma maior dose de probabilidade de sucesso. Ainda que o sistema de representação proporcional seja difícil de ser compreendido pelo eleitorado em geral, tem sido mantido na maioria das cidades em que é empregado. Têm-se feito algumas propostas de simplificação do sistema, ainda que seja em sentido de dar-lhe um nome menos complicado para que êle possa ser mais fàcilmente entendido e, conseqüentemente, mais aceitável pela média do eleitorado. (10)

(9) Clarence Gilbert Hoag e George Herbert Hallett: *Proportional Representation* (The Macmillan Company, 1926, págs. 52 e 53). Para o exame dos vários métodos de distribuição de lugares pelos partidos — vide a mesma obra, apêndice VII.

(10) Joseph P. Haines: *The Practical Workings of Proportional Representation in the United States and Canada — National Municipal Review* (maio de 1930, suplemento do vol. XIX, pág. 337 a 383).

A representação proporcional tem sido empregada nas eleições comunais e locais na Europa desde 1890. As vantagens do sistema, da maneira limitada por que é empregado, acarretaram a adoção do princípio de representação proporcional para a eleição dos membros das assembléias legislativas da Bélgica, da Suíça, da Suécia, da Áustria, da Bulgária e de Portugal. Quando da elaboração das novas constituições — conseqüência que foram elas das mudanças devidas à primeira grande guerra — a representação proporcional foi tão claramente prevista como um dos aspectos ideais dos sistemas de govêrno da Europa, que a maioria dêles dispuseram sôbre as eleições dos membros do legislativo por êste processo.

O sistema de lista pelo qual o eleitor de cada distrito faz sua escolha entre os nomes contidos nas listas de candidatos é o plano usualmente adotado. As listas podem ser preparadas por pequenos grupos de cidadãos, mas, via de regra, as listas são feitas pelos partidos políticos. Os sistemas diferem quanto aos privilégios concedidos ao eleitor para demonstrar suas preferências e quanto ao método de distribuir os cargos eletivos.

Muito embora se faça severa crítica ao sistema de representação proporcional, concorda-se de uma maneira geral que o seu principal propósito foi realizado, isto é, o de uma distribuição eqüitativa das vagas de acôrdo com a relativa fôrça dos partidos. Como meio de atender às exigências de um sistema multipartidário a representação proporcional pôde encontrar um lugar estável nos sistemas eleitorais da maioria dos países da Europa.

(*Continua*)

O Brasil na Comissão de Tutela

WALDEMAR PEDROSA
(Discurso pronunciado no Senado Federal)

A "Revista do Serviço Público" tem agasalhado em suas páginas, com freqüência, informações e opiniões sôbre a vida e os projetos dos grandes organismos internacionais de que o Brasil participa, procurando proporcionar aos seus leitores matéria selecionada, que lhes sirva à melhor compreensão dos esforços em prol da tranqüilidade do mundo e do bem-estar dos indivíduos.

As sessões da Organização das Nações Unidas costumam suscitar uma copiosa documentação interna, a refletir os ideais, as angústias, as contradições e as dúvidas do nosso tempo. Ainda mais papel se gasta com a discussão externa, nos periódicos, quando se agitam e se julgam os problemas em cada sessão versados.

Sôbre um grupo dêsses problemas, de palpitante interêsse humano, social e político, raros pronunciamentos tão felizes têm aparecido como as peças que a "Revista" tem a honra de agora reproduzir.

Trata-se de um Discurso e um Relatório do Senador Waldemar Pedrosa, em que se compagina eloqüente suma da contribuição do Brasil aos Trabalhos da Comissão de Tutela, na VI Sessão ordinária da O.N.U., efetuada em Paris, de 6 de novembro de 1951 a 5 de fevereiro do ano em curso, e a que aquêle Senador compareceu como Membro da Delegação Brasileira.

O vigor polêmico dêsses pronunciamentos se alia à sua solidez jurídica e dá bem uma idéia do que foi o trabalho, por sem dúvida brilhante e eficiente, de nossos delegados no memorável certame do Palácio de Chaillot.

A "Revista" crê dispensável publicar, nesta oportunidade, os "anexos" ao Relatório em aprêço, constantes de documentos diversos relativos aos assuntos no mesmo tratados.

Srs. Senadores.

Designado pelo Senhor Presidente da República para integrar, como representante desta Casa, a Delegação do Brasil à VI Sessão ordinária da Organização das Nações Unidas que se realizou em Paris, de 6 de novembro de 1951 a 5 de fevereiro do corrente ano, para o que me foi concedida licença, nos têrmos da Constituição, venho hoje cumprir o dever de prestar contas ao Senado de tão honrosa missão.

Compunham a Delegação o Embaixador Mário de Pimentel Brandão, seu Presidente e Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, o Embaixador João Carlos Muniz, representante permanente junto às Nações Unidas e Vice-Presidente; Delegados: Deputados José Augusto Bezerra de Medeiros, doutor Pedro da Costa Rêgo e o orador; Delegados substitutos: Embaixador Gilberto Amado, membro da Comissão de Direito Internacional, professor doutor Hermes Lima, Ministro Vasco Tristão Leitão da Cunha, Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Helsink, Ministro Rui Ribeiro Couto, Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Belgrado e a Senhora Rosalina Coelho Lisboa Larragoiti tendo como Secretário Geral o Ministro Álvaro Teixeira Soares, representante suplente junto às Nações Unidas.

A VI conferência do notável conclave internacional se reuniu no Palácio de Chaillot, onde decorreram todos os trabalhos da Assembléia Geral num ambiente que ainda revelava resquícios de conturbação natural, decorrente do maior conflito que abalou os fundamentos da civilização através de todos os tempos.

Os métodos e a técnica aprimorados de obstrucionismo da União Soviética, por má fortuna de seus mais denodados artifíces, malograram todos os esforços despendidos no sentido de se fixarem as bases do desarmamento, cujo êxito viria, sem dúvida, desanuviar os horizontes que ainda ensombram o mundo contemporâneo, gerando a tensão que conturba a paz dos espíritos.

Conquanto na França se tenha geralmente como inadmissível a perspectiva de uma nova guerra, não é um sonho de pacifista, mas uma contingência do instinto de defesa que desperta e aviva a lembrança dos males da guerra, a idéia, a renovação da idéia de uma união, de uma federação da Europa, como único meio de evitar o advento de um novo flagelo que venha ensagüentar o mundo... idéia generosa, de abnegação e de renúncia de regionalismos, que exsurge sempre que o maldido furacão revolve e devasta, assola e ensangüenta, o solo europeu.

Foi assim, quando da guerra entre a Espanha e a América, desencadeada em 28 de abril de 1898 e finda em 10 de dezembro do mesmo ano pelo Tratado de Paris, uma das mais inconsideradas e mais inúteis de todos os tempos. Novicow escreveu o seu famoso livro "La Federation de l'Europe", no qual analisava os obstáculos e supremava os fatôres favoráveis à realização do seu ideal.

Foi assim, após a segunda grande guerra, quando o preliador da idéia foi Aristides Briand, então Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, depois Presidente do Conselho propondo à Inglatlerra e à Alemanha uma união econômica e obtendo da Sociedade das Nações a missão de preparar um anteprojeto inspirado na sua famosa declaração em Genebra: "entre povos que são geogràficamente agrupados como os povos da Europa, deve existir uma espécie de laço federal".

E' assim, ainda agora, o ressurgimento da mesma idéia, tendo como palinuro Paul Reynaud no seu livro "S'unir ou Périr", no qual o eminente estadista e publicista, depois de fazer o balanço político, econômico e militar da Europa, mostra e demonstra, pleiteia e convence, preconiza e reivindica a união, a federação, como o único meio de salvação da Europa ocidental.

E cita, no seu contexto, estas palavras memoráveis do discurso de Churchill, falando do drama da Europa:

> "êste nobre continente, que compreende no seu conjunto as regiões mais ricas e mais favorecidas da terra, goza de um clima temperado e igual. E' o berço de tôdas as grandes raças do mundo ocidental. E' a fonte de fé cristã e da moral cristã. Aqui tiveram sua origem as principais realizações da cultura, das artes, da filosofia e das ciências, assim na antiguidade como em nosso tempo. Se a Europa se unisse um dia para partilhar esta herança comum, não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória de que poderia gozar a sua população de 300 ou 400 milhões de almas. Nós devemos criar um germe de Estados Unidos da Europa".

Essa idéia grandiosa vai-se disseminando, vai-se difundindo, vai germinando na ressonância que encontra nos homens de pensamento, que colocam acima dos regionalismos estreitos a comunhão de interêsses superiores dos povos que aspiram a um mesmo destino histórico.

Foi-me atribuída pelo Presidente da Delegação, Embaixador Mário Pimentel Brandão, a tarefa de representar o Brasil junto ao IV Comitê, a chamada Comissão de Tutela, que supervisiona a vida administrativa dos 11 Territórios sob tutela, a saber: os Camarões, sob administração britânica, os Camarões, sob administração francesa; Nova Guiné, sob administração australiana; Nauru, sob administração australiana; Ruanda-Urundi, sob administração belga; Tanganica, sob administração britânica; Togo, sob administração britânica; Togo, sob administração francêsa; Samoa ocidental, sob administração neozelandesa; as ilhas do Pacífico: Marianas, Marshall e Carolinas, sob administração dos Estados Unidos e a Somália, sob administração italiana e 61 Territórios não autônomos, envolvendo uma população maior de 250 milhões de habitantes.

A Comissão de Tutela instalou-se a 14 de novembro de 1951, tendo como Presidente o senhor Max Henriquez Urena, da República Dominicana, designado pelo Presidente da Assembléia Geral e escolhendo, por aclamação, para Vice-Presidente e Relator, respectivamente os senhores José Inglez, das Filipinas e H. Lannung, da Dinamarca. Atuaram comigo, nesta Comissão, a senhora Rosalina Coelho Lisboa Larragoiti, Delegado substituto e o doutor Cleantho de Paiva Leite.

A ordem do dia dos trabalhos atribuídos à Comissão de Tutela, versou os seguintes pontos:

1. Relatório do Conselho de Tutela;

2. Informação sôbre a execução das resoluções do Conselho de Tutela e de Assembléia Geral relativas aos territórios sob tutela; relatório do Secretário Geral;

3. Desenvolvimento econômico das zonas rurais dos territórios sob tutela: relatório do Conselho de Tutela;

4. Abolição dos castigos corporais nos territórios sob tutela: relatórios das Potências Administradoras;

5. Uniões Administrativas que afetam os territórios sob tutela; relatório do Conselho de Tutela;

6. Informações a respeito dos territórios sob tutela, compreendendo três itens:

a) Condições econômicas e desenvolvimento econômico nos territórios não autônomos; relatório do Comitê Especial, transmitido de acôrdo com o artigo 73 e da Carta;

b) Sumário e análise das informações transmitidas de acôrdo com o artigo 73 e: relatório do Secretário Geral;

c) Informações transmitidas de acôrdo com o artigo 73 *e*, da Carta; relatório do Comitê Especial.

7. Eleição de dois membros do Comitê Especial sôbre informações transmitidas de acôrdo com o artigo 73 *e*, da Carta.

8. A questão do Sudoeste Africano, abrangendo dois itens:

a) Execução do Parecer da Côrte Internacional de Justiça: relatório do Comitê *ad hoc* do Sudoeste Africano;

b) Exame do relatório que tenha sido apresentado sôbre a administração do Território do Sudoeste Africano;

9. O problema da participação integral da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela.

Por proposta da França, aceita sem discussão, o ponto nono — o problema da participação integral da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela — passou a ser o primeiro da ordem do dia.

Eis senão quando a União Sul Africana propôs que se discutisse em segundo lugar o ponto oitavo da ordem do dia. Essa proposta gerou longos e acalorados debates que prolongaram a primeira sessão da Comissão de Tutela até às 19 horas. Um número considerável de países não colonialistas manifestou-se contra o alvitre da União Sul Africana e Cuba sugeriu que se condicionasse a aceitação da proposta sul africana à presença, em Paris, dos chefes nativos do sudoeste africano, que haviam pedido fôssem ouvidos durante o debate do ponto oitavo da ordem do dia.

A agitação provocada pela atitude da União Sul Africana e a vitória da proposta das nações anticolonialistas que decidiram protelar a discussão do problema do sudoeste africano enquanto não fôssem ouvidos os chefes das tribos daquele país, determinaram que a IV Comissão estudasse primeiro as informações sôbre territórios não autônomos, incluída na ordem do dia, em virtude do pedido de adiamento feito pela Colômbia e por Cuba do item da participação integral da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela.

A situação dos territórios não autônomos mereceu da Delegação do Brasil junto à IV Comissão, o interêsse e o carinho que lhe recomendaram diretamente o senhor Presidente da República e o Ministro das Relações Exteriores: a política externa do Brasil já tinha a sua orientação oriunda de nossa vocação histórica.

Aliás, definiu-a muito bem o Chefe da Nação neste passo luminoso de sua Mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951:

> "Uma nova fôrça vem surgindo no quadro internacional que, sobretudo pelas afinidades econômicas com o nosso País, merece a especial atenção de nossa política externa; o continente africano. O Brasil não considera com qualquer espírito de rivalidade o desenvolvimento econômico dessas regiões. Entende, pelo contrário, que elas fazem jus a uma política de desenvolvimento do mesmo estilo previsto para tôdas as regiões atrasadas, não porém no sentido de criar, em pleno século XX, um extemporâneo colonialismo, mas no sentido de favorecer a rápida elevação do nível de vida da suas populações, capacitando-as para atingirem, tão cedo quanto possível, o padrão político de Estado. Todo colonialismo deve ser entendido como uma sobrevivência indesejável nos quadros da vida internacional de hoje".

O Sr. Kerginaldo Cavalcanti — Muito bem.

O SR. WALDEMAR PEDROSA — (*Continuando a leitura*):

> "Ele se opõe ao ideal de elevação do bem-estar geral dos povos e introduz nos quadros do comércio internacional um fator de desequilíbrio, que compromete, cedo ou tarde, a unidade política das nações".

O relatório do Comitê Especial sôbre as informações a respeito dos territórios não autônomos foi no seio da IV Comissão objeto de acurados estudos e debates, por vêzes acalorados em virtudes dos pendores das potências colonialistas, de sonegar os objetivos da Comissão de Tutela a menor, mínima que fôsse, investigação de qualquer membro não administrador, a respeito do problema de feição aparentemente política dentro na administração territorial.

Quando tal acontecia, logo se erguiam as vozes das potência administradoras, no seu vêzo colonialista para invocar a natureza e o caráter meramente técnicos das informações relativas às condições econômicas, sociais e educacionais, a que se refere a alínea e do artigo 73 da Carta, fingindo-se desmemoriadas de que, na definição dos

princípios declarados no mesmo artigo 73, a Carta lhes impôs o reconhecimento do *primado* dos interêsses dos habitantes dêsses territórios, cuja administração aceitaram sob compromisso de missão sagrada de favorecer em tôda a extensão do possível a sua prosperidade.

Para tanto, se obrigaram a assegurar, respeitando a cultura de suas populações, o progresso político, econômico e social e a desenvolver a sua capacidade de auto-administração, de respeitar-lhes as aspirações políticas e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas livres instituições políticas.

Nessas sortidas, visando a esquivar-se de prestar informações em que vislumbrasse aspecto político, encontraram sempre as potências colonialistas a antemural da maioria das democracias não administradoras, notadamente do Brasil, no discurso em que esplendia a inteligência fulgurante do Delegado Rosalina Larragoiti e nas magistrais e oportunas intervenções do representante Cleantho Leite, reivindicando para a IV Comissão a competência para apreciar e discutir a evolução política dos territórios não autônomos.

Apreciando o relatório em referência, e definindo as diretivas do Govêrno do Brasil, tive a oportunidade de, no meu discurso proferido na sessão do dia 22 de novembro, apontar-lhe as lacunas concernentes ao estudo dos fatôres a se terem em conta para decidir se um território é ou não autônomo e as relativas à cessação de transmissão de informações sôbre os territórios do Surinam e das Antilhas Neerlandesas, e bem assim de elogiar a maneira pela qual, atendendo-se ao artigo 55 da Carta, se houve o Comité Especial no encarar os investimentos nesses territórios, visando ao interêsse de suas populações.

O Sr. Atílio Vivaqua — Permite V. Ex.ª um aparte?

O SR. WALDEMAR PEDROSA — Com muito prazer.

O Sr. Atílio Vivaqua — Tive ocasião de apreciar, pessoalmente, o trabalho e a atuação de V. Ex.ª na Assembléia da ONU e, como outros colegas, li a exposição feita por V. Ex.ª e publicada no "Jornal do Comércio". O Brasil que, na penúltima reunião daquela organização, manifestou, através da palavra do nobre Senador Ivo d'Aquino, seu pensamento com relação às populações sob tutela, teve mais uma vez, ali, um grande intérprete, que foi V. Excelência. Essas atitudes marcam as nossas diretivas de confraternização e de interêsses, para o desenvolvimento das populações consideradas em atraso econômico e social. Seria de desejar que êsses gestos se tornassem freqüentes e sobretudo bem vivos e independentes nos outros ramos da política internacional brasileira. Sem embargo do nosso alto espírito patriótico, necessário se faz que nesta fase em que a soberania das nações como que se emaranha e se desgasta no mecanismo das organizações internacionais, estejamos bem vigilantes. Congratulo-me, assim, com V. Excelência e como eu também o Senado, pela notável e patriótica atuação de V. Ex.ª que tão bem repercutiu nos meios políticos do exterior.

O Sr. Ivo d'Aquino — Muito bem!

O SR. WALDEMAR PEDROSA — Agradeço a V. Ex.ª as palavras de magnanimidade e estima contidas no aparte com que me honrou. (*Continuando a leitura*).

No estudo do desenvolvlimento econômico dêsses territórios que gira em tôrno do comércio de limitado número de produtos de exportação, deixei em ressalte a relação entre os preços dos produtos de importação e os de exportação — as chamadas taxas de troca — que, pelas flutuações dos mercados internacionais das matérias-primas prejudicam a economia dos territórios.

Frisei a necessidade de medidas diretas e indiretas para regular em níveis equânimes os preços dos produtos essenciais que constituem objeto do comércio internacional dos territórios.

Acentuei que o progresso na economia dos territórios não autônomos não se pode separar do seu desenvolvimento social, político e educacional e rematei acentuando a eficiência da nossa colaboração de país novo, onde a multiplicidade de culturas, a diversidade de zonas geográficas nos dão um conhecimento exato e uma compreensão segura para aquilatarmos dos elementos necessários para estimular o progresso dos territórios não autônomos.

Com a ressalva que fiz na minha primeira intervenção de 22 de novembro de 1951, de oferecer observações em nome da Delegação do Brasil a respeito dos Territórios do Surinam e das Antilhas Holandesas quando se discutisse essa parte do relatório do Comité Especial, fixei no meu discurso de 10 de janeiro, a competência da Assembléia Geral para decidir se um território pode ser declarado autônomo, mostrando não ser lícito fazê-lo unilateralmente a potência administradora.

Fiz discretas apreciações a respeito da situação política e administrativa dos dois territórios em referência, para concluir opinando que a Assembléia encontrasse uma solução adequada ao problema na sua VII Sessão ordinária, a realizar-se no corrente ano, após haver tomado conhecimento do relatório do Govêrno da Holanda sôbre os resultados da Conferência de Haia, que se reuniu em março corrente e depois que o Comité Especial houvesse procedido o minucioso exame do problema.

Sôbre êsse assunto as Delegações de Cuba, Dinamarca, Estados Unidos da América, Índia e Filipinas, apresentaram um projeto de resolução que concretizava o ponto de vista do Govêrno Brasileiro expresso no discurso de seu Delegado, projeto êsse que foi vitorioso na sessão plenária de 19 de janeiro.

Na sessão de 27 de novembro aprovou a IV Comissão por 50 votos contra 5, sem nenhuma abstenção, o projeto de resolução da França sôbre a admissão da Itália como membro das Nações Unidas.

Cumprindo instruções do Govêrno, manifestei-me favorável à medida lembrando que êsse apoio já fôra reiterado por diversas vêzes. Frisei a situação ímpar em que se encontra a Itália em face do Conselho, com as responsabilidades de potência administradora, mais sem os respectivos direitos.

Censurei a atitude da União Soviética votando no Conselho de Segurança a admissão da Itália nas Nações Unidas, afirmei o apoio da Delegação Brasileira a tôda iniciativa a prol da entrada da Itália no Conselho de Tutela e mostrei a vantagem dessa medida objetivando o aumento do número de membros do Conselho para melhor assegurar-lhe o equilíbrio visado pelo art. 86 da Carta.

O projeto de resolução relativo à admissão da Itália nas Nações Unidas foi aprovado pela Assembléia Geral em 7 de dezembro por 54 votos contra 4 e uma abstenção e seria, pela sua repercussão na comunidade internacional, um ponto alto nas deliberações da VI Conferência das Nações Unidas se contra êle não tivesse usado o direito de veto a Rússia Soviética.

A questão do Sudoeste Africano — pode-se afirmar com apoio nos fatos de nossos dias — constitui desde a formação da Organização das Nações Unidas, verdadeira pendência mantida e acirrada pela obstinação do Govêrno da União Sul Africana em fazer prevalecer um *status* original e que êle mesmo não fêz desaparecer em proveito próprio, com a incorporação do território ao seu domínio exclusivamente pela oposição das Nações Unidas.

Essa atitude da União Sul Africana — recalque do desejo frustrado —, tem incendido o ambiente das sessões ordinárias da ONU, ora com as arrogantes afirmativas de não mais enviar relatórios anuais, porque a essa prática não está adstrita por nenhum impositivo, ora nas retiradas de suas Delegações do recinto das Conferências, como ocorreu em 1949 e se repetiu em 1951.

O Território do Sudoeste Africano é um planalto de 317 milhas quadradas de solo fértil, que se estendem na África do Sul, entre o rio Angola, ao norte e o rio Orange ao sul, comprimidas entre dois desertos, o de Namig na costa e o de Kalahari a oeste, com uma população de 340 mil habitantes, dos quais só 30 mil são europeus e que estêve sob o protetorado da Alemanha desde 1884 até o fim da primeira grande guerra, quando, a 17 de dezembro de 1920, passou a mandato da União Sul Africana.

E' o único território atualmente sob mandato, porque todos os outros ou se tornaram Estados independentes ou foram colocados sob o regime internacional de Tutela, nos têrmos do capítulo XII da Carta das Nações Unidas.

Foi na primeira sessão ordinária da ONU, em 1946, que o representante da União Sul Africana, depois de ressaltar que o território se limitava com o seu país e não dispunha de população nem de recursos para se bastar a si mesmo, sustentou que a maioria dos seus habitantes desejava a sua incorporação à União Sul Africana. A Assembléia Geral repeliu o alvitre e recomendou que o Sudoeste Africano passasse ao regime internacional de Tutela, mediante o necessário acôrdo.

No ano seguinte, em 1947, o Govêrno Sul Africano comunicou às Nações Unidas que decidira não efetuar a anexação do Território e manter o *statu quo*, comprometendo-se a enviar anualmente relatórios de sua administração.

Em 1949, a Assembléia Geral voltou a recomendar ao Govêrno da União Sul Africana que lhe apresentasse proposta de acôrdo para colocar o Sudoeste Africano sob Tutela. Nesse mesmo ano o Govêrno Sul Africano anunciou que desejava constituir uma "associação mais estreita entre o Sudoeste Africano e a União". Tomando conhecimento dessa declaração a Assembléia Geral limitou-se a recomendar ao Govêrno da União que continuasse a enviar relatórios anuais sôbre a administração do Território até à conclusão de um ajuste sôbre o estatuto futuro do Sudoeste Africano.

Em 1949, o Conselho de Tutela informou à Assembléia Geral que o Govêrno da União Sul Africana decidira não apresentar mais relatórios anuais sôbre a administração do Território e que se estabelecera entre o Território e a União Sul Africana uma "associação mais estreita", por fôrça da lei South-West África Affairs Amendment Act, 1949.

Nesse ano, perante a IV Comissão, o Reverendo Michael Scott, representante de alguns grupos indígenas do Sudoeste Africano, prestou informações sôbre a falta de garantias individuais no Território e leu numerosas declarações das tribos indígenas e de particulares, denunciando as injustiças que sofriam, concluindo que a lei adotada pelo Govêrno da União a respeito do Sudoeste Africano importava na anexação dêsse Território.

A Assembléia Geral voltou a insistir junto ao Govêrno Sul Africano, confirmando as resoluções anteriores, no sentido de ser formulado o acôrdo para a transformação do mandato do Território em Tutela e dirigiu à Côrte Internacional de Justiça uma consulta sôbre os seguintes pontos:

1) se a União Sul Africana tem ainda obrigações internacionais em virtude do mandato conferido pela Sociedade das Nações e, no caso afirmativo, quais são essas obrigações;

2) se as disposições do regime de Tutela são aplicáveis ao Território e, na afirmativa, de que maneira;

3) se a União Sul Africana tem competência para modificar o estatuto internacional do Território, ou no caso de resposta negativa, quem tem competência para determinar e modificar êsse estatuto.

Em parecer de 11 de julho de 1950, a Côrte Internacional decidiu, por unanimidade, que o Sudoeste Africano era um território sob mandato internacional assumido pela União Africana em 17 de dezembro de 1920, e que esta continuava a ter obrigações internacionais em virtude do pacto e do mandato da Sociedade das Nações, inclusive a obrigação de transmitir petições procedentes do Território, e que as disposições do Capítulo XII da Carta são aplicadas ao Território no sentido de permitirem ser o mesmo colocado sob o regime de Tutela, mas que a modificação do seu estatuto só podia ser feita com o concurso da União Sul Africana e da Assembléia Geral da ONU.

Por 12 votos contra 2, a Côrte Internacional admitiu que a obrigação assumida por um Estado mandatário de aceitar uma vigilância Internacional é um elemento importante do regime do mandato e que esta obrigação subsistia apesar da substituição do órgão de supervisão, isto é, da Sociedade das Nações para ONU e concluiu pelo voto de 8 países, que a Carta não impunha à União Sul Africana a obrigação de colocar o território sob o regime de Tutela (Cavaré, Le Droit International Public Positif, Vol. I, págs. 444-5, Paris, 1951).

Voltando à balha em 1950 a questão do Sudoeste Africano, a Assembléia Geral reafirmou suas resoluções anteriores no sentido de transformar o mandato em tutela e pela resolução n.º 449 (V), de 13 de dezembro, criou um Comité de 5 membros composto dos representantes da Dinamarca, dos Estados Unidos da América, da Síria, da Tailândia e do Uruguai, encarregado de conferenciar com a União Sul Africana sôbre as medidas processuais necessárias para a execução do parecer da Côrte Internacional de Justiça e de apresentar relatório a respeito à Assembléia Geral em sua sessão seguinte.

Por iniciativa do Delegado Rosalina Larragoiti, a IV Comissão aprovou, em sessão de 16 de novembro, o projeto comum do Brasil e de Cuba, Egito, Equador, Guatemala, Índia, Indonésia, Paquistão e Filipinas, permitindo que os chefes das tribos do Sudoeste Africano comparecessem perante a IV Comissão quando esta tivesse de examinar a questão do território e exprimindo o desejo de que o Govêrno Anglo-Africano concedesse àqueles chefes as facilidades necessárias para a sua viagem a Paris, viagem essa que não se realizou, limitando-se a IV Comissão a ouvir o depoimento do Reverendo Michael Scott, cujas declarações deixam perceber os expedientes e manobras usados pela União Sul Africana com o fim de impedir que os chefes nativos comparecessem à sessão da ONU.

O SR. PRESIDENTE (*Fazendo soar os timpanos*) — Pondero ao nobre orador que faltam apenas três minutos para o término da hora do expediente.

O SR. PRISCO DOS SANTOS (*Pela ordem*) — Sr. Presidente, requeiro a V. Ex.ª consulte o Senado sôbre se consente na prorrogação do expediente por meia hora.

O SR. PRESIDENTE — Os Srs. Senadores acabam de ouvir o requerimento formulado pelo nobre Senador Prisco dos Santos, em que pede a prorrogação regimental da hora do expediente.

Os Srs. que a aprovam, queiram permanecer sentados (*Pausa*).

Está aprovado.

Continua com a palavra o nobre Senador Waldemar Pedrosa.

O SR. WALDEMAR PEDROSA — Sr. Presidente, agradeço ao meu nobre colega Senador Prisco dos Santos, a gentileza do seu requerimento e ao Senado a prorrogação da hora do expediente, para que eu possa concluir minha oração.

(*Continuando a leitura*)

Em face dessa resolução da Comissão de Tutela, a partir de 26 de novembro a Delegação Sul Africana deixou de comparecer às sessões da ONU e a 24 do mesmo mês o doutor F. E. Donges, Presidente da Delegação Sul Africana, escreveu uma carta ao Presidente da Assembléia Geral, doutor Luís Padilha Nervo, comunicando-lhe que a sua Delegação deixaria de participar dos trabalhos da IV Comissão até que a Assembléia Geral decidisse da validade constitucional da resolução adotada no sentido de permitir que fôssem ouvidos os chefes nativos do Sudoeste Africano e classificando de cínica a posição das potências que haviam votado a favor do mencionado projeto de resolução.

Essa atitude da Delegação Sul Africana, como era natural, provocou justa indignação da maioria dos membros da Comissão de Tutela e mereceu repulsa à altura da ofensa.

Examinando o relatório do Comité do Sudoeste Africano, que em 1951 realizou 15 reuniões durante as quais debateu com o representante do Govêrno da União Sul Africana, sem nenhum resultado prático, as medidas para a transformação em Tutela do mandato do Território, a IV Comissão tomou conhecimento das condições absurdas

oferecidas pelo Govêrno Anglo-Africano, entre as quais a exigência da assinatura do acôrdo de Tutela das potências que lhe conferiram em 17 de dezembro de 1920 o mandato da Sociedade das Nações (França, Grã-Bretanha e Estados Unidos), mas sem o fazerem como agentes ou representantes das Nações Unidas, cuja atuação no caso se limitaria a aprovar o acôrdo de Tutela.

No seu espírito de conciliação, a Comissão de Tutela aprovou dois projetos de resolução, visando a estabelecer novas tentativas e novas bases para a solução da questão do Sudoeste Africano.

Outro assunto que mereceu acurado estudo da Delegação do Brasil perante a IV Comissão foi o relatório do Conselho de Tutela, prestando minuciosas informações sôbre a situação dos 11 territórios administrados de acôrdo com o Capítulo XII da Carta das Nações Unidas.

Em 19 de dezembro proferi meu discurso mais longo, dedicado todo à análise dêsse Relatório, sôbre o qual teci os mais calorosos elogios, por se tratar de um documento notável pelas informações precisas e claras a respeito dos assuntos de que trata amplamente, de maneira completa e sincera.

Censurei, entretanto, as tendências colonialistas das potências administradoras que estavam concorrendo com a sua inércia e displicência no cumprimento das resoluções da Assembléia Geral, para o declínio do prestígio dêsse órgão de finalidades tão elevadas criado pela Carta das Nações Unidas.

Estudei meticulosamente êsse relatório que se contém num volume de mais de 300 páginas em duas colunas por página e em formato grande.

Fiz rápida apreciação dêsse documento no concernente aos Territórios de Tanganica, Ruanda-Urundi e à Somália; mostrei as lacunas e imperfeições dos sistemas de exame das petições e das missões de visita, notadamente destas pela sua importância primordial como elemento de fiscalização no regime de Tutela.

Lendo o Relatório do Conselho de Tutela verifiquei que reiteradas recomendações da Assembléia Geral e do Conselho, bem como advertências das missões de visitas, não estavam sendo cumpridas pelas potências administradoras, notadamente sôbre a proibição do uso de castigos corporais, que continuavam a ser empregados em cumprimento de sentenças dos tribunais das referidas potências e de decisões das chamadas instâncias indígenas.

No capítulo relativo ao Território de Tanganica deram os meus olhos sôbre esta passagem textual em nosso idioma:

> "Castigos corporais foram infligidos em 1950, pelos tribunais de primeira instância e pelos tribunais indígenas e também nas prisões, como medida disciplinar. O tribunal de primeira instância condenou 402 pessoas à pena do chicote, 17 dêsses julgamentos foram anulados pelo tribunal supremo. Em dois casos a sentença não pôde ser cumprida, porque os condenados não ofereciam resistência física para suportar a pena, 359 dêsses julgamentos foram pronunciados contra menores. Em 1949, os tribunais indígenas condenaram 979 pessoas à pena do chicote. Os castigos corporais podem também ser infligidos nas prisões como medida disciplinar dos casos de motins, provocação de motim ou agressões a funcionários da prisão".

