# REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO XV
Volume IV — Nº 1
Outubro de 1952

# DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO 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

José Maria Albuquerque Arantes

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

# 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 | OUTUBRO DE 1952 | Vol. IV - N. 1

## SUMÁRIO

EDITORIAL — Pág.

O II Congresso Nacional de Municípios ..... 3

COLABORAÇÃO

O Regime Federativo e a Educação — Oswaldo Trigueiro ..... 5
Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos — Oscar Victorino Moreira... 13
A Seleção de Pessoal para o Serviço Público Brasileiro — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes... 19
Das Fundações — Celso de Magalhães ..... 24
Incapacidade e Doença no Serviço Público — Palmyos Paixão Carneiro ..... 28
Direito de Autor — I. Zanotti ..... 38
Panorama da Administração Pública Brasileira — Luciano F. Mesquita ..... 43
Classificação de Cargos num Serviço de Saúde Pública — Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho ..... 48
Plano de Melhoria dos Trechos Navegáveis — Lucas Lopes ..... 53

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal — Promoção — Aluisio Moreira ..... 58
Curso de Português — Formação de Escriturários para Ministérios Militares — João Luiz Ney ..... 62

DOCUMENTAÇÃO

Notas Bibliográficas — Augusto de Rezende Rocha ..... 65

SELEÇÃO

Questões apresentadas no C-245 — Guarda-Livros do S. P. F. ..... 71

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Economia Municipal — J. Patrício Franco ..... 73
O Moderno Sentido do Municipalismo no Brasil — Emílio Abdon Póvoa ..... 74

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Govêrno—Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de E. S. Mesquita) 76
Fronteiras da Administração Pública — A Sociedade Americana e a Administração Pública — John M. Gaus ..... 80

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Crime Perfeito e Imprensa de Sensação — Oliveira e Silva ..... 82

# 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.

BIBLIOTECA DO
D. A. S. P.
Nº P83 DATA 2-2-54

# EDITORIAL

## O II Congresso Nacional de Municípios

O MODERNO movimento municipalista brasileiro, originário da consciência de nossas necessidades administrativas e governamentais, nada mais é, hoje, do que um esfôrço no sentido de dar versão ainda mais prática a uma teoria de estruturação política singularmente adequada a nossas condições físicas e demográficas assim como à precariedade de comunicações dominante no país. Visa, porém, êsse movimento a formular soluções mais eficazes para os problemas de promoção do bem-estar nacional em bases mais consentâneas com o vulto e a natureza dêsses problemas e com o grau de prioridade dessas soluções. Sem côr política partidária, sem outro lema que não seja o de lutar pela verdadeira emancipação do govêrno local no Brasil, dêle resultou afinal o Congresso do Hotel Quitandinha e culminou na assembléia reunida na histórica São Vicente e que pode ser considerada como uma ressonância, em admirável crescendo, das vozes dos que, em Petrópolis, há dois anos, verteram para uma carta de princípios as normas de conduta do municipalismo brasileiro e definiram as reivindicações para as municipalidades de nossa pátria de algo mais do que uma simbólica autonomia a que jamais corresponderam meios capazes de consolidar as respectivas posições como pedras angulares da organização federal, meios êsses que podem ser expressos em têrmos dos recursos necessários ao financiamento das tarefas de govêrno e cuja ausência reduz o município a simples condição de mendicante de entidades políticas hieràrquicamente superiores.

Do âmago da Assembléia Constituinte de 1946, a fôrça dêsse movimento se irradiou, contaminando de idéias novas os políticos locais de tôda a nação e fazendo, conseqüentemente, com que se manifestasse a energia contida nas boas doutrinas municipalistas que orientaram desde então os líderes de tôdas as regiões do país no caminho dos conclaves unificadores de onde, como uma sólida unidade, as comunas brasileiras se erguem diante dos

*Estados e da União como mandantes e não mais como mandatários, fontes que são do poder e do direito no concêrto federativo.*

*Se em Petrópolis já se faziam sentir a vitalidade coordenadora e a inteligência dos homens que, sob a influência doutrinária de Rafael Xavier, traçaram os rumos da campanha de redenção municipal, em São Vicente essa vitalidade e essa inteligência se mostraram de modo ainda mais objetivo sob a forma de resoluções com fôrça de lei, como a referente às contribuições dos governos locais para fins de custeio do programa de atividades da Associação Brasileira de Municípios, e a que diz respeito à criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, entidade de competência executiva, incumbida de cumprir a política definida pelo conselho dirigente que é aquela Associação onde estão representados todos os interêsses municipais. Composta de delegados das unidades de govêrno local, eleitos pelo seu congresso para um período de dois anos de exercício, a A.B.M. representa o papel de órgão orientador que define a política do movimento municipalista, enquanto o Instituto, agora fundado, representa o de entidade administrativa que traduzirá essa política em providências práticas, realizando o amplo programa de assistência de tôda ordem de que carecem as municipalidades e coordenando os recursos de tôdas, a fim de suprir as necessidades das que, em situação menos privilegiada, recorrerem à A.B.M.*

*A "Revista do Serviço Público", ao tratar do II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, realizado em São Vicente, de 12 a 19 dêste mês, cumpre uma palavra de ordem, isto é, a de cooperar de tôdas as maneiras para o sucesso do municipalismo brasileiro, em conformidade com a orientação do Exmo. Sr. Presidente da República que inaugurou o grande conclave de São Vicente com um solene pronunciamento a favor dos municípios e marcando, com suas palavras, o início de uma nova era de colaboração entre os poderes públicos federais e locais no Brasil.*

# COLABORAÇÃO

# O Regime Federativo e a Educação

OSWALDO TRIGUEIRO

1. A educação tem hoje, merecidamente, um dos lugares predominantes entre os problemas do govêrno. Tornou-se por igual matéria da mais alta importância legislativa, pela necessidade da ação normativa do Estado em campo jurídico, que tão de perto condiciona o progresso social e a vida política.

A rigor, porém, a educação não interessa ao direito constitucional. Se encarada pelo prisma do direito clássico, para o qual as Constituições não deviam regular mais que a organização do govêrno e a proteção dos direitos fundamentais, é evidente que a ação do Estado, em assuntos de educação e particularmente na organização dos sistemas de ensino público, deve ser exercida através dos critérios de conveniência, bem mais flexíveis e contingentes, do legislador ordinário.

Mesmo em fase, como a nossa, caracteristicamente marcada pelo intervencionismo do poder público no campo social e econômico, quando as Constituições já vão muito além da proteção aos pássaros insetívoros, a matéria não reclama disciplina constitucional específica, havendo Constituições recentes, como a da França, que dela não tomam conhecimento.

As Constituições anteriores à primeira guerra mundial, em regra, não continham normas referentes à política educacional do Estado, nem relativas à administração do ensino público. Não é das menos procedentes a observação de que as nações mais cultas, as que lideram o mundo na solução dos problemas educacionais, as que se anteciparam na extinção do analfabetismo, ou, como ocorre na Grã-Bretanha, não têm Constituições e, portanto, conservam, para o legislador ordinário, uma liberdade de ação pràticamente sem limites, ou, como acontece com os Estados Unidos, a Suíça, a França, a Bélgica, a Suécia, jamais se preocuparam em estabelecer, nas suas leis constitucionais, padrões rígidos para a solução dos problemas de ensino.