Não pude conter a revolta que me salteou a consciência e o coração e profliguei e anematizei indistintamente as potências administrativas que assistiam ou estimulavam essa prática bárbara, nesta prorrogação de meu discurso de 19 de dezembro:

> "Sr. Presidente. Demos uma visada de relance no desenvolvimento, mais ou menos acelerado, dos territórios sob tutela a caminho do fim comum: a autonomia ou a independência.
>
> Como disse muito bem o doutor Ralph Bunche, "a sorte dos povos pouco desenvolvidos cuja evolução não atingiu o estado necessário para obter a independência, figura hoje na primeira plana dos problemas internacionais" e "a opinião internacional, em todos os casos deixou-se empolgar por essa evolução e vê com tôda a simpatia as aspirações dos povos submissos e acompanha com interêsse o seu rápido progresso."
>
> Mas êsse progresso deve ser conquistado em todos os domínios do desenvolvimento e, sobretudo, no ponto de vista moral.
>
> E o que se vê ainda?
>
> A despeito das recomendações e das resoluções da Assembléia Geral e do Conselho de Tutela, verifica-se a continuação do uso dos castigos corporais em Tanganica, no Ruanda-Urundi, no Camarour, no Togo, na Nova Guiné, quase em tôda parte.
>
> O castigo corporal é como um cancro que rói as sociedades onde se enraiza: é um flagelo que consome o meio onde se espalha; é uma nódoa de civilização. Nenhuma nação civilizada adota mais os castigos corporais, nem como sanção repressiva nem como medida disciplinar.
>
> Depois que o direito penal sob o influxo das doutrinas de Cesar Boccaria Bonesano (1764) se humanizou e a pena deixou de ser uma simples manifestação de vingança social para tornar-se a medida de que se utiliza o poder público para a manutenção da ordem na sociedade e para a reabilitação do delinqüente, os castigos corporais são infrações e abusos punidos na lei.
>
> Como, pois, permitir e tolerar que no seio das Nações Unidas, povos sob sua égide erijam em sistema penal os castigos corporais que são um vestígio de barbárie e punidos nas leis modernas como infrações?
>
> Senhor Presidente: a nova era de civilização que as Nações Unidas começaram e vão construir para o mundo, — a era da liberdade à qual são convidados a participar todos os povos que amam a paz e a Justiça, não se pode fundar na violência e no envilecimento do homem.
>
> "O castigo corporal é um vício abominável que embrutece as suas vítimas e degrada os povos".

Mereceu o meu discurso um comentário expressivo do "New York Herald Tribune", do dia seguinte, expressivo porque êsse grande e conceituado órgão que circula à mesma hora em New York, Londres e Paris, raríssimas vêzes se referiu à ONU sem jamais fazer referências nominais.

Em sessão de 11 de janeiro, por iniciativa do Delegado Rosalina Larragoiti, surgiu um projeto comum de resolução do Brasil, França, Iraque, República Dominicana e Venezuela, que foi aprovado pela Assembléia Geral, insistindo na abolição imediata dos castigos corporais e na sua substituição pelos métodos da penalogia moderna.

Senhor Presidente: Não me seria lícito, sem fatigar a atenção do Senado, prosseguir nesta exposição, minuciando pormenores de projetos de resolução e emendas aos mesmos e sôbre outros fatos ocorridos na Comissão de Tutela.

Seja-me permitido, por isso, com os meus penhorados agradecimentos a V. Ex.ª e ao Senado pelo honroso mandato que me conferiram de representar esta Casa na VI Sessão das Nações Unidas, anexar ao meu discurso a cópia do relatório das atividades dos representantes do Brasil junto à IV Comissão.

A Comissão de Tutela encerrou as suas tarefas às 24 horas do dia 15 de janeiro, quando tive a oportunidade de ser o primeiro orador a saudar a Mesa pelo término dos seus trabalhos e aos senhores Delegados representantes das Nações Unidas.

Prestamos também à França a homenagem do nosso espírito e do nosso coração na expressão votiva da sua eternidade; ao seu povo heróico, aos seus estadistas, aos seus homens de letras, aos seus soldados, aos seus marinheiros — ao seu espírito imortal que não deixou jamais extinguir-se a chama da liberdade:

Senhor Presidente:

A Assembléia Geral realizou a sua sessão de encerramento a 5 de fevereiro.

E' de indiscutível relêvo a situação que exorna o Brasil entre as Nações Unidas.

Somos um Membro prestigioso das Nações Unidas, cuja voz é sempre ouvida com acatamento e respeitada, pela sábia orientação da nossa política externa.

Senti-me orgulhoso da minha Pátria ao ver a culminância a que se alçou o Brasil entre os povos civilizados no maior congresso da comunidade internacional. (*Muito bem! muito bem! Palmas prolongadas. O orador é muito cumprimentado*).

RELATÓRIO DA IV COMISSÃO

DOCUMENTO A QUE SE REFERE, EM SEU DISCURSO, O SENHOR LAURO WALDEMAR PEDROSA

Paris, 5 de fevereiro de 1952.

Senhor Embaixador.

Designado por Vossa Excelência para representar o Brasil nos trabalhos da Comissão de Tutela, da Sexta Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, tenho a honra de apresentar-lhe êste sucinto relatório das atividades da referida Comissão.

Em sua primeira reunião, realizada a 14 de novembro de 1951, elegeu a Quarta Comissão, por aclamação, Vice-Presidente e Relator, respectivamente, os senhores José Ingles, das Filipinas, e H. Lannung, da Dinamarca.

Anteriormente, em sessão de 9 do mesmo mês, a Assembléia Geral elegera, também por aclamação, o senhor Max Henriquez Urena, da República Dominicana, Presidente da Quarta Comissão.

A ordem do dia distribuída à Comissão pelo plenário versa os seguintes pontos:

1. Relatório do Conselho de Tutela;

2. Informação sôbre a execução das resoluções do Conselho de Tutela e da Assembléia Geral relativas aos territórios sob tutela: relatório do Secretário Geral;

3. Desenvolvimento econômico nas zonas rurais dos territórios sob tutela: relatório do Conselho de Tutela;

4. Abolição dos castigos corporais nos territórios sob tutela: relatórios das Potências Administradoras;

5. Uniões Administrativas que afetam os territórios sob tutela; relatório do Conselho de Tutela;

6. Informações a respeito dos territórios sob tutela compreendendo três itens:

a) Condições econômicas e desenvolvimento econômico nos territórios não autônomos; relatórios do Comité Especial transmitido de acôrdo com o art. 73 e da Carta;

b) Sumário e análise das informações transmitidas de acôrdo com o art. 73 e: relatório do Secretário Geral;

c) Informações transmitidas de acôrdo com o art. 73 e da Carta: relatório do Comité Especial;

7. Eleição de dois membros do Comité Especial sôbre informações transmitidas de acôrdo com o art. 73 e da Carta.

8. A questão do Sudoeste Africano, abrangendo dois itens:

a) Execução do Parecer da Côrte Internacional de Justiça: relatório do Comité *Ad Hoc* do Sudoeste Africano;

b) Exame do relatório que tenha sido apresentado sôbre a administração do Território do Sudoeste Africano;

9. O problema da participação integral da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela.

Por proposta da França, aceita sem discussão, o ponto nono passou a ser o primeiro da ordem do dia.

A União Sul Africana propôs, então, que se discutisse em segundo lugar o ponto oitavo. Seguiu-se acalorada discussão que manteve reunida a Comissão até às 19 horas. Um grande número de países não-coloniais manifestou-se contra a proposta da União Sul Africana. Cuba sugeriu que se condicionasse a aceitação da proposta sul africana à presença, em Paris, dos chefes nativos do sudoeste africano que haviam pedido fôssem ouvidos durante o debate da questão.

O delegado do Brasil, Rosalina Coelho Lisboa de Larragoiti, participou do debate, sugerindo, por motivos de ordem prática e para evitar despesas inúteis, que se examinasse êsse ponto de ordem do dia logo após a questão da participação integral da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela.

A representação do Brasil na Quarta Comissão ficou assim constituída: delegado, Senador Valdemar Pedrosa; delegados substitutos, senhora Rosalina Coelho Lisboa de Larragoiti e Dr. Cleantho de Paiva Leite e Conselheiro Dr. Jorge d'Escragnolle Taunay, substituído em 9 de janeiro pelo Dr. Roberto Assunção de Araújo.

ADMISSÃO DA ITÁLIA NAS NAÇÕES UNIDAS

Item 55 *da Agenda*

Questão da participação da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela.

A admissão da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela tem as suas origens na Resolução 310 (VIII) de 23 de fevereiro de 1951, pela qual o Conselho de Tutela decidiu pedir à Assembléia Geral a consideração do assunto. A Resolução, em referência, é do teor seguinte:

> "O Conselho de Tutela, tendo aprovado disposições suplementares ao Regimento Interno, relativas à participação da Itália no trabalho do Conselho de Tutela, tomando nota de que a letra A das referidas disposições determina a participação da Itália, sem direito a voto, nas deliberações do Conselho relativas ao Território da Somália, sob tutela italiana e nas que digam respeito a questões gerais sôbre o funcionamento do Sistema Internacional de Tutela.
>
> Considerando que é de desejar que se assegure à Itália plena participação no trabalho do Conselho de Tutela, tomando nota das observações feitas pelo representante da Itália sôbre a aplicação do art. 86 da Carta para permitir a Itália ser membro do Conselho de Tutela na qualidade de Estado administrador de Território sob tutela,
>
> tomando em consideração o fato de haver a Assembléia Geral declarado que a Itália é nação amante da paz, nos têrmos do Art. 4.º da Carta, e é capaz de assumir as obrigações da Carta, devendo por isso ser admitida como membro das Nações Unidas,
>
> considerando que o exame da questão de uma participação mais plena da Itália no trabalho do Conselho de Tutela é da competência da Assembléia Geral,
>
> resolve pedir à Assembléia Geral que inclua na agenda de sua VI Sessão Ordinária a questão da plena participação da Itália no trabalho do Conselho de Tutela."

Essa Resolução, por sua vez, dimanou de um Projeto oferecido pela Argentina e foi adotada por nove votos (Argentina, Austrália, Bélgica, China, Estados Unidos da América, França, Iraque e Tailândia) com um voto contrário (União Soviética) e duas abstenções (Grã-Bretanha e Nova Zelândia).

O representante argentino, justificando a sua iniciativa, declarou que o seu Projeto visava a chamar a atenção da Assembléia Geral para a injustiça que se praticava em relação à Itália que, convocada, assumira em 22 de fevereiro de 1950, todos os encargos de Autoridade Administradora, sem que se lhe desse no Conselho de Tutela senão uma representação limitada. Sem direito a voto, partici-

pava nos trabalhos do Conselho sempre que se discutissem questões gerais concorrentes ao sistema de tutela ou se tratasse de questões referentes ao Território da Somália, sob sua tutoria.

Em sua 212.ª sessão, realizada em 26 de novembro de 1951, depois de haver sido o representante da Itália convidado a tomar assento na mesa, a Quarta Comissão entrou no debate dêsse ponto da ordem do dia.

A delegação da França, representada pelo Senhor Maurice Schuman, apresentou o seguinte Projeto de Resolução:

"A Assembléia Geral,

Vista a resolução 310 (VIII) do Conselho de Tutela concernente à posição da Itália,

Notando que a Itália foi incumbida pelas Nações Unidas da administração do Território, sob tutela, da Somália e que ela exerce atualmente perante as Nações Unidas as responsabilidades de potência administradora, tais como são definidas nos Capítulos 12 e 13 da Carta,

Considerando que a Itália deve ficar em situação de exercer essas responsabilidades com inteira eficiência,

Estimando conseqüentemente necessário que a Itália se torne membro do Conselho de Tutela e que para êsse fim ela seja admitida nas Nações Unidas,

Recomenda ao Conselho de Segurança que considere com urgência a presente resolução para o efeito de recomendar a admissão imediata da Itália como Membro das Nações Unidas."

A êsse Projeto ofereceu a delegação da Guatemala uma emenda no sentido de completar a sua alínea quarta com a expressão... "e considerando, além disso, que a Itália preenche as condições exigidas para essa admissão no parágrafo primeiro do art. 4 da Carta," texto que a França aceitou.

INFORMAÇÕES SÔBRE TERRITÓRIOS NÃO AUTÔNOMOS

Item 36 da Agenda

A situação dos territórios não autônomos mereceu da delegação do Brasil junto à Quarta Comissão o interêsse e o carinho que lhe recomendaram as instruções da Secretaria de Estado.

Em 1950, o relatório do Comité Especial encarregado da análise das informações dos governos dos territórios não autônomos ateve-se, particularmente, ao exame dos problemas do ensino nessas regiões, ao passo que em 1951 se especializou no estudo da situação econômica e dos problemas do seu desenvolvimento econômico, planeando para o assunto primordial de sua tarefa em 1952 a situação e o progresso dêsses territórios no domínio econômico.

a) Relatório do Comité Especial

O relatório do Comité Especial sôbre as informações a respeito dos territórios não autônomos foi no seio da Quarta Comissão objeto de acurados estudos e debates por vêzes acalorados, em virtude dos conhecidos pendores das potências colonialistas de sonegar às lentes e objetivas da Comissão de Tutela a menor, a mínima que fôsse, investigação de qualquer membro não administrador a respeito de problema de feição aparentemente política dentro na administração territorial.

Quando tal acontecia se erguiam as vozes das potências administradoras, no seu vêzo colonialista, para invocar a natureza e o caráter meramente técnicos das informações relativas às condições econômicas, sociais e educacionais a que se refere a alínea E do artigo 73 da Carta, fingindo-se desmemoriadas de que, na definição dos princípios declarados no mesmo artigo 73, a Carta lhes impôs o reconhecimento do primado, ou de primazia ou da prioridade dos interêsses dos habitantes dêsses territórios, cuja administração aceitaram sob o compromisso de missão sagrada, de favorecer, em tôda a extensão do possível, a sua prosperidade.

Para tanto, se obrigaram a assegurar, respeitando a cultura de suas populações, o progresso político, econômico e social e a desenvolver a sua capacidade de auto-administração, de respeitar-lhes as aspirações políticas e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas livres instituições políticas.

Nessas sortidas, visando a esquivar-se a informações em que vislumbrasse aspecto político, encontraram sempre as potências calonialistas a antemural da maioria das democracias não administradoras, entre outras, o Brasil pelas intervenções moderadas e oportunas do seu representante Cleantho Leite, reivindicando para a Quarta Comissão não lhe sair dos limites da competência discutir a evolução política dos territórios não autônomos, como deixam ver as atas das sessões de 21, 23 e 28 de novembro, da Comissão de Tutela.

Na sessão seguinte foi apresentado pela delegação polonesa o Projeto do teor abaixo:

"A Quarta Comissão,

Considerando que a admissão de novos Membros na Organização das Nações Unidas é regida por um processo especial e notadamente pelas disposições do artigo 4 da Carta e dos artigos 133 a 137 do Regimento Interno.

Considerando, além disso, que a questão da admissão de novos Membros é da alçada da Comissão Política.

Estimando que o projeto de resolução apresentado pela delegação francesa não corresponde ao ponto 55 da ordem do dia da 4.ª Comissão.

Decide que a Quarta Comissão não tem competência para examinar a questão da recomendação da admissão da Itália na Organização das Nações Unidas e que o projeto de resolução francês concernente à questão não pode ser pôsto a votos.

Submetidos à votação ambos os Projetos, foi o da delegação polonesa rejeitado por 48 votos contra 5, com uma abstenção, e o da França, com a emenda guatemalteca, sufragado vitoriosamente por 50 votos contra 5, sem nenhuma abstenção.

Cumprindo as instruções do seu Govêrno, o delegado do Brasil manifestou-se favorável à admissão da Itália no Conselho de Tutela, lembrando que êsse apoio já fôra reiteirado por diversas vêzes. Frisou a situação ímpar que ocupava a Itália em face do Conselho, com as responsabilidades das potências administradoras, mas sem os respectivos direitos. Criticou a atitude da União Soviética vetando no Conselho de Segurança a admissão da Itália nas Nações Unidas, afirmou o apoio da delegação brasileira a tôda iniciativa a prol da entrada da Itália no Conselho de Tutela e mostrou a ventagem dessa medida objetivando o aumento do número dos membros do Conselho para melhor assegurar-lhe o equilíbrio visado pelo artigo 86 da Carta.

Na sessão plenária, realizada em 7 de dezembro de 1951, o representante do Brasil, Rosalina Larragoiti, reafirmou êste apoio, depois de tecer considerações sob todos os aspectos da questão, sendo o Projeto aprovado por 54 votos contra 4 e uma abstenção.

E' de assinalar, pelo relêvo de sua significação, a exteriorizar-se na sua maior repercussão na comunidade internacional, a admissão da Itália no seio das Nações Unidas.

A entrada da Itália no concêrto das nações pacificadoras é um acontecimento auspicioso que marcará um ponto alto nas deliberações da VI Conferência das Nações Unidas.

5. Apreciando o relatório, em referência, e definindo as diretivas do seu Govêrno, o delegado do Brasil em seu discurso proferido na sessão de 22 de novembro, da Quarta Comissão, apontou-lhe as lacunas concernentes ao estudo dos fatôres a se terem em conta para decidir se um terri-

tório é ou não autônomo e relativas à cessação de transmissão de informações sôbre os territórios do Surinam e das Antilhas Neerlandesas, bem como elogiou a maneira pela qual, tendendo-se ao artigo 55 da Carta, se houve o Comité Especial no encarar os investimentos nesses territórios visando ao interêsse das suas populações.

6. No estudo da vida econômica dêsses territórios que gira em tôrno do comércio de limitado número de produtos de exportação, focalizou o delegado do Brasil a relação entre os preços dos produtos de importação e os de exportação — as chamadas taxas de troca — que, pelas flutuações dos mercados internacionais das matérias-primas prejudicam a economia dos territórios.

7. Frisou a necessidade de medidas diretas e indiretas para regular em níveis equânimes os preços dos produtos essenciais que constituem o objeto do comércio internacional dos territórios.

8. Acentuou que o progresso na economia dos territórios não autônomos não se pode separar do seu desenvolvimento nos domínios social, político e educacional e rematou seu discurso acenando a eficiência da nossa colaboração de país novo, onde a multiplicidade de cultura, a diversidade de zonas geográficas nos dão um conhecimento exato e uma compreensão segura dos elementos necessários para o desenvolvimento dos territórios não autônomos.

9. No curso da discussão geral do Relatório do Comité Especial os representantes da Indonésia e dos Países Baixos fizeram ressalva da posição de seus respectivos governos no concernente à soberania da Nova Guiné Holandesa (Irã ocidental). Também os representantes da Guatemala e do Reino Unido adotaram idêntico procedimento relativamente à soberania da Hondura Britânica, assim como os representantes do Iemen e do Reino Unido, em referência ao território de Aden, e bem assim os representantes da Argentina e do Reino Unido relativamente às ilhas Falkland (ilhas Malvinas).

b) Eleição de dois membros do Comité Especial

Em sua 227.ª sessão, a Comissão de Tutela, em nome da Assembléia Geral, elegeu dois membros para o Comité Especial para substituirem o México e as Filipinas. Foram eleitos o Equador, por 41 votos e a Indonésia, por 37 votos.

10. A Suécia cuja candidatura surgiu à última hora, apresentada pela Dinamarca e apoiada pelas potências administradoras, obteve 17 votos.

c) O novo nome do Comité Especial

11. As delegações de Cuba e do Equador apresentaram um projeto de resolução comum (doc. A. C. 4 L. 148), segundo o qual a Assembéia Geral, considerando que o nome atual do Comité Especial é muito longo e se presta mal à difusão, no grande público, dos trabalhos importantes que realiza êsse Comité; considerando que o conhecimento dêsses trabalhos não deve de modo nenhum ficar reservado exclusivamente aos especialistas e aos técnicos e sim, ao contrário, ser largamente divulgado, decide substituir o nome atual do Comité pelo seguinte: "Comité de Informações Relativas aos Territórios Não Autônomos". A Comissão examinou êsse projeto na sua 218.ª sessão.

12. Os autores do projeto de resolução comum aceitaram as emendas propostas verbalmente pelos representantes da República Dominicana, dos Estados Unidos da América e da Venezuela.

13. O texto foi refundido e o projeto foi aprovado por 45 votos, sem oposição e com 3 abstenções.

14. O projeto foi adotado pela Assembléia em sessão de 18 de janeiro, passando o nome do atual Comité a ser: "Comité das Informações relativas aos Territórios Não Autônomos".

d) Os fatôres que se devem ter em conta para decidir se um território é ou não autônomo

15. Constituiram na Quarta Comissão assunto de acurado estudo e prolongados debates os fatôres que se devem ter em conta para decidir se um Território é ou não um Território cujas populações não se administram ainda completamente por si mesmas.

16. No curso de suas 215.ª e 218.ª sessões, teve a Comissão de Tutela a considerar a matéria constante dos seguintes projetos de resolução.

17. Apresentado pela Dinamarca e pelo Paquistão um projeto comum do seguinte teor:

"A Assembléia Geral.

1. Decide aceitar para todos os fins úteis o relatório do Comité Especial como diretivas provisórias.

2. Convida os Estados Membros da Organização das Nações Unidas a transmitirem por escrito ao Secretário Geral, até 1.º de junho de 1952 o mais tardar, uma exposição de vistas do seu Govêrno concernente aos fatôres que se devem ter em conta para decidir se um território é ou não um território cujas populações não se administram ainda de todo por si mesmas.

3. Pede ao Secretário Geral que transmita para êsse fim a todos os Estados Membros cópia da presente resolução assim como da Quarta Parte do relatório do Comité Especial.

4. Convida o Comité Especial a examinar as informações transmitidas em virtude do artigo 73 e da Carta em sua sessão de 1952 as exposições transmitidas no cumprimento da presente resolução e a reexaminar, à luz dessas exposições, a lista que êle estabeleceu em 1951.

5. Convida o Comité Especial a designar para êsse fim, desde o comêço de sua sessão de 1952, um subcomité que organizará sôbre essas questões um relatório destinado ao Comité Especial". (doc. A., C. 4 L. 151).

18. Um projeto de resolução da Guatemala convidando a Quarta Comissão a criar uma subcomissão encarregada:

1. De estudar e definir em um projeto de resolução os fatôres fundamentais e gerais que se devem levar em conta para decidir se um território é ou não um território cujas populações ainda não se administram de todo por si mesmas.

2. De estudar se convém criar um Comité que teria por funções: a) proceder a um estudo mais aprofundado dêsses fatôres; b) analisar a situação dos territórios cujas populações, na opinião de certas potências administradoras, estão em condições de se administrar por si próprias e c) submeter à Assembléia Geral, na sua próxima sessão, projetos de resolução adequados. (doc. A. C. 4 L. 152).

19. O representante da Guatemala refundiu depois o seu projeto de resolução, prevendo o novo texto que a subcomissão seria encarregada de estudar os problemas à luz do relatório do Comité Especial e dos debates da 4.ª Comissão e que apresentaria um relatório à Comissão no curso da presente sessão (doc. A. C. 4 L. 152).

20. Outro projeto de resolução da Venezuela (doc. A. C. 4 L. 153), estabelecendo que a Assembléia Geral decide reafirmar os princípios consagrados pela resolução 334 (IV) que a Assembléia adotou em 2 de dezembro de 1949 concernente à competência da Assembléia no que diz respeito ao exame das informações transmitidas pelas autoridades administradoras dos territórios não autônomos; cria um comité especial composto de representantes, encarregado de proceder, durante o ano de 1952 a um estudo minucioso dos fatôres que se devem estimar para decidir se um território é ou não autônomo; adiar o exame dos capítulos XI e XII da Primeira Parte, assim como a Quarta Parte do relatório do Comité Especial, até que o Comité especial visado na resolução apresente o seu relatório e convidar o Comité especial, criado em virtude da resolução, a terminar seu relatório até 15 de agôsto de 1952.

21. Os autores dêsses projetos de resolução, depois de consultas e entendimentos, apresentaram conjuntamente um projeto (doc. A. C. 4 L. 155) assinado pela Dinamarca, Guatemala, Paquistão e Venezuela, nos têrmos a seguir:

A Quarta Comissão

Decide criar uma subcomissão composta dos representantes dos seguintes países: ... que se encarregará de:

1. Estudar, à luz do relatório do Comité Especial e dos debates da Quarta Comissão, os fatôres fundamentais e gerais que se devem ter em conta para decidir se um território é ou não é um território cujas populações não se administram de todo por si mesmas .

2. Estudar se convém encerrar um processo que permita prosseguir no exame do problema tendo em conta os projetos de resolução sôbre esta questão submetidos à Quarta Comissão nos documentos A. C. 4 L. 151, 152, 152 Rev. 7, 153 e 154.

22. Em sua 218.ª sessão, a Quarta Comissão adotou o projeto de resolução comum por 36 votos e 9 abstenções e aprovou para a subcomissão a composição seguinte: Austrália, Cuba, Dinamarca, Estados Unidos da América, França, Guatemala, Iraque e Venezuela.

23. A subcomissão elegeu Awmkhalidy (Iraque) Presidente e Guy Peres Cisneiros, de Cuba, relator. A subcomissão realizou 11 sessões e adotou um relatório (A. C. 4 L. 180 e 180 Corr 1) para ser submetido à Quarta Comissão.

24. Êsse relatório conclui por um projeto de resolução estabelecendo que a Assembléia Geral:

1. Decide tomar para base a lista de fatôres relacionados pela subcomissão.

2. Convida os Estados Membros a comunicar seus pontos de vista sôbre o problema dos fatôres até o dia 1.º de maio de 1952.

3. Designa um comité *ad-hoc* de oito membros encarregados de procederem a novos estudos.

4. Convida o Comité *ad-hoc* a tomar em consideração tôdas as informações disponíveis e a apresentar relatório à Assembléia Geral em sua sétima sessão ordinária, e

5. Convida o Secretário Geral a reunir o Comité *ad-hoc* de modo que êle possa começar seus trabalhos uma semana antes da abertura da sessão de 1952 do Comité Especial.

25. Em sua 241.ª sessão, a Comissão examinou o relatório da subcomissão e decidiu elevar de 8 para 10 o número dos membros do Comité *ad-hoc*, devendo êste ficar constituído dos seguintes países: Austrália, Bélgica, Birmânia, Cuba, Dinamarca, Estados Unidos da América, França, Guatemala, Iraque e Venezuela.

26. A Comissão aprovou por 39 votos e 6 abstenções o projeto de resolução proposto pela subcomissão, que foi adotada pela Assembléia Geral em sessão de 13 de janeiro.

27. Êsses fatôres constam do documento A. C. 4 L. 180.

e) Cessação da transmissão de informações

28. Em sua 242.ª sessão, a Quarta Comissão examinou o assunto da comunicação na qual o Govêrno dos Países Baixos informa ao Secretário Geral a cessação da transmissão, em virtude do artigo 73 e da Carta, das informações relativas às Antilhas Neerlandesas e ao Surinam.

29. Cumprindo as instruções da Secretaria do Estado, o delegado do Brasil fixou, no discurso que proferiu, a competência da Assembléia Geral para decidir se um território pode ser declarado autônomo, não sendo lícito fazê-lo unilateralmente a potência administradora. Fêz discretas apreciações a respeito da situação política e administrativa dos dois territórios para concluir desejando que a Assembléia encontrasse uma solução adequada ao problema na sua sétima sessão ordinária, após haver recebido o relatório do Govêrno da Holanda sôbre os resultados da Conferência de Haia, a realizar-se em março de 1952 e depois que o Comité Especial houvesse procedido a minucioso exame das circunstâncias do problema.

30. As delegações de Cuba, Dinamarca, Estados Unidos da América, Índia e Filipinas apresentaram um projeto de resolução (doc. A. C. 4 L. 197) dispondo que a Assembléia Geral:

1. Renovaria a declaração contida no parágrafo 1.º da resolução 222 (III) pela qual acolhe com satisfação todo progresso realizado visando à autonomia dos territórios não autônomos.

2. Agradecia ao Govêrno Neerlandês haver comunicado tôdas as informações solicitadas no parágrafo 3.º da resolução 222 (III) da Assembléia Geral.

3. Estimava que a Assembléia Geral deveria em 1952 examinar a comunicação do Govêrno Neerlandês à luz de todo o relatório que poderia preparar o Comité *ad hoc* tendo em conta todos os elementos que a conferência realizada nos Países Baixos em 1952 pudesse concluir a respeito dos assuntos comuns, e

4. Decidia inscrever a questão na ordem do dia de sua próxima sessão.

31. Êsse projeto concretizava a recomendação do govêrno brasileiro expressa no discurso do seu delegado.

32. Os autores do projeto de resolução aceitaram uma emenda proposta pela Venezuela tendente a acrescentar o texto seguinte no fim do parágrafo 2.º do dispositivo "e decide transmitir essas informações ao Comité *ad hoc* instituído por esta resolução ... da Assembléia Geral".

33. O representante da Venezuela e os autores do projeto de resolução aceitaram outra proposição apresentada pelo representante do Iraque visando a dar ao comêço da alínea a seguinte redação: "tomando em consideração as informações transmitidas pelo govêrno neerlandês".

34. O projeto foi aprovado por 41 votos e 9 abstenções e adotado pelo plenário na sessão de 19 de janeiro por 47 votos e 3 abstenções.

f) Participação dos territórios não autônomos nos trabalhos do Comité Especial

35. As delegações da Birmânia, Cuba, Egito, Equador e Índia apresentaram um projeto de resolução (A. C. 4 L. 146) dispondo que a Assembléia Geral, considerando que o Secretário Geral, no ponto 9 do seu programa de vinte anos, recomenda que utilize a Organização das Nações Unidas para encorajar a inclusão por meios pacíficos, e não pela fôrça dos povos dependentes, coloniais ou semicoloniais para uma situação de igualdade à dos povos livres; considerando que a Assembléia Geral em sua resolução 949 (V) considerou os órgãos apropriados das Nações Unidas após examinar os textos do memorial do Secretário Geral que lhes interessam particularmente; considerando que o Comité Especial recomenda em seu relatório que se recorra à assistência técnica fornecida por intermédio das Nações Unidas como meio de promover o progresso econômico das populações dos territórios não autônomos; considerando que a participação direta dos territórios não autônomos nos trabalhos da Organização das Nações Unidas e das instituições especializadas constitui um meio eficaz de promover o progresso das populações dêsses territórios para a igualdade com os povos livres,

1. Nota que os *status* de algumas das instituições especializadas e das Comissões regionais da Organização das Nações Unidas contêm disposições especiais que permitem a um Território não autônomo ser admitido no seio dessas instituições ou comissões, na qualidade de membro associado por proposta do Estado Membro que exerce a respectiva administração.

2. Recomenda essa prática e,

3. Convida o Comité Especial a examinar a possibilidade de associar aos seus trabalhos os Territórios não autônomos e a relatar-lhes os resultados dêsse exame quando de sua sétima sessão ordinária, onde examinará a questão do futuro do Comité Especial.

36. O representante do Reino Unido propôs oralmente as emendas seguintes que os autores do projeto aceitaram:

1. Suprimir, no preâmbulo, as palavras "e não pela fôrça";

2. Substituir, no preâmbulo, as palavras "os povos livres" por Estados Membros da Organização das Nações Unidas";

3. Acrescentar no dispositivo, depois de "associar" as palavras "mais estreitamente".

37. Em sua 218.ª sessão, a 4.ª Comissão aprovou o projeto, com o seu texto refundido, por 43 votos contra 2 e 2 abstenções.

38. A Assembléia Geral, em sessão de 18 de janeiro, por 48 votos, 2 contra e 2 abstenções, adotou o projeto de resolução.

g) Programa de trabalho do Comité Especial para o próximo ano (1952)

39. As delegações do Paquistão, Países Baixos e Filipinas apresentaram um projeto de Resolução (A. C. 4 L. 138) dispondo que a Assembléia Geral aceitasse o relatório do Comité Especial e aprovasse o programa dos trabalhos do Comité Especial para o ano de 1952.

40. Os estudos sociais aos quais se ateria particularmente o Comité em 1952 estão indicados no documento (A. C. 4 L. 147).

41. A respeito da possibilidade da aplicação e execução do plano dêsses estudos, a 4.ª Comissão foi avisada de que a Quinta Comissão havia aprovado para o Departamento da Tutela e das informações sôbre os territórios não autônomos as previsões orçamentárias que comportam uma redução de 34.000 dólares sôbre as previsões oferecidas pelo Secretário Geral. A quinta Comissão, porém, convidou o Secretário Geral, se julgasse necessário, a oferecer previsões de despesas suplementares para as novas tarifas atribuídas ao Departamento.

42. Em sua 218.ª sessão, a 4.ª Comissão aprovou o projeto de resolução comum sem oposição, o qual foi adotado pela Assembléia, sem objeções em sessão de 18 de janeiro.

A QUESTÃO DO SUDOESTE AFRICANO

Item 38 *da Agenda*

43. Uma planura de trezentas e dezessete milhas quadradas de solo fértil que se estendem na África do Sul, entre o rio Angola ao norte, e o rio Orange, ao sul, comprimidas entre dois desertos, o de Namib, na costa, e o Kalahari, a oeste, performa o chamado Território do Sudoeste Africano, com uma população de 340 mil habitantes, dos quais só 30 mil europeus, a princípio sem ocupação européia, protetorado alemão em 1884 e mandato da União Sul Africana, a datar de 17 de dezembro de 1920.

44. Desde a formação da sociedade internacional — Organização das Nações Unidas — pode-se afirmar com apoio nos fatos de nossos dias, constitui a questão do Sudoeste Africano verdadeira pendência, mantida e acirrada pela obstinação do govêrno da União Sul Africana na mantença de um *status* original e que êle mesmo não fêz desaparecer em proveito próprio com a incorporação do Território ao seu domínio, exclusivamente pela oposição das Nações Unidas.

45. E é de ver como tem agitado o ambiente das Conferências Internacionais da ONU essa atitude do govêrno da União Sul Africana, — recalque do desejo frustrado — manifestando-se nas arrogantes afirmativas de não mais enviar relatórios anuais, porque a essa prática não está adstrito por nenhum impositivo, ou nas retiradas das suas delegações dos recintos das Conferências, como ocorreu em 1949 e se repetiu em 1951.

46. E foi logo na sessão inicial da Comissão de Tutela, a 14 de novembro, quando o Presidente procedia à leitura da pauta dos trabalhos distribuída pelo Presidente da Assembléia Geral e o delegado da França propôs a transposição do ponto nono da ordem do dia, relativo à participação integral da Itália nos trabalhos do Conselho de Tutela para o ponto primeiro, proposta que foi unânimemente aceita.

47. O delegado da União Sul Africana fêz idêntica proposta, referente ao ponto oitavo concernente à administração do Território do Sudoeste Africano, para ser transposto para o segundo da ordem do dia, e o Presidente anunciou que, por intermédio do Reverendo Michael Scott, havia sido feito um pedido no sentido de serem ouvidos pela Comissão os representantes da tribo Herero.

48. O Delegado de Cuba propôs, então, uma emenda à proposta Sul Africana tendente a condicionar a aceitação do ponto de vista sul africano, à presença em Paris dos chefes nativos do Território, que pediram sua audição durante os debates da questão.

49. Tanto bastou para toldar o ambiente e acendrar a discussão entre potências administradoras e anticolonialistas que levou a sessão até às 19 horas, quando foi suspensa pelo Presidente.

50. Depois, a delegação de Cuba retirou a emenda acima referida para apresentar outra com o Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, Irã, Libéria e Filipinas, dispondo que o pedido dos chefes dos nativos do Sudoeste Africano seria considerado uma questão preliminar e examinado antes do primeiro ponto da ordem do dia, passando os pontos oitavo (questão do Sudoeste Africano) e sexto (informações sôbre os territórios não autônomos) a figurar como segundo e terceiro da ordem do dia definitiva.

51. Na segunda sessão, realizada a 15 de novembro, a Quarta Comissão aprovou, em escrutínio nominal, e discriminadamente, os dois parágrafos da emenda conjunta, o primeiro por 39 votos contra 1, com 13 abstenções, e o segundo por 29 votos contra 6 e 15 abstenções. Tem o seguinte texto a emenda referida:

> Decide que os pedidos de audição mencionados no documento A. C. 187 assim como em todos os outros documentos, serão considerados como uma questão preliminar e examinados antes do primeiro ponto da ordem do dia.
>
> Decide que os pontos oitavo e sexto da ordem do dia provisória (A. C. 4-L 186) passarão a ser respectivamente os pontos 2 e 3 da Ordem do dia definitiva.

52. Nas duas sessões do dia 16 de novembro, a Comissão examinou a questão dos pedidos de audição já mencionados.

O Brasil, por iniciativa do representante Rosalina Larragoiti, Cuba, Egito, Equador, Guatemala, Índia, Indonésia, Paquistão e Filipinas apresentaram um projeto comum de resolução (A/C. 4/L 136) *in verbis*:

A Quarta Comissão,

tendo recebido de Hosea Kutaco, Nikanor Hoocka, Theophilus R. K. Kaljinonguas e David Witbooi, representando as tribos Herero, Nama e Damara, pedidos de audição, quando do exame da questão do Sudoeste Africano,

> Decide permitir que êsses chefes notáveis, e dado o caso, seus porta-vozes, por êles designados, se apresentem perante a Comissão ela tiver de estudar a questão a fim de que possa dispor das mais completas informações possíveis, e

exprime o desejo de que o govêrno da União Sul Africana conceda as facilidades necessárias a Hosea Kutaco, Nikanor Hoocka, Theophilus R. K. Kaljinonguas e a David Witbooi e, dado o caso, que êles possam designar, para que êles possam se dirigir, sem demora, para êste fim, do Sudoeste Africano a Paris, durante a presente sessão.

53. O delegado da União Sul Africana fêz uma longa declaração contra esse projeto, alegando que o tratamento daquelas petições excedia os métodos adotados na prática do sistema de mandatos da Sociedade das Nações e era contrário ao parecer da Côrte Internacional de Justiça e às resoluções da Assembléia Geral. A Grã-Bretanha, França, Bélgica, Holanda e Austrália manifestaram seu apoio à União Sul Africana.

54. Uma considerável maioria pronunciou-se favorável à audição dos nativos do Sudoeste Africano. O representante do Brasil, Rosalina Larragoiti, participando dos

debates, destacou a importância de se oferecer aos habitantes do Sudoeste Africano a oportunidade de expressarem as suas queixas e as suas esperanças.

55. O projeto de resolução foi aprovado por 36 votos, 7 contra e 7 abstenções.

56. No dia 26 de novembro, a delegação da União Sul Africana não compareceu à sessão da Comissão de Tutela, porque, ao que se soube, o seu Chefe, a 24 do mesmo mês escrevera uma carta ao Presidente da Assembléia Geral comunicando-lhe que a sua delegação deixaria de participar dos trabalhos da Quarta Comissão até que a Assembléia Geral decidisse da validade constitucional da resolução adotada no sentido de conceder audiência aos chefes nativos do Sudoeste Africano.

57. Na sessão de 5 de dezembro, a Quarta Comissão tomou conhecimento da correspondência trocada entre o Presidente da Assembléia, Dr. Luiz Padilha Nervo, e o Presidente da Delegação da União Sul Africana, Dr. F. E. Donges, acima aludido. A atitude assumida pela delegação Sul Africana, deixando de comparecer às sessões da Quarta Comissão foi severamente criticada por tôdas as delegações, que também repeliram de um modo geral os têrmos impróprios e injustos da citada missiva.

Sôbre o assunto falaram os delegados de Cuba, Iugoslávia, Guatemala, Iraque, Equador, Paquistão, Finlândia, Uruguai, Haiti, Suécia, Venezuela, Iemen, Líbano, Libéria, Bélgica, Austrália, Grã-Bretanha e Israel. O Representante do Brasil, Rosalina Larragoiti, declarou que não se devia dar importância maior à carta do delegado Sul Africano, mas pensava que se devia dar a maior publicidade possível a essa correspondência para mostrar ao mundo como são tratados os povos sob mandato da União Sul Africana. Refutou os têrmos da carta dirigida ao Presidente Padilha Nervo, quando o missivista disse que a atitude da Quarta Comissão, querendo ouvir os chefes nativos do Sudoeste era uma atitude cínica. Lamentou também que a delegação sul africana não estivesse presente para defender o seu ponto de vista e rematou felicitando ao Presidente da Assembléia Geral pela atitude digna e elevada com que soubera defender o princípio de autoridade e pela justiça da sua decisão.

58. Na sessão de 8 de dezembro, a Quarta Comissão ouviu

O Depoimento do Reverendo Michael Scott,

em que começou dizendo que vários anos já são decorridos depois que os chefes das tribos do Sudoeste Africano lhe pediram pela primeira vez que expusesse o seu caso às Nações Unidas, uma vez que não lhes era possível fazê-lo pessoalmente. No curso da presente sessão da Assembléia Geral, a Quarta Comissão convidou êsses chefes a se apresentarem perante ela e antes mesmo de terem recebido êsse convite os chefes das tribos do Sudoeste Africano haviam pedido autorização para se dirigir à Assembléia Geral. Desde êsse convite, os chefes deixaram suas reservas e se dirigiram a Windock, onde durante dois meses, aguardaram autorização para viajar para Paris. Durante êsse período, o Reverendo Scott e o Secretariado receberam numerosos telegramas informando que os chefes continuavam a esperar a autorização e os documentos que lhes permitissem empreender a viagem. O Reverendo Scott pensa que em virtude das dificuldades encontradas pelos chefes do Sudoeste Africano para entrar em contato direto com a Organização das Nações Unidas, esta não poderá mais dispor de tôdas as informações de fato sôbre a questão que a preocupa. Conviria, portanto, estudar de novo ou encarregar o Comitê Especial do Sudoeste Africano de estudar os numerosos documentos que foram apresentados quando das segunda e quarta sessões da Assembléia Geral e publicados nos documentos oficiais dessas sessões, assim como as declarações feitas pelos chefes do sudoeste Africano, notadamente por Hosea Kutaco, Nicanor Hoocka, David Witbooi e outros membros das tribos dos Herero, dos Nama e dos Berg Damara, declarações que o próprio Reverendo Scott transmitiu à Quarta Comissão em 1949. Dever-se-ia igualmente examinar as respostas do Govêrno da União Sul Africana às questões que lhe formulou o Conselho de Tutela a propósito do relatório apresentado por êsse Govêrno referente ao ano de 1946. Além disso, o Comitê Especial deveria mandar ao Território um representante incumbido de estudar a situação, de informar-se do histórico da questão e certificar-se das aspirações da população. O Reverendo Scott recebeu na véspera um telegrama comunicando-lhe o texto de uma declaração feita à imprensa por Hosea Kutaco, chefe da tribo dos Herero. Êle destaca dessa declaração que, quando os chefes do Sudoeste Africano souberam que a questão do Sudoeste ia ser discutida na presente sessão da Assembléia Geral, telegrafaram à Organização das Nações Unidas anunciando que êles desejavam ver o Sudoeste Africano colocado sob o regime de tutela. Êles informaram igualmente à Organização que reconheciam o Reverendo Scott como seu porta-voz. Quando êle se dirigiu ao Sudoeste Africano, o Reverendo Scott teve longas palestras com o chefe dos Herero e com outros membros eminentes das tribos assim como com o capitão David Witbooi e com alguns membros da tribo dos Berg Damara. A posição das tribos do Sudoeste Africano e a maneira pela qual são tratados lhe foram claramente expostas. Desde que receberam o convite da Quarta Comissão, os chefes do Sudoeste Africano se dirigiram ao Secretário para o Sudoeste Africano pedindo-lhe que solicitasse ao Govêrno da União Sul Africana os documentos e passaportes necessários para lhes permitir se dirigirem a Paris e exporem o caso do Sudoeste Africano às Nações Unidas. Êles foram avisados de que o Govêrno da União Sul Africana seria informado dêsse pedido e que a resposta dêste lhes seria dada. Infelizmente nenhuma resposta chegou. A 27 de dezembro de 1951, os chefes se comunicaram com o Comissário dos negócios indígenas que os animou a esperar e lhes disse que êle avisaria logo que a resposta do Govêrno da União Sul Africana lhe fôsse transmitida. Os chefes ficaram desconfiados com êsse procedimento que lhes parecia indicar um desejo de protelar intencionalmente sua viagem, para impedí-los de estarem presentes quando se discutisse a questão do Sudoeste Africano. Êles repetiram, às Nações Unidas e à opinião pública mundial, que o Reverendo Michael Scott é o seu porta-voz e é competente para falar em seu nome. Insistiram em que, no caso de não lhes serem entregues os passaportes, as Nações Unidas mandam uma comissão imparcial que possa fornecer seu testemunho no momento em que a questão do Sodoeste Africano seja discutida com o Govêrno da União Sul Africana. Dessa maneira, a Organização receberia informações completas sôbre a situação exata do Sudoeste Africano. Se o Govêrno da União Sul Africana tivesse satisfeito as obrigações que lhe incumbem como Potência mandatária e, se não precisasse nada ocultar, não se deveria opor a que uma comissão imparcial vá ao Sudoeste Africano. Em conclusão, os chefes do Sudoeste Africano pedem que se ainda tiverem de esperar que ao menos Deus lhes alivie as misérias. Êles esperavam que a Organização das Nações Unidas lhes restituisse a liberdade e colocando os territórios sob o regime de tutela desse às tribos do Sudoeste Africano a possibilidade de viver felizes e como irmãs. O Reverendo Michael Scott declara que a tribo dos Berg Damara esforçou-se para mandar um representante às Nações Unidas juntamente com os representantes das outras tribos. Mostra uma fotografia de todos os representantes esperando em Windhoeck, entre os quais se encontra Abrão Chansib, representante dos Berg Damara. No que concerne ao histórico da questão, o Reverendo Michael Scott convida os membros da Comissão a consultarem o livro azul do Reino Unido C. D. 9-146, que contém uma exposição sôbre a história do Sudoeste Africano. No que diz respeito à declaração segundo a qual os Damara teriam sido livres pelos Europeus o Reverendo Scott lê o extrato dêsse relatório, no qual se faz menção da tentativa alemã de exterminar as tribos do Sudoeste Africano. Quando os Herero se rebelaram contra os alemães, êles pouparam os Berg Damara. Concluindo o depoimento, o Reverendo Michael Scott acentua que a sorte que ameaça o Sudoeste Africano é igual à dos territórios não autônomos do Swaziland, do Bazutoland e do Bechnanaland. O Primeiro Ministro da União Sul Africana declarou com efeito que êsses territórios deviam ser incorporados à União Sul Africana.

59. O representante do Brasil, Rosalina Larragoiti, agradeceu, em nome da Delegação do Brasil, as informações que prestara à Quarta Comissão no seu depoimento.

60. Também nas Sessões de 8, 10 e 11 de dezembro examinou a Quarta Comissão

O Relatório da Comissão Especial do Sudoeste Africano dando conta dos entendimentos, propostas e contrapropostas havidos, através de 15 reuniões a começar em 6 de março de 1951 com os representantes do Govêrno da União Sul Africana com o objetivo de alcançar um acôrdo com o referido Govêrno, tendente a conduzir o território do Sudoeste Africano ao regime de tutela estabelecido na Carta das Nações Unidas.

61. O trabalho da Comissão, conforme se vê nesse Relatório (doc. A/1901), resultou frustrâneo, sem nenhuma vantagem de ordem prática, dada a conhecida intransigência dos pontos de vista da União Sul Africana que, entre outras condições para transformar o mandato em tutela, exigia a assinatura das potências que lhe conferiram aquêle instrumento em 17 de dezembro de 1920 (França, Grã-Bretanha, e Estados Unidos), mas sem o fazerem como agentes ou representantes das Nações Unidas, cuja atuação no caso do acôrdo se limitava a aprová-lo.

62. A Quarta Comissão aprovou dois projetos de resolução, visando novas bases e tentativas para a solução da questão do Sudoeste Africano.

63. O primeiro (doc. A/C 4-156) contém 19 itens sôbre a solução do problema do Sudoeste Africano e foi proposto por Cuba, Dinamarca, Egito, Equador, Estados Unidos da América, Iraque, Filipinas e Tailândia. A delegação brasileira não o subscreveu, mas lhe deu voto favorável. Sôbre êsse projeto discursou a representante Rosalina Larragoiti, constando o resumo da sua oração da C. T. 169.

64. O segundo (doc. A/C 4/L.157) foi apresentado por Cuba, Egito, Equador, Índia e Filipinas.

65. Os textos de ambos constam, na íntegra, do doc. A-C. 4-L.202. Ambos foram adotados pela Assembléia Geral em sessão plenária de 19 de janeiro, em cuja discussão falou o delegado do Brasil, Rosalina Larragoiti, cujo discurso se lê às págs. 6-13 do doc. A-PV 362, de 19 de janeiro.

RELATÓRIO DO CONSELHO DE TUTELA

Item 12 *da Agenda*

Pelas informações minuciosas que encerra sôbre a administração e o desenvolvimento dos problemas dos territórios sob tutela, é, sem dúvida, como ressaltou o delegado do Brasil no seu discurso de análise, um documento de alto valor.

a) A *Questão Euê*

66. A questão dos povos euês — gente da mesma raça que habita as duas Togolândias e que, sentindo os inconvenientes da fronteira que os separa, aspiram à unificação — ocupou a quarta Comissão em suas reuniões 226, 228, 229, 230, 232, 233 e 234. O debate girou em tôrno de dois documentos básicos: 1) um projeto de Resolução, apresentado pelas potências administrativas diretamente interessadas, França e Grã-Bretanha (documento A/C. 4/L. 163); 2) emendas apresentadas a êsse projeto pelas delegações do Brasil, Egito, Equador, Índia, Indonésia, Iraque, Paquistão, Filipinas e Uruguai (documento A/C. 4/L. 168). A França e a Grã-Bretanha apresentaram subemendas às emendas acima (documento A/C. 4/L. 182/Rev. 1), subemendas que foram aceitas pelas nove delegações competentes. No anexo n.º 1 (documento A/2061), Relatório da Quarta Comissão sôbre o Relatório do Conselho de Tutela, parágrafos 34 a 44 encontra-se um resumo da marcha do assunto na Comissão com o texto do projeto original e das emendas. O texto finalmente adotado figura no mesmo documento como Resolução V.

67. À base do projeto de Resolução franco-britânico estava a proposta, já examinada pelo Conselho de Tutela, da criação de um "Conselho Misto para os negócios de Togo". Êsse Conselho terá 15 membros do Togo francês e 6 do Togo britânico, números proporcionais às respectivas populações, sendo suas funções examinar a coordenação dos projetos de desenvolvimento que interessem a ambos os territórios, a melhoria das condições resultantes da existência da fronteira e tôdas as demais questões de interêsse comum às populações de um e outro lado dessa fronteira, oferecendo às autoridades administradoras sua opinião a respeito. O projeto tomaria nota da constituição dêsse Conselho como medida visando a criação de um mecanismo eficaz para servir aos interêsses legítimos do povo, "tendo em conta os interêsses dos outros setores da população dos dois Territórios". Os dois últimos parágrafos, que constituiam a parte operativa, estavam redigidos do modo seguinte:

> "Pede calorosamente às potências administradoras e às populações interessadas que façam quanto estiver em seu poder para facilitar a solução do problema de modo construtivo e por intermédio do Conselho Misto"; "Recomenda ao Conselho de Tutela que continue a observar com a maior atenção todos os aspectos do problema que interessarem aos dois Territórios e, em particular, que examine a possibilidade de encarregar a próxima Missão de Visita à África Oriental de preparar um Relatório pormenorizado sôbre o funcionamento do Conselho Misto."

68. Dispondo de uma excelente análise dos antecedentes da questão, preparada pelo Secretariado (doc. A/C. 4/195), a Quarta Comissão, além de ouvir as explicações dos delegados da França e da Grã-Bretanha (doc. A/C. 4/L. 158), ouviu ainda diversos representantes das populações interessadas. Foram ouvidos inicialmente os senhores Sylvanus Olympio (All Ewe Conference: vide doc. A/C. 4/L. 159), Senyo G. Antor (Joint Togoland Congress: Doc. A/C. 4/L. 160 e Martin Aku (Comité de l'Unité Togolaise: doc. A/C. 4/L. 161). Êsses oradores criticaram as administrações francesa e inglêsa, salientando a miséria do povo, o baixo nível de vida, a discriminação racial, o nível cultural exíguo, as dificuldades criadas por uma fronteira artificial, o desenvolvimento econômico mínimo, a falta de legislação social, a aplicação de castigos, as eleições fraudulentas e o ímpeto imperialista que anima as duas potências administradoras. Todos terminaram pedindo a independência de seu país, sob os auspícios das Nações Unidas. Respondendo a perguntas dos diversos delegados, os representantes euês demonstraram alto sentido político indicando perfeito conhecimento dos problemas em debate. As potências administradoras fizeram também comparecer representantes de grupos nativos que lhes são favoráveis. Foram assim ouvidos os seguintes senhores: Ajavon (Parti Togolais du Progrès: doc. A/C. 4/L. 177) e Mama Fousseni (Union des Chefs et des Populations du Nord du Togo Français; doc. A/C. 4/L. 178). A impressão causada por seus discursos não foi boa, quando a Comissão passou a interrogar êsses representantes (e um terceiro, o senhor Grunitzki, deputado do Togo na Assembléia Nacional Francesa), a impressão foi a pior possível. O delegado das Filipinas, entre outros, formulou longa série de perguntas embaraçosas, que ficaram sem resposta. De um modo geral o depoimento dos senhores Ajavon, Fousseni e Grunitzki (também do Parti Togolais du Progrès) só piorou a causa do colonialismo franco-britânico.

69. A simples adoção do projeto apresentado pelas potências administradoras, mencionado no parágrafo segundo, não atenderia, é bem de ver aos interêsses das populações locais. Urgia que a Quarta Comissão definisse de modo mais preciso sua atitude. Não devia prevalecer a impressão de que as Nações Unidas acreditavam que o problema euê estivesse a caminho de pronta solução, mediante simples endôsso dos tímidos passes que as administrações interessadas se propunham dar. Sem afastar o plano relativo ao Conselho Misto, cumpria dizer que algo mais seria de esperar, em benefício do povo euê e, de modo geral, no interêsse das duas Togolândias. Êsse o sentido das emendas apresentadas pela delegação do Brasil e por mais oito delegações.

70. As emendas suprimiam os dois últimos parágrafos introduzindo uma parte operativa inteiramente nova, composta de sete alíneas, como adiante se indicará. Nos consideranda suprimiam-se dois de grande significado: um que tomava nota de "esforços sérios" do Conselho de Tutela no sentido de resolver o problema euê; o outro, já mencionado, que se referia ao estabelecimento do Conselho

Misto como mecanismo eficaz para servir aos interêsses do povo euê. O texto proposto pelas nove delegações é o seguinte:

"*a*) Rogaria instantemente às autoridades e populações interessadas que não poupassem nenhum esfôrço para chegar a uma solução rápida, construtiva e eqüitativa, levando em plena conta as aspirações, livremente expressas, das populações interessadas;

b) Recomendaria às autoridades administradoras que realizassem consultas completas com os representantes da população antes de constituir o Conselho Misto, a fim de chegar a processo que permitisse eleição direta dos membros dêsse órgão na medida do possível à base de sufrágio universal dos adultos;

c) Recomendaria que as autoridades competentes ampliassem as funções e podores do Conselho permitindo-lhe examinar todos os aspectos do problema dos euês e da unificação do Togo, e fazer recomendações a respeito;

d) Recomendaria ao Conselho de Tutela, tendo em vista a urgência do problema, que empreendesse estudo de todos os aspectos relativos aos dois Territórios;

e) Recomendaria ao mesmo Conselho que em sua própria sessão tomasse providências ou para enviar missão especial ao Togo, ou para permitir que a Missão de Visita à África Ocidental permaneça nos dois Territórios tempo suficiente para efetuar exame completo da questão, em particular no que se refere ao funcionamento do Conselho Misto;

f) Pediria ao Conselho de Tutela que encarregasse a Missão de Visita de apresentar Relatório à Décima-primeira Sessão do Conselho;

g) Pediria ao Conselho de Tutela relatório especial sôbre todos os aspectos do problema para ser examinado na próxima Assembléia Geral."

71. As delegações da França e da Grã-Bretanha apresentaram subemendas à proposta acima. Modificavam elas a redação de duas alíneas dos consideranda e propunham modificar a parte operativa em duas partes. A primeira tornaria menos rígida a definição dos princípios a serem adotados para a formação do Conselho Misto, suprimindo a menção a eleições diretas e sufrágio universal. Esta modificação foi aceita pelas nove delegações e incorporada ao respectivo texto. A outra, tornaria vaga e imprecisa a recomendação relativa à ampliação das funções do Conselho Misto. As nove delegações não a aceitaram e a França e a Grã-Bretanha a retiraram. No documento anexo n.º 1 encontra-se o resultado da votação, parágrafo por parágrafo das emendas do Brasil e delegações associadas, bem como o resultado final da votação. Trinta e cinco delegações pronunciaram-se a favor do texto final. Não houve votos contrários. Os 12 votos contra constituem curioso amalgamado de opiniões. Aí se encontram os cinco votos soviéticos, cinco potências administradoras, o Luxemburgo e o Canadá.

72. O trabalho da delegação do Brasil em relação a êste item não pode ser julgado apenas pelo que aparece nas atas. O papel do Brasil na preparação e defesa das emendas das nove potências foi de grande importância. Os contactos freqüentes com outras delegações, a busca de uma solução que fôsse ao mesmo tempo prática e justa, que evitasse uma atitude de franca oposição às autoridades administradoras, à qual muitas delegações se sentiriam inclinadas, tudo isso teve que ser feito com habilidade e tato, de modo a chegar aos fins desejados sem fricções e mal-entendidos. A Resolução aprovada indica ao Conselho de Tutela — até agora hesitante neste assunto — e às autoridades administradoras, que a Assembléia Geral não pretende permitir que o problema euê vá sendo esquecido entre promessas vagas e paliativas sem importância. E' bem possível que a próxima sessão da Assembléia já disponha de melhores elementos que lhe permitam aproximar-se de uma solução definitiva.

b) *Exame de petições.*

73. Em seu discurso de 19 de dezembro de 1951 o delegado do Brasil fixou bem claramente a atitude de nossa delegação a respeito do problema do exame de petições no Conselho de Tutela. Mostrou quão decepcionante e insuficiente havia sido a acolhida dada pelo Conselho de Tutela às recomendações da Assembléia anterior (Resolução 435 (V), dizendo ser difícil compreender os motivos da timidez daquele órgão, que em vários pontos deixara de seguir as instruções da Assembléia. Insistiu particularmente no ponto de vista anteriormente sustentado pela Delegação do Brasil favorável a que o Conselho de Tutela estabelecesse com caráter permanente uma Comissão de Petições, a fim de facilitar o exame das comunicações recebidas nos Territórios sob tutela.

74. A orientação da delegação brasileira coincidia perfeitamente com um projeto de Resolução apresentado pela Iugoslávia (doc. A/C. 4/L. 165), cujo texto pode ver-se no parágrafo sétimo do anexo n.º 1. O projeto recomendava ao Conselho de Tutela o estabelecimento de um Comité permanente de Petições e às potências administradoras a submissão de informações sôbre a execução dada às decisões do Conselho a respeito de petições.

75. O representante do Brasil (*Cleantho Leite*) apoiou o projeto iugoslavo, dizendo que, se do ponto de vista técnico as petições poderiam talvez ser classificadas como petições menos importantes, ingênuas, infundadas, ou de má fé, do ponto de vista do prestígio das Nações Unidas e da confiança que os habitantes dos Territórios depositam no sistema de tutela, não há petição sem importância. Tôdas deviam ser examinadas cuidadosamente, e a tôdas se devia dar resposta. Não uma resposta padronizada, do tipo das que vêm sendo dadas pelo Conselho de Tutela. Essas fórmulas estão ficando cada vez mais conhecidas nos Territórios sob tutela e concorrem para diminuir o prestígio da ONU. Recordou os fatos relacionados com a aprovação da Resolução 347 (IX) no Conselho e mostrou que a Resolução aprovada em 1950, pela Assembléia Geral não tinha sido cumprida pelo Conselho. As declarações do representante do Brasil foram elogiadas pelo delegado de Cuba, que considerou dispensável fazer maiores considerações a respeito, uma vez que o delegado do Brasil no debate geral e a nova intervenção da nossa delegação haviam esgotado a matéria (vide atas das reuniões 235 e 236, dedicadas a êste assunto).

76. Algumas emendas foram propostas pela França. República Dominicana e Cuba. Depois de entendimentos com a delegação iugoslávia, essas emendas foram retiradas, apresentando a Iugoslávia um projeto revisto, que difere ligeiramente do original, foi aprovado por 39 votos a favor, cinco contra (bloco soviético) e cinco abstenções (Austrália, Bélgica, França, Nova Zelândia e Reino Unido).

c) *Missões de Visita.*

77. Em seu discurso de 19 de dezembro (anexo n.º 2) o delegado do Brasil comentou pormenorizadamente o Relatório do Conselho de Tutela na parte referente a organização e métodos de funcionamento das Missões de Visita aos Territórios sob tutela, mostrando como o Conselho de Tutela, a despeito das recomendações da Assembléia Geral, nada ou quase nada havia feito no sentido de dar maior eficiência a uma das instituições mais úteis de de que dispunham as Nações Unidas, que lhes permitia um contato com os povos das regiões sujeitas ao regime tutela internacional. Apontou ainda o delegado do Brasil as linhas básicas de uma solução, de acôrdo com as recomendações já feitas pela Assembléia Geral, e anunciou que a delagação do Brasil iria apresentar um projeto de Resolução sôbre o assunto.

78. Tal projeto foi apresentado conjuntamente com as delegações da Síria e do Líbano (doc. A|C. 4|L. 186). Citava, inicialmente, a Resolução 434 (V) da Assembléia Geral, que recomendou ao Conselho de Tutela a diminuição do número de Territórios a serem visitados e o aumento do prazo de permanência em cada Território; notava, em seguida, a decisão do Conselho no sentido de fazer com que a Missão de Visita à Africa Oriental em 1951 percorresse três Territórios, em vez de dois, como anteriormente; notava que o prazo de trabalho previsto para a referida Missão não lhe permitira demorar-se suficientemente em cada Território; notava que o Conselho de Tutela decidira (Resolução 343) (IX) levar em conta as recomendações de um subcomitê, segundo as quais era de prever o envio, cada três anos, de duas missões aos quatro terri-

tórios do Pacífico e de uma apenas para um dos grupos de territórios da Africa Oriental e Africa Ocidental, regiões que têm, respectivamente, três e quatro territórios; lamentava que a decisão tomada pelo Conselho de Tutela não estivesse de acôrdo com os desejos expressados pela Assembléia na Resolução 434 (V); recomendava ao Conselho reexaminar as normas adotadas, no sentido de aumentar a duração de cada Missão de Visita, reduzir o número de Territórios incluídos no itinerario de cada Missão sem diminuir entretanto a freqüência das visitas; reafirmava a conveniência de serem os membros das Missões selecionados dentre os membros do Conselho; recomendava que, contudo, quando necessário, países não representados no Conselho fôssem convidados a designar pessoas, devidamente qualificadas, para participar das Missões de Visita.

79. A discussão sôbre o projeto teve lugar na 239.ª reunião. O Reino Unido apresentou duas emendas. A primeira visava a eliminar o parágrafo quinto, que lamentava a discordância entre a ação do Conselho e as recomendações da Assembléia. A segunda no parágrafo sexto, referente às normas a serem obedecidas na organização das Missões, para fazer mencionar que as decisões a respeito deviam ser adotadas "tendo em conta as considerações de ordem financeira". A União Soviética — sempre desejosa de uma oportunidade que lhe permita, na qualidade de membro do Conselho de Tutela, participação em alguma das Missões de Visita — propôs a eliminação do parágrafo oitavo, que previa convites a representantes de países não-membros do Conselho. Os Estados Unidos também formularam objeções a êsse parágrafo, dizendo não convir que se deixasse a Governos a indicação dos membros das Missões de Visita.

80. O representante do Brasil (Cleantho Leite) respondeu às objeções levantadas e declarou que o parágrafo quinto apenas reconhecia o fato de que o Conselho não havia atendido aos desejos expressados pela Assembléia Geral em sua sessão de 1950. Lembrou que a Missão à África Oriental havia demorado apenas 18 dias na Somália Italiana e ficará menos tempo que a missão anterior tanto em Ruanda-Urundi quanto em Tanganica. Entretanto o espírito de conciliação levará as delegações do Brasil, da Síria e do Líbano a aceitar a emenda britânica que propunha a eliminação dêsse parágrafo. Considerou insustentável a objeção da União Soviética. O delegado da URSS procurara caracterizar como invasão do campo de atribuições do Consellho de Tutela a recomendação no sentido de que países estranhos àquele Conselho pudessem ter representantes nas Missões de Visita. A Assembléia tinha o direito de fazer recomendações específicas ao Conselho de Tutela, o qual, de acôrdo com a Carta, deve agir "sob a autoridade da Assembléia". Defendeu a participação dos países não-membros do Conselho nas Missões de Visita, como oferecendo oportunidade a que todos os membros da ONU levassem àquelas Missões sua contribuição e a que adquirissem maior experiência em questões de tutela.

Em resposta à Delegação dos Estados Unidos, disse o representante do Brasil que havia uma importante distinção entre a seleção dos membros das Missões e a representação de candidatos por parte dos Governos. Recordou que o assunto vem sendo discutido desde a Primeira Sessão da Assembléia Geral (Londres, 1946) e que a Delegação do Brasil sempre sustentou o princípio de que cabe aos Governos fazer indicação de candidatos e ao Conselho de Tutela selecionar dentre êsses candidatos os membros das Missões.