Parece que nem a tradição nem as necessidades da técnica jurídica justificam que a normatividade constitucional seja esteada até a educação. Até certo ponto pode-se mesmo indagar se a preocupação de constitucionalizar a ação dos govêrnos nesse setor não será característica das nações que até agora se revelaram incapazes de resolver, em têrmos satisfatórios, o problema do ensino público.

Não se pode dizer, pois, que a definição da política educacional do Estado e os fundamentos de sua ação administrativa constituam um problema constitucional. Nem há maiores razões justificativas para a formulação, nos textos constitucionais, de preceitos imprecisos e vagos, ou duvidosa exeqüibilidade pela ausência de sanção impeditiva do seu descumprimento.

No regime federativo, porém, o problema se reveste de importância peculiar, pela necessidade de atender à distribuição de competências entre o Estado-nacional e os Estados-membros, o que significa, no particular do tema em exame, a necessidade de fixar-se a que categoria de govêrno incumbe legislar em matéria de educação e prover aos encargos administrativos correspondentes. Por outras palavras, as Constituições dos países federativos podem abster-se, como ocorre na maioria dos casos, de traçar diretrizes em matéria de educação, mas de nenhum modo podem deixar de resolver quanto à distribuição da competência respectiva, entre a União e as unidades políticas que a integram.

2. As Constituições dos Estados federais — cêrca de uma dúzia em todo o mundo, inclusive os de federatividade meramente nominal — adotam três critérios diversos para a solução dêsse problema de competência: ou são omissas, o que coloca a educação no campo dos poderes residuais; ou atribuem expressamente, a determinada categoria de govêrno, a competência exclusiva na matéria; ou estabelecem a competência concorrente, dessa forma atribuindo à União como aos Estados-membros, os poderes normativos ou administrativos referentes à educação pública.

No primeiro grupo ressalta, desde logo, a dos Estados Unidos, com a primazia que lhe cabe, não só por direito de precedência histórica, como por ser a criadora da doutrina dos poderes residuais, por fôrça da qual permanecem no âmbito da competência dos Estados os poderes não expressamente delegados à esfera federal.

Êsse princípio foi consagrado na Emenda n.º X, adotada pelo Primeiro Congresso, em 1891, nos dois primeiros anos de vigência da Constituição de Filadélfia, e estatui que "os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por esta proibidos aos Estados, são reservados respectivamente aos Estados ou ao povo".

A êste tempo o problema da educação ainda não tinha sentido legal. Era matéria afeta às con-

fissões religiosas ou à iniciativa privada e a respeito da qual os governos ainda não se sentiam com responsabilidades especiais. Até porque a ação do poder público ainda não tinha aspecto intervencionista acentuado, nem havia avançado muito além da velha fórmula dos reis da França, para os quais o papel do Estado era apenas o de assegurar a ordem e a paz pela justiça.

No silêncio da Constituição Americana, jamais foi contestado aos Estados o poder de traçar, sôbre educação, as normas de seu interêsse e adotar as iniciativas de sua exclusiva conveniência, com inteira liberdade de ação e sem qualquer conflito de poderes com o govêrno nacional. Em conseqüência, a ação do poder público, quanto ao ensino, sempre foi ali completamente descentralizada, tanto em teoria como na prática. Seria decerto ocioso analisarmos minudentemente o que, a êsse respeito, ocorre naquele país, onde o mundo civilizado encontra, em matéria de educação, por seu caráter universal, e por sua essência democrática, uma experiência verdadeiramente prodigiosa. E' oportuno assinalar, todavia, que a descentralização do ensino nos Estados Unidos jamais foi apontada como causa de embaraço ao desenvolvimento cultural do país e, de nenhum modo, pode ser considerada como fator negativo no processo de unificação política daquela grande nação.

3. A Constituição da Suíça, no Art. 3.º, preceitua que "os Cantões são soberanos até onde a sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal e, como tais, exercem todos os direitos que não são delegados ao poder federal".

Ao govêrno da Confederação a Constituição de 1848 nada delegou, nesse particular, a não ser o direito de "estabelecer uma universidade suíça e uma escola politécnica" (Art. 22). De sorte que, pela distribuição residual de competência, a educação ficou inteiramente compreendida no âmbito da autonomia cantonal.

E' certo que, na reforma de 1874, a Constituição (Art. 27) tentou alargar o Poder Federal nesse terreno, permitindo-lhe criar uma universidade federal e outros estabelecimentos de instrução superior, e subvencionar estabelecimentos dêsse gênero. No mesmo dispositivo tornou-se a instrução obrigatória e, nas escolas públicas, gratuita. Estabeleceu-se também a liberdade religiosa nas escolas, permitindo-se à Confederação tomar as medidas necessárias contra os Cantões que não assegurassem essa prerrogativa.

Na prática, porém, o alargamento do poder federal, nesse campo, foi impedido pelo sentimento autonomista dos Cantões. O Govêrno Federal ainda tentou instituir escolas normais, publicar livros escolares, conceder subvenções e até nomear um secretário federal para o ensino. Mas em plebiscito de 26 de novembro de 1882, "o povo manifestou sua aversão a tôda intervenção federal em matéria pedagógica, repelindo, por 318.139 votos contra 172.010, a medida concernente à criação do famoso *bailli scolaire*. Esta maioria e, além disso, um comparecimento às urnas de 76,4%, davam a medida dessa repugnância". (N. S. Rappard — *La Constitution Federale de La Suisse*, pág. 321).

Viu-se a Confederação, dessa forma, impedida de dar à inovação constitucional sua normal execução. Daí ter o govêrno federal evolvido para uma política de subsídio que, respeitando os melindres constitucionais dos Cantões, ao mesmo tempo lhes proporcionasse recursos para a plena satisfação de seus encargos em matéria de ensino. Êsse o objetivo da emenda constitucional de 1902, que introduziu no texto da Constituição Helvética, o Art. 27 *bis*, o qual prevê a faculdade da subvenção aos Cantões para que satisfaçam suas obrigações no domínio da instrução primária, cuja organização, direção e inspeção permanecem, entretanto, dentro de sua exclusiva competência.

Pode-se dizer que, no transcurso do primeiro século da Constituição Helvética, não se ampliou a competência federal em matéria de educação, a qual permanece com as limitações iniciais. As reformas constitucionais citadas deram ao govêrno federal alguns fracos poderes que o direito costumeiro, por assim dizer, anulou. De sorte que, na realidade, essas reformas se limitaram a dar ao govêrno da Confederação o dever de subvencionar os Cantões para fins educativos, sem que de nenhum modo perdessem êstes a menor parcela da ampla autonomia, que tradicionalmente têm desfrutado, de resolverem, a seu modo, os problemas da educação popular.

Em nenhum país a instrução pública estará, de direito e de fato, mais descentralizada do que na Suíça. Em nenhum outro ela será mais completa ou mais eficiente, nem terá concorrido, de maneira mais positiva para o desenvolvimento da cultura política e para a unidade moral do país.