81. Passando-se à votação o projeto foi aprovado por 35 votos a favor, sete contra (bloco soviético, França e Bélgica) e oito abstenções (Austrália, Canadá, China, Estados Unidos, Etiópia, Nova Zelândia, Países-Baixos Reino-Unido). A emenda inglêsa ao parágrafo sexto foi aceita por 21 votos a favor com sete votos contrários e 20 abstenções. O parágrafo relativo à participação de representantes de não membros do Conselho de Tutela nas Missões de Visita foi aprovado por 33 votos contra onze (potências administradoras e bloco soviético) com cinco abstenções. O texto final acha-se no documento do anexo n.º 1, como Resolução II.

d) Participação dos países não membros nos trabalhos do Conselho de Tutela

82. A questão da participação de países que não são membros do Conselho de Tutela nos trabalhos dêsse órgão, através de sua inclusão em órgãos subsidiários, foi apresentada à Quarta Comissão por intermédio de um projeto do Iraque e da Argentina (documento A/C. 4/L. 176, reproduzido no parágrafo 27 do anexo n.º 1).

83. O projeto refere-se essencialmente ao caso de Estados membros das Nações Unidas, que conviria associar a órgãos subsidiários do Conselho de Tutela, seja para aproveitar a experiência adquirida durante o mandato que hajam desempenhado no Conselho, seja para familiarizar o maior número possível de membros da ONU com as atividades do Conselho de Tutela. Um dos consideranda, entretanto, tomava nota de que Estados não membros das Nações Unidas, associados ao trabalho do Conselho de Tutela (caso da Itália) poderiam ser ùtilmente aproveitados em órgãos subsidiários do Conselho.

84. As potências administradoras, não é segrêdo, desejam manter limitada a participação nas atividades do Conselho de Tutela. Amparadas de certo modo pelo princípio da igualdade de representação entre Estados administradores e não-administradores e confiantes em ter sempre a seu lado alguns dos Estados da segunda categoria, não agrada àquelas potências a perspectiva de ver maior número de países lidando diretamente com os problemas de tutela. Resolveu assim a Grã-Bretanha eliminar da Resolução tôdas as referências à participação de Estados membros das Nações Unidas, passando a visar ùnicamente o caso da Itália, que passou a ser mencionado de modo específico. Foi um golpe hábil, sem dúvida, dadas as simpatias de que goza a Itália. Esperava talvez a delegação britânica que o movimento de entusiasmo em favor daquele país levasse a Comissão a esquecer o projeto de levar aos órgãos subsidiários do Conselho de Tutela Estados membros da ONU mas não do Conselho.

85. Mas se o golpe foi hábil, a reação foi imediata. O representante do Brasil (Cleantho de Paiva Leite), falando logo depois do delegado do Reino Unido, foi o primeiro a assinalar que ao passo que o projeto dizia respeito à participação nos trabalhos do Conselho de Tutela de Estados que nesse Conselho não estão representados, o projeto britânico reduzia tudo a um só caso, o da Itália. Coube à delegação de Cuba apresentar à proposição inglêsa uma série de subemendas que devolveram ao assunto sua forma original, acrescido o todo de referências expressas ao caso italiano. E' com a aprovação dessas subemendas, e de emendas da Índia (sôbre pontos de redação, aceitos pelos autores do projeto), que acaba por configurar-se o texto final, aprovado por 25 votos favoráveis, com 14 votos contrários (bloco soviético, potências administradoras, Canadá, Dinamarca e Países-Baixos) e 11 abstenções (China, Colômbia, Etiópia, Grécia, Guatemala, Haiti, Israel, Noruega, Paquistão, República Dominicana e Suécia).

86. Em plenário, entretanto, não foi a Resolução aprovada, por não haver reunido os dois terços necessários, nos têrmos do artigo 84 do Regimento Interno. Houve 28 votos a favor, 13 contra e 10 abstenções.

87. O texto da Resolução da Comissão pode ver-se sob o número IV no anexo n.º 1, onde se encontram, nos parágrafos 29 e seguintes as diversas emendas e subemendas apresentadas. As intervenções do representante do Brasil encontram-se na ata da reunião 238 da Quarta Comissão (vide anexo n.º 3) e na ata do plenário (vide anexo n.º 4).

e) Fixação de prazo para independência dos Territórios Sob Tutela

88. As delegações das Filipinas, do Haiti, do Iemen, da Índia e do Líbano apresentaram um projeto de Resolução (documento A-C4-L. 187), segundo o qual a Assembléia convidaria as Autoridades Administradoras a incluir nos Relatórios anuais referentes a cada Território sob tutela, informações sôbre os seguintes pontos:

a) medidas tomadas ou contempladas para encaminhar o território, no prazo mais curto possível, à autonomia ou independência;

b) maneira pela qual são levados em conta, a êsse respeito, as condições particulares de cada território e de suas populações bem como as aspirações livremente enunciadas, dessas mesmas populações;

c) o caráter adequado das disposições dos Acôrdos de Tutela em relação aos pontos acima;

d) o prazo no qual se espera que o Território sob tutela possa atingir o objetivo de autonomia ou independência.

Êsse projeto encontrava perfeito fundamento na Carta das Nações Unidas, onde o regime de tutela nada mais é que um regime de transição para a autonomia ou independência. Tendo em conta, como assinalou um dos autores do projeto, que no caso da Somália as Nações Unidas fixaram o curto prazo de dez anos para a duração da tutela, bom seria que a Organização se preocupasse um pouco mais com a questão de saber quando os territórios sob tutela poderão alcançar seu destino final de autonomia ou independência. Trata-se, em geral, de territórios que, depois de duas gerações de domínio alemão estiveram um quarto de século sob o regime de mandato, do qual passaram ao de tutela. Não será pois demais que se vá cogitando de determinar, ainda que tentativamente, qual o prazo provável em que se pretende chegar ao fim último previsto na Carta.

90. A delegação do Reino Unido tomou a iniciativa contra o projeto, em benefício das autoridades administradoras. Apresentou ela emendas (documento A-C4-L.193) segundo as quais se suprimiria a alínea *d*, isto é, abandonar-se-ia a idéia de pedir às potências administradoras que indicassem quando esperavam pudesse ser atingido o estágio de autonomia ou independência. Além disso, a Grã-Bretanha propôs que na alínea *a* se suprimisse a expressão "tomadas ou contempladas" com relação às medidas para encaminhar o território aos fins citados. Não desejava, assinalou, ser chamada a prestar informações sôbre medidas apenas projetadas. Não se sentia obrigada a êsse exame prévio.

91. A maioria das delegações apoiou o projeto em sua forma original e repudiou as sugestões da Grã-Bretanha. Isso fêz a delegação do Brasil, como se verá pelo discurso de Dona Rosalina Coelho Lisboa de Larragoiti, que figura em anexo sob o número 5. As delegações escandinavas, entretanto, dizendo-se desejosas de eferecer uma solução conciliatória apresentaram um projeto de emendas (documento A-C4-L.184). Em vez de suprimir a alínea *d* como queria a Grã-Bretanha, dar-se-lhe-ia nova redação, pedindo-se às autoridades administradoras que fornecessem um cálculo estimativo do prazo que julgavam necessário, nas presentes circunstâncias, para levar a cabo medidas destinadas a criar condições que permitissem ao território alcançar o objetivo de autonomia ou independência".

92. Ora, o texto da Suécia, Noruega e Dinamarca, não era pròpriamente um substitutivo. Era, isso sim, compatível com o pedido original da alínea *d*). Nessas condições, as delegações do Brasil e de Cuba propuseram (documento A-C. 4-L. 195) que a alínea proposta pelas três delegações citadas fôsse simplesmente inserida entre as alíneas c) e *d*), mantidas tôdas as disposições do projeto original.

93. As delegações escandinavas não receberam com muito agrado o projeto brasileiro-cubano, o que levou seus autores a pensar em retirá-lo. Dona Rosalina Larragoiti disse mesmo que "se surpreendia vendo que as referidas delegações tomavam a defesa das autoridades administradoras, aliás perfeitamente capazes de se defenderem elas próprias. Manteve-se entretanto a emenda do Brasil e Cuba que, por 26 votos a favor, com 7 contrários e 8 abstenções transformou-se em aditivo ao substitutivo escandinavo. Ambas as emendas britânicas foram derrotadas e o projeto de resolução foi enfim adotado por 38 votos a favor, com 7 contrários (Austrália, Bélgica, Canadá, França, Nova Zelândia, Países-Baixos e Grã-Bretanha) com 6 abstenções (Estados Unidos, Israel, China e países escandinavos).

f) *Bôlsa de Estudo para Estudantes dos Territórios sob Tutela*

94. A Resolução que convida todos os Governos a concederem bôlsas de estudo a estudantes dos territórios sob tutela solicitando a intervenção do Conselho de Tutela junto ao Secretário Geral para facilitar o uso dessas bôlsas, foi aprovado por 39 votos a favor contra 8 abstenções (Brasil, Austrália, Bolívia, Canadá, Nova-Zelândia, Países-Baixos e Reino Unido).

95. A abstenção do Brasil originou-se de dúvidas de caráter técnico quanto à praticabilidade e conveniência do projeto, originalmente apresentado pela Índia (documento A-C 4-L. 173). O assunto foi mal estudado pela Quarta Comissão, que apenas lhe dedicou metade de uma reunião. As relações entre o programa especial de bôlsas para os territórios sob tutela e o programa de assistência técnica, insinuadas no projeto, deviam ser conhecidas melhor para que se pudesse determinar da conveniência do plano da Índia. Sustentando essa tese e vencida sua proposta de adiar-se o voto, teve a delegação do Brasil que abster-se.

96. O texto da Resolução figura sob o número VII no anexo número 1. Sob o número encontra-se como anexo, a ata da Quarta Comissão, que registra as intervenções do representante do Brasil (Cleantho Leite).

g) *Participação dos Habitantes Indígenas nos Trabalhos do Conselho de Tutela*

97. As delegações de Cuba, Equador, Egito e Índia apresentaram à Quarta Comissão um projeto (doc. A-C4-L. 175), segundo o qual a Assembléia notaria, aprovando-a, a prática de serem territórios não autônomos e territórios sob tutela aceitos a participar nos trabalhos de agências especializadas e comissões regionais, na qualidade de "membros associados" e recomendaria ao Conselho de Tutela, com um pedido de informações para a Sétima Sessão, que examinasse meios que permitissem associar os representantes das populações indigenas dos territórios sob tutela aos trabalhos do Conselhlo, principalmente ao exame dos relatórios anuais.

98. A êsse projeto se opuseram desde logo os representantes das potências administradoras notadamente o da Bélgica, que afirmou estar-se criando um grave precedente, pois seria possível encontrar nas Nações Unidas representantes da população de um país, ao lado de representantes do mesmo Govêrno.

99. Foi-lhe entretanto observado que, como dizia um dos consideranda do projeto, a participação direta dos habitantes nos trabalhos internacionais seria meio eficaz de favorecer-lhes o progresso no sentido de chegarem à igualdade com os membros da ONU. Além disso já se decidira, nesta mesma Sessão da Assembléia, em favor do estudo das possibilidades de participação dos territórios não autônomos no Comité Especial de Informações encarregado de examinar as informações transmitidas de acôrdo com o artigo 73, alínea e da Carta.

100. Foi precisamente a essa decisão da Assembléia que recorreram as delegações da Dinamarca e da Noruega para tentar atender às objeções das potências administradoras. Propuseram aquelas delegações que a parte operativa do projeto fôsse substituída por parágrafo redigido em têrmos semelhantes aos da Resolução sôbre participação dos territórios não-autônomos ou seja:

"Convida o Conselho de Tutela a estudar a possibilidade de associar mais estreitamente os Territórios sob Tutela a seus trabalhos e a apresentar Relatório a respeito à Sétima Sessão da Assembléia".

As delegações patrocinadoras do projeto não teriam dúvidas em aceitar essa redação desde que se fizesse claro que continuava a existir a idéia de participação "dos habitantes" e que não se tratava simplesmente de participação "dos Territórios" por intermédio das autoridades administradoras. Tendo a Dinamarca e a Suécia aceito a inclusão dêsse esclarecimento, passando sua emenda a referir-se às "populações" dos territórios, pôde ser ela aceita e o projeto aprovado por 33 votos a favor, com 4 votos contrários (Bélgica, Países-Baixos, Grã-Bretanha, França) e 4 abstenções (Austrália, Canadá, Nova Zelândia, República Dominicana). O Delegado dos Estados Unidos anunciou que o voto de seu país apenas favorecia o exame da

questão pelo Conselho de Tutela, sem significar concordância, desde já, com o princípio da participação.

101. O texto da Resolução adotada figura sob o número III no documento do anexo n.º 1.

102. O delegado do Brasil justificou o voto favorável na sessão plenária de 18 de janeiro.

CASTIGOS CORPORAIS

Item 34 *da Agenda*

103. A despeito das Resoluções da Assembléia Geral 323 (IV) de 15 de novembro de 1949 e 440 (V) de 2 de dezembro de 1950, determinando a abolição completa e imediata dos castigos corporais nos territórios sob tutela, e bem assim das inúmeras recomendações do Conselho e das advertências das Missões de visita, mostra ainda o Relatório do Conselho de Tutela da 3.ª sessão extraordinária e da 8.ª e 9.ª sessões, de 2 de novembro de 1950 e 30 de julho de 1951, a continuação do uso dos castigos corporais no Ruanda-Urundi, nos Camarões, no Togo e na Tanganica.

104. No que concerne à Nova Guiné, o relatório anual de 1949-1950 refere que o Código do Território contém disposições sôbre a aplicação dos castigos corporais, que há muitos anos, todavia, não tem estado em uso.

105. No Ruanda-Urundi, a Missão de visita de 1948 deplorou a prática ilegal e arbitrária do chicote para impor obediência e recomendou à autoridade administradora que adotasse disposições enérgicas e eficazes para impedi-la, encarecendo, outrossim, a necessidade da abolição da pena do chicote.

106. Em 1950, a autoridade administradora declarou estar em estudo o assunto da abolição progressiva da pena do chicote onde era ainda aplicada.

107. Prosseguindo a política da abolição dos castigos corporais, a potência administradora, em 30 de maio de 1951, tomou a decisão de suprimir a pena do chicote como sanção repressiva aplicada pelos tribunais indígenas e de adotar, na reforma do regime penitenciário atualmente em estudo de 4 a 8 o número máximo de chicotadas como medida disciplinar nos estabelecimentos penitenciários.

108. Em conseqüência, o Conselho insistiu em recomendar a autoridade administradora a abolição imediata dos castigos corporais.

109. No território dos Camarões sob tutela britânica, as penalidades comuns são a multa e a prisão, mas a certos delitos considerados graves a Côrte Suprema e os tribunais correcionais podem infligir o chicote.

110. Pode, igualmente, por deliberação do Tribunal ser aplicado ao menor de 17 anos. Os anais forenses registam a aplicação do chicote em 14 adultos e em 21 menores no ano de 1949 e em 25 adultos e em 11 menores no ano de 1950.

111. No Togo, sob tutela britânica, as leis em vigor permitem o uso dos castigos corporais em menores e adultos.

112. Em Tanganica, em 1950 foram infligidos castigos corporais pelos Tribunais de 1.ª instância e pelos tribunais indígenas: 482 pessoas foram condenadas ao chicote sendo 17 dessas condenações anuladas pelo Tribunal Supremo. Em dois casos, a sentença não pôde ter execução por não suportarem a pena os sentenciados em virtude de fraqueza física. Entre êsses condenados figuravam 359 menores.

113. Em 1949, os tribunais indígenas condenaram 979 pessoas à pena do chicote.

114. Não pôde o delegado brasileiro fugir ao horror dêsse quadro selvagem e, por isso, em discurso analisando o Relatório do Conselho de Tutela profligou o uso dos castigos corporais, ressaltando que eram êles uma nódoa da civilização, um vestígio de barbárie, vício abominável que embrutece as vítimas e degrada os povos.

115. Ressalvou de logo o tratamento do assunto mais pormenorizadamente quando figurassem os castigos corporais especìficamente na ordem do dia.

De fato, na sessão de 11 de janeiro, o representante do Brasil, senhora Rosalina Larragoiti, justificou em longo discurso de alto fundo moral e social um projeto de resolução em colaboração com a França, renovando as recomendações precedentes no sentido de abolirem sem demora, as autoridades administradoras, o uso dos castigos corporais.

116. Uma emenda surgiu com idêntico objetivo apresentada pelo delegado da República Dominicana.

Visando prevenir a dispersão de votos e com o ânimo de plena colaboração, a República Dominicana e o Brasil com a França retiraram suas iniciativas e constituiu-se uma subcomissão composta dos representantes do Brasil, França, Iraque, Filipinas, República Dominicana e Venezuela para o fim de coordenar os textos dos projetos e refundi-lo num projeto comum, o que foi feito.

117. Em votação nominal foi o projeto comum aprovado pela Quarta Comissão por 45 votos com 5 abstenções (Austrália, Bélgica, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido de Grã-Bretanha e Irlanda do Norte) e adotado em sessão plenária de 18 de janeiro por 48 votos com 4 abstenções.

118. E' do teor o seguinte, de iniciativa do representante do Brasil, senhora Rosalina Larragoiti:

"A Assembléia Geral,

Lembrando sua resolução 440 (V) de 2 de dezembro de 1950, pela qual recomendara que se tomassem imediatamente medidas no sentido de abolir completamente os castigos corporais em todos os Territórios sob tutela onde ainda existem.

Considerando que esta resolução não estabelece nenhuma distinção entre os tribunais indígenas e as autoridades judiciárias dos Territórios que são habilitados por lei ou pelo costume, a pronunciar tais penas.

Anotando os relatórios apresentados na aplicação desta resolução pelas autoridades administradoras interessadas.

1. Nota que foram tomadas medidas para reduzir o número de delitos para os quais esta pena é aplicada.

2. Nota os argumentos apresentados pelas autoridades administradoras interessadas dando as razões pelas quais esta pena ainda não desapareceu.

3. Estima, entretanto, que essas considerações não deveriam impedir a abolição completa dos castigos corporais nos Territórios onde ainda existem.

4. Insiste que os castigos corporais (chicote, cacete, ou outro qualquer método) seja completamente abolidos como medidas disciplinares em tôdas as prisões dos Territórios sob tutela onde ainda existem.

5. Recomenda às autoridades administradoras que apliquem imediatamente a legislação adequada a substituir em todos os casos, os castigos corporais pelos métodos da penalogia moderna.

6. Renova instantemente suas recomendações precedentes e insiste junto as autoridades administradoras interessadas por que elas satisfaçam estas disposições sem demora.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NAS ZONAS RURAIS DOS TERRITÓRIOS SOB TUTELA

Item 35 *da Agenda*

119. A Assembléia Geral, em sua quinta sessão (1950), aquilatando os resultados obtidos na aplicação do regime de tutela, houve por bem dar a importância que merece, ao desenvolvimento econômico das zonas rurais dos territórios sob tutela e proporcionar a êsses territórios a necessária assistência técnica.

120. Reconhecendo que uma divisão eqüitativa dessas terras e o seu aproveitamento bem orientado se torna indispensáveis ao progresso econômico e social de todos os territórios, a Assembléia fêz duas recomendações.

121. Primeiro convidou o Conselho de Tutela a proceder a um estudo da doutrina, da legislação e das práticas atualmente em vigor nos territórios sob tutela, no

que concerne à terra, sua utilização e alienação, tendo em conta as necessidades atuais e futuras da população autóctone, das necessidades econômicas dos territórios, bem como das conseqüências sociais e econômicas das terras aos seus habitantes não aborígines.

122. Depois, por outra resolução intimamente ligada à questão, tratou da assistência técnica aos territórios sob tutela. Chama a atenção das autoridades administradoras para os serviços de assistência técnica, como também nos programas regulares da Organização das Nações Unidas e das instituições especializadas relativas ao desenvolvimento econômico, ao serviço social e à preparação para os empregos da administração pública.

123. Para dar cumprimento a essas resoluções, o Conselho, na sua sessão de 1951, criou um Comité especial com a atribuição de estudar a política agrária, a legislação relativa à utilização e alienação da terra nos territórios sob tutela e apresentar relatório preliminar à sua nona sessão e deu execução às recomendações da Assembléia concernentes à assistência técnica.

124. Em sua 242.ª sessão, a Quarta Comissão examinou o Projeto de Resolução apresentado pela Birmânia, Índia, Síria e Iemen, recomendando que a Assembléia Geral sugira ao Conselho de Tutela a importância e a urgência daquele estudo, recomendo ao Conselho que convide as instituições especializadas competentes, notadamente a Organização das Nações Unidas e outros peritos a ajudá-lo no seu estudo a respeito do desenvolvimento da economia rural nos territórios sob tutela.

125. Os autores dêsse Projeto aceitaram as emendas verbais apresentadas pela Guatemala, República Dominicana e Estados Unidos da América, visto não desvirtuarem nem restringirem o objetivo da resolução.

Em sessão plenária de 18 de janeiro, foi o Projeto com as emendas adotado unânimemente.

UNIÕES ADMINISTRATIVAS

Item 35 *da Agenda*

126. Alguns acôrdos de tutela permitem às autoridades administradoras formar uniões aduaneiras, fiscais ou administrativas, entre um território sob tutela e colônias ou territórios.

127. Em sua terceira sessão (1948), a Assembléia Geral adotou a opinião do Conselho de Tutela concornente ao reconhecimento de que a união administrativa deve limitar-se estritamente ao domínio administrativo a fim de evitar que o seu funcionamento possa prejudicar o progresso do território sob tutela, como entidade distinta, nos setores diversos do seu desenvolvimento político, econômico, social e educacional.

128. O problema das Uniões Administrativas relaciona-se, portanto, à própria essência do regime de tutela, porque envolve saber até que ponto pode um território sob tutela ligar-se a território não autônomo, contíguo ou vizinho, sem que sejam afetadas as características do seu *status* e sem que periclite o próprio objetivo básico de autonomia ou independência.

129. Na precitada sessão recomendou, ainda, a Assembléia Geral que o Conselho de Tutela examinasse a situação dos diferentes territórios em que existissem uniões administrativas a fim de verificar se essas uniões estavam sendo praticadas de molde a não empecerem o desenvolvimento dos territórios sob tutela e apresentasse relatório a respeito na sessão seguinte.

130. Em 1949, o Conselho criou um Comité Especial de seis membros, composto originàriamente da França, México, China, Nova Zelândia, União Soviética e Estados Unidos da América, para fim de reunir tôda a documentação disponível e examinar detidamente os diferentes aspectos do problema.

131. O relatório apresentado por êsse Comité estudava as providências e disposições tomadas pelas autoridades administradoras nos territórios de Tanganica e Camarões, sob a administração britânica da Nova Guiné, sob administração australiana, do Togo e dos Camarões, sob a administração francesa, e continha informações da Bélgica e do Reino Unido a respeito do Ruanda-Urundi e do Togo britânico, respectivamente.

132. Em todos êsses territórios as autoridades administradoras eram unânimes em assegurar ao Conselho que as disposições administrativas existentes não eram incompatíveis, nem com o regime de tutela nem com os acôrdos a respeito existentes. O Conselho, porém, julgou acertado não pronunciar-se em difinitivo sôbre a questão e continuar a examinar o funcionamento das uniões administrativas. Desde então tem estado o assunto sob as lentes do exame da Assembléia Geral e do Conselho de Tutela.

133. Na sua sessão de 14 de janeiro, apreciou a Quarta Comissão dois projetos sôbre Uniões Administrativas, um da União Soviétiva e o outro, da Índia e das Filipinas. Sôbre o assunto falaram, além dos autores dos Projetos, os seguintes países: França, Estados Unidos, Reino Unido, Iraque, Tchecoslováquia, Bélgica, Austrália, Nova Zelândia, Guatemala e México.

134. O delegado brasileiro Cleantho Leite, cumprindo instruções expressas do govêrno, apresentou emenda à Resolução da Índia e Filipinas, propondo a criação de um Comité sôbre Uniões Administrativas, o qual deverá reunir-se três semanas antes da próxima reunião da Assembléia Geral a fim de examinar os relatórios do Conselho de Tutela e apresentar suas observações à Sétima Sessão da Assembléia.

135. Postos em votação os dois Projetos, o da Rússia foi recusado por 12 votos contra, 11 a favor e 34 abstenções, incluindo nestas o Brasil.

A emenda brasileira, foi aprovada por 29 votos a favor, 10 contra e 8 abstenções.

O projeto comum, com a emenda do Brasil, foi aprovado por 33 votos a favor, 7 contra e 7 abstenções.

136. Nos têrmos da emenda do Brasil, ao Presidente da Quarta Comissão cabe escolher quatro países para fazer parte do Comité Especial de Uniões Administrativas.

137. Na sessão plenária de 18 de janeiro foi o Projeto, em referência, adotado por 36 votos contra 8, com 11 abstenções.

138. Constituiu a alínea 4 do Projeto a emenda do Brasil, *verbis*:

"Cria um Comité das Uniões administrativas composta da Bélgica, Brasil, Estados Unidos da América e Índia, que se reunirá três semanas antes da próxima sessão da Assembléia Geral para proceder a um exame preliminar dos relatórios especiais elaborados pelo Conselho de Tuberculose para apresentar suas observações sôbre êste assunto à sétima sessão da Assembléia Geral".

CONCLUSÃO

Terminaram os trabalhos da 4.ª Comissão a 15 de janeiro.

Precisamente à meia noite, foi o Delegado do Brasil, com a palavra que lhe dera o Presidente da Comissão, o primeiro orador a saudar a Mesa e às Delegações presentes, pelo término de suas obrigações, prestando, finalmente, merecida homenagem à França.

Aí está, Exmo. Embaixador, neste rápido esfôrço o relato resumido das atividades da Comissão de Tutela na Sexta Sessão das Nações Unidas e da atuação da Delegação do Brasil sob a constante inspiração da sabedoria e do patriotismo de Vossa Excelência.

Apraz-me apresentar a Vossa Excelência as homenagens de meu alto aprêço. — *Waldemar Pedrosa*, Delegado.

Fronteiras da Administração Pública

A Sociedade Americana e a Administração Pública

JOHN M. GAUS
(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

OS americanos desconfiam do govêrno, embora cada vez mais lhe aumentem as tarefas. Dêsse paradoxo se ocupou Frankfurter no seu livro "The Public and its Government". Tal paradoxo, diz êsse autor, revela "algum conflito interior não resolvido". A mesma atitude foi notada por Dewey, o qual em "The Public and its Problems" se detém a demonstrar o quanto custa ao nosso país aquilo que êle chama "o eclipse do público" — o paradoxo de que as verdadeiras fôrças que no século dezoito criaram a necessidade e a filosofia da liberdade do indivíduo contra a coerção externa, exercidas através de várias restrições políticas, geraram, mais tarde, outras e igualmente poderosas instituições coercitivas. Quando, portanto, o indivíduo supõe proteger-se a si próprio pela ação coletiva, através do Estado ou outra entidade qualquer, defronta-se com uma filosofia profundamente arraigada, concebida a serviço da revolução e da liberdade e fielmente observada durante dois séculos, mas que, agora protege e cria respeitáveis contratos institucionais, tão irresponsáveis e arbitrários como os do Rei Sol.

Do que se contém nos argumentos de Frankfurter e Dewey muito se pode colhêr para formular a filosofia da administração pública, que se torna necessária para que a sociedade americana se compreenda a si mesma e trate, adequadamente, seus problemas. "Pode alguma coisa boa provir de Washington?" — perguntou-me, recentemente, no curso de um debate, certo administrador de negócios, educado numa de nossas melhores escolas de engenharia. "Que me diz a respeito do Bureau of Standards?" — perguntei: "Ora, isso não conta. E não sei mesmo por que o utilizo em meus negócios!" — foi a resposta. Tôda a administração não conta para nós, excetuado o pequeno setor que se reveste de vital importância para os nossos próprios interêsses. Por isso deve, de certo, "ser mantida fora da política". Todavia, uma análise mesmo perfuntória do que está ocorrendo com a sociedade americana mostrará — ainda que se admita que essa sentença não encerra senão metade da verdade — que somos prejudicados em virtude de não compreendermos que uma vida sadia e satisfatória para o indivíduo só poderá ser obtida através de amplos e variados ajustamentos políticos, ajustamentos êsses que, em larga medida, são de natureza administrativa.

Essa aparentemente desagradável e chocante conclusão é, de certo, tão velha quanto Aristóteles e tão nova quanto a clínica de orientação infantil. Não a consideraremos tão chocante se atentarmos para as advertências dos atilados estudiosos da sociedade americana nas duas últimas décadas do século passado — citemos Bryce, F. J. Turner e R. A. Woods — e nos demos conta da concretização de suas profecias.

Isto não é o bastante, muito embora nos permita verificar que é procedente a chocante conclusão. A teoria de administração que se apoia nesse diagnóstico deve ser de tal modo formulada que desvie as atuais controvérsias estéreis e inúteis (estéreis e inúteis por causa de suas teses superficiais) para outros canais onde as fôrças em jôgo possam ser subjugadas e postas a serviço de uma investigação útil e relevante.

A maneira radical com que alguns encaram hoje os problemas sociais é, afinal de contas, tão acanhada e imprópria quanto a dos defensores da prosperidade idealizada por Coolidge. Os lemas de *produção para consumo* e *economia da abundância;* o apêlo para que se despreze uma sociedade em que os bens e os serviços visam ao mercado, enquanto algumas pessoas passam necessidades, são uma filosofia política. É, certamente, uma insensatez poder-se produzir grandes quantidades de coisas deixando-se muita gente na penúria. Mas, uma voz muito fraca indaga: será mesmo tão insensato que não haja para o fenômeno uma explicação mais adequada do que a dada à questão do pecado original? O que está fora de discussão é, de certo, o problema que na realidade enfrentamos — o de organizar e administrar um sistema em que tanto os bens como os serviços podem ser distribuídos e prestados sem esbanjamento e em qualidade, quantidade e ocasiões próprias com o mínimo de esforços e de atritos.

Saber determinar as prioridades constitui elemento essencial na direção. O que deve vir em primeiro lugar em nossa atual procura de uma base para a administração pública na sociedade americana? O exame, necessàriamente rápido, das mudanças nela operadas e também de suas conseqüências, mudanças essas, digamos, de sentido abstrato! Acontece, porém, que as conseqüências diretas de qualquer uma delas não nos interessam no

momento. A invenção da bicicleta e, mais tarde, do automóvel, por exemplo, foi a causa direta da construção de estradas pavimentadas. Mas a questão é que essas mudanças de uma maneira geral — considerando a influência imprevisível, sutil ou raramente prevista que exercem sôbre as preferências dos indivíduos e sôbre a vida diária delas resultante — afetam duas coisas vitais: a segurança individual e o propósito.

É absolutamente necessário que se tenha uma idéia das conseqüências diretas dessas mudanças para que se possa conhecer os Estados Unidos. Conforme acentua J. F. Jameson:

"o movimento de expansão para o oeste... é um dos fatos mais conhecidos da história americana. Talvez nem sempre, porém, nos lembramos do quanto foi peculiar êsse movimento ao nosso país e nem levamos em conta tôdas as suas conseqüências. Haverá no mundo outro país como o nosso, cujo centro de população se desloca, por muitas milhas de território em cada dez anos e que em 130 anos se estendem para o oeste, da Baía de Chesapeake a Illinois? Quais são, porém, as conseqüências sociais dêsse movimento? O centro de população de um país é, de certa maneira, o seu centro de gravidade; mas quando êsse centro é instável, a nação é obrigada a fazer um perpétuo reajustamento de sua vida. O que era, há dez anos, o centro de uma determinada atividade, já não o é mais hoje. Por isso, o agricultor, o caixeiro viajante, o engenheiro, o especulador, etc., em cada decênio devem aprender, de novo, a geografia social de sua própria terra. As reformas agitadas e a constante adaptação às novas condições de vida constituem as características de um país dessa natureza.

Não são, estas, porém, as suas únicas características da mesma forma que o deslocamento da população para o oeste não é o único fator principal que exemplifica e sintetiza as mudanças operadas na sociedade americana. Outros fatôres merecem menção porque são de igual importância: os complexos culturais, por exemplo, em ininterrupto processo de modificação devido à afluência de imigrantes provenientes de tantos países; o aparecimento de grandes centros urbanos e a respectiva repercussão na vida rural; a grande mobilidade da vida dentro de uma única área local, dentro do território nacional dos Estados Unidos e de um emprêgo para outro.

É comum no país o choque de culturas produzido pela imigração de vários países. No período colonial, causou muitas preocupações a imigração alemã. Nos meados do século passado, porém, manifestou-se forte movimento contrário à imigração irlandesa e nos últimos decênios, tivemos a primeira campanha nacionalista e, mais tarde, o movimento de que resultaram as leis restritivas à imigração. Não podemos estimar o custo, de muitas maneiras dirfarçado, do que resultou no passado e continua resultando no presente dessas atitudes para a vida nacional. Uma das conseqüências mais sérias foi, porém, a eliminação, para milhões de indivíduos, do apoio e da proteção de uma cultura que seus pais trouxeram das respectivas terras de origem, eliminação essa que se consumou antes que estivesse devidamente formada uma adequada provisão de cultura na nova pátria. Não se quer dizer com isso que se despreza ou se esquece a existência e evolução de uma nova cultura no país. Grande número das pessoas que criticam o que chamamos de *Puritanismo, Velho Sul, Fronteira* ou o modo de vida das famílias da classe média, de substancial padrão econômico, nos Estados Unidos do século passado, por exemplo, revela na verdade uma grande ignorância dêsses assuntos, ignorância essa que nos deve custar caro e que exerce uma influência realmente perniciosa. Precisamos investigar, expor e registar nosso "passado útil" para garantir o futuro de nossa pátria, a despeito dos juízos que advirão de uma concepção fossilizada dêsse passado apresentada sob o disfarce de "fantasiar' e aliado com certas associações "patrióticas". Mas criar deliberadamente uma prevenção contra a cultura do velho mundo ou impedir que os recém-vindos participem das coisas que são próprias desta terra, é cortejar e conquistar desastres há muito identificados pelos trabalhadores sociais em nossas grandes cidades.

Essa ausência de meio cultural que sirva de apoio não só é responsável pelos desajustamentos individuais como, também, é causa da degradação da vida política. O grupo cultural cujas características, originárias do velho mundo, são desprezadas, grupo êsse cujos membros não foram, porém, iniciados na tradição americana, volta-se para seu líder racial cujo principal interêsse é a prostituição do orgulho racial e nacional e cujo principal objetivo é empregar o próprio poder visando a fins particulares.

O desmembramento ou divisão da comunidade e o fluxo e refluxo da população do interior para os centros urbanos e dêstes para aquêle, assim como de um setor de atividade para um outro, são coisas dispendiosas. O caixeiro de loja do interior que vai para Detroit trabalhar nas fábricas de automóveis com salários que jamais poderia ganhar em sua terra natal e que é dispensado do emprêgo nos períodos de crise, volta para suas montanhas para lá viver a custa dos parentes; os rapazes e moças do interior que vivem nas zonas de casas de cômodo de nossas grandes cidades; a multidão de operários, quer especializados, quer não, empregados a título provisório nas fábricas das cidades, voltam às fazendas de produção medíocre exauridos pela exploração de agriculturas também medíocres, só casual e acidentalmente podem participar do que se pode chamar de vida da comunidade. A história da colonização dêste país fornece eloqüente testemunho das necessidades de uma rêde de instituições que substituam, no futuro, a assistência prestada ao indivíduo e às respectivas famílias nos momentos críticos de sua vida, assistência essa que é prestada, de fato, no velho e imutável ambiente dos subúrbios e vilas. Doenças, mortes, acidentes, desemprêgo, o mêdo do desconhecido quando se está entre pessoas de fé, costumes e língua estranhos, destroem o sentido de segurança e de propósito na vida.

A destruição da estabilidade da comunidade e de tudo o que isso implica, tanto reflete como é causada pela dependência a um sensível sistema

econômico interdependente em que desempenham seus papéis os extensos meios de comunicações e contatos, a extrema divisão do trabalho, a ampla organização de financiamentos e um complexo sistema de preços. Êstes não são igualmente flexíveis; alguns se mantêm, mas outros cedem. Para fazer o sistema funcionar é necessária uma proporção cada vez maior de homens-papel, situado como está êsse sistema a incrível distância das fontes de produção de riquezas em minas, campos, florestas e oficinas. Os objetivos se confundem, confundindo-se, também, o papel que o indivíduo desempenha na organização. As partes que se opõem na partida — dinheiro e crédito — parecem comportar-se, também, em função de outros elementos perturbadores que afetam a sua própria natureza.

Êsse problema de insegurança foi bem definido da seguinte maneira por Arthur Pollard, um estudioso do urbanismo:

"O homem que não mora no campo precisa, via de regra, ter sempre dinheiro para poder viver enquanto o que mora no campo pode passar dias e até semanas sem dinheiro nenhum. Antigamente, o homem só necessitava de dinheiro em certos dias do ano. Até 1880, apenas 15% da população do país vivia nas cidades. A grande maioria do povo não precisa pois economizar dinheiro ou crédito mas, sim, terras e equipamentos. Hoje, 70% dessa população vive nas cidades e a única segurança que pode obter é a que lhe deve fornecer, pelo menos em grande parte, o dinheiro e o crédito. A diferença é, por isso, enorme, e exerce uma considerável influência sôbre a nossa organização social e financeira, influência essa que tem sido mal apreciada, merecendo, portanto, pouquíssima atenção... Como promover, então, uma verdadeira segurança para uma população urbana como a nossa é, talvez, o problema mais difícil que a civilização enfrenta."

A instabilidade e a insegurança sociais não estão, de modo algum, limitadas às cidades. Com a crescente especialização agrícola, o agricultor está, agora, muito mais do que antigamente, e em proporções cada vez maiores, a sofrer a influência das fôrças que afetam os habitantes das cidades, através dos mercados, dos bancos, dos transportes e dos meios de comunicação em geral. Conforme sua terra se vai exaurindo em virtude mesmo de um processo de paulatino esgotamento de fertilidade, mantendo-se fixos seus encargos a despeito das flutuações dos preços e do valor da moeda, o auxílio das unidades políticas mais importantes deve ser canalizado para as áreas rurais visando o custeio de estradas e escolas. Têm surgido projetos de zoneamento a fim de evitar a utilização de certas áreas menos ajustadas para a agricultura, estimular o reflorestamento e o aproveitamento dessas áreas para fins de recreação. Com a queda do mercado no ultramar, com modificações na preferência dos fregueses e o declínio do poder aquisitivo urbano, foi implantado um programa de emergência que permitisse aos produtores adaptar a respectiva produção à capacidade de consumo do mercado disponível. Até agora pensávamos que eram muito complexos e importantes os problemas de controlar o govêrno nosso mundo industrial e urbano; mas, os aspectos administrativos da nova política agrícola rivalizam com êsses problemas em face do desafio que encerram à nossa capacidade de previsão, de análise acurada de compreensão e administração de um modo geral. As pesquisas de John Ferris e outros do pessoal da *Tenessee Valley Authority* relacionam significativos fatôres políticos, econômicos e institucionais com o ciclo do solo na luta pela segurança.

Assim, tanto nas cidades como no campo a única esperança que o indivíduo hoje pode acalentar de conseguir um ponto de apoio estável de onde possa observar seu mundo empenhando-se em realizar alguma coisa no sentido de aproveitar de algum modo sua capacidade é, exatamente, a de que êle pode, com seus semelhantes, organizar instituições por cujo intermédio as fôrças arbitrárias que o afetam podem ser, de certo modo, debilitadas ou controladas.

As modificações, cujo resultado é aquela espécie de insegurança óbvia e aparente que mencionamos, tem profundas conseqüências. Elas se impõem à atenção dos psicólogos e psiquiatras que são obrigados a levar suas pesquisas além dos indivíduos a fim de identificar as causas de seus desajustamentos. Por êsse motivo Elton Mayo identificou, em seus estudos dos empregados de uma fábrica de Chicago, os problemas do operário no meio em que vivem nas cidades, apoiando-se nas análises dêsse meio feitas pelos sociólogos. Êle encontrou nos problemas que surgem no trabalho da fábrica as causas da corrupção social de vida familiar e comunal de importância, concluindo:

"Da mesma forma que os nossos estudos de economia e de política durante duzentos anos só consideravam as funções econômicas na vida do homem, também em nossa atual maneira de viver permitimos, inadvertidamente, que a luta pelo desenvolvimento econômico nos conduza a uma condição de ampla desintegração social... Suspeita-se que as pesquisas feitas em Chicago sejam significativas não só para fins de inquérito estatístico relativo ao crime e ao suicídio, mas, também, para os estudiosos das relações humanas no trabalho, das psiconeuroses e da educação."

Esta verdade já fôra, categòricamente, comprovada há uns cinqüenta anos pelos pioneiros da colonização americana, entre os quais Jane Adams, Robert A. Woods e outros. Elton Mayo, porém, acrescenta ainda:

"A imposição de normas de procedimento muito sistematizadas a tôdas as culturas civilizadas acarretou uma relativa anulação de tradições culturais do trabalho e do artesanato. Simultâneamente, a introdução de uma alta mobilidade da massa operária e o choque de culturas classificaram sèriamente a tradicional rotina da vida íntima de família nos Estados Unidos. De um modo geral, o efeito disso foi disseminar, por tôda a parte, um grau consideràvelmente grande de desorganização social, reduzindo-se, pelo menos em parte, a uma exasperação irracional a confortável ilógica de todo o código social, sem qualquer perspectiva de que se caminha para um melhor entendimento do homem médio."

Frankwood Williams, diagnosticando os males da juventude de idade escolar, aponta, também, os devastadores efeitos para cada estudante das fôrças sociais que se refletem no lar, fôrças essas que Mayo achou que, também, exerciam

muita influência nas fábricas. Depois de descrever suas conversas com estudantes cujos pais se mostravam alarmados com a dissipação dos anos de faculdade, acrescenta:

"Como se pode ver agora, o que constitui a razão fundamental dessas coisas (e o que penso ser mais importante no momento para a juventude do país do que as dificuldades imediatas oriundas da "depressão" e responsáveis não só pelo comportamento sintomático mencionado anteriormente mas, também, pelo profundo cinismo que parece penetrar tanto as universidades como as escolas secundárias) é o fato de que a mocidade, cheia de energia e idealismo, não encontra um objetivo (salvo quando pode ter uma ambição pessoal que constitui o resultado de um conflito interior) a cujo alcance deve dedicar-se, ressentindo-se, por isso, da falta de uma fôrça motivadora! Êle não encontra nenhum propósito nosso que possa ser imitado e quando o encontra verifica que êle não tem senso. A própria vida dos pais constitui prova da insensatez de seus propósitos."

As mudanças que verificamos serem tão características da vida americana, mudanças essas que perturbaram as comunidades, que determinaram as instabilidades culturais, que foram como uma onda que varou todo o continente ou que se refletiram nas correntes imigratórias ininterruptas do campo para a cidade e desta, de volta, para aquêle ou de um emprêgo para outro teve os seus muito decantados méritos. Êstes foram, na verdade, tão fantásticos que quando tratamos dessas mudanças nós as chamamos de progresso". Surgem personalidades notáveis. Grandes obras são realizadas. Estão no ar a excitação e o estímulo. Tudo é possível para alguns homens. Os custos dessas mudanças se estão, porém, evidenciando, também, registados que são nos dramáticos colapsos da depressão, mais sutilmente no fracasso, desintegração e frustração de indivíduos e na sensação de vácuo em lugar do propósito que havia antes, na época de conquista do continente. O desafio dêste reflete-se em Emerson e Whitman. Poderá, porém, ser êsse continente reconquistado?

Parece que divagamos muito distanciados da administração pública. Minha tese é, todavia, a de que por intermédio dos órgãos públicos será possível criar algumas novas bases institucionais que permitirão ao indivíduo encontrar meios de aperfeiçoamento e satisfação assim como poderá florescer em sentido de propósito. Nas modificações das instituições sociais no curso de um século, pode-se, na verdade, identificar uma nova forma institucional, identificação essa que olhos observadores já fizeram. Conforme diz Gardiner:

"O progresso econômico nos últimos cem anos pregou uma grande peça na sociedade. Gradual, mas firmemente, grandes setores de nossa organização econômica passaram do campo da atividade mercantil para o da simples administração... Em 1929, cêrca de 49% da riqueza das emprêsas — excluindo a duplicação das comparações financeiras — eram controladas por 200 firmas. O contrôle de quase metade das indústrias transformou-se numa simples questão de administração para 200 grandes entidades administradoras... Essa mudança de organização operada, em virtude de atos de administração, do mercado para a organização, foi tão longe que êsse mercado parece que passou a exercer uma influência desorganizadora em vez de organizadora... Ou transformamos o mercado num instrumento coordenador satisfatório ou o suplementamos com outros instrumentos de coordenação."

Nos esforços feitos com o intuito de descobrir um novo sentido para o contrôle, para as oportunidades que o indivíduo deve ter de exercer alguma influência sôbre a situação em que se encontra, aliou-se o homem aos seus semelhantes. Como capitalista, êle se esforçou para obter instrumentos coletivos por cujo intermédio poderia compensar sua incapacidade de tratar pessoalmente e sòzinho dos problemas de banco, seguro, crédito, emissão e troca de títulos. Como trabalhador, criou êle meios pessoais e coletivos de promover entendimentos visando resolver problemas e regular assuntos como horas de trabalho, salários, etc., interessando-se ao mesmo tempo por outras questões, entre as quais as de acidente do trabalho, das moléstias adquiridas no exercício da atividade profissional e do desemprêgo. Como consumidor, êle contrata agentes por cujo intermédio examina a qualidade do leite que lhe é fornecido. Como residente na localidade e como cidadão, criou certos serviços de interêsse coletivo como os de pavimentação, de abastecimento dágua, de esgotos, de limpeza pública, de defesa contra a fogo, etc., serviços êsses que são mais baratos do que se fôssem prestados por êles mesmos, individualmente, ou que, talvez, jamais poderiam ser prestados se fôsse êsse o caso, apesar de serem essenciais à vida nas cidades superpovoadas. Além disso, êle exerce pressão no sentido de lhe serem prestados novos serviços desde que lhe demonstrem suas vantagens como meios de defesa e garantia de sua maneira de viver. Êle procura preservar as necessidades de seu lar estabelecendo o zoneamento dos parques e o policiamento do tráfego. Dizem a sua mulher que seu lugar é no lar. Ela concorda! Lembra, porém, que os encargos que lhe são atribuídos já se transferiram da casa rural de 1800 para o "playground", para a creche, para a indústria de laticínios, para o cinema e para muitos outros lugares; que ela deve, em nome do dever, acompanhar o seu lar a êsses lugares e que, para isso, deve ela contratar o serviço de agentes adequados tais como os funcionários de saúde pública, os diretores dos órgãos de recreação, os inspetores do trabalho, os censores de cinema ou então seu lar ficará à míngua de defesa. Tanto o marido como a mulher podem, na verdade, pensar que êsses serviços que aumentam seu grau de eficiência até atingir um ponto em que, de certo modo, seu escopo se equipara com o dos elementos que lhes cabem controlar, devem, às vêzes, ampliar-se muito mais realmente invadindo o Estado, a região e o próprio país de um modo geral.

Isto não é tudo, porém. Quando a cidade de Chicago empreendeu abastecer-se de água, verificou-se que sua situação geográfica exigia que fôssem criados, também, os necessários meios de remoção do lixo. Isto fêz com que a cidade se envolvesse em litígios com outras situadas no mesmo Estado, posteriormente com cidades de outros Estados e, finalmente, com uma nação estrangeira. Estamos aprendendo numa escola bastante cara que a questão das armas não pode ser resolvida por um único Estado. Os armamentos de uma nação

são relativos aos de outras e também à espécie de lutas que possam requerer seu emprêgo. Verificamos, assim, que nossos problemas locais nos levam a uma sociedade internacional de que somos parte, coisa que exige a manutenção, aqui, de certos agentes para nos servirem a todos.

O mais difícil é o problema de romper com os velhos símbolos; mas, êsse problema deve ser solucionado se quisermos realizar o que nosso sistema possibilita seja realizado. A despeito de nossa ausência da Liga das Nações, contribuímos com um Jeremias Smith, um Howland ou um Rice para o serviço civil do nascente govêrno internacional da mesma forma que há um século Bliss prestou serviços similares à Síria.

Pareceria uma evasiva falar aqui dêsses organismos como expressões ampliadas dos esforços dos indivíduos, esforços êsses de certo modo proporcionais aos do poder coercivo, de outra forma irresponsável, das fôrças naturais e das organizações humanas com que êsses indivíduos devem lidar. Seria mais compreensível dizer-se que estamos afogando o indivíduo e as teorias relativas ao seu lugar na sociedade sob o pêso do Estado e das teorias de socialismo. Isto é para que se esqueça o fato de que estas teorias também vêm sendo, ùltimamente, postas à prova pela maneira por que realça os indivíduos que compõem a sociedade. É verdade, que falar do indivíduo como capitalista, produtor e consumidor é superestimar um aspecto de sua vida. A despeito das teorias de interêsse econômico êle é, acima de tudo, uma pessoa, um ser humano, cujas necessidades são, primeiramente, atendidas no círculo da família e depois no seio da comunidade cujo grau de civilização exerce diretamente sua influência sôbre o fator *qualidade* da vida familiar. Por isso é, principalmente, o lugar do cidadão, do integrante da nova sociedade, que requer a maior consideração. Se, no período crítico da infância, o ambiente familiar em que vive a criança é caracterizado pela pobreza e pela insegurança de tôda a sorte, cheio de conflitos, preocupações e esforços; se, durante a infância, as facilidades de instrução, recreio, vida em comum no seio do grupo, impedem aquela modalidade de desenvolvimento individual que permite a formação de bons hábitos e o aproveitamento das capacidades potenciais do homem... jamais se poderá criar uma base para a formação de um povo capaz de resolver os problemas que o desafiam.

O Tribunal de Contas na Constituição e na Legislação Ordinária

JURANDYR COELHO

CONSTITUI indeclinável necessidade o contrôle na atividade financeira do Estado, necessidade esta que se impõe, como afirma Alberdi, "fundada en la defensa de los intereses confiados y de cuya gestion deve rendir cuentas". A sua importância, como observa Stourm, se tem feito sentir nas condições históricas mais diversas. De sua perfeição depende a sadia aplicação dos dinheiros públicos. Prevenindo os excessos, coibindo os abusos e criando um laço de responsabilidade em tôrno da atuação dos gestores dos fundos públicos, o contrôle das contas da nação se apresenta, destarte, como condição essencial de um bom govêrno e de ordem na administração.

Não obstante a tradição aceitar a divisão tripartida da fiscalização dos gastos públicos, atendendo dessa forma ao seu caráter institucionalizador, vai tomando vulto a tendência de se levar em consideração outras formas de contrôle, que se vêm incorporar àquelas já confirmadas pelo uso. Assim, atualmente, o contrôle financeiro pode ser encarado nas seguintes modalidades:

a) o contrôle administrativo; caracterizado como o exercido hieràrquicamente pela administração superior sôbre seus subordinados;

b) o contrôle judiciário é aquêle que se processa por meio de Tribunais criados para cumprirem tal finalidade, e, comumente, denominados Côrtes ou Tribunais de Contas;

c) o contrôle legislativo, como o próprio nome o indica, é o que está afeto ao Poder Legislativo, por meio de seus órgãos representativos;

d) o contrôle exercido por intermédio dos partidos políticos;

e) o contrôle popular, pròpriamente dito: é aquêle que se liga de perto como expressão predominante da concepção democrática de um sistema de govêrno que dá ao povo efetiva participação nos negócios públicos. É a fiscalização direta das despesas públicas. Pressupõe, assim, uma certa dosagem de educação política que é raro encontrar-se, mesmo nos países que se julgam mais adiantados.

Sôbre o contrôle legislativo — que tem íntima relação com o problema que se pretende focalizar — é conceito quase unânime que se apresenta de uma ineficácia a tôda prova. A fiscalização dos gastos públicos, já asseverava Veiga Filho, é um dos problemas em que falha a intervenção legislativa, por isso que govêrno e parlamento se sustentam mùtuamente, como dois siameses que se não podem desunir.

Na verdade aquela atribuição devia ser exercida diretamente pelo legislativo; mas, devido a inúmeros fatôres não pode êle exercê-la com a eficiência que se devia esperar, chegando mesmo Allix a afirmar que ao Parlamento falta essencialmente a competência e a imparcialidade política necessárias ao desempenho daquela tarefa.

Postulando tais considerações — a que se alia a observação de Berthelemy de que o contrôle legislativo é mais teoria do que realidade — tornou-se necessário que, em alguns países, tal competência fôsse delegada a um órgão específico que garantisse a moralidade e a legalidade daquela fiscalização e pudesse, como algures se afirmou, tornar o orçamento uma instituição inviolável, soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas, com o menor sacrifício dos contribuintes.

O Brasil não escapou à instituição de um organismo criado especialmente para aquêle fim: o Tribunal de Contas. Malgrado a denominação e a jurisdição que lhe compete, a natureza jurídica daquele órgão, permanece, ainda hoje, suscitando controvérsias, mediante a ramificação dos mais variados endereços doutrinários que ora o situam como órgão do Poder Judiciário, ora como instituição autônoma, ora como instituto de caráter misto, ora como simples delegação congressional.

Em que pesem as opiniões em contrário, face ao texto da vigente Constituição e da legislação ordinária pertinente ao assunto, o Tribunal de Contas encontra a sua raiz, a sua origem, a sua razão de ser, na delegação que em seu favor lhe foi atribuída pelo Legislativo, quer como fiscal da administração financeira, quer como órgão que possui competência judicante, donde a denominação formal: Tribunal de Justiça. Atendendo a tais pressupostos, não há porque se pretender esta ou aquela posição para o Tribunal, no quadro das instituições nacionais, quando taxativamente êle se caracteriza como "órgão auxiliar do Poder Legislativo". Não há como se lhe outorgar características judiciárias, como pretendem alguns, o que ainda mais se confirmará pelo estudo que se fará a seguir.

Tendo em vista o relêvo das funções que lhe foram conferidas, e considerando a sua composição, os membros daquele Tribunal, em número de nove, recebem o tratamento de Ministros, além de lhe serem concedidos outros privilégios, como as garantias, direitos e prerrogativas referentes à vitaliciedade, inamovibilidade, aposentadoria, a par dos mesmos vencimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Quanto à nomeação para aquela Côrte, estatuiu a Constituição que caberia ao Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. Repetindo-se tal exigência, posteriormente, na lei orgânica do Tribunal de Contas, esta, singularizando a questão, determinou que tal escolha se processaria dentre brasileiros natos, de reputação ilibada e de comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo.

Em face dêsses mandamentos e atentando-se, sobretudo, à composição daquele órgão — indaga-se — é possível aceitar o princípio doutrinário que informa a sua topologia, situando-o como integrante do Poder Judiciário? Evidentemente que não. Não há como destacá-lo naquela qualidade, ainda que se lhe atribua a denominação de Tribunal de Justiça ou que seus membros sejam chamados de Ministros. Apenas uma torção de têrmos ou uma interpretação forçada do texto legal pode levar a pressupor tenha o legislador, outorgado, aos membros daquele Tribunal, uma posição que evidentemente não lhes é própria.

Há que considerar-se no caso em tela que a um Tribunal Judiciário compete apreciar a legalidade das questões que lhe são apresentadas. O seu antecedente lógico e condição *sine qua non* para seu perfeito funcionamento, é que seus membros conheçam as leis para que possam aplicá-las. Exige-se, portanto, aquêle requisito constante de dispositivo constitucional — saber jurídico.

Ora, dentre as qualidades exigidas para ser Ministro do Tribunal de Contas, exige a lei apenas o comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo. Não foi exigido o comprovante que era de se esperar, se aquêle órgão fôsse um Tribunal Judiciário, isto é, o saber jurídico. E, se o exigisse, êste só não bastaria. Era necessário que fôsse especializado, que se tivesse cultura jurídica específica, atinente com as funções exercidas numa Côrte de Contas. Não exigindo tal requisito, nem se podendo afirmar que o mesmo se encontra ali subentendido, é intuitivo que não se pode estigmatizar aquêle órgão com um caráter judiciário, quando falta o requisito essencial para que assim se pudesse considerar. Não se pode entender a existência de aplicadores da lei sem que êstes possuam determinado lastro jurídico.

E, por isso, que lhe falta aquêle característico, é que pode entender-se que a nomeação para Ministro possa recair em qualquer pessoa que seja brasileiro nato e tenha reputação ilibada, deixando-se a critério puramente político o entendimento do que seja a expressão — comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo. Pode tal interpretação fugir à regra da coerência lógica, mas nunca ela deixará de ter a sua aplicação.

Em face do que acima foi exposto, é lícito indagar: é possível a existência de um Tribunal Judiciário quando a lei não exige taxativamente que seus membros possuam saber jurídico? É possível a existência de um Tribunal de Justiça quando seus membros não são formados em direito? É possível, assim, em face dessas considerações, considerar o Tribunal de Contas da União, como órgão do Poder Judiciário? Evidentemente que não e, por isso, coerentemente com tal modo de pensar, a lei o institui e assim devemo-lo considerar, como "órgão auxiliar do Poder Legislativo".

DIREITO DO TRÂNSITO

Da Constitucionalidade do Código Nacional do Trânsito

PAULO MEIRA CAMACHO CRESPO

O DECRETO-LEI número 3.651, de 25 de setembro de 1941, que instituiu o Código Nacional do Trânsito, foi outorgado diretamente pelo Poder Executivo, igualmente como também foram entregues à Nação, a Consolidação das Leis do Trabalho, o Código de Minas, o Código do Ar, e demais dispositivos que expressaram e deram fundamento legal a institutos de Direito Novo, que até então ainda não faziam parte do conjunto de leis que regiam a sociedade brasileira.

A Consolidação das Leis do Trabalho, além de criar dispositivos de lei regulamentando o exercício do trabalho, veio também regular o modo de resolver as controvérsias suscitadas entre o empregador e o empregado, criando Justiça Especial, de órbita federal que invadiu uma das atribuições reservadas aos Estados — organizar e manter suas próprias Justiças.

Em razão da dinamização do Direito do Trabalho, do Direito Aeronáutico e do Direito do Subsolo, houve por bem a Constituição de 1946 mencionar, implícita ou explìcitamente, dispositivos que outorgaram à União o direito de legislar sôbre os Direitos acima citados.

Quanto, porém, ao Direito do Trânsito, mais conhecido, no Brasil, sob a denominação que melhor se aplica à sua parte civil — Direito Rodoviário, a Constituição Federal, em nenhum de seus artigos, menciona que as leis regulamentadoras do trânsito de veículos sejam fundamentalmente de órbita federal, outorgadas à Nação inteira, votadas, portanto, pelo Congresso Nacional.

Quando em 1946 se reuniram os constituintes que iriam outorgar ao País uma nova Lei Magna, já estava dinamizado o Direito do Trânsito, corporificado na excelência do Código Nacional do Trânsito, que, na época, satisfazia, plenamente, neste setor, as necessidades de nossa ordem social. Como explicar, portanto, que os representantes do povo tenham omitido, quando debateram os poderes e deveres de competência da União, que a esta seria dada, privativamente, a prerrogativa de legislar sôbre matéria de trânsito de veículos (com exceção dos ferroviários e lacustres)?

Realmente, reza a letra "a" do número XV do art. 5.º de nossa Constituição: "Compete à União... legislar sôbre... direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho". Se a esta proposição fôsse acrescentada a expressão "do trânsito", teríamos sanado definitiva e incontestàvelmente a constitucionalidade de nosso Código Nacional do Trânsito e mais do que isso, teríamos o espaço aberto para reivindicarmos tôdas as providências que o grau de nosso desenvolvimento rodoviário exige para que possamos, em paralelo a êle, harmonizar os interêsses individuais aos coletivos. Assim, por exemplo, a uniformidade do valor do impôsto de licença cobrado em tôdas as unidades federadas, dificilmente poderá ser alcançada, de vez que esta é uma prerrogativa de âmbito estadual, e só através de um problemático acôrdo entre todos os Estados, poderia ser atingido êste desiderato, o qual, incontestàvelmente, iria trazer ao Brasil benefícios inestimáveis. Em complemento à uniformidade do valor do impôsto de licença de veículos rodoviários, outra iniciativa poderia ser tomada, qual fôsse a da instituição da monotributação do impôsto de licença de trânsito. Pago êste a uma das unidades da Federação, teria o proprietário do veículo o direito de fazê-lo trafegar em qualquer parte do território nacional.

Por outro lado, se os senhores constituintes tivessem omitido a palavra "interestadual" na definição da letra "j" que reza "tráfego interestadual", estaria o Código Nacional do Trânsito perfeitamente enquadrado como lei constitucional; mas, aí também na redação dêste artigo de lei, foi deixada passar a oportunidade de outorgar à União competência para legislar sôbre Direito de Trânsito. Se na letra "a" do número XV do artigo 5.º foi a Constituição omissa, na letra "j" do mesmo número e do mesmo artigo ela se expressa com demasia.

Mas, se não é de competência da União legislar sôbre tráfego, seria a regulamentação legal dêste um dos poderes de competência dos Estados?

Reza o art. 18 da Constituição Federal que "Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição", e ainda o parágrafo primeiro do mesmo artigo: — "Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explìcitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição". Assim, respondendo à pergunta por nós mesmos formulada, diríamos que a competência para legislar sôbre tráfego, é dos Estados, mesmo

daqueles cujas respectivas Constituições, expressamente, isto não declararam.

Como então explicarmos que os Estados tenham respeitado os dispositivos do Código Nacional do Trânsito, se bem que, supletivamente, os tenham modificado? Podemos ver na constatação dêste fato, mais o império da necessidade que o do respeito a um decreto-lei cujos dispositivos se tornaram discutíveis desde que não ratificáveis pela Lei Magna. É óbvio que o interêsse geral dos Estados, mesmo que êstes não tenham outorgado leis ratificando o Código Nacional do Trânsito, é o de manter seus dispositivos como legais, visto que, inegàvelmente, êles traduzem uma série de direitos e obrigações, cuja execução é fator primordial para que reine a paz e a harmonia social no setor relativo ao trânsito de veículos, nas conseqüências dêle advindas e nas controvérsias que seriam suscitadas se o Código Nacional do Trânsito não estivesse regulando a matéria.

Pensamos que os poderes da União devem ser aquêles que perfeita e detalhadamente são expressos na Constituição, ou implìcitamente contidos em artigos que expressamente os determinem, sendo bem definidos, ou perfeitamente decorrentes de suas definições. Ora, sendo assim, todos os poderes omitidos ao âmbito de ação da União, forçosamente hão de pertencer aos Estados, pois que a Constituição Federal determina genèricamente os poderes dêstes, sem enumerá-los, limitando-os apenas pelos dispositivos assecuratórios da autonomia municipal e pelos poderes expressamente declarados como de competência da União.

Nossa Constituição é mais declaratória quando estabelece em princípio, os três ramos de onde emanará a ação pública que governará o país — a União, os Estados e os Municípios, do que normativa, criando órgãos governamentais e suas respectivas funções, deixando à lei, a forma de estatuir o sistema organizador de nossa administração, escolhida a forma pela qual êste melhor poderá servir-nos, a qual, porém, sòmente poderá ser votada pelo Congresso Nacional, se determinada por princípios expressamente definidos pela Constituição.

Nos Estados Unidos da América do Norte, cuja Lei Magna é, atualmente, a mais velha do mundo, pois tem apenas sofrido pequenas alterações em relação ao seu todo, nunca, porém, tendo sido substituída por outra, o Direito do Trânsito tem sido dinamizado pelos Estados, através de leis, regulamentos nelas baseados e jurisprudência, esta última assumindo papel importantíssimo como fonte de Direito; assim é que as unidades federadas norte-americanas têm tido a iniciativa de regulamentar seus respectivos dispositivos de trânsito de veículos de vez que a Constituição Americana, resumida como ela é em relação à nossa, omite a outorga à União de legislar sôbre Direito de Trânsito, e demais direitos substantivos e adjetivos, civil, penal, Direito Comercial e todos os demais Direitos que a nossa Constituição expressamente determina como de competência da União.

A Carta Magna de 1946, determinando expressamente qual a competência da União para legislar sôbre determinados direitos, estabelece, implìcitamente, uma negativa quando menciona entre êsses Direitos o do Trânsito.

Acontece, entretanto, que na América do Norte, apesar de a União, pràticamente, ter competência para legislar apenas sôbre Direito Público Externo, raramente legislando sôbre Direito Público Interno, nos setores dos Direitos Administrativos e Constitucional, e assim o fazendo apenas quando por imprescindível necessidade de salvar a organização federal, cada um dos 48 Estados, ciosos da autonomia que desfrutam, tem resolvido para conseguir uma uniformidade de expressões e de dispositivos legais sôbre trânsito de veículos, adotar os Regulamentos-Modêlo que a União, por serviços administrativos especializados, lhes oferece, mas, nunca impõe. Assim é que, de modo geral, se bem que com algumas exceções, os Estados têm procurado adotar os seguintes Regulamentos-Padrões do Trânsito: — Model Traffic Ordinance, Uniform Motor Vehicle Operators' and Chauffeurs' Licence Act, Uniform Act Regulating Traffic on Highws, Uniform Motor Vehicle Safety Responsability Act e Uniform Motor Vehicle Civil Liability Act.

A tendência política tradicional no Brasil, no sentido de cada vez mais fortalecer o poder central, sòmente foi uma vez ferida, quando adotamos a nossa primeira Constituição republicana, cuja influência norte-americana é claramente patenteada na forma da mais ampla autonomia que se procurou dar aos Estados e aos municípios. Podemos sentir, entretanto, nas nossas outras três Constituições que a sucederam, a tendência unionista, principalmente mais definida na competência que outorga à União de, privativamente, só a ela cumprir legislar sôbre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e do subsolo, fato êste que coloca o Brasil numa situação ímpar no mundo, sendo o País, entre todos os demais, onde as mesmas leis servem ao maior número de habitantes na mais extensa área do globo terrestre.