4. A Constituição da Austrália, que vigora desde 1901, adotou o mesmo princípio: reservou aos Estados integrantes da Comunidade os poderes remanescentes e não incluiu a legislação do ensino entre os que foram expressamente delegados ao poder central. Com isso assegurou-se a tradicional descentralização do ensino público, que ali continua sendo de interêsse exclusivo dos Estados. Ao que nos informa o Prof. Cole, o govêrno da Commonwealth Australiana nada tem a ver com a educação, exceto no que se relaciona com a defesa militar e naval. "The control of education remains purely a state concerne. (*Educational Yearbook* da *Columbia University* — 1924, pág. 4).

O sistema educacional australiano oferece a peculiaridade de estar sob o contrôle exclusivo dos seis Estados federados. Se, por um lado, não há qualquer subordinação constitucional ao Govêrno da Commonwealth, inexiste, por outro, qualquer descentralização no sentido municipal, pois "nenhum órgão local tem quaisquer poderes em relação às escolas", (Op. cit., pág. 8).

5. Entre as federações que reservaram aos Estados-membros os poderes relativos à educação, através do expediente dos poderes residuais, é a Alemanha ocidental a que nos oferece o exemplo mais recente e talvez o mais ilustrativo.

Como é sabido, sob o regime da Constituição de 1871, a competência em matéria de educação fôra inteiramente reservada aos Estados componentes do Império, assegurando-se, por essa forma, um regime de completa descentralização. Nesse ponto a Constituição de Weimar, em 1919, introduziu profunda inovação, ao atribuir ao Reich o poder de, por via legislativa, editar os princípios (ou o que aqui chamamos diretrizes) em matéria de "regime escolar, nêle compreendido o do ensino superior e das bibliotecas científicas". E em outro preceito (Art. 143), estabelecia o princípio da competência concorrente ao determinar que o Reich, os Países e as comunas proveriam a instrução da juventude por estabelecimentos públicos.

Como ocorrera na Suíça cinqüenta anos antes, também na Alemanha os Estados resistiram à centralização do ensino, e tornaram letra morta os preceitos constitucionais que definiam os poderes do govêrno federal em matéria de educação.

As tendências de uniformização encontraram obstáculos insuperáveis, tanto no conceito, que jurìdicamente se firmou, no sentido de respeito aos direitos dos *Lander* como, sobretudo, na fôrça de uma tradição que êsses países procuraram a todo custo preservar.

Em 1925 era êste o depoimento de Reinhold Lehman: "a idéia de um sistema federal da educação está adormecida. Nada tem sido feito pelo Govêrno Federal para cumprir as promessas da Constituição, de modo que os Estados agem cada qual à sua maneira, dessa forma aumentando a diversificação e a ausência de sistema da escola alemã" (*Educational Yearbook* — 1925, pág. 14).

Passado o período nazista, durante o qual seria irrisório falar-se em regime federativo, reorganiza-se a Alemanha novamente sob moldes democráticos na área ocidental aquém da cortina de ferro. O novo regime foi estruturado pela Lei Fundamental de 23 de maio de 1949, que é a Constituição da República Federal da Alemanha.

Nesta nova Constituição o que vemos em matéria de educação é o repúdio dos princípios consagrados na de Weimar, para restaurar-se a plena autonomia dos Países.

Estamos mais uma vez em face do princípio dos poderes remanescentes. O direito de legislação, diz o Art. 70, pertence aos Países em tôda a medida em que a presente Lei Fundamental não confira poderes legislativos à Federação.

O Poder Federal tem, sôbre vários assuntos, competência exclusiva; sôbre vários outros cabe-lhe competência apenas concorrente. Em nenhuma das hipóteses está enumerada a faculdade de editar normas sôbre educação, ou prover aos serviços da instrução pública. Retorna-se, assim, após a experiência frustrada do regime de Weimar e a subversão do período nazista, ao regime tradicional da completa autonomia dos Países. Os preceitos contidos no Art. 7.º representam princípios gerais quanto à oficialização do ensino, ao ensino religioso e à criação de escolas privadas. De nenhum modo, porém, importam em contrôle do Reich sôbre a autoridade dos Países. Por outras palavras, os Países estão sujeitos a preceitos da Constituição, mas não à ação legislativa ou ao contrôle administrativo do poder central.

6. No segundo grupo de Constituições, isto é, o daquelas que atribuem expressamente, à União ou aos Estados, plena competência em matéria de educação, podemos incluir a do Canadá promulgada em 1867, a da Índia, que é dos nossos dias, e uma das recentes da Venezuela, cuja vigência é de presumir-se esteja suspensa, ou pelo menos comprometida, em conseqüência das circunstâncias políticas que têm predominado nesse país.

O Canadá foi a primeira federação a afastar-se do princípio em virtude do qual os poderes residuais são reservados aos Estados-membros. Ali ocorre o inverso, pois a competência das Províncias é restrita às matérias discriminadas na Constituição. No Art. 93, dispõe esta que em cada Província compete exclusivamente à sua legislatura decretar leis relativas à educação, desde que sujeitas e conformes a certos princípios que enumera, e que dizem respeito às garantias do ensino religioso.

Ao fundar-se a federação canadense, há quase um século, resguardou-se a plena autonomia das províncias em tudo o que diz respeito à instrução pública. Essa situação mantém-se inalterada até hoje, num regime em que tanto as quatro Províncias primitivas como as cinco acrescidas, regulam livremente os seus serviços educacionais, sem qualquer ingerência administrativa ou contrôle normativo do govêrno nacional.

A Índia é a mais nova das federações, sendo ao mesmo tempo a de estruturação mais complexa e original. A sua Constituição (composta de 395 artigos e sete anexos) optou pela fórmula canadense, estabelecendo expressamente que os poderes residuais são reservados ao Parlamento da República (Art. 248). Na lista nº 2 da Schedule VII estão discriminados os Assuntos sôbre os quais os Estados têm competência exclusiva. No 11 está prevista a educação, inclusive universidades, ressalvando-se para o govêrno nacional apenas o direito de manter algumas instituições de ensino superior e de coordenar e determinar "standards" para o ensino dêsse grau.

Cremos ser a Constituição venezuelana de 1936 a única a atribuir ao poder central tôda a competência em matéria de educação. E' êste sem dúvida um dos traços que mais desfiguram, naquele país, a concepção do federalismo. Com razão observa Pablo Briceño que o govêrno da Venezuela é federal apenas em sua forma, mas central ou unitário por sua essência. (*Derecho Constitucional*, pág. 107).

7. A terceira fórmula adotada pela técnica constitucional do regime federativo é a da competência concorrente ou seja a da partilha entre o poder central e as unidades federadas dos poderes concernentes quer ao contrôle legislativo da educação, quer pròpriamente à administração do ensino público.

Já vimos que êste foi o método preferido pela Constituição de Weimar, segundo a qual cabia ao Reich a chamada legislação de princípio, e aos Países, a responsabilidade da administração dos sistemas do ensino.

A Constituição da Áustria não incluiu a educação entre as matérias a respeito das quais a União possui a competência legislativa e as Províncias, a de execução. Tão pouco a incluiu entre as submetidas à legislação federal de princípio e complementar das Províncias. Optou por uma solução "sui-generis" ao estabelecer (Art. 14) que "as atribuições respectivas da Confederação e das Províncias em matéria de escola, de instrução, e de ensino, educação e cultura do povo, são reguladas por uma lei federal constitucional especial". Importou isso, de fato, em transferir para o govêrno federal o contrôle legislativo da educação. Mas, na prática, deixou-se aos Estados a responsabilidade da administração escolar.