Mas, se o Código Nacional do Trânsito pode ser desrespeitado pelos Estados, pois que invade as prerrogativas de autonomia dêstes, os quais podem legislar sôbre Direito do Trânsito, dois caminhos existem para tornar constitucional êste Estatuto de Trânsito que, inegàvelmente, nos tem prestado incomensuráveis benefícios. A primeira forma para sanar esta falta seria uma reforma da Constituição, a qual se resumiria em acrescentar a palavra "Trânsito" ao disposto na letra "a" do número XV do art. 5.º; a segunda forma seria suprimir a palavra "interestadual" na letra "j" do número XV do mesmo artigo 5.º.

Acontece, entretanto, que as reformas de Constituições sempre se nos afiguram temerárias,

mesmo quando, como acontece no caso presente, elas puderam apenas mais consolidar o regime em que vivemos. Assim acontece porque, em razão da instabilidade de nossa época, seria ideal procurarmos dar à Constituição um cunho de eternidade e de imutabilidade que garantiria a estabilidade na organização social, tão necessária ao bem-estar geral da Nação. Uma reforma constitucional, por melhores benefícios que ela traga, cria sempre o precedente, através do qual outras reformas menos necessárias e mais precipitadamente votadas, podem surgir, abalando a feição de imutabilidade que deve, a bem da constância da ordem, definir as Leis Magnas. Infelizmente, não adotamos para erigirmos a nossa Constituição critério semelhante àquele usado pelos constituintes norte-americanos, os quais evitaram escrever muito, limitando ao mínimo possível os dispositivos constitucionais, exatamente para que assim as contigências inesperadas e o fator fatal do tempo que tudo modifica, influenciassem o menos possível para que se tornasse necessário reformar o texto da Lei Magna e esta não perdesse o caráter de imutabilidade. Mesmo assim os 7 artigos da Constituição dos Estados Unidos, de 17 de setembro de 1787, sofreram 15 Emendas Adicionais, o que, convenhamos, em razão de o conteúdo dessas emendas ser, de modo geral, um complemento à estrutura democrática da nação norte-americana, não fere o caráter de estabilidade, o qual deve prevalecer como parte integrante das definições das Leis Magnas.

O outro caminho, através do qual se poderia atingir o objetivo colimado, isto é, integrar o Código Nacional do Trânsito aos preceitos impostos pela Constituição de setembro de 1946, seria o de cada Estado votar uma lei, aprovando e adotando esta codificação, a qual representa o nosso primeiro esfôrço em regulamentar preceitos constitutivos de Direito de Trânsito; não resta dúvida que o nosso Código Nacional do Trânsito é uma obra sòmente digna de encômios, e que, como acima afirmamos, tem prestado inumeráveis benefícios à paz e à ordem social da nação.

Foi estudado o problema em razão do Código estatuído pelo Decreto-lei n.º 3.651, de 25 de setembro de 1941, e pelos decretos-leis que o modificaram, suprimindo, dando nova redação ou acrescentando a êle novos artigos de lei. Acontece, entretanto, que, em realidade, quando o Código Nacional do Trânsito foi outorgado, o Brasil estava apenas dando os primeiros passos para dinamizar o Direito do Trânsito.

Nesta ocasião o panorama rodoviário no Brasil apresentava-se bastante limitado, com apenas 125.000 veículos que poderiam trafegar por uma rêde bem pequena de estradas de rodagem e, se bem que possamos notar a visão de futuro daqueles que cooperaram para projetar sôbre a nação obra tão importante como esta, temos que convir que o tempo, juiz infalível dos atos humanos, se está encarregando de demonstrar as falhas do Código Nacional do Trânsito, tornando, assim, evidentemente, uma necessidade a execução da correção delas. Cumpriria, portanto, mais aos Estados que à União, a iniciativa de legislar sôbre o assunto. Por outro lado, também, poderiam os Estados aprovar, através de leis, qualquer novo dispositivo que órgãos administrativos da União pudessem sugerir para melhorar os dispositivos legais necessários à regulamentação do trânsito de veículos no país.

Nestas condições, parece-nos que, enquanto a Constituição Federal de 1946 assim o determinar, a lei federal jamais poderá impor os dispositivos enquadrados no Código Nacional do Trânsito, como também, quaisquer outros constitutivos do Direito do Trânsito.

Verdade é que esta falha constitucional ora apontada é perfeitamente justificável. O Direito do Trânsito é, essencialmente, um Direito Novo, e se dentre os constituintes que em 1946 debateram os dispositivos da Carta Magna que nos iria reger, já se encontrassem alguns dos atuais representantes do povo que integram o que podemos chamar a Bancada Rodoviária da Câmara dos Deputados, sobressaindo-se nesta o ilustre bacharel e engenheiro Clóvis Pestana e o estudioso e competente engenheiro Francisco Saturnino Braga, estamos certos que o Direito do Trânsito teria sido expressamente mencionado na Carta Magna e a competência de sôbre êle legislar teria sido atribuída à União.

O certo é que, de qualquer maneira, o Código Nacional do Trânsito precisa ser mantido, pois que se êle pode ter sua validade em dúvida quando analisado sob um prisma essencialmente jurídico, êle vale "de fato" porque, sem êle, entraríamos no caos, na desordem, em relação ao trânsito de veículos. Êste Código é a "célula mater" da exteriorização de nosso incipiente Direito do Trânsito e os dispositivos diversos que encerra precisam ser acrescidos de outros que ampliarão os conceitos do Direito Novo por êle já firmados. Os Direitos Civil, Penal e Administrativo, concernentes ao Direito do Trânsito, forçosamente hão de ser melhor integrados no Código Nacional do Trânsito. A forma prática e eficiente da aquisição e da perda da propriedade do veículo, as penas ao contraventor e ao criminoso do trânsito, a desapropriação de bens para utilização em faixas de domínio de vias públicas, são apenas pequenas partes do conjunto de disposições legais que devem fazer parte do Código Nacional do Trânsito.

O Direito do Trânsito, durante êste último decênio, melhor se definiu; e estão aí, a todo momento, novos problemas a êle concernentes, exigindo soluções que nêle devem ser fundamentadas.

As resoluções das controvérsias entre o proprietário marginal da via pública, já em uso ou projetada, e o poder público administrador desta, o seguro compulsório dos proprietários de veículos para cobrir a responsabilidade civil dêstes para com terceiros ofendidos por seus veículos, o seguro compulsório da fiança criminal dos motoristas, de-

vem ser exigidos em artigos de lei, e onde melhor se situariam êstes senão no corpo do Código Nacional do Trânsito? A par de tôdas as proposições de lei acima mencionadas, ainda se sobrepõe a criação de uma Justiça Especial do Trânsito que julgará de modo rápido e preciso, entre outros feitos, a incidência de multas que o poder público impõe ao condutor de veículos quando êste alegar a improcedência destas, a contravenção e o crime do trânsito, êstes bem definidos com características próprias, e as indenizações às vítimas do crime do trânsito.

DA JUSTIÇA ESPECIAL DO TRÂNSITO

Constitui Direito do Trânsito a faculdade de o indivíduo ir e vir com seu veículo, aonde lhe apraz, sem ferir ou molestar alguém, individualmente ou em seus bens.

Êste é um Direito básico e estrutural, e apenas deve ser limitado pelas razões de coexistência com os outros Direitos já definidos e consubstanciados em leis. Na verdade, é um direito novo, e, como tal, o choque de gênese das normas dêle constitutivas, tem que, fatalmente, ser grande, até que melhor se definam as concepções nas quais elas são tidas, amoldando-se assim os seus limites no espaço ideal ocupado pela Ciência do Direito, abrandando as suas arestas, para constituírem-se, afinal, em uma linha suave e uniforme, pois que os Direitos se completam, sem que um se sobreponha ao outro, dando à concepção geral do Direito um todo único harmônico e indissolúvel.

Sendo assim o Direito do Trânsito um Direito Novo, é natural que ainda não tenha tido, no Brasil, o desenvolvimento que em outros países já assumiu, de vez que só agora chegamos a um índice rodoviário apreciável (525.230 veículos em tráfego) apesar de, no entanto, ser êste índice bastante pequeno se tomado "per capita", em relação à nossa população (e também em relação à nossa superfície geográfica), o compararmos com os de outras nações, tais como os Estados Unidos, o Canadá ou a Inglaterra.

Evidentemente que as razões determinantes da definição de um Direito Novo são circunstâncias, até então desconhecidas, que tragam atritos ofensivos à boa ordem social, as quais devem ser reguladas para preservar os princípios determinantes da vida em comum, estabelecendo normas que subordinem o indivíduo e a coletividade a um fator mais elevado que os domine — a autoridade, e subordinando ao arbítrio desta, os limites das normas reguladoras da vida em comum, consubstanciadas em lei.

O Direito do Trânsito incorpora em si Direitos que, no Brasil, ainda não foram determinados em lei, tais como o Direito de Acesso, o Direito do Som e o Direito da Visibilidade, os quais se compõem de fatôres que: *a*) regulam os direitos e as obrigações de motoristas e pedestres; *b*) regulam os direitos e obrigações dos proprietários limítrofes à via pública quando, por quaisquer circunstâncias, tenham os seus direitos de propriedade restringidos pelas novas normas constitutivas do Direito do Trânsito; *c*) regulam o critério pelo qual o poder público pode administrar a ordem no trânsito de veículos.

Assim sendo, portanto, não resta dúvida que a faculdade do indivíduo de ir e vir com seu veículo aonde lhe apraz, desde que não fira ou moleste alguém individualmente ou em seus bens, é um Direito inerente à personalidade humana. Só não pode exercer êste Direito quem não tenha capacidade para tanto, isto é, desde que os poderes públicos tenham habilitado alguém a conduzir um veículo, houve nesse ato, por parte dos mesmos poderes públicos, o reconhecimento de um Direito que pertence a todos que demonstrem aptidão e capacidade para exercê-lo.

Ora, se o Direito do Trânsito tem em si preceitos determinativos de privilégios, tem também, em paralelo, preceitos determinativos de obrigações, e tôda vez que aquêles privilégios tenham ultrapassado seus limites, ou que estas obrigações não tenham sido cumpridas, já então subexiste o Direito apenas em suas normas coercitivas, a fim de que o imperativo da boa organização social seja alcançado, e assim o terceiro dos elementos naturais da ordem jurídica de Shering fique provado.

Privar alguém de conduzir seu veículo, ou ameaçar por quaisquer meios de assim fazê-lo, desde que êste Direito se lhe tenha sido legalmente reconhecido, é feri-lo nas suas sagradas garantias de cidadão que a Constituição da República lhe outorga.

Acontece, entretanto, que os poderes públicos não têm tido até agora, no Brasil, limites perfeitamente definidos quanto à sua competência para turbar ou cassar o direito de trânsito por êles mesmos reconhecido no cidadão que demonstrou capacidade para exercê-lo.

O Direito do Trânsito estuda a competência dos poderes públicos para impor multas aos proprietários de veículos, ou condutores dos mesmos, quando tenha sido verificada a transgressão de qualquer preceito legal determinante da ordem do trânsito.

Acontece, entretanto, que o Direito do Trânsito também dinamizado em lei, deve preceituar que o proprietário ou o condutor de veículos não pode ser perseguido pelos poderes públicos com imposições de multas descabidas e, para tanto, deve possuir normas que, limitando a atuação dos mesmos poderes públicos, garantam ao cidadão o uso de um Direito que lhe foi reconhecido.

No Brasil, entretanto, assim ainda não está acontecendo e parece-nos chegado o momento de estabelecer em lei os princípios jurídicos do Direito do Trânsito que garantam ao indivíduo o gôzo dêles, sem que isso seja concessão graciosa dos poderes públicos.

Estamos observando que se torna inadiável a consubstanciação dêstes preceitos novos do Direito do Trânsito, pois que, no momento, não há como recorrer à Justiça, de forma rápida e eficiente, das multas que os poderes públicos podem impor, sem que aquêles que assim fiquem ameaçados no exercício do livre gôzo de suas garantias constitucionais, possam contra todos os princípios da democracia e do respeito à personalidade humana, opor pelo Poder Judiciário, quaisquer argumentos em favor do seu Direito do Trânsito ferido. Em verdade, não têm a quem recorrer, senão à própria autoridade imputadora da multa, critério êste inteiramente desfavorável à regra geral de direito que determina a suspeição do julgador quando tem interêsse na causa.

É fato comum, servindo mesmo como justificativa para a obtenção de lucros ilícitos, ouvirem-se queixas de motoristas que se dizem vítimas das autoridades de trânsito, as quais os multam indiscriminadamente e por qualquer pretexto.

Evidentemente esta alegação não é verdadeira, pois que, na maioria absoluta das vêzes, a aplicação das multas traduz, de fato, a constatação de uma infração do trânsito.

Mas, há exceções.

Suponhamos que um determinado poder público encarregado da manutenção da ordem do trânsito, tendo as mãos livres para usar a prerrogativa de multar que lhe é concedida, possa dela abusar, fazendo com as arrecadações dela auferidas uma fonte de renda, ou para o custeio de seus próprios serviços, ou para outros fins de despesa pública, desvirtuando, assim, basilarmente o aspecto moral, o espírito jurídico e o princípio honesto que deve prevalecer para justificar a imposição das multas aos infratores dos dispositivos legais que regulam o trânsito.

Ora, impossível é, portanto, para estas exceções que porventura ocorram, deixar continuar êste estado de autoridade discricionária que pode ser abusiva e ostensivamente usada.

Em verdade, os Poderes Públicos do Trânsito podem no Brasil intensificar ou reduzir a prerrogativa de multar, segundo circunstâncias eventuais, pois que ninguém, nem mesmo nenhum outro poder público pode de forma prática julgar seus atos; se acontece a primeira suposição, como fazer parar ou diminuir a intensidade de sua ação ofensiva contra proprietários e condutores de veículos, os quais, como não raro se comenta, para se libertarem do pesado ônus que as multas irrestritas lhes acarretam, são, muitas vêzes, fatalmente, levados a seguir o caminho imoral do subôrno, como única oportunidade e como único meio de conseguir um "modus vivendi" no clima de insegurança em que têm a fatalidade de viver?

Felizmente, o aspecto da situação acima explanada ainda não se constituiu e nem se definiu como regra no Brasil, mas, inegàvelmente, o subôrno à autoridade do trânsito, proposto algumas vêzes pelo infrator, e pela autoridade do trânsito aceito, é uma realidade que profundamente lamentamos ter que constatar.

Fundamentada nas prerrogativas que goza, as quais só lhe outorgam vantagens sôbre o condutor de veículos, e escudada pelos regulamentos do trânsito, muitas vêzes difíceis de serem cumpridos pela própria feição de movimento que procuram tolher, pode, vez por outra, a autoridade mantenedora da ordem do trânsito, exorbitar de suas funções e impor multas, aproveitando-se das inúmeras circunstâncias imprevistas e imprevisíveis que os estados dinâmicos da matéria por si mesmos ocasionam e que dão margem a dúvidas, as quais, de imediato, podem ser transformadas em infrações dos mandamentos das leis do trânsito. É inegável que êsses mandamentos representam uma rêde (quando aplicados em centros urbanos de elevada densidade de motomecanização), dentro da qual, dificilmente, o condutor de veículos poderá deixar de cair. O que é preciso, é que a autoridade compreenda que seu dever precípuo é a manutenção da ordem no trânsito de veículos e que, sobretudo, tenha sagacidade para discernir um infrator de boa fé levado a ferir um dispositivo de lei do trânsito por circunstâncias fora de seu contrôle, de um infrator de má fé, distraído, inepto, desidioso e irresponsável.

É profundamente penoso para um condutor de veículos consciencioso, prudente e apto, constatar que uma autoridade do trânsito não tenha sabido distinguir que uma pequena ofensa a um dispositivo do trânsito foi praticada por conseqüência de uma das inúmeras circunstâncias imprevistas que a via pública sói oferecer. Realmente causa profunda revolta, saber o indivíduo ter sido iniustamente multado, menos, muitas vêzes, pelo ônus que o pagamento da multa lhe pode acarretar, porém, mais, pelo aspecto moral do fato, aspecto êste que só as vítimas da injustiça e da ignorância das autoridades mantenedoras da ordem do trânsito podem bem aquilatar.

Fácil é imaginar quão penosos são os efeitos maléficos sôbre o estado de ânimo de um motorista zeloso e cumpridor de seus deveres profissionais, quando vê um Inspetor do Trânsito escrever ostensivamente o número de seu veículo, atribuindo-lhe uma contravenção de trânsito que êle, se a praticou, o fêz coagido por circunstâncias determinantes imperiosas. O desânimo de continuar no exercício de sua honesta profissão que neste momento lhe invade o espírito é, muitas vêzes, responsável pelo atropelamento que momentos após irá praticar.

Em geral, há pretexto para a imposição de multas de trânsito, mas, a quem recorrer, se, por exceção, mesmo sem pretexto, um cidadão se vê turbado em seu Direito do Trânsito por uma imposição de multa fundamentada em falta que absolutamente não cometeu?

"Jure suo, absque ipsius culpa, nemo privandus est", ou seja "Ninguém deve ser privado, sem culpa sua, de seu direito".

Assim sendo, parece-nos que é inadiável a criação de uma organização judiciária especializada em dirimir as controvérsias suscitadas entre o poder público imputador da multa e o suposto infrator, e no trabalho que escrevemos sôbre Direito do Trânsito, lançamos as bases nas quais atuará a Justiça Especial do Trânsito quando em ação no julgamento das multas de trânsito. Em nosso Anteprojeto da Consolidação das Leis do Direito do Trânsito, estabelecemos o princípio de que a autoridade sempre age honestamente, isto é, que a presunção é de que o Guarda ou o Inspetor do Trânsito sòmente multa quando verifica, certifica e comprova a infração, esta ocasionada por imperícia ou desídia e não por circunstâncias imprevistas, às quais a própria autoridade do trânsito também está exposta quando no exercício de suas funções:

Ao magistrado da Justiça Especial do Trânsito, entretanto, é reservado o direito de verificar se essa presunção se justifica, e, nesse caso, ratificar a multa; se, no entanto, o presumível transgressor provar que é uma vítima de perseguição da autoridade do trânsito, ou que houve êrro da mesma, evidentemente que deve contar com a Justiça Especial do Trânsito, poder arbitral que o salvará da agressividade de uma fôrça a êle superior que tenta feri-lo em seu sagrado Direito do Trânsito.

O processo do julgamento das multas provenientes de infrações de dispositivos legais que regulam o trânsito de veículos, como não poderia deixar de ser, tomará a forma sumária. Se bem que qualquer Magistrado do Crime das organizações Judiciárias Estaduais, ou da Organização Judiciária do Distrito Federal, poderia ser competente para julgar tais feitos, sugerimos que seja criado um quadro, à parte, de Juízes do Trânsito, ou que, no mínimo, sejam criadas Varas Especiais com competência exclusiva para dirimir as contravenções e os crimes do trânsito.

Estamos convencidos que sòmente um Juiz especializado e dedicado apenas a apreciar êsses feitos, poderá bem cumprir sua elevada missão, de vez que está nas mãos dêle, não só a sentença, mas, principalmente, a orientação das normas para o descobrimento da verdade na apreciação das presunções e das provas reais, inclusive as alegações, que possam ser apresentadas nos debates orais que ambas as partes — o poder público e o condutor ou proprietário de veículo, terão de travar dinamizando o Direito do Trânsito. Um Juiz especializado melhor explorará o seu bom senso para bem compreender os argumentos orais de defesa do próprio multado, pois que êste deverá, pessoalmente, sem intervenções de mandatários, expor sua reação à tentativa de cerceamento de seu direito do trânsito; por outro lado, um Juiz mais familiarizado em apreciar a presunção de que a autoridade do trânsito agiu bem, honesta e legalmente, melhor poderá julgar o feito, defendendo a boa ordem do trânsito e condenando o infrator. Êste, provada a sua contravenção, e assim, sua má fé tentando prevalecer-se dos benefícios da justiça para iludi-la, por mero capricho, espírito de emulação, êrro grosseiro ou simulação, terá, contra si, uma pena que será representada pela condenação do pagamento da multa que lhe fôra imposta, em dôbro.

Esta é a forma pela qual, como no Anteprojeto da Consolidação das Leis do Trânsito sugerimos, será impedido o abuso que as facilidades da Justiça permitem àqueles que a ela recorrem para, por simulação, defenderem-se de quaisquer ameaças às garantias que a Constituição da República outorga ao indivíduo. Se a lei e a Justiça tudo devem fazer para proteger aquêle que, honestamente, procura defender seus direitos feridos, com mais intensidade deverão elas agir contra aquêles que, com objetivos menos dignos, procuram, com má fé, explorá-las, aproveitando-se dos dispositivos legais para interpretá-los sofismàticamente, ou aproveitando-se da Justiça para ganhar tempo, tudo no afã de conseguir a absolvição de instância dos atos ilícitos que praticaram.

Critério hoje plenamente firmado como normativo de Direito, é dar ao Réu, quaisquer que sejam as acusações que lhe são imputadas, a oportunidade de que se defenda; assim sendo necessário se torna a criação de um órgão distribuidor de Justiça que tome conhecimento de suas alegações, quando honesta e legalmente formuladas.

Realmente, a primeira vista, tanto a criação dêste órgão acima referido, como a determinação do critério que o mesmo adotará para bem cumprir a sua alta missão, pareceria um problema um tanto complexo, tomando-se como base para esta suposição o vultoso número de infrações e conseqüentes multas que se observam nas nossas duas maiores Capitais: Rio de Janeiro e São Paulo. Acontece entretanto, que estamos plenamente convencidos que essas multas são perfeitamente justificadas por contravenções do trânsito real-

mente praticadas, e, assim sendo, os agentes contraventores, por certo, não irão tentar judicialmente provar um fato sem que tenham elementos para tanto, pois, conforme acima foi explanado, importaria essa tentativa na imposição de uma penalidade bastante mais severa e onerosa que a multa a êles imposta. Nestas condições, portanto, a relação numérica dos processos judiciais na novel justiça (ou numa Vara Especial para as Contravenções do Trânsito) não atingirá índice demasiadamente elevado, e, segundo pensamos, será equivalente, no Rio de Janeiro, aos feitos que transitam na Vara de Acidentes. Mas, mesmo que assim não se verifique, é dever precípuo do Estado outorgar à Nação, a Justiça que ela exige, qualquer que seja o volume do trabalho que ela alcance.

A Justiça Especial do Trânsito prestigiando, pelas sentenças de seus Magistrados, a atuação das autoridades do trânsito, ratificando os seus atos e homologando as multas impostas aos infratores dos dispositivos legais do trânsito, há, por certo, de trazer inúmeros benefícios à sociedade, pois que, assim acontecendo, se sentirá o cidadão mais amparado em seu direito do trânsito e quando condenado a pagar a multa imposta, o fará mais ciente de que assim cumpre uma penalidade necessária ao bem da sociedade da qual faz parte, varrendo de sua mente a mais cruel concepção que ela pode gerar: — a de ser vítima de uma injustiça.

O Divórcio, Problema de Direito Civil

OLIVEIRA E SILVA

NÃO me parece possamos restringir o problema do divórcio apenas à sua atinência com o crime passional. É tão vasto e numeroso, que o debate comporta, decerto, outros ângulos: o divórcio como necessidade social e moral. Em face da Igreja Católica e na legislação comparada. Em sua expressão representativa da vontade popular, na cidade e no campo e, entre outros, o divórcio, em sua aplicação, na justiça brasileira, sem esquecer o instituto em função da espôsa e dos filhos menores.

Conheço todos os argumentos contra e a favor do divórcio. Confessando-me divorcista e por que motivo, devo examinar, com a experiência de antigo juiz de Vara de família, os itens do libelo que se opõe à sua vigência no Brasil.

Durante quase dois anos, naquela Vara, enfrentei dezenas de processos de famílias desajustadas. Senti, com a lucidez dos emotivos, os lares que se desmoronam, com o marido e a mulher que se desconhecem, depois de alguns ou vários anos de casamento. Mais do que isso.: inimigos que se repelem e injuriam diante da prole amendrontada, cuja formação moral logo se ressente do conflito.

Alegareis que tanto no desquite como no divórcio, é invariável o problema dos filhos menores por ser, estritamente, resultante da educação e temperamento dos cônjuges. Mas êsse clima de angústia se agrava, nos lares semidestruídos, quase sempre pela impossibilidade da solução legal. Indaguemos: o marido ou a espôsa resvalaria nos extremos da agressão física ou moral, com a certeza de que a lei lhe abriria as portas de outro lar, também legítimo?

Numa Vara de família pode o juiz aquilatar muitas coisas. Se é possível, após a sentença do processo de desquite, pode criar-se uma atmosfera de recíproco respeito ou tolerância, quanto ao regime de visitas e educação dos filhos menores; pois sem essa, o ódio ou o capricho, tão explosivos na criatura humana, chegarão a sufocar a criança, entregue a terceiros ou a um dos pais e que ficará marcada, indelèvelmente, por uma lei que, destruindo o seu lar legítimo, proíbe a construção de outro lar legítimo.

Devo ser claro. A lei atual não pode impor ao desquitado ou desquitada, senão o lar clandestino, que a nossa sociedade, nos grandes centros e até mesmo, no interior, vai tolerando. Não há preconceito religioso que impeça, ao ex-marido, viver com outra mulher e à ex-espôsa, escolher outro homem para seu companheiro. Como juiz de família, várias vêzes conheci esta situação aflitiva: a do pai que se opunha, com tenacidade feroz, a que o filho menor visitasse a própria mãe, ou a acompanhasse, no período de férias escolares, alegando que a mãe vivia com o amante e êle, pai, não poderia permitir o contato de uma criança com a mancebia declarada. Como também a recíproca: a mãe que se escandaliza e luta, diante da lei que permite visitas da filha menor ao pai amasiado.

O instituto do divórcio evidentemente saneaaria tais males, porque, aí, já não se poderia falar em lares flutuantes, provisórios, nocivos quase sempre à formação moral da prole. Afirmar-se-á: mas o divórcio não resolve tudo, porque não pode criar um ambiente de afeto e carinho, no novo lar que se constrói.

Onde, porém, se encontrar na vida humana essa pureza, essa maravilha de felicidade, a que aspira o idealismo para os nossos filhos, desde os seus primeiros passos? O que devemos pleitear, na relatividade humana das coisas, é um mínimo de saúde moral e tranqüilidade doméstica, assegurando, consolidando os alicerces dos que, com o nosso sangue, começam a caminhar no mundo.

É sabido que ninguém, de bom senso, aconselhará o desquite ou o divórcio a casais felizes ou que, pelo menos se toleram e atenuam as próprias desinteligências perante os próprios filhos, poupando-os ao mal-estar e a degradação das injúrias recíprocas. Não desejo, aqui, repetir o lugar comum de que só se deve aplicar o remédio àqueles que estão doentes...

O divórcio não é, nem pode ser uma fórmula para completa solução de todos os conflitos humanos, mas pode remediar ou salvar, criando a oportunidade, a cônjuges irreconciliáveis, de um novo ajuste, de outra experiência matrimonial em que seja possível a união, afetiva e lúcida, pelo pensamento, pelas tendências, pela educação, pela índole, de dois sêres que se aproximam.

Apregoa-se que o divórcio constitui o desejo das minorias esclarecidas das grandes cidades, ao passo que as massas rurais são indiferentes ao problema e, no Brasil, com os nossos costumes que se afrouxam ou dissolvem, principalmente nas cidades cosmopolitas, seria uma espécie de gripe contagiosa em que poucos escapariam de certas corridas a aventuras, ocorrendo, por qualquer motivo, mesmo fútil, a sua concessão nos tribunais brasileiros.

Êsse é um aspecto do nosso derrotismo, que convém analisar, sem esquecer a ofensa que se faz, levianamente, à correção dos nossos juízes que, em regra, obedecem à lei, escravos da lei, para decidir livremente.

Lembremos o fato de que, permitindo a lei civil, em vários casos, a dissolução do matrimônio, as ações respectivas no fôro do Rio de Janeiro (para aludir ao maior núcleo humano citadino do nosso país) sempre tiveram um mínimo de sentenças favoráveis. É que, aplicando a lei, a magistratura exige prova convincente do que alegam os litigantes.

Ora, o divórcio, na hipótese de vigorar, entre nós, sòmente poderia ser invocado e concedido com apoio nos motivos expressos e restritos da lei que o adotasse. Não esqueçamos que os motivos legais para o desquite, no Brasil, são os mesmos ou quase os mesmos dos países divorcistas: o adultério, a tentativa de morte, a sevícia ou injúria grave e o abandono, malicioso e ininterrupto, do lar conjugal, por mais de dois anos. A conservadora Inglaterra adita, àqueles motivos, desde o ano de 1938, o das desavenças conjugais, separação de fato ou recusa de alimentos.

Não sejamos derrotistas, em face do caráter do brasileiro, a ponto de aceitar a increpação de que o divórcio aplicado, entre nós, redundaria numa espécie de poligamia legal... Não somos melhores nem piores do que os outros povos, sejam os de civilização antiga ou adolescente. Vemos, no mundo, a lei divorcista em nações culturadas como o França, a Inglaterra, a Alemanha, os Estados Unidos e a Rússia. Compreende-se que a Itália, ainda com a legislação fascista e a Espanha de Franco sejam antidivorcistas, porque os regimes totalitários adotam a mística do desprêzo pelos direitos humanos.

Quais os argumentos relevantes dos que, entre nós, costumam combater a idéia do divórcio?

Encontro alguns, numa entrevista de monsenhor Arruda Câmara, concedida à revista "A Cigarra", em janeiro de 1952. Como se trata do mais aguerrido adversário daquela idéia, verifiquemos, numa síntese, os de maior substância jurídica e social.

Diz o combativo deputado que o divórcio é inimigo da prole, por limitar a natalidade, representando o filho um indesejável no lar que se poderá dissolver amanhã, e que as estatísticas provam o colapso da natalidade nas nações que introduziram o divórcio.

Em primeiro lugar, a limitação da natalidade, muito relativa, aliás, segundo os doutos em medicina, decorre, hoje, principalmente, de causas econômicas. Os que a conseguirem por milagre, não refletem, decerto, na possibilidade da desagregação do próprio lar, porém nos preços do alimento, vestuário e educação, que asfixiam o chamado homem comum. Quanto à ciência das estatísticas, nos países divorcistas, teríamos de examinar não sòmente os algarismos comparados, porém os motivos daquela limitação que depende mais da natureza do que da vontade dos próprios cônjuges.

Outro argumento da entrevista: as divorciadas envelhecidas nunca encontram novo casamento, porque todos "preferem casar com jovens virtuosas". Ainda: "A lei do divórcio é covarde, que favorece o forte — o homem — contra os fracos — a mulher e os filhos".

Convenhamos que a preferência ao matrimônio com "jovens virtuosas", parte de um falso pressuposto: o de que as divorciadas sofrem mácula irreparável no processo do divórcio. Como se êste fôsse privilégio, apenas do marido inocente e a espôsa, com o seu direito de vítima, não pudesse intentá-lo. Ainda que o motivo da injúria ou do abandono do lar, por exemplo, não resulte da incompatibilidade de dois temperamentos que nunca se ajustaram.

Onde a covardia numa lei divorcista? Por que o homem se diz o mais forte, no mundo atual em que a mulher, como sua concorrente, trabalha e luta, auxiliando-o na economia do lar comum? Por que os filhos são fracos? Mas o divórcio não é instituído contra os filhos, porém a seu favor, justamente para lhes evitar os prejuízos de caráter nos lares envenenados por discussões humilhantes e a brutalidade de certos atos que marcam a infância para a vida inteira.

Até a Rússia, tão avançada, em sua fase pós-revolucionária, no direito de família e na eleição absurda de seus juízes, dos quais a maioria é de leigos, atualmente facilita o divórcio apenas em função do bem-estar dos filhos menores.

Que covardia é essa, que legaliza, legitima outro lar, onde o filho menor viverá sem o vexame de não poder explicar, aos companheiros de escola, as razões do concubinato paterno ou materno? Será possível que a covardia dessa lei vigore, impunemente, em mais de quarenta países civilizados do mundo, e, em vários dêles, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França, o problema da alegria de viver e da educação do menor, órfão, ou não, de pai vivo, esteja muito melhor resolvido do que no Brasil?

O deputado Nelson Carneiro salienta, quando entrevistado pela mesma revista, que o divórcio, entre nós, existe sòmente para os ricos e os estrangeiros, porque os ricos se desquitam, casando no México e no Uruguai e o Supremo Tribunal Federal homologa as sentenças estrangeiras do divórcio, possibilitando o matrimônio, em países divorcistas com brasileiros, de pessoas divorciadas em outros países.

Compreende-se o ponto de vista da Igreja Católica em bater-se, de acôrdo com os Evangelhos e as Epístolas de São Paulo, pela indissolubilidade do matrimônio. Sem dúvida que, dentro das regras do direito canônico, tem o direito de opor-se ao que denomina: O que Deus uniu, não o separe o homem".

Não esqueçamos, porém, que o Estado, no Brasil, é separado da Igreja, não cabendo, portanto, ao legislador situar a idéia do divórcio dentro do direito canônico, porém como problema de direito civil.

Por que essa confusão entre os dois direitos? Por que a lei civil, entre nós, há de ficar sob a influência da lei religiosa, sem respeitar-se o direito dos que não adotam o catolicismo?

Assinala-se que a lei do divórcio reflete, apenas, a vontade das minorias cultas dos grandes centros, em detrimento das massas rurais, indiferentes à idéia. Aí, já existe a confissão de que as minorias são as mais esclarecidas... Por que há de preponderar a mentalidade do homem do campo, de tão poucas letras, sôbre a do homem da metrópole, quando êste, em contato com os grandes debates das idéias, numa palavra, com a cultura, está em melhores condições de discutir o problema? E por que legislar apenas para as massas rurais?

Se o projeto da lei divorcista não reflete o pensamento das maiorias brasileiras, como se afirma, por que temer, por exemplo, que a sua votação se processe, na Câmara, secretamente, que deputados não possam votá-la dentro das linhas do sistema com que foram eleitos? Por que se receia êsse pronunciamento livre, sem qualquer coação, dos que representam o povo, inclusive as massas rurais, o chamado homem do campo?

Em suma: a lei do divórcio não é a da covardia ou da tolerância que sacrifique a espôsa e os filhos menores ao egoísmo do marido e pai. Mas, a que salva dois sêres da opressão e da angústia dos desajustados, em bem de sua prole. Lei que reconhece a ruína, sem criá-la, e não desagrega, porém restaura. Cria o lar legítimo, impossibilitando o concubinato. Permite aos cônjuges desventurados a solução de um lar feliz, corrigindo os desacertos da natureza humana, em sua primeira experiência de mocidade.

A projetada lei do divórcio não pode ser o bloco de pedra que se pretende fazer rolar como fôrça aniquiladora da tradição de honra da família brasileira. Ou o fantasma para espanto ou assombramento da rotina organizada. Mas a lei vingadora contra a hipocrisia do concubinato. A lei humana, sobretudo, porque não aceita a infalibilidade da nossa natureza e, em vez de constranger e macular, eleva a mulher, depois do seu naufrágio conjugal à retidão de um lar legítimo. Lei corajosa, em vez de covarde. Lei que aponta a salvação, quando tudo parece perdido.

NOTAS

O Dia Pan - Americano — Sua Significação

14 de abril — *Dia Pan-Americano* — marca o aniversário do estabelecimento, em 1890, da associação das repúblicas americanas, a qual se tornaria mais tarde a Organização dos Estados Americanos. Todos os anos, no seio das 21 repúblicas do Hemisfério Ocidental, se comemora êsse evento, símbolo da amizade que une, de maneira nunca vista na história do mundo, a 300.000.000 de americanos de diferentes línguas, religiões e culturas.

Essas comemorações, proclamadas pelos chefes da nação ou por ato do congresso, variam de simples cerimônias aldeãs a celebrações pomposas, com paradas e festas pitorescas. Lugares há em que os festejos se estendem por uma semana inteira, "Semana Pan-Americana", com programas especiais para cada dia. Por variadas que sejam as comemorações, caracterizam-se tôdas por uma feição que lhes é comum: prestam homenagem a êsse espírito que leva todo americano a dilatar suas vistas além das fronteiras pátrias, na segurança de que, unido aos povos vizinhos, êle está a arquitetar uma América livre, forte e próspera.

Nós, americanos, sempre tivemos boas razões para celebrar o espírito de mútua simpatia e cooperação que, no correr dos anos, compeliu as nações do nosso Hemisfério a abraçarem um mesmo ideal e a agirem em comum. Mais fortes ainda são essas razões neste momento em que o sacratíssimo patrimônio da América, a paz e a liberdade, se vê ameaçado pela guerra e tirania que devastaram outras partes do globo. Podemos regozijar-nos de que neste Dia Pan-Americano as 21 Repúblicas Americanas vivam em paz umas com as outras no seio de um continente livre. Maior ainda deve ser nosso regozijo por sabermos que se algum de nossos povos se visse em perigo, os demais acudiriam a defendê-lo.

Podemos orgulhar-nos, como americanos, do espírito que forjou essa união, e da nossa Organização dos Estados Americanos, a mais antiga e mais bem sucedida associação internacional do mundo, a qual entretém e robora êsse espírito. Explanar a maneira em que as Repúblicas Americanas trabalham conjuntamente em prol do bem da América, através da OEA; expor o funcionamento da OEA, suas realizações e o que pode executar, no futuro, em favor dos americanos, deveriam ocupar lugar de realce em qualquer programa do Dia Pan-Americano. Com o intuito de contribuir para a consecução dêsse objetivo é que se escreveu o presente manual.

Destina-se êle a todos quantos desejarem direção para o planeamento e organização de um programa para o Dia Pan-Americano. Baseando-se na experiência obtida durante muitos anos de celebração do Dia Pan-Americano, descreve métodos para a elaboração do dito programa, para a obtenção de materiais, de oradores e de colaboradores. Contém informações de grande valia tanto para os organizadores como para os participantes, relatando a história das relações interamericanas e a obra da OEA. A despeito, todavia, de sua utilidade, chegar-se-á à conclusão de que, em última análise, é a iniciativa e imaginação pessoais o que converte um programa em verdadeiro sucesso.

PLANEAMENTO E ORGANIZAÇÃO

OBJETIVO DO PROGRAMA

A fim de que o maior número possível de pessoas possam compreender todo o alcance do Dia Pan-Americano, importa que, ao elaborar-se o programa, se tenha em mente a coletividade tomada como um todo. Presume isso a participação das escolas e outros estabelecimentos de ensino, organizações cívicas, bibliotecas, museus, imprensa, radioemissoras, autoridades municipais, associações comerciais e profissionais, sindicatos e outros grupos e indivíduos, cuja cooperação contribua para o êxito do programa. Nos centros em que existir uma liga, conselho ou clube pan-americano, pode-se ordinàriamente contar com sua liderança na elaboração de programas para o Dia Pan-Americano.

COMISSÕES DE EXECUÇÃO

Geralmente se precisa no mínimo de três comissões para o êxito do programa da coletividade. Trata-se da Comissão Organizadora, da Comissão do Programa e da Comissão de Publicidade. Os característicos especiais de certas comunidades reclamarão outras comissões, embora recaia sôbre a pessoa que organiza o programa a decisão do assunto.

Comissão Organizadora — A Comissão Organizadora deveria ser constituída o mais cedo possível, e ter à sua frente pessoa de competência e energia — homem ou senhora de prestígio no meio. Além disso, deveria abranger, no mínimo, um representante das escolas, universidades, bibliotecas, museus, imprensa, radioemissoras, agremiações cívicas, municipalidade e outras entidades participantes de importância. Incumbe a êsses representantes, sob a direção e coordenação do presidente da Comissão Organizadora, angariar tôda a participação possível por parte de seus respectivos grupos ou campos de atividade. Em tôdas as publicações da Comissão Organizadora deve figurar uma relação das organizações participantes, relação essa que deve igualmente ser encaminhada à Comissão de Publicidade para fins de propaganda na imprensa, radioemissoras, etc.

Comissão do Programa — A Comissão do Programa incumbe-se de organizar e coordenar as várias cerimônias e eventos da comemoração do Dia Pan-Americano e de marcar-lhes a data, prontificando-se a fazer sugestões e fornecer material. Pode impor-se a criação de várias subcomissões, de acôrdo com o âmbito dos planos. Convém, às vêzes, constituir uma "Comissão Patrocinadora" honorária, composta de autoridades públicas, de líderes cívicos e de membros do corpo consular na região em aprêço, a qual dará prestígio às cerimônias públicas e, em geral, ao programa. Encontrar-se-ão, no presente manual, numerosas sugestões para as comissões do programa, conquanto, mais uma vez, se reduza o essencial ao engenho e imaginação de pessoas da localidade.

Comissão de Publicidade — Na imprensa e rádio se depara com os mais importantes meios para a divulgação do significado do Dia Pan-Americano e do modo por que a coletividade o comemora. A Comissão de Publicidade deveria ser chefiada, se possível, por um dos redatores locais ou por diretores das radioemissoras, e ser constituída por vários indivíduos com prática de jornalismo, os quais saibam pôr-se em contato com a imprensa e as radioemissoras locais.

Imprensa — Cumpre entrevistar o mais breve possível os diretores da imprensa local, a fim de explicar-lhes o programa e obter sua cooperação para publicarem-se, na medida do possível, os seguintes itens: Artigos de fundo e outros sôbre o Dia Pan-Americano e a OEA; artigos sôbre a organização e trabalho das comissões, e sôbre atividades especiais de caráter municipal, colegial ou gremial; artigos especiais e fotografias referentes a outras Repúblicas Americanas; fotografias dos dirigentes e oradores locais do Dia Pan-Americano; notícias e informações que interessem os leitores.

A soma da matéria publicada depende em larga medida da maneira em que o pessoal encarregado elabora as notas à imprensa e outra matéria destinada aos relatores. Obedeça-se às seguintes regras: Não esquecer que na maioria dos jornais é limitado o espaço, tendo-se de competir com outros para o uso dêle. Não se exagere o envio de notícias à imprensa. Espacem-se bastante a princípio, encurtando os intervalos à medida que se aproxima o Dia Pan-Americano. Acima de tudo, cuide-se que a matéria a enviar tenha interêsse e seja convenientemente exposta. As notícias devem ser breves, e dactilografadas em espaço dois. As fotografias devem ser nítidas, em papel brilhante, e vir acompanhadas de legendas apropriadas. Tôda a matéria deveria ser acompanhada do nome, endereço e número do telefone do Presidente da Comissão de Publicidade ou da pessoa encarregada da imprensa, e deve levar a data e hora em que pode ser publicada. Consulte-se êste manual e outras fontes de informação para obterem-se os antecedentes do assunto e escreverem-se artigos sôbre as Repúblicas Americanas e a OEA.

Rádio — As notícias para a imprensa deveriam ser enviadas a todos os redatores da seção de notícias, e abranger, sempre que fôr possível, entrevistas com diplomatas, membros do corpo consular, líderes do Dia Pan-Americano, presidentes de comissões e outras personalidades de relêvo; programas de canto e músicas típicos das Repúblicas Americanas; e séries de perguntas sôbre os países da América e o Dia Pan-Americano.

MATERIAL BÁSICO

O presente manual contém muita matéria que pode servir de ponto de partida para palestras, dramatizações e notícias para a imprensa e rádio. O cartaz que o acompanha pode ser mostrado nas escolas, correio, bancos e outros lugares freqüentados pelo público. Para satisfazer os múltiplos requisitos de milhares de coletividades e grupos que celebrarão o Dia Pan-Americano no Hemisfério Ocidental, inclui-se neste volume uma relação dos lugares em que se podem obter mapas, bandeiras, discos e outros materiais apropriados.

RECURSOS LOCAIS

E' provável que existam nessa coletividade inúmeras pessoas talentosas e materiais utilizáveis, que importa descobrir, para a condigna celebração do Dia Pan-Americano. Nos centros em que funcionam estabelecimentos de ensino superior, poder-se-ão, sem dúvida, descobrir professôres e estudantes procedentes de outras Repúblicas Americanas. Convidem-se os mesmos a fazer parte da comissão e participar do programa. Convidem-se os membros do corpo consular da região a comparecer às funções públicas e a falar nas reuniões. Pessoas que hajam viajado ou residido em outros países da América podem tomar parte no programa com palestras, ou mostrando filmes, fotografias, diapositivos, ou objetos trazidos do país ou países em que viajaram ou residiram.

LEMA DO DIA PAN-AMERICANO

E' o seguinte o lema do Dia Pan-Americano em 1952: "E' vossa a América — Mantende-a livre!" Mau grado seja êsse o conceito fundamental a desenvolver-se e frisar-se nas palestras e discussões, as Comissões do Programa têm a faculdade de escolher diferentes lemas para realçarem a comemoração.

São numerosas as modalidades do lema básico que podem emprestar cunho interessante às comemorações, ao arranjo de exposições e cartazes, ou à organização de concursos e atividades coletivos. Contam-se entre essas modalidades vários opúsculos.

PROGRAMA PARA A COLETIVIDADE

As sugestões dadas a seguir já foram, com excelentes resultados, postas em prática em celebrações do Dia Pan-Americano no Hemisfério Ocidental. Sendo necessário será fácil adaptá-las às peculiaridades do meio local.

FUNÇÕES PÚBLICAS

a) Proclamação do Dia Pan-Americano pelo governador do Estado ou pelo prefeito da localidade, semanas antes da data.

b) Cerimônia inaugural das comemorações do Dia Pan-Americano no Palácio da Prefeitura ou outro local apropriado.

c) Plantio de uma "Arvore da Paz" ou de um "Jardim da Paz" para simbolizarem a amizade interamericana. Em 1950, por exemplo, plantaram-se em uma cidade 21 variedades de roseiras — uma para cada república americana — no decorrer de uma cerimônia em que tomaram parte autoridades municipais e membros do corpo diplomático latino-americano.

d) Parada do Dia Pan-Americano, à semelhança da realizada na cidade de Nova York a 14 de abril de 1951 (Parada dos Bons Vizinhos), em que marcharam 10.000 pessoas e houve um préstito de 21 automóveis simbólicos das repúblicas americanas.

e) Celebração da "Semana Pan-Americana", nos moldes de uma, de que constaram um banquete, um concêrto, deposição de coroas nos monumentos de patriotas americanos, além de uma recepção em honra dos membros do corpo diplomático latino-americano.

f) Festival Pan-Americano, como o patrocinado anualmente, durante dois dias, por organizações cívicas, profissionais e sociais de Lakewood (Califórnia). Em 1950, por exemplo, alunos das escolas da cidade em aprêço exibiram danças folclóricas e trajes característicos das 21 Repúblicas Americanas.

EXPOSIÇÕES E EXIBIÇÕES EM VITRINAS

E' fácil organizar exposições em edifícios públicos, em lugares freqüentados pelo público e em lojas, lançando-se mão de cartazes do Dia Pan-Americano, de mapas, bandeiras dos países americanos, coisas essas que podem servir de ponto de partida para a demonstração da idéia que se deseja inculcar. Podem aproveitar-se para êsse fim as seguintes entidades:

Bibliotecas — Exibição de livros notáveis, para crianças e adultos, dos mais celebrados autores latino-americanos; exposição sôbre a OEA, baseada em publicações da União Pan-Americana; exposição de objetos feitos à mão, procedentes dos países da América; filmes e diapositivos sôbre as repúblicas americanas.

Câmaras de Comércio — Exibições demonstrativas do comércio interamericano e do desenvolvimento econômico das Repúblicas Americanas; exposições de cacau, açúcar, fumo, cobre, madeiras de lei e outros produtos dos países da América.

Agências de Turismo — Mapas, fotografias de publicações pitorescas das Repúblicas Americanas.

Bancos — Exposição das moedas das Repúblicas Americanas.

Correios — Selos postais das Repúblicas Americanas, emprestados e obtidos pelos filatelistas da localidade; mapas das rotas aéreas, das distâncias e preços de porte entre as mesmas.

Clubes Automobilísticos — Mapas da rêde das Estradas Pan-Americanas, demonstrando a maneira em que se entroncam em virtude do grande projeto cooperativo das 21 Repúblicas Americanas; exibições de publicações turísticas e de fotografias dos países americanos; informações sôbre clubes automobilísticos associados nas outras repúblicas do Continente.

Museus e Galerias de Arte — Exposições especiais de pinturas, produtos das artes populares e artefatos das outras Repúblicas Americanas.

Farmácias e Drogarias — Exposição, nas vitrinas, de drogas e substâncias químicas procedentes das outras Repúblicas Americanas, ou de produtos que as contenham.

Lojas — Exposição, nas vitrinas, de amostras de artes populares típicas, de bonecas, jóias e trajes das outras

Repúblicas Americanas, coisas essas não raro obtidas por meio de pessoas que residiram ou viajaram nos outros países da América; exibição de artigos do estoque da loja, procedentes no todo ou em parte dos outros países da América.

Armazéns — Exibição, nas vitrinas, de comestíveis oriundos das outras Repúblicas Americanas.

ESCOLAS E UNIVERSIDADES

REUNIÃO DOS PROFESSÔRES E ESTUDANTES

Uma reunião especial no Dia Pan-Americano, com a presença dos corpos docente e discente, é a melhor maneira de atrair a atenção dos estudantes de um estabelecimento de ensino sôbre a importância da data que se celebra. Para reuniões dessa natureza, costuma-se ter um ato de apresentação das bandeiras das 21 Repúblicas Americanas; breves alocuções sôbre o Dia Pan-Americano e a Organização dos Estados Americanos; um programa musical (orquestra ou cantos corais); uma pequena representação dramática ou quadro vivo; e um filme acêrca da vida ou viagens nas outras Repúblicas Americanas.

FOCALIZAÇÃO DA OEA

As aulas de história, ciência política, educação cívica, inglês e espanhol prestam-se esplêndidamente para o estudo do desenvolvimento e obra da OEA, embora abundem oportunidades em outras aulas para versarem-se as realizações dessas entidades, no decorrer do Dia ou Semana Pan-Americanos. Nas classes, por exemplo, de literatura, poder-se-iam escrever composições sôbre a OEA. Nos cursos de geografia expor-se-ia a interdependência dos países da América no comércio, indústria e turismo. Nas classes de botânica se demonstraria como em matéria de produtos médicos essenciais, substâncias químicas e madeiras, os vários países dependem um do outro. Nas classes de economia política se frisaria a importância recíproca dos países no tocante ao comércio e requisitos básicos nacionais.

PROJETOS ESPECIAIS

As sugestões apresentadas a seguir principiam por simples projetos para os primeiros anos escolares, crescendo em importância e complexidade para os graus secundários e superiores. Êsses projetos são suscetíveis de desenvolvimento e de adaptação às circunstâncias particulares das escolas ou grupos estudantis.

Exibições Pictóricas — Exibições pictóricas de bandeiras, de retratos de heróis, de pássaros e flores típicas das Repúblicas Americanas, encantarão as crianças, as quais gostarão de fazer um livro com recortes de jornais, etc., sôbre o pan-americanismo.

Concursos — Nas classes de arte e de linguagem é fácil organizarem-se concursos de cartazes ou composições sôbre assuntos tais como: "Somos Todos Americanos", "Paz em nosso Hemisfério", "Nossos Vizinhos, os outros Americanos."

Vestidos de Bonecas — Pode repetir-se o que foi feito em uma escola, onde se confeccionaram 21 trajes nacionais das Repúblicas Americanas, vestindo-se com êles bonecas que foram exibidas, atraindo a atenção pública.

Confecção de Mapas — Ótima idéia para as classes de geografia. Podem incluir-se mapas em relêvo, modelados em barro, que serão exibidos; mapas individuais das 21 Repúblicas Americanas ou do Hemisfério Ocidental, coloridos com lápis ou tintas de aquarela; mapas pictóricos, mostrando os principais produtos, as rêdes de comunicação, a flora e a fauna, os produtos agrícolas e minerais, além de outros característicos de cada país.

Selos e Moedas — Se a escola contar com um clube de filatelismo, êste se poderia encarregar de uma exposição de selos e moedas dos outros países americanos. Em caso de inexistência daquele, poder-se-iam persuadir os colecionadores particulares a fazer uma exposição de suas coleções.

Artes Manuais — Oferece o Dia Pan-Americano boa oportunidade para os estudantes imaginarem e engenharem objetos nas oficinas e classes de trabalhos manuais. Nesse campo já têm sido feitos modelos do Canal do Panamá, estruturas panorâmicas das plantações de bananas e de café, da produção do açúcar, e modelos de casas americanas típicas.

Clubes de Espanhol e de Inglês — Os clubes de espanhol e de inglês, em virtude de interessarem-se diretamente na língua e na vida dos países americanos, representam não raro papel predominante nas celebrações escolares e universitárias do Dia Pan-Americano. Êsses clubes podem levar peças em espanhol e inglês e executar programas especiais em reuniões ou nos estudos das emissoras locais.

Jornal Escolar — Se a escola publicar um jornal, êste poderá contribuir muitíssimo para a celebração do Dia Pan-Americano, especialmente publicando uma edição especial comemorativa da data, com artigos sôbre as Repúblicas Americanas e sôbre a celebração na escola. Algumas palavras do diretor acêrca da significação do Dia Pan-Americano, e saudações dos membros do corpo consular e outros dignitários, prestigiam muito êsses números especiais do jornal escolar.

Permutas — Um dos gestos mais eficazes e de conseqüências mais duradouras nas relações amistosas interamericanas refere-se à permuta de bandeiras com os estudantes de outras nações americanas. Por intermédio dos membros do corpo diplomático podem obter-se bandeiras ou outros brindes simbólicos, e por intermédio do Ministério da Educação do país ou países, que se têm em mente, podem enviar-se saudações, aos mesmos.

GRÊMIOS

Grêmios profissionais, comerciais, sociais, etc. podem concorrer para comemoração condigna do Dia Pan-Americano, tomando parte em celebrações locais, ou celebrando-o êles próprios. Poderiam organizar-se almoços para os quais se convidariam membros do corpo consular, professôres, e estudantes de outras Repúblicas Americanas para serem hóspedes de honra ou oradores. Não é difícil, tão pouco, a permuta de saudações ou brindes com organizações correspondentes de outros países da América. Os oradores poderiam, ao almôço, descrever o progresso da cooperação interamericana e da OEA, e de suas realizações no campo da ciência, educação, comércio ou em outro domínio que interesse determinado grupo.

CLUBES FEMININOS

As 21 Repúblicas Americanas contam, entre seus filhos, mulheres de nomeada, conhecidas em todo o Hemisfério Ocidental, as quais se têm salientado no domínio da cultura, religião e trabalho social nas Américas. Cumpre, pois, que os clubes femininos desempenhem papel proeminente nas celebrações do Dia Pan-Americano, por revelar a experiência obtida no passado que sua contribuição é uma das mais conspícuas.

Os clubes que não contam com uma Comissão Pan-Americana permanente deveriam aproveitar a oportunidade e estabelecer uma. Ao planejar-se a celebração do Dia Pan-Americano convém não esquecer a inclusão nas atividades de senhoras de outras Repúblicas Americanas residentes na localidade — estudantes, professôres, espôsas de membros do corpo diplomático americano, e outras mais.

Qualquer que seja a natureza da celebração — reunião especial, chá, almôço ou jantar, quermesse, etc. — importa concentrar a atenção no simbolismo do Dia Pan-Americano, na interdependência das 21 nações americanas, e na obra da OEA. Seguem algumas sugestões:

Para Reuniões no Dia Pan-Americano — Palestra sôbre o desenvolvimento e realizações da OEA; programa de música americana; palestra crítica sôbre os livros mais importantes dos principais escritores americanos, com a possível leitura de trechos escolhidos de suas obras; traços biográficos de mulheres americanas distintas, os nomes de

muitas das quais figuram em uma lista ao fim desta seção.

Para Almoços, Jantares e Festas no Dia Pan-Americano — A fim de imprimir-se o cunho característico de uma festa latino-americana, trate-se de arranjar menus em que figurem pratos latino-americanos; uma exibição de trajes de todos os países da América, ou, em vez disso, arranje-se para que algumas das convivas, das pessoas que tomam parte no programa ou das que servem, vistam trajes típicos; música regional, cantos e danças, peça teatral, quadro vivo ou filme.

Vários Projetos — Vários projetos executados por clubes femininos constaram do seguinte: Quermesse panamericana, com barracas representando cada uma das 21 nações americanas, nas quais se exibam objetos feitos à mão, jóias e tecidos característicos; plantio de uma "Árvore da Paz" ou "Àrvore da Amizade", dedicada às mulheres da América; plantio de um "Jardim da Amizade", dedicado às outras Repúblicas Americanas; permuta de cartas, fotografias e receitas culinárias com as mulheres de outros países da América, bem como a "adoção", pela coletividade, de um estudante de um dos outros países.

MULHERES AMERICANAS

Dentre as mulheres notáveis da América, que poderiam ser homenageadas nos clubes femininos por ocasião do Dia Pan-Americano, sobressaem POLICARPA SALAVARRIETA, heroína e mártir colombiana do primeiro movimento revolucionário contra o jugo espanhol; MANUELA SÁENZ, equatoriana, aliada do Grande Libertador, Simón Bolívar, nas guerras de independência contra a Espanha; SANTA ROSA DE LIMA (Isabel Flores de Oliva), Padroeira de Lima, Peru, onde ela nasceu e morreu, e da América; SÓROR INÊS DE LA CRUZ, monja e poetisa do México, cuja lindíssima produção lírica e dramática lhe conquistou fama internacional; JANE ADDAMS, dos Estados Unidos, que se ilustrou mediante suas realizações sociais e humanitárias, sua liderança em prol da paz, a qual lhe valeu o Prêmio Nobel da Paz, e sobretudo mediante sua obra social em Hull House de Chicago; GABRIELA MISTRAL, distinta poetisa chilena, educadora e diplomata, a qual conquistou, em 1946, o Prêmio Nobel de Literatura; BIDU SAYÃO, brasileira, soprano lírico universalmente aclamado e cantora da Metropolitan Opera Company; DR. SOFÍA DE DEMICHELLI, eminente advogada uruguaia, legisladora e líder do movimento em favor da concessão dos direito civis às mulheres; DR. REBECCA CARRIÓN, diretora do Museu Arqueológico Nacional de Lima, e uma das mais celebradas autoridades nas civilizações pré-colombianas do Peru; e AMALIA CASTILLO DE LEDON, presidente da Comissão Interamericana de Mulheres, e uma das maiores defensoras dos direitos femininos em sua pátria, o México, e em outras partes da América.

O SISTEMA INTERAMERICANO

Desde o dia em que Colombo arribou a terras de América, o Hemisfério Ocidental presenciou muitas e cruéis guerras — de conquista e de independência; escaramuças fronteiriças, intervenções armadas e guerras civis. Entretanto, o estudo da história do Novo Mundo põe indubitàvelmente a calvo o seguinte: Nós, americanos, temos gozado de paz por mais tempo e com maior freqüência do que qualquer outro povo do mundo. E, o que mais é, ao passo que a guerra se torna mais freqüente, vasta e destrutiva em outras regiões do orbe, patenteiam as Américas a inegável tendência de colocarem a guerra fora da lei em suas relações internacionais, e de dirimirem seus dissídios por meios pacíficos. E' essencialmente justo que no Dia Pan-Americano nós nos regozijemos da paz em nosso Hemisfério, e entendamos como e por que se conseguiu.

A paz das Américas não é obra do acaso. As razões que a determinaram jazem nos pertinazes esforços dos estadistas e povos americanos em prol da amizade e união em nosso Hemisfério, através do sistema interamericano, hoje simbolizado pela Organização dos Estados Americanos. E' pouco conhecida essa história, por isso que, nos fastos dos povos, se enaltece menos a paz do que a guerra, decantam-se menos os pacificadores do que as láureas dos generais. A história da paz no Hemisfério Ocidental coincide com a da Organização dos Estados Americanos, sendo nosso intuito referir essa história.

Remontam êsses acontecimentos a mais de 125 anos atrás. Por volta de 1825, a maior parte das colônias das Américas do Sul e do Norte haviam conquistado sua independência, mau grado se acharem sèriamente comprometidas sua soberania e segurança pela cobiça das potências européias. O magno libertador sul-americano, Simón Bolívar, empenhando-se em conquistar, para a América, segurança e paz com o mesmo denôdo com que ganhara sua liberdade, convidou as novéis Repúblicas Americanas a reunirem-se, em 1826, na cidade do Panamá.

Por mais de uma década, pugnara Bolívar pela idéia de uma grande federação americana, uma Liga das Nações do Novo Mundo. "Mais do que qualquer outra pessoa," escreveu em 1815, "desejo ver formar-se na América a maior nação do mundo, não tanto no que entende com extensão e opulência, mas no que diz respeito à sua glória e liberdade... Quão belo não seria se o Istmo do Panamá se convertesse, para nós, no que o Istmo de Corinto representou para os gregos! Oxalá nos conceda Deus a ventura de um dia instalarmos ali um augusto congresso... para discutir e estudar os altos interêsses da paz e da guerra com as nações das outras três partes do mundo!"

Sonharam o mesmo sonho de Bolívar muitos dos líderes do movimento da independência na América Latina. No Norte do Continente, Henry Clay, Secretário de Estado dos Estados Unidos, apoiou com vigor o proposto Congresso do Panamá, profetizando que "inauguraria uma nova época nos negócios do mundo."

O sonho de Bolívar e a profecia de Clay foram realizados mas não imediatamente, por isso que êstes estadistas estavam um século na frente de seus coevos. Ao tempo que a Europa lançava uma coligação armada contra outra, na porfia de arquitetar a precária paz da "Balança do Poder", Bolívar visionou e teve a audácia de propor uma nova forma de organização internacional baseada em conceitos tão radicais, que o mundo de então não a pôde aceitar.

A liga das nações, que propôs se criasse no Panamá, seria uma associação de Estados independentes, em que nenhum seria mais fraco que os outros, em que nenhum seria mais forte. Ao revés de outras alianças, não se estribaria esta na geografia, necessidade militar ou religião, por si sós, mas, sim, em um conceito único de lei, liberdade, justiça e mútuas obrigações. Bolívar apresentou êsse magnífico ideal ao Congresso do Panamá, mas o acompanhou de um plano concreto de ação. Seus traços principais, incorporados no Tratado de Confederação, assinado em 1826 pelos delegados ao Congresso do Panamá, estabeleceu precedentes para o futuro desenvolvimento da organização internacional, na qual hoje repousa a paz da América.

O primeiro dêsses princípios era a segurança coletiva. O Tratado de Confederação previa a defesa coletiva das Américas contra ataques armados, mediante um exército interamericano, a constituir-se com elementos provenientes de cotas distribuídas a cada uma das nações americanas. O que Bolívar propusera em 1826, tenta o mundo agora pôr em prática mediante NATO.

Referia-se o segundo à "União Perpétua, Liga e Confederação" e emergiu dêsse Congresso do Panamá, arauto da Liga das Nações e das Nações Unidas, e origem da entidade viva e dinâmica, hoje conhecida por Organização dos Estados Americanos.

O terceiro era o princípio de arbitragem e conciliação ao se dirimirem os dissídios interamericanos, o qual fôra adotado em 1890, por base das relações interamericanas, sendo, em 1899, estendido a outras regiões, quando da criação da Côrte Permanente de Arbitragem pela Conferência de Haia.

Todavia, por mais de meio século, a semente da cooperação interamericana, plantada por Bolívar no Panamá, permaneceu em letargia. O Tratado de Confederação,

então assinado, só a Colômbia o ratificou. Acanhados nacionalismos, suspicácias e desconfianças afastaram as novéis repúblicas, impedindo a união que Bolívar contemplara. Entrementes, guerras esporádicas enfraqueceram seus recursos materiais e humanos. Despontou a luta econômica interna, luta que a falta de comunicações ainda tornava mais aguda, dificultando o comércio interno e o externo.

Foi só em 1889 que o sonho de Bolívar entrou de florescer com a convocação, em Washington, da Primeira Conferência Internacional Americana. Êsse conclave, que se deveu à sugestão e convite dos Estados Unidos, foi um triunfo para o Secretário de Estado, James G. Blaine, o qual, a partir de 1881, viera combatendo a tendência isolacionista que se opunha à reunião em aprêço. Em seu caráter de Secretário de Estado, foi êle um dos maiores expoentes do êxito final, dirigindo aos delegados em seu discurso de encerramento as seguintes palavras, com que sumariou os resultados obtidos:

"Se, no momento do encerramento, não pudesse a conferência proclamar senão uma realização, ousaríamos chamar a atenção do mundo para a deliberada, confiante e solene dedicação de dois continentes à paz e à prosperidade fundada na paz. Afirmamos que essa nova Magna Carta, que elimina a guerra, substituindo-a por arbitramento entre as Repúblicas Americanas, constitui as grandes primícias da Conferência Internacional Americana."

Contam-se entre as realizações concretas da "Primeira Conferência Internacional Americana" a criação da "União Internacional das Repúblicas Americanas," sediada em Washington, e a "Secretaria Comercial das Repúblicas Americanas", competindo à segunda coligir e distribuir informações econômicas às nações filiadas. Por volta de 1910, crescera a tal ponto o trabalho dessa Secretaria, que se impôs o estabelecimento de uma organização, calcada em moldes mais vastos, bem como de uma sede permanente. No ano de que se trata, a Quarta Conferência Internacional Americana, reunida em Buenos Aires, mudou o nome da organização para "União das Repúblicas Americanas", e o da Secretaria Comercial para "União Pan-Americana". A seguir, inaugurou-se em 1910 o magnífico palácio de mármore, construído em Washington graças à munificência de Andrew Carnegie, o qual passou a ser a sede permanente da União Pan-Americana ou a "Casa das Américas".