A Constituição da União Soviética atribui ao poder central a competência relativa ao "estabelecimento dos princípios fundamentais no domínio da instrução pública", reservando conseqüentemente aos Estados-membros a competência complementar (Art. 14, letra *r* e Art. 15). Como era natural, essa fórmula foi igualmente inscrita na nova Constituição da República Popular Federativa da Iugoslávia (Art. 44, n.º 24) e adaptada pela Constituição promulgada em 7 de outubro de 1949 pela Alemanha Oriental, em cujo Art. 36 se lê: "As instituições do ensino escolar público, bem como a organização prática do ensino escolar são da competência dos Países. Para êsse efeito a República edita por lei disposições de base uniformes". Neste artigo igualmente se prescreve que a República "pode criar, por sua parte, instituições escolares públicas" e pode "editar estipulações unificadas relativas à formação do corpo docente".

8. A despeito dêsses exemplos, parece-nos que a solução constitucional do problema da educação pela fórmula de competência concorrente é mais característica das federações latino-americanas, com exceção da Venezuela que, por sua tradição centralista, de base discricionária, só impròpriamente pode ser arrolada entre os Estados federais com efetiva descentralização territorial autônoma.

De fato, a Argentina, o México e o Brasil são países em que, malgrado as concessões feitas ao princípio da autonomia, o poder central sempre exerceu maior ou melhor contrôle legislativo do ensino público e sempre participou de sua execução.

A Constituição Argentina de 1860 atribuiu expressamente, a cada Província, a responsabilidade da administração do ensino primário (Art. 5.º). De outra parte, atribuiu ao Congresso Nacional a faculdade de "traçar planos de instrução geral e universitária". (Art. 67, 16).

No regime argentino, como se vê, sòmente o ensino primário era descentralizado e, assim mesmo, dependente do tesouro federal que, desde 1871, vem concedendo auxílios às Províncias para a manutenção das suas escolas. Já agora, porém, é certo que as Províncias argentinas estão destituídas de qualquer atribuição exclusiva, pois a recente reforma constitucional reforçou os poderes da União ao atribuir-lhe competência para "organizar a instrução geral e universitária" (e não apenas "traçar planos" como anteriormente se dizia) e de criar escolas de tôda natureza, inclusive as de "primera enseñanza". (Art. 38, IV e Art. 68, 16).

Quanto ao México, a Constituição de 1917 previa a competência concorrente, atribuindo ao govêrno central apenas a faculdade de estabelecer escolas profissionais e instituições científicas (Art. 73, XXV), mas sem caráter de exclusividade. A reforma de 1921, entretanto, veio ampliar de muito o campo da competência federal, dando à União poderes "para estabelecer, organizar e manter, em tôda a República, escolas rurais, elementares, superiores, secundárias e profissionais" e ainda para legislar "sôbre tudo o que se refira a essas instituições".

Dessa forma passou o México a ter um sistema dual, com a União e os Estados cuidando do ensino em todos os seus graus. Desde 1922 a União vem ali mantendo escolas primárias, localizadas preferentemente na zona rural.

9. Do estudo até aqui feito verifica-se que em sete Estados federais — União Soviética, Iugoslávia, Alemanha Oriental, Áustria, Índia, Argentina e México, as respectivas Constituições adotam o princípio da competência federal-estadual concorrente em relação ao ensino público. Diversamente, cinco delas — Estados Unidos, Suíça, Austrália, Canadá, e Alemanha Ocidental — reservam a responsabilidade do problema educacional, com exclusividade, para os Estados-membros.

Não devemos, entretanto, considerar apenas o aspecto numérico dessa preferência, e sim a qualidade, a tradição e os resultados dos respectivos sistemas educacionais.

As cinco federações que adotam a descentralização completa, figuram entre os pioneiros da educação em todo o mundo, entre os povos de maior cultura e de melhor experiência democrática. Em todos êles a descentralização do sistema educacional tem em seu favor os prodigiosos resultados de uma experiência secular jamais interrompida.

Entre as sete federações que recorreram à fórmula da competência concorrente, figuram al-

gumas econômicamente subdesenvolvidas, outras com índices alarmantes de analfabetismo, outras, por fim, em que, pela ausência do govêrno democrático, a distribuição de competência, embora prevista no texto constitucional, perde todo o sentido prático.

Na União Soviética haverá quando muito uma larga desconcentração administrativa, mas nunca um regime de autonomia federativa, jurìdicamente protegida contra eventuais usurpações de competência por parte do govêrno central. Isso que, de resto é uma decorrência natural do estilo político, estará possìvelmente mais acentuado na Iugoslávia e na Alemanha Oriental. O federalismo na Índia ainda está na primeira infância e a educação do povo em estágio retardado, de sorte que o seu exemplo é de autoridade muito relativa para efeito de demonstração. O exemplo da Áustria tem algum pêso sob o aspecto da organização escolar, mas nenhum do ponto de vista da descentralização federativa. E' que se trata de uma federação algo artificial, organizada no reduzido molde de uma nação de seis milhões de habitantes, com um território menor que o da Paraíba. Não há como esperar-se uma verdadeira descentralização política e administrativa nos minúsculos Estados que gravitam à roda de Viena, capital onde se concentra um quarto da população nacional e que exerce, sôbre todo o país, atração e influência incontrastáveis. Ademais, é preciso ter-se em consideração que nos seus primeiros trinta anos de vida republicana, a Áustria tem estado metade dêsse tempo sob ocupação estrangeira e a outra metade num ambiente de lutas que impossibilitou o funcionamento normal de suas instituições constitucionais.

10. Resta-nos considerar o México e a Argentina, onde, sob vários aspectos, alguns dos nossos defeitos se refletem como num espelho, para indagarmos se a solução, ali encontrada para o problema da educação, oferece um critério de revisão para concepção do federalismo.

Seria injusto subestimar o que a Argentina realizou em matéria de educação desde Sarmiento. Mas seria também inacurado ver nesse progresso qualquer relação com o regime federativo, que ali pràticamente está desaparecido. Ao adotar a sua Constituição, em 1860, a Argentina ainda se poderia presumir sinceramente federalista. Mas, a despeito do regime federal estruturado no texto da Constituição, todo o desenvolvimento econômico, todo o progresso cultural e tôda a evolução política se processaram em sentido nìtidamente unitarista.

Se, como se pretende, o federalismo é um regime que parte da divisão para a unidade política, em nenhum país cumpriu êle o seu destino tão ràpidamente como na Argentina. Ali, como acentuou Rivarola, em sua conhecida obra — *Del Régimen Federativo al Unitário*, (pág. XXVIII) a Constituição formal está há muito em desacôrdo com o fato real. Tôda a vida econômica, social, cultural e política do país tem em Buenos Aires o seu centro de gravidade. O intervencionismo nas províncias suprimiu, há muito, qualquer veleidade autonomista e impediu que elas fizessem uma experiência efetiva de autogoverno. Como é evidente, essas circunstâncias, desfavoráveis ao regime federal, foram agravadas ao extremo em dias mais recentes, de tal forma que seria inteiramente ilusório esperar-se que a autonomia provincial possa sobreviver ao eclipse verificado na evolução democrática daquela nação.

No México a situação não é muito diversa, pois a autonomia dos Estados é mais um elemento decorativo da fachada constitucional do que uma prerrogativa sòlidamente implantada no solo político da nação. A Constituição de 1917, em trinta anos de vicissitudes e de reformas, ùltimamente tem permitido ao país desfrutar um período de relativa tranqüilidade. Mas, a vida democrática ainda está condicionada ao regime do partido único, o qual, embora assegurando a rotatividade dos cargos executivos, falha no assegurar a veracidade da representação política e a efetividade da autonomia estadual.

Um observador americano, o professor Lloyd Macham (*The-Annals*, março de 1940, pág. 24) verificou que, comparado com o que se passa nos Estados Unidos, o federalismo no México nunca existiu. O govêrno central controla os Estados, a despeito da Constituição, para isso usando expedientes legais ou extralegais, como a intervenção, que realizam um govêrno mais unitário do que federal.

A experiência que o México tem realizado nos últimos tempos, no campo da educação, é merecedora de todos os encômios. Poderá ela ser considerada como uma notável experiência administrativa, ou mesmo como uma autêntica revolução educacional. Não será, porém, uma experiência em federalismo.

11. Estudando o assunto em nosso direito constitucional, observou Levi Carneiro que, entre nós, a distribuição dos poderes públicos, em matéria de educação, não apresenta soluções permanentes ou continuadas, nem tem obedecido a uma só orientação. (*Anais da 1.ª Conferência Nacional de Educação*, pág. 42). Daí, conclui o eminente jurisconsulto, essas alternativas, essas mudanças, que agravam as deficiências de cada solução, acarretam incoerências e comprometem a eficiência dos resultados obtidos.

De fato, ainda sob o regime unitário do Império, o Ato Adicional fêz apreciável concessão às tendências descentralizadoras, dando às assembléias provinciais competência para legislarem sôbre instrução pública.

A Constituição de 1891, que consagrou a vitória do movimento federalista, adotou a solução da competência concorrente, atribuindo à União prover, sem exclusividade, sôbre o ensino superior e secundário nos Estados. A de 1934, outorgou à União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional e, mais precisa-

mente, de "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do país" (Artigo 150, *a*). A de 1947, embora menos casuística, manteve a competência da União para legislar sôbre as "diretrizes da educação nacional", competência que, naturalmente, se tornou tanto mais ampla quanto mais debilitada ficou, nessa Carta, a autonomia dos Estados.

Essas alternativas revelam, sem dúvida, ausência de orientação segura em matéria de tão grande importância, e terão impedido que o Brasil se houvesse fixado num sistema permanente de organização do ensino. Cremos, porém, que um exame mais detido da realidade demonstrará que esta se manteve insensível à variação periódica dos textos constitucionais.

Por mais de um século, o que tivemos foi a competência das Províncias e dos Estados para cuidarem do ensino primário, e o rigoroso contrôle do govêrno central sôbre a educação secundária e superior.

Da educação elementar o Govêrno Geral e posteriormente a União jamais quiseram assumir quaisquer encargos e daí o tradicional desinterêsse pelo problema, que foi sempre responsabilidade exclusiva dos governos regionais. E como êstes, via de regra, não possuem os recursos necessários para uma tarefa dêsse porte, o resultado é o que consta das estatísticas.

Não se diga que a distribuição constitucional das competências impedia o govêrno nacional de exercer, nesse sentido, ação vigorosa e eficiente.

Durante o Império, não havia obstáculo constitucional nem mesmo para a ação direta do centro, e nada me parece mais alheio à verdade histórica do que responsabilizar-se o Ato Adicional pela inação da Monarquia no domínio da instrução pública. Em primeiro lugar, porque a autonomia que aquêle Ato concedeu às províncias foi meramente teórica, não passando de tímida descentralização administrativa. As Províncias tinham à frente de seu govêrno presidentes que eram meros delegados da confiança do Gabinete e que jamais encontraram nas Assembléias Provinciais, em geral unânimes e incondicionais no apoio ao govêrno, qualquer obstáculo à ação administrativa que a Monarquia porventura desejasse imprimir em relação ao ensino público. Depois, mesmo sob o ponto de vista do direito constitucional, não devemos esquecer, por um lado, que as competências provinciais não eram privativas, e por outro, que as leis provinciais, sobretudo depois da Lei de Interpretação, estavam sujeitas ao veto dos presidentes e ao *placet* da Assembléia Geral.

Durante a República, por maior que fôsse o conceito da autonomia estadual, nada impedia que a União cooperasse na difusão do ensino público, com auxílios financeiros substanciais, através de acordos que não só possibilitariam a conjugação de esforços das diversas categorias de governos, como preservariam o princípio da autonomia federativa.

A verdade, porém, é que, durante mais de um século, na Monarquia como na República, o govêrno nacional limitou-se a manter meia dúzia de escolas superiores e um ginásio na Capital da República. Nada fêz pelo ensino primário. Quanto ao ensino médio limitava-se ao contrôle normativo e a uma estéril fiscalização de caráter burocrático.

O que se verifica, em síntese, é que o govêrno nacional, de 1822 a 1946, se preocupou muito mais com as leis, as reformas, os planos, os pareceres, do que com a solução prática, o que vale dizer, a solução orçamentária, do problema da educação. Ora, parece-me tão injusto atribuir às leis as culpas dessa omissão secular, quanto ilusório esperar que a chave do problema esteja em meia dúzia de preceitos constitucionais, por mais bem inspirados que sejam.

12. A Constituição atual manteve a competência concorrente da União e dos Estados em matéria de educação. Entre os poderes expressamente delegados à União, figura o de legislar sôbre diretrizes e bases da educação nacional.

Trata-se, assim, de competência meramente normativa e restrita à fixação de princípios fundamentais, ressalvando-se, de resto, no Artigo 6.º, a competência dos Estados quanto à legislação supletiva ou complementar.

A rigor, pois, o que cabe à União é a legislação de princípio, conceito cuja imprecisão é uma permanente tortura para os intérpretes do texto constitucional. As Constituições de 34 e 37 falavam apenas em diretrizes; a atual preferiu diretrizes e bases, o que tornou ainda mais difícil a tarefa do exegeta. Se os dois têrmos se equivalem a redundância é inescusável, sobretudo por alterar inòcuamente expressão consagrada pelo direito anterior. Se têm significado diferente, duplica-se o esfôrço de interpretação de dois conceitos que nem são correntios na terminologia jurídica, nem se distinguem fàcilmente em seu sentido figurado.

Decerto, não haverá dois juristas que se acordem na fixação da linha divisória, que deve existir entre o poder de traçar diretrizes e bases e a legislação estadual supletiva. Isso, porém, encontraria solução fácil no princípio de direito constitucional, oriundo da doutrina americana, segundo o qual, em relação à determinação final dos limites do poder federal, compete à União definir a extensão dos poderes que lhe são outorgados, bem como os meios necessários ao seu adequado exercício (BLACK — *Constitutional Law*, pág. 202).