Desde a histórica data em 1889-90, realizaram as Repúblicas Americanas nove conferências periódicas, contribuindo cada uma delas em larga medida para dilatar-se e robustecer-se o alvo da cooperação interamericana e da paz no Hemisfério Ocidental. O último passo dado para o estabelecimento da organização ocorreu em 1948 com o estabelecimento da Organização dos Estados Americanos na Nona Conferência Internacional Americana (Bogotá, Colômbia), devido à atuação das 21 Repúblicas Americanas. Elaborou-se nessa ocasião a Carta da OEA, a qual entrou em vigor a 13 de dezembro de 1951, com a ratificação da Colômbia, obtendo-se, então, a aprovação dos dois terços das nações signatárias, requeridos para adquirir o documento fôrça jurídica entre as Repúblicas Americanas.

A OEA EM AÇÃO

O característico dominante da atuação da OEA, seja ao defender as Américas contra a agressão, seja ao defender os americanos contra doenças, penúria, ignorância ou catástrofes, tem sempre sido a cooperação. Para bem compreender-se como a OEA concorre para nossa segurança e bem-estar, encaremos algumas das recentes realizações das Repúblicas Americanas na construção do mecanismo de paz, daquela organização, e seus esforços conjuntos em prol do melhoramento da vida.

CONSTRUÇÃO DO MECANISMO DE PAZ DA OEA

Desde 1890, vem a OEA estabelecendo, mediante conferências regulares e especiais, um mecanismo de comprovada eficiência para a defesa das Américas contra agressões de qualquer procedência, e a solução pacífica de diferenças interamericanas.

A maior parte das conferências interamericanas declararam ser o propósito das Repúblicas Americanas dirimir suas divergências através de mediação, arbitramento ou outros métodos pacíficos. Outrossim, a grande maioria dessas conferências fortaleceu e ampliou os processos para a solução pacífica dos dissídios.

Quase tôdas as conferências interamericanas afirmaram igualmente o princípio de que um ataque contra uma das Repúblicas Americanas, seja qual fôr sua procedência, deve ser tido por ataque contra tôdas, e ser repelido mercê de sua ação conjunta. Ademais, as Repúblicas Americanas criaram os meios para, quando necessário, dar execução a êsse princípio.

Êsse mecanismo de paz foi construído gradualmente, no decorrer dos anos, por meio de tratados e acordos. Avultam entre êstes uma convenção assinada na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, reunida em Buenos Aires em 1936, em que se declarou que todo ato atentatório da paz em qualquer dos Estados Americanos afeta cada um dos Estados Americanos e justifica consultas; a Declaração de Lima (1938), que reafirmou a intenção, por parte das Repúblicas Americanas, de defenderem sua paz e segurança contra qualquer agressão estrangeira, e estabeleceu métodos para consultas em caso de emergências; o Ato de Chapultepec, assinado na Conferência Interamericana sôbre Problemas da Guerra e da Paz (Cidade do México, 1945), que estipulou a defesa conjunta de tôdas as Repúblicas Americanas em caso de agressão contra uma delas; e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca — comumente designado por "Tratado do Rio" — que prevê a defesa coletiva por parte de tôdas as Repúblicas Americanas contra ataque armado ou ameaça à segurança de uma delas, de qualquer procedência que seja.

A eficácia dêsse mecanismo de paz cuidadosamente engenhado foi demonstrada em várias crises internacionais, entre as quais figuram as seguintes:

Guerra na Europa — O rompimento da guerra na Europa, em 1939, foi seguido, ao cabo de um mês, por uma reunião consultiva de emergência dos Chanceleres americanos, na cidade do Panamá, reunião essa que traçou uma zona neutra em tôrno do Continente Americano, à qual não se estenderiam atividades bélicas. A violação dessa zona neutra, e a ocupação da França e Holanda por parte da Alemanha, levaram a uma segunda reunião de consulta em Havana (1940). Nessa ocasião, as Repúblicas Americanas tiveram de encarar o problema da possível ocupação das colônias européias pelas potências do Eixo, e sua conversão em pontos estratégicos de ataque às nações do Novo Mundo. Adotaram-se medidas específicas nessa reunião para prevenir ato dessa natureza, procedente do Eixo, e cuidou-se de fortalecer a defesa conjunta das nações americanas.

Pearl Harbor — As medidas tomadas na reunião de Havana, contidas na histórica Convenção de Havana, estabeleceram auxílio mútuo e cooperação de tôdas as Repúblicas Americanas em caso de ataque contra uma delas. Destarte, quando os japonêses atacaram os Estados Unidos em Pearl Harbor, as outras Repúblicas Americanas interpretaram êsse ato como ataque dirigido contra todo o Continente Americano. Várias delas, de fato, anteciparam-se aos Estados Unidos declarando guerra ao Eixo, e tôdas se achavam em guerra com essas potências antes da terminação do conflito.

Cinco semanas depois de Pearl Harbor, efetuou-se no Rio de Janeiro a terceira reunião de consulta para o planeamento da defesa do Hemisfério Ocidental. Deram-se passos para opor-se à propaganda do adversário, a movimentos subversivos, sabotagem e espionagem em qualquer ponto do Hemisfério. A Junta Interamericana de Defesa, freqüentemente comparada ao Estado-Maior das Américas, foi criada para planejar e executar a defesa militar do Continente. Outras medidas aprovadas no Rio de Janeiro referiam-se a comunicações, transportes, produção de matérias-primas estratégicas, e outros assuntos de transcendente importância na luta contra o Eixo.

A cooperação das Repúblicas Americanas foi tão eficaz nos campos e fábricas e minas e campos de batalha,

quanto o fôra em tôrno da mesa de conferências. Tropas brasileiras bateram-se ao lado das fôrças dos Estados Unidos na frente italiana. Aviadores mexicanos executaram vôos no Pacífico contra o inimigo comum. Imensas quantidades de borracha, cobre, madeiras de lei, drogas, estanho e outros materiais estratégicos foram transportados pelo ar das Repúblicas Americanas para a guerra travada pelas democracias. Costa Rica e outros países da América Central produziram gêneros alimentícios para as guarnições da Zona do Canal do Panamá e de outros pontos, permitindo, destarte, utilizarem-se em outras regiões os meios de transporte marítimos, de que havia tão urgente necessidade. As bases aéreas, marítimas e terrestres fornecidas pelas Repúblicas Americanas desempenharam importantíssimo papel na defesa continental e na vitória final. Vasos de guerra e aviões latino-americanos vigiaram o Atlântico Sul e o Pacífico Sul para impedir a ação dos submarinos inimigos, ao mesmo tempo que tropas latino-americanas patrulhavam a costa da América por milhares de léguas, a fim de se oporem a ataques ou infiltração por parte do adversário. No decorrer dos quatro anos, que durou essa luta em que estêve em jôgo a sobrevivência da democracia, demonstraram dramàticamente os países da América que sua solidariedade se baseava em fatos e não sòmente em palavras.

O Tratado do Rio — O mecanismo de paz da OEA foi ainda consolidado em 1947, ao assinar-se no Rio de Janeiro o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Êsse tratado, que entrou em vigor em dezembro de 1948, corresponde, no Hemisfério Ocidental, ao Pacto do Atlântico Norte, havendo em múltiplos pontos servido de modêlo ao segundo. Juntamente com o Tratado Americano de Soluções Pacíficas, mediante o qual se comprometem as Repúblicas Americanas a dirimir suas diferenças por métodos pacíficos, constitui êle a melhor garantia de paz interna e de defesa contra ataques de qualquer procedência. Singularizando-se, entre os tratados internacionais, por seu objetivo e significação na paz e na guerra, por êle se obrigam os Estados Americanos a agir com decisão para enfrentar ataques armados contra qualquer dêles. Estabelece consultas e medidas de ação na ocorrência de tal ataque ou de quaisquer outras circunstâncias que ponham em perigo a paz e a segurança das Américas; delimita uma vasta zona de segurança no Hemisfério Ocidental, da qual proscreve todo e qualquer ato de agressão; enumera sanções políticas, econômicas e militares a serem empregadas contra agressores, e coordena a maquinaria de paz do Hemisfério com a das Nações Unidas.

Duas vêzes foi o Tratado do Rio pôsto à prova em conexão com as disputas na região antilhana, alcançando grande êxito em questões que em outras partes do mundo teriam fàcilmente acendido longas e cruas guerras. Uma semana depois de haver entrado em vigor o tratado — 3 de dezembro de 1948 — foi êle invocado por Costa Rica, sob a alegação de que a vizinha república de Nicarágua violara a fronteira e a integridade territorial costarriquenses, permitindo que fôrças revolucionárias atravessassem a linha divisória do país, para derrubar o govêrno nacional.

O Conselho da OEA, constituído por embaixadores representantes das 21 Repúblicas Americanas — um de cada país — assumindo provisòriamente o caráter de órgão de consulta, nos têrmos do Tratado do Rio, reuniu-se imediatamente, designando uma comissão, de que faziam parte consulares militares, para efetuar investigações *in loco*. Ao cabo de dez dias, a dita comissão apresentou um relatório, baixando, então, o Conselho uma resolução em que solicitava que Costa Rica e Nicarágua se abstivessem de todo e qualquer ato de hostilidade, tomassem medidas para impedir a repetição dos acontecimentos que haviam provocado o incidente fronteiriço, e se consultassem contìnuamente até normalizar-se a situação. Nomeou-se, então, uma comissão de técnicos militares, incumbida de fiscalizar a execução da dita resolução. Ambos os países se submeteram inteiramente à resolução da OEA, de modo que se deu por oficialmente terminado o incidente ao assinarem êles um Tratado de Amizade na União Pan-Americana, em Washington, a 21 de fevereiro de 1949.

Dois anos transcorreriam até pôr-se de novo à prova a maquinaria de paz da OEA. Nessa ocasião invocou o Haiti o Tratado do Rio contra a República Dominicana, que acusava de agressão. A República Dominicana, contrapondo acusações análogas, invocou o mesmo tratado contra a nação vizinha. Envolvidas em diferentes graus, nessa explosiva situação, viram-se igualmente Cuba, Costa Rica e Guatemala. A despeito de considerar-se êsse dissídio mais complexo e de alcance mais vasto que o incidente fronteiriço entre Costa Rica e Nicarágua, a atuação da OEA foi coroada do mesmo êxito. Enviou-se à região antilhana uma comissão de investigação, incumbida de levar a cabo acuradíssimas indagações e pesquisas, à luz das quais chegaram a acôrdo os países envolvidos, contribuindo-se, destarte, em alta medida para a eliminação de velhos motivos de atrito na região antilhana, e para fortalecer-se a paz no Novo Mundo.

Mais uma vez, em dezembro de 1951, patentearam as Repúblicas Americanas sua capacidade de resolver pacìficamente suas diferenças. Nessa ocasião a Comissão Interamericana de Paz, parte integrante que é do sistema interamericano de cooperação, serviu de mediador em controvérsia havida entre Cuba e a República Dominicana, a pouca gravidade da qual não justificava a invocação do Tratado do Rio. Acusara Cuba à República Dominicana de haver ilegalmente seqüestrado e aprisionado cinco marinheiros cubanos, cuja libertação ela reclamava. A República Dominicana, por seu turno, acusou Cuba de não dar os necessários passos para a manutenção de relações amistosas entre os dois países. Durante uma semana escutou a Comissão Interamericana de Paz as alegações de ambos os lados, conseguindo, no dia de Natal, que ambos os governos entrassem em acôrdo, fato êsse que constituiu um passo a mais para o estabelecimento de boas relações entre os dois países em questão.

Agressão Comunista — A agressão comunista na Coréia provocou, dentro de breve lapso, uma declaração de solidariedade dos 21 Estados membros na reunião do Conselho da OEA. Essa agressão constituiu o principal motivo de solicitarem os Estados Unidos uma Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, a quarta a realizar-se no espaço de 12 anos. Verificou-se a mesma de 26 de março a 7 de abril de 1951, na União Pan-Americana.

Ao solicitar que o Conselho da OEA convocasse a reunião, referiram-se os Estados Unidos à ameaça comunista nos seguintes têrmos:

"A orientação agressiva do Comunismo internacional, levada a efeito por meio de seus satélites, criou uma situação em que se acha ameaçado o mundo livre em sua totalidade... Havendo adotado urgente mobilização em prol da defesa comum, os Estados Unidos desejam consultar seus companheiros, os membros da Organização dos Estados Americanos, no tocante à situação mundial que todos enfrentamos, e à coordenação dos esforços comuns necessária nesta conjuntura..."

As 21 Repúblicas Americanas estiveram representadas na reunião por seus mais distintos estadistas. Deu-se início ao estudo das medidas que se impunham para combater a política agressiva do Comunismo internacional mediante os recursos militares, políticos e econômicos das 21 nações membros da OEA. No decorrer das deliberações, que duraram duas semanas declararam os Ministros das Relações Exteriores ser a intenção das repúblicas americanas permanecer firmes e unidas na emergência existente, e em face de agressão perpetrada contra qualquer delas. Convieram em cooperar com as Nações Unidas a fim de prevenirem e esmagarem a agressão em outras partes do mundo, e em dar passos para aperfeiçoarem suas defesas militares para o benefício coletivo dos países da América. Solicitaram a revisão das leis dos Estados Membros, a fim de prevenirem-se e punirem-se as atividades subversivas dos agentes comunistas, e baixaram várias resoluções referentes à produção de materiais estratégicos, ao desenvolvimento econômico, ao transporte e a outros assuntos essenciais à boa coordenação da defesa em âmbito continental.

A Carta da OEA — Mais um marco histórico foi erguido no domínio das relações interamericanas, quando a Colômbia depositou a décima quarta ratificação da Carta da OEA a 13 de dezembro de 1951, fazendo entrar

em vigor êsse documento básico. Na Carta, reafirmam as Repúblicas Americanas sua determinação

"De conseguir uma ordem de paz e de justiça, de promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência."

Continuando, estipula a Carta estreita cooperação em vários domínios, avultando, todavia, em importância os processos descritos com grande clareza para a solução pacífica de tôda e qualquer disputa surgida entre os 21 países da América. Êsses processos, definidos e reiterados, com princípios básicos figurando em numerosos tratados e acordos, fazem atualmente parte da estrutura jurídica do sistema interamericano de cooperação, culminando os longos anos de esforços das repúblicas americanas, a boa vontade com que submeteram suas diferenças a solução pacífica, a união e solidariedade mantidas na paz e na guerra, o que cada vez mais aproxima o grande sonho de Bolívar de sua realização.

COOPERAÇÃO NAS AMÉRICAS

Cooperação tem sempre sido a nota técnica das relações interamericanas, e se fêz sentir, através dos anos, na maior parte dos domínios da atividade humana — na agricultura, construção de casas, saúde, educação, arte, música, turismo, comércio, bem-estar da infância, etc. Essa cooperação, sempre caracterizada por eficiência e harmonia, recebeu novo impulso em 1951, ao lançar a OEA um programa de cooperação técnica, mercê de fundos fornecidos pelas nações membros, programa que constitui uma emprêsa singularizada pelo alvo colimado e pela organização. Pela primeira vez na história, 21 nações, conjugando seus recursos e esforços em base igualitária, tratavam de contribuir para o bem-estar e progresso gerais.

Dos exemplos abaixo citados se verá como os Estados Membros da OEA colaboram para converter a América em um continente em que a vida decorra mais amena:

Cooperação no Campo Educacional — Um dos objetivos primordiais da OEA relaciona-se com a eliminação do analfabetismo e o estabelecimento de educação gratuita, universal e compulsória no Hemistério Ocidental. Revelam censos recentemente realizados a existência de 70 milhões de americanos analfabetos e de mais de 20 milhões de crianças para as quais não há nem escolas as mais rudimentares e nem professôres.

Enquanto perdurar essa situação, êsses milhões de americanos não poderão aprender a combater doenças, a cultivar a terra convenientemente, a conservar os recursos naturais, e nem a desempenharem seu papel de cidadãos conscientes no seio de suas coletividades. Sua capacidade de ganho e seu padrão de vida serão baixos, tendendo a fazer baixar, de um modo geral, o nível de vida de seus vizinhos e compatriotas.

A OEA, em conjunto com os vários governos membros e entidades interamericanas e mundiais, está tratando de resolver o problema. A campanha contra o analfabetismo e em prol da educação, resultante dos seminários interamericanos de educação, patrocinados pela OEA em Caracas (1948), no Rio de Janeiro (1949), e em Montevidéu (1950), intentaram converter êsses milhões de analfabetos em membros úteis e produtivos da coletividade americana, fornecendo-lhes os instrumentos básicos do saber.

Um dos projetos constantes do Programa de Cooperação Técnica da OEA trata do estabelecimento de duas escolas normais interamericanas para professôres rurais que serão "mestres de mestres". Professôres rurais de áreas geográficas semelhantes serão trazidos aos centros, onde se aperfeiçoarão durante dois anos, ao cabo dos quais voltarão a seus países, onde organizarão e superintenderão escolas normais rurais, e adestrarão professôres para ensinar em zonas rurais. O programa das duas escolas normais rurais focalizará as necessidades e problemas rurais.

Encara-se igualmente, como solução de emergência ao problema de 20 milhões de crianças americanas desprovidas de escolas, a criação de Escolas Primárias Fundamentais. Economizando pessoal, aparelhamento e prédios, essas escolas facultarão cursos breves mas adequados. Formarão jovens alfabetizados com os necessários conhecimentos para levarem vidas sadias, produtivas e bem equilibradas; para praticarem os princípios da democracia e contribuírem ao melhoramento da América. Finalmente, preencherão a lacuna existente na educação americana, até se providenciarem escolas definitivas, perfeitamente aparelhadas.

Conjuntamente com a UNESCO, estabeleceu a OEA uma repartição para a produção de materiais destinados à educação fundamental, os quais se usarão na alfabetização e nas campanhas em prol da educação dos adultos. Consiste êsse material em singelas cartilhas e em meios audiovisuais auxiliares, e visa não sòmente a ensinar a ler e escrever, como também a divulgar noções de higiene, dos problemas sociais, de agricultura e civismo.

Outras fases das atividades educacionais cooperativas da OEA incluem empréstimos para ajudar estudantes a continuarem seus estudos; assistência a estudantes na escolha de escolas e universidades nas várias repúblicas americanas; auxílio a professôres na organização de cursos sôbre assuntos interamericanos; e um centro de informações acêrca de posições existentes para professôres, e de bôlsas de estudo nos vários países da América.

Cooperação no Campo da Saúde e Enfermagem — Em face da necessidade do combate às moléstias transmissíveis, que sentem tôdas as repúblicas americanas, refere-se outro projeto de Cooperação Técnica da OEA ao treinamento de enfermeiras diplomadas para tratarem das vítimas de moléstias transmissíveis, e ensinarem a maneira de evitarem-se essas moléstias. O primeiro dêsses centros de treinamento verificou-se na cidade de Guatemala, em 1951, com alunos procedentes do México, América Central e região antilhana. Um segundo, a realizar-se em 1952, destina-se a alunos dos países da América do Sul.

As 21 repúblicas americanas colaboram, outrossim, por meio da OEA, na prevenção de doenças e epidemias, empregando medidas tais como a extinção de mosquitos, a fiscalização regular das condições sanitárias no Hemisfério Ocidental, demonstrações de métodos destinados a lidar com os problemas sanitários, consultas aos vários governos sôbre a maneira de melhorar seus serviços sanitários, abastecimento de água e rêdes de esgôto, serviços para prevenir o alastramento de epidemias, e campanhas *in loco* para a extinção das doenças reinantes. Quando ocorrem catástrofes, tais como terremotos, inundações, etc., a OEA envia médicos, enfermeiras, medicamentos, ataduras, inseticidas, substâncias para a purificação da água, além de outros meios requeridos pelas zonas devastadas. Em conseqüência dessa obra conjunta, nota-se a constante elevação dos padrões sanitários das repúblicas americanas, bem como o desaparecimento virtual de moléstias que grassavam em múltiplos pontos do Hemisfério Ocidental.

Cooperação em prol de Melhores Culturas e de Mais Alimentos — E' a agricultura a base da vida e da economia das Repúblicas Americanas. O levantamento dos padrões de vida e a consolidação da economia dêsses países dependem em larga escala da eficiência com que se desenvolvem seus recursos naturais, e dos conhecimentos técnicos dos agricultores.

A OEA tem cooperado largamente nesse domínio, demonstrando ao elemento rural a maneira de produzir mais e melhores alimentos, de proteger o solo e as florestas, de empregar os mais recentes métodos científicos nas fainas agrícolas, quer em pequena, quer em larga escala.

Deve-se grande parte dessa obra ao Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, que a OEA mantém em Turrialba, Costa Rica. Assiste êsse Instituto aos vários países do Continente, realizando estudos, dando consultas em matéria de conservação do solo, de pecuária, pescarias, florestas, combate a doenças vegetais e animais, nutrição nas zonas rurais, etc. Realizou pesquisas em matéria de produção de café, cacau, gorduras e óleos vegetais, e fibras, que beneficiaram o comércio, indústria e os consumidores nas Américas.

Um dos mais importantes meios empregados pela OEA para aumentar os alimentos das repúblicas americanas foi, por certo, o seu plano de Cooperação Técnica para combater a febre aftosa, pois em conseqüência dessa doença atingem enormes proporções as perdas anuais de gado nos países do nosso Continente, dependendo a debelação de seus surtos epidêmicos de diagnóstico rápido e de medidas prontas para circunscrever o surto à área contagiada.

Até haver a OEA criado em 1951 um centro interamericano de combate a essa moléstia, sediado no Brasil, não existia nenhuma organização dêsse gênero, em escala internacional. O centro prontifica-se a fazer diagnósticos rápidos e completos em surtos epidêmicos de febre aftosa; oferece consultas aos vários governos e serviços de laboratório para pesquisas e elaboração de vacinas. À medida que se fôr dominando o mal, chegando-se, talvez, a extirpá-lo por completo, irá barateando a carne nas Américas, e se tornará mais abundante e melhor.

Cooperação para a Melhoria da Habitação e do Planeamento Urbano — Trata-se de mais um plano de Cooperação Técnica da OEA, que visa a fornecer aos americanos moradias baratas e higiênicas e melhor planeamento urbano. Um Centro Experimental Interamericano de Estudos da Habitação, sediado em Bogotá, na Colômbia, exercerá sua atividade no setor de materiais baratos e métodos de construção, de plantas para habitações modestas, bem como no de legislação pertinente, administração e financiamento. O centro dará ênfase a técnicas padronizadas de construção para a produção em massa de habitações.

Conseguindo-se baixar o custo do planeamento e construção de casas, milhões de americanos, que agora não possuem moradias decentes, tê-las-ão no futuro. Êsse fato determinará melhores condições de vida, saúde e produtividade e mais alto espírito cívico; no caso de milhões de sêres humanos e suas coletividades.

Cerrando fileiras com os que se empenham em melhorar a habitação, a OEA tem estimulado a cooperação no campo do urbanismo, visando à boa direção do desenvolvimento das comunidades, à eliminação de favelas, à melhor regularização do tráfego, ao aumento de valor dos imóveis e, em geral, ao levantamento dos padrões de vida. Conta com técnicos que, a pedido, se avistam com as autoridades municipais, assistindo-as no estudo e solução de problemas de urbanismo.

Por exemplo típico da cooperação facultada pela OEA no planeamento urbano se nomeará o plano total elaborado para a cidade de São José, Costa Rica. Com a assistência dos técnicos da OEA, organizou-se, para São José, bem concatenado plano de urbanização, abrangendo as mais recentes normas de subdivisões urbanas, projetos relativos ao tráfego e estacionamento de carros, utilização do terreno, zoneamento, aeroporto, e a situação racional dos edifícios públicos e universitários.

Ademais, é relevante o papel desempenhado pela OEA na reconstrução de regiões devastadas por catástrofes. Assim, em seguida ao terremoto sobrevindo, em 1949, no Equador, a OEA enviou três técnicos que cooperaram na reconstrução das coletividades atingidas pelo cataclismo. Pouco depois, em 1950, auxiliou a municipalidade de Turrialba, Costa Rica, a reparar os danos causados por inundações, providenciando abrigos módicos às pessoas deixadas ao relento, planejando medidas urbanas para a cidade parcialmente destruída, e fornecendo meios para sustar a invasão das águas.

ESCLARECIMENTOS SÔBRE A OEA

QUE É A OEA ?

OEA quer dizer Organização dos Estados Americanos, a mais antiga e bem sucedida organização internacional do mundo. Compõem-na as 21 repúblicas americanas, como segue: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

QUAIS SEUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS ?

A OEA representa a evolução da União das Repúblicas Americanas, criada pela Primeira Conferência Internacional Americana em 1890, embora remonte a 1826 a idéia que a inspirou, à reunião da primeira conferência interamericana, convocada por Bolívar na cidade do Panamá. De 1910 a 1948, funcionou a organização como União Pan-Americana. Em 1948, no decorrer da Conferência de Bogotá, as 21 repúblicas americanas estabeleceram a OEA, atribuindo à União Pan-Americana as funções de Secretaria Geral e de centro de suas atividades.

QUAIS OS OBJETIVOS DA OEA ?

Os objetivos da OEA são a consolidação da paz e segurança nas Américas; a solução de dissídios entre as repúblicas americanas — quando os mesmos ocorrerem — através de meios pacíficos; o estabelecimento de ação conjunta de tôdas as Repúblicas para a repulsa de agressão dirigida contra qualquer delas; a promoção, em conjunto, do desenvolvimento econômico, social e cultural das repúblicas americanas.

QUAIS SEUS PRINCÍPIOS BÁSICOS ?

Podem resumir-se como segue os princípios básicos da OEA: As relações entre as Repúblicas Americanas pautam-se pelo direito internacional e pela boa fé; as repúblicas americanas gozam de paridade no seio da OEA; nenhum Estado americano pode intervir nos negócios de outro; os dissídios acaso surgidos entre êles têm de ser solucionados pacìficamente, e os atos de agressão contra qualquer dêles serão interpretados e tratados como agressão contra todos.

COMO FUNCIONA A OEA ?

A *Conferência Interamericana,* entidade suprema da OEA, reúne-se de cinco em cinco anos, a fim de planejar a estrutura geral, as diretrizes e atividades da OEA durante o qüinqüênio seguinte. A *Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores* realiza-se, a pedido, para considerar assuntos urgentes. O *Conselho da OEA* é o corpo executivo permanente da organização, e reúne-se periòdicamente na União Pan-Americana. Compete-lhe dirigir e coordenar o trabalho dos vários organismos interamericanos, da União Pan-Americana, bem como as atividades executadas em conjunto com as Nações Unidas. Tem três órgãos, em que se acham representados todos os Estados Membros. São êles: o Conselho Interamericano Econômico e Social, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos, e o Conselho Cultural Interamericano.

A *União Pan-Americana,* como Secretaria Geral da OEA, incumbe-se dos arquivos, da elaboração de relatórios, dos trabalhos preparatórios para as conferências interamericanas, e serve de repositório para os instrumentos de ratificação dos acordos interamericanos. Em sua qualidade de órgão central da OEA dá execução, mediante seus técnicos e serviços, às decisões e programas da OEA, e promove o desenvolvimento econômico, social e cultural dos Estados Membros. A OEA conta, outrossim, com *Conferências Especializadas* no domínio da agricultura, saúde, defesa e outros setores de interêsse; e com *Organismos Especializados,* incumbidos da execução de programas e planos em suas respectivas esferas.

QUAL A RELAÇÃO ENTRE A OEA E AS NAÇÕES UNIDAS ?

A OEA é uma repartição regional das Nações Unidas. É, para o Hemisfério Ocidental, o que as Nações Unidas são para o mundo, e, conquanto a OEA seja independente das Nações Unidas em assuntos pertinentes ao Hemisfério Ocidental, é estreita a colaboração existente entre ambas. Todos os países membros da OEA, são-no igualmente das Nações Unidas, muito embora a maior parte dêles se faça representar por diferentes delegados nas entidades em aprêço. Sob vários aspectos, o êxito, durante 60 anos, do sistema interamericano de cooperação, foi uma inspiração na organização das Nações Unidas.

(Publicação da União Pan-Americana — Washington — D.C.).

Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1952

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, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril-maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol IV — outubro-novembro, dezembro (esg).

ANO III — 1940

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotado).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agôsto (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, agôsto, 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.), agôsto, setembro (esg.).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro. dezembro.

ANO VI — 1943

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, 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.), agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

Vol. I — janeiro. fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO IX — 1946

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto-setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

ANO X — 1947

Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agôsto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro

ANO XI — 1948

Vol. I — janeiro, fevereiro, março, abril.
Vol. II — maio, junho, julho, agôsto.
Vol. III — setembro, outubro, novembro, dezembro

ANO XII — 1949

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

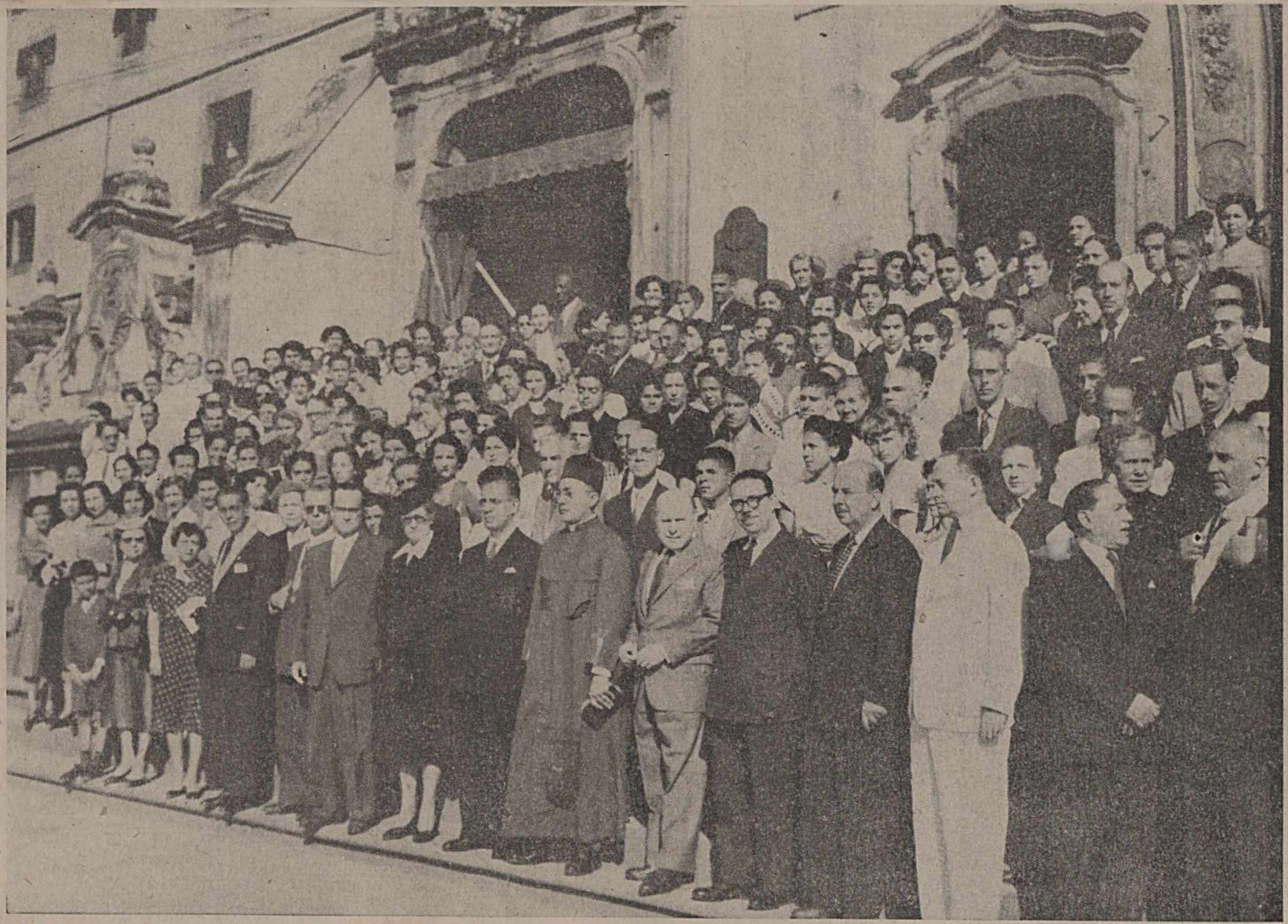
Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.



Páscoa dos Servidores do D.A.S.P., Ministério da Fazenda e Tribunal de Contas. Fotografia feita à porta do Convento de Santo Antônio, vendo-se o Dr. Sebastião de Sant'Ana e Silva, Diretor-substituto dêste Departamento; Dr. Lazari Guedes, Chefe do Gabinete do Ministro da Fazenda, representando S. Exa. o Dr. Horácio Lafer; Monsenhor Arruda Câmara, Deputado Federal; Ministro Dr. Joaquim Henrique Coutinho e Exma. Sra.; Contador-Geral da República Dr. Antônio Francisco Pereira; Juiz Cristovão Breiner; Contador Hugo da Silveira Lôbo e o Dr. Alfredo Baltazar da Silveira.