Por essa teoria, a União poderia dar a maior amplitude ao conceito de diretrizes e bases, e dêle extrair poderes implícitos para exercer, no campo da educação, uma ação centralizadora capaz de anular qualquer prerrogativa de autonomia que os Estados pudessem reivindicar. Mas o poder contido no Art. 5.º há de ser, necessàriamente, de-

finido em harmonia com os preceitos constantes do Capítulo II do Título VI, em que prevê sôbre a ação do Estado com o objetivo da educação e de cultura.

Neste ponto a Constituição amplia a competência federal, que pelo Art. 5.º, *d*, era meramente normativa, habilitando-a a organizar o sistema federal de ensino (Art. 170). Entretanto, ao reservar para os Estados a faculdade de organizarem seus serviços de ensino, estabeleceu limites intransponíveis ao expansionismo federal das diretrizes e bases.

Os Estados não têm apenas o direito, e sim, o dever, de organizar os seus sistemas de ensino, com os quais deverão despender nada menos de vinte por cento de sua renda de impostos (Arts. 171 e 169). A manutenção e desenvolvimento do ensino é precìpuamente uma atribuição estadual, o que quer dizer que a Constituição reservou para os Estados a competência principal para a execução dos serviços afetos à educação pública. Isso é tanto mais evidente quanto a competência estadual é irrestrita, ao passo que a federal, no concernente ao sistema de ensino está subordinada à limitação do Art. 170, parágrafo único, onde se diz que êle terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país *nos estritos limites das deficiências locais*.

Em síntese, a fórmula da Constituição é a seguinte: em matéria de legislação, cabe à União a competência para editar as normas fundamentais, ficando os Estados com a da legislação supletiva ou complementar; em matéria de execução, ou seja, da manutenção e desenvolvimento do ensino, cabe aos Estados a competência preferencial, ficando a União apenas com a autoridade de suprir deficiências e com o dever de, para isso, cooperar com auxílios pecuniários.

13. Sem dúvida, o sistema engendrado pela Constituição há de merecer suas críticas e dará lugar a controvérsias intermináveis. Mas, boa ou má, a Constituição aí está para ser cumprida, até porque não é fácil tentar a sua reforma em pontos, como êste, considerados fundamentais.

Já perdemos seis anos de discussões, de certo modo acadêmico, e não sabemos quantos ainda decorrerão até vermos promulgada a lei de diretrizes e bases. E' que, para o cumprimento dêsse dever, o Congresso encontra não pequenos obstáculos, que resultam das divergências de concepção entre os adeptos da educação unitária e os defensores da educação descentralizada.

Que a União, por fôrça do Art. 5.º, possa editar as normas básicas, e de caráter geral, sôbre a educação nacional, é ponto inteiramente pacífico. Leis dêsse gênero não encontrarão maior resistência autonomista, porque estarão de acôrdo com a tradição do país e atendem à conveniência de assegurar-se a validade dos cursos e diplomas em todo o território da República.

Pretender-se, porém, que a União fixe os princípios gerais de *organização* e *administração* dos sistemas estaduais de ensino é dar à competência federal uma extensão incompatível com os limites fixados na Constituição.

E' de observar-se, antes de tudo, que o poder reservado aos Estados, no Art. 171, não é o de *manter* ou *gerir* os seus sistemas de ensino, mas de *organizá-los*. Esta é uma competência plena, que de nenhum modo pode ser absorvida pela competência normativa de traçar diretrizes e bases. Além disso, essa interpretação levaria ao absurdo de dar à União o poder de organizar os sistemas de ensino, vale dizer os serviços de ensino dos Estados, o que só poderia ser feito por uma lei geral uniforme para todo o país. Isto nos levaria, por via de conseqüência, ao absurdo de impormos o mesmo molde de organização de serviços a todos os Estados, grandes ou pequenos, ricos ou subdesenvolvidos, o que ninguém decerto ousaria justificar.

Mais inadmissível ainda será pretender que a União fixe também os princípios gerais de administração dos sistemas de ensino, porque isso levaria o Congresso a legislar sôbre serviços públicos estaduais, o que é inteiramente inconciliável com a autonomia federativa que lhes deve ser assegurada. Cada Estado se rege pela Constituição e leis que adotar e proverá, como lhe pareça conveniente, às necessidades de seu govêrno e de sua administração.

Os Estados devem respeito integral aos preceitos da Constituição Federal, mas não podem ter coarctada ou limitada, por lei federal ordinária, a liberdade com que devem organizar e gerir os seus serviços. A lei federal que dispusesse sôbre organização e administração de serviços estaduais poderia eventualmente entrar em conflito com a Constituição dêste ou daquele Estado. Ora, ninguém desconhece que as Constituições estaduais não podem ser revogadas ou emendadas pela legislação federal ordinária.

14. O estudo mesmo superficial da distribuição das competências de poder público, nos países sob regime federativo, demonstra que, em todos êles, os encargos com o problema da educação são em grande parte ou inteiramente descentralizados. Em certo sentido pode-se dizer que quanto mais verdadeiramente federal é o regime maior é o grau de descentralização a que nos referimos.

Está claro que essa descentralização não é exclusiva das federações e ela se verifica, com maior ou menor amplitude, em Estados unitários, como a Grã-Bretanha, e em países cujas subdivisões territoriais, como ocorre na África do Sul, gozam de ampla autonomia. Mas a descentralização do caráter federativo é mais rígida e de natureza jurídica peculiar, porque pressupõe, ao lado do poder de auto-organização política, a capacidade, reconhecida aos Estados-membros, de legislarem, nos assuntos de sua competência, de maneira independente e definitiva, ou seja, sem a revisão ou o contrôle do poder central.

A atual Constituição Brasileira, neste como em todos os outros pontos, procurou a linha média entre as tendências antagônicas. Manteve a fórmula da competência concorrente, dando à União e aos Estados determinadas atribuições para a solução do problema da educação nacional. Por um lado, tranqüilizou os adeptos do contrôle federal, dando à União como que o poder supremo de fixar as normas fundamentais que, nesse particular, definem a ação do poder público. Por outro, procurou atender às reivindicações autonomistas, dando aos Estados competência normativa complementar e atribuindo-lhes a primazia no encargo de manter os sistemas de ensino. Com isso se atende, sem dúvida, à conveniência de permitir que cada Estado dê aos serviços educacionais a organização que melhor se adapte às suas peculiaridades, na medida em que o permitem os seus recursos financeiros.

Parece-nos incontestável que a Constituição de 1946 tem um sentido nìtidamente descentralizador, embora não haja chegado ao extremo de afastar o poder federal do campo da educação. De certa forma ela reagiu contra as tendências dos últimos tempos e, sobretudo, contra a asfixiante centralização administrativa que responde por tantos dos nossos males.

A lei de diretrizes e bases, ora em elaboração, deve ser o desdobramento dos princípios que a Constituição esboçou. Seria inconcebível que ela tivesse o mesmo papel da Lei de Interpretação, a qual sepultou as esperanças de autonomia que o Ato Adicional suscitara. A lei não poderá centralizar onde a Constituição descentralizou.

Que a solução constitucional do problema não tenha sido jurìdicamente das mais felizes, parece suficientemente demonstrado pelas controvérsias de que tem sido objeto. E' de lamentar que assim seja e que se perca tanto tempo no estudo e na elaboração de leis da maior importância, que não devem ser sancionadas apenas para ficar no papel.

O problema da educação é aliás menos um problema de direito e de leis do que de política, de dotações orçamentárias, de vigorosa ação administrativa. O único dispositivo constitucional de indiscutível utilidade, no tocante à educação, é o que obriga a União a despender a décima parte da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Porque, a despeito do nosso êrro fundamental, que é o de gastar duas têrças partes do orçamento na Capital da República, se aquêle preceito fôr cumprido, sempre sobrará alguma coisa com que dar aos Estados, principalmente aos subdesenvolvidos, a cooperação financeira indispensável para suprir a secular carência de recursos a que se devem, na maioria dêles, a indigência e o primitivismo da vida escolar.

(Transcrito do *Jornal do Comércio* de 14 de setembro de 1952).

# Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos

OSCAR VICTORINO MOREIRA

*(Monografia premiada no 1.º Concurso de Trabalhos de Utilidade Pública para o Departamento dos Correios e Telégrafos, promovido pelo aludido Departamento, em 1950. O texto do presente trabalho foi ligeiramente revisto, para publicação).*

*Nous avons voulu instruire, non offenser, contribuer au bien des moeurs, non y donner atteinte.*

ERASMO.

PLANO

O DEPARTAMENTO dos Correios e Telégrafos executa essencialmente o serviço de comunicações, quer como emprêsa de transporte, quer como a de telecomunicações. Seus serviços assumem caráter industrial, embora não se possam nortear exclusivamente pelas melhores normas recomendadas para tal fim, dada a condição de serviço estatal.

O fato de um serviço industrial ser de Estado, não constitui razão bastante para que não possa seguir certas normas, mas no caso dos correios e telégrafos oficiais tal contingência aparece.

Os serviços públicos não visam a lucro, já que são feitos para atender às necessidades do povo, amparados com os recursos provindos dêsse povo, gozando situação de privilégio, enfim, encontrando-se em condição bem diversa de uma organização que tivesse de prover seus meios de subsistência, garantir seu futuro, remunerar os interêsses do capital invertido e não contar com o amparo financeiro, em verdadeira forma de doação no momento difícil.

As condições de um serviço industrial de Estado diferem bastante de outro de caráter privado, o que impõe estudo e tratamento díspares.

O presente trabalho, versando sôbre a administração de material do D.C.T., sofrerá indiscutìvelmente a influência das peculiaridades da repartição, não podendo ser elaborado na base precisa para uma indústria.

Não podemos aplicar totalmente as regras pertinentes ao serviço público porque o D.C.T. se apresenta com características diferentes de outras repartições, principalmente por se tratar de um órgão que dispõe de autonomia administrativa; por outro lado, as normas de uma organização de direito privado também não são aplicáveis, dado que encontramos as características do serviço público. Dentro da realidade, das condições em que se acha o Departamento é que teremos de tecer os comentários, como fazer as sugestões que se tornem convenientes.

Em linhas gerais, esta monografia foi planejada para oferecer uma contribuição aos estudos que os dirigentes do Plano Postal e Telegráfico estão fazendo no sentido de melhorar as condições de trabalho e assim aumentar a eficiência de tão importante departamento estatal.

Para exposição da matéria observamos a seguinte seriação dos assuntos:

1. Administração de material, com o estudo de seus aspectos principais, e análise do meio ambiente, bem como essa atividade no serviço público;

2. Planejamento no órgão de material, pois não podemos compreender administração sem plano. Se partirmos da definição de Fayol sôbre administração, verificaremos que uma das principais funções é justamente o planejamento;

3. As funções do órgão de material serão, em seguida, analisadas, a fim de lograr-se sua devida compreensão e demonstração exata do que compete a êsse setor;

4. Observação de alguns pontos específicos, incluindo comentários sôbre simplificação, especificação e padronização;

5. Exame do Decreto-lei n.º 8.308, de 6 de dezembro de 1945, do qual decorre a autonomia administrativa do D.C.T., o que nos leva a encarar a situação particular do Departamento;

6. Guarda e conservação de material;

7. Outros aspectos, como a alienação do material inservível, a classificação de material e assuntos afins;

8. Abastecimento e distribuição de material, atribuições do órgão respectivo;

9. Aplicação e conservação do material em uso que constituem encargos do órgão competente; é de notar-se, a propósito, que, em muitos setores da administração pública, tais encargos não têm despertado maior interêsse; porém, julgamos que disso depende, em muito, a eficiência dos serviços;

10. No final de nossa parte expositiva cuidaremos especialmente da administração de material no D.C.T.;

11. Serão encontradas citações de diversos autores, as quais deverão fundamentar nossas afirmativas ou conclusões; assim, o que ora apresentamos não poderá ser tomado como destituído de base ou apenas imaginado para defesa de nossos pontos de vista;

12. O trabalho conterá onze conclusões, que encontrarão lastro na parte de exposição e crítica, e que visam ùnicamente a oferecer aos estudiosos dêstes problemas administrativos uma contribuição desambiciosa, exprimindo, contudo, o desejo de bem servir;

13. Ao fim, será encontrada uma bibliografia, a nosso ver de interêsse para aquêles que se dedicam ao estudo da administração de material, e mais as indicações da legislação vigente relativa a êste setor.

## EXPOSIÇÃO E CRÍTICA

### *Administração de Material*

A administração se divide em dois grandes grupos : Específica, também chamada Substantiva ou de Fim, segundo vários autores; e Geral, que também é conhecida pelos nomes de Adjetiva ou de Meio. Na administração de material, parte da administração geral, sòmente nos ocuparemos do abastecimento, que envolve a compra de material.

Antes de iniciarmos nosso trabalho, cumpre-nos positivar que a administração geral só existe para servir à específica, o que restringe seus limites. Pensar-se em ampliar um campo além das necessidades é concorrer-se para a diminuição de eficiência, e onerar o órgão. Não queremos superestimar o setor que vamos estudar, por isso pedimos que não julguem nosso trabalho como incidente nesse êrro.

Teremos de dar alguma ênfase a certos trechos, e focalizar com maior destaque alguns pontos, dentro da relatividade que se impõe.

A primeira condição de um órgão da administração geral é servir e secundar a ação dos que têm a seu cargo os fins da organização. Esta noção primária é geralmente esquecida pelos órgãos auxiliares, e disso temos sobejos exemplos. Basta citar um que, pelo seu vulto, é suficiente para nos provar a assertiva: — O Departamento Federal de Compras atualmente, dada a falta de uma direção compreensiva, em vez de procurar servir às repartições que abastece, deseja ser servido, não atentando para o êrro que comete. Não estuda meios de efetuar mais rápidos abastecimentos, não se interessa pelas necessidades das repartições, não procura conhecer, por antecipação, o programa de trabalho e muito menos o de compras das repartições, de modo que, ao receber a requisição, só então inicia morosamente seu processo de aquisição, aceitando os prazos de fornecimento apresentados pelos proponentes, quaisquer que sejam, sem aquilatar dos males que possam trazer aos serviços públicos. O órgão comprador tem de saber, por antecipação, a natureza, a época e o volume das aquisições que deverá efetuar. Em boa técnica, não procede qualquer alegação da parte do mau administrador que deixa de agir eficientemente por não ter sido informado com antecedência. E' da função o dever de captar as informações necessárias ao devido desempenho de suas atribuições. Outro procedimento implica em prejuízo e revela incapacidade de direção.

A gestão de um órgão de compras tem deveres e responsabilidades claras. O fato de não serem punidos os administradores públicos pela sua ineficiência ou pela falta de cumprimento de suas obrigações decorre do sistema de irresponsabilidade em que vivemos, infelizmente. O principal responsável pela situação que deparamos é a falta de um sistema de organização, onde se encontre o contrôle administrativo.

Característica da boa direção constitui, sem dúvida, o interêsse da autoridade pelo perfeito desenvolvimento dos serviços; o desejo demonstrado de bem servir, isto é, da obtenção de melhores resultados. Isso não pode ser caracterizado em lei, nem existe uma retribuição específica em prêmio aos resultados alcançados, fatos êstes que geram o desinterêsse, até o descaso pela coisa pública.

Altruísmo, desprendimento, amor ao trabalho, dedicação, senso de responsabilidade, indispensáveis à boa administração, são conseqüências de caracteres bem formados, não sendo possível codificá-los ou impô-los aos administradores.

O dirigente, máxime o de entidades públicas, deve ser, além de honesto, possuidor de outras e elevadas qualidades morais. Elbourne é preciso em seus conceitos, convindo-nos transcrever suas palavras :

"Industry needs in its managers not only knowledge of the technique of management, but also all those qualities which are normally summarised in the words personality and character. I think we should be making a vast mistake if we were to assume that purely intellectual attainments in the study and mastery of the technique of management were all that mattered.

This certainly is the new factor in management, but the older factors of character, ability to win confidence, power of decision, enthusiasm fine judgement, leadership and a vivid sense of justice still count as much as, if not more than, ever they did." (1)

---

(1) ELBOURNE, EDWARD TREGASKISS — *Fundamental of Industriel Administration* — 3d. edition, Macdonald & Evans, 8 John St. Bedford Row — W.C.1, London, 1942, p. 565.

O tirocínio, até certo ponto, pode ser adquirido em trabalho; é, por isso mesmo, exigível, mas o sistema de chefias de confiança traz o mal dos improvisados administradores, destituídos de tirocínio.

Se não temos escola de formação de administradores, como poderemos possuí-los quando escolhidos pelo regime de confiança? À falta de formação, melhor ainda é o tempo de serviço, a prática, o tirocínio adquirido em trabalho, principalmente num regime político como o atual.

A administração de material, envolvendo a procura, a aquisição, a especificação, a padronização, a guarda, o abastecimento, o contrôle, o pagamento, a conservação e a recuperação, exige uma série de conhecimentos especializados que devem ser adquiridos metòdicamente. O administrador autodidata, longe de servir eficientemente, embora trabalhador incansável como em alguns pouquíssimos casos, emprega métodos domésticos na administração pública e os resultados corresponderão paralelamente. A complexidade da coisa pública, os múltiplos interêsses em jôgo, a diversidade de fins, exigem do administrador uma noção muito mais precisa do conjunto que numa organização particular, por ampla que seja. O indivíduo que tenha dado bons resultados na administração de uma emprêsa privada, nem sempre estará em condições de dirigir um serviço público. Não se trata de ampliar em tantos por cento o que fazia, mister se faz a aplicação de métodos diferentes. Dentro da própria administração pública, a diferença de condições dos diversos setores exige características diversas para os administradores. Constitui êrro fundamental o aproveitamento de um elemento produtivo num setor em outro campo, pelo simples fato de que dera mostras anteriores de capacidade. Se um médico revelou capacidade administrativa, e na direção de um nosocômio deu provas de eficiência, não estará forçosamente capacitado para a direção de uma escola de medicina, embora o conjunto de conhecimentos e as finalidades sejam bastante próximas. Que diríamos de sua escolha para a gestão de uma estrada de ferro?

Os problemas de direção e de chefia vêm sendo estudados e debatidos com vivo interêsse mas ainda não conseguiram impressionar suficientemente a alta administração, mesmo em face das condições políticas da atualidade.

Se há setor que tem sofrido em conseqüência da incapacidade de seus administradores é o da administração de material — justamente êste campo, onde os interêsses imediatistas, traduzíveis em moeda sonante, são tão tentadores. Outro fator básico na eficiência administrativa é a probidade, e esta justamente sofre as influências do momento e da formação do caráter. A lei não encontra meios para fazer com que o indivíduo seja probo; pune-o quando verifica a falta, mas ninguém ignora que a falta só é legalmente falta quando comprovada, e que não são só as faltas puníveis que o probo tem de evitar. A probidade é mais exigente; além de não tolerar o que esteja capitulado no código penal, impõe o respeito por aquilo que a consciência condena.

Infelizmente somos forçados a falar no assunto — desonestidade — mas não desejamos apresentar só a nossa opinião, e por isso recorremos a Schell:

"If we agree that the ability to distinguish right from wrong is proportional to the intelligence of the individual, it is clear that the dishonest employee may be placed in one of two classes; either he is immoral, that is to say, his act is willful and actuated by a subverted character, or he is a unmoral, in that he does not realize the degree of consequence of his transgression. The latter quality may also evidence a weakmoral stamina easity overpowered by temptation." (2)

O favoritismo ou sistema de favores oficiais não revela probidade, e sim tolerância. O administrador não deve ser intolerante, mas daí a agir dentro do regime unipessoal das liberalidades, há que distinguir-se.

A seleção de pessoal é um meio racional que faculta à administração a aquisição de elementos capacitados para o exercício de funções, mas tem sido praticado, entre nós, de forma parcial. Até hoje vem a seleção cuidando apenas da comprovação de conhecimentos. Constituiu grande avanço democrático e teria de contar com a malquerença de inúmeros indivíduos, máxime dos altamente colocados, por isso não evoluiu além do 1.º estágio.

O esfôrço realizado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público foi dos mais proveitosos e elogiáveis, porém, temos certeza de estar aquêle Departamento convencido de que a seleção não deve limitar-se apenas às provas de conhecimento. O Estatuto dos Funcionários criou a figura do — estágio probatório — que tem por finalidade dar à administração os meios de julgamento, após o ingresso do servidor; se êste não corresponder ou demonstrar insuficiências que o concurso não apura, poderá ser exonerado. Não resta dúvida de que o estágio probatório representa um capítulo da seleção; mas temos de levar em conta sua inaplicabilidade no meio brasileiro, ou seja, sua utilização por um povo sentimental, que resolve os problemas mais pelo coração que pela razão, além de sofrer as influências dos diversos elementos que conseguem deturpar a sã justiça

Quando seria de esperar que o processo seletivo, como matéria técnica, ficasse reservado aos órgãos especializados, seguindo os rumos mais convenientes, aperfeiçoando-se, o que verificamos é justamente o oposto. A política intervém na administração desfigurando-a e negando os melhores e mais democráticos princípios já em prática.

Desencorajante exemplo vem de ser dado. Estavam abertas e marcadas as provas para alguns

(2) SCHELL, ERWIN HASKELL — *The Technique of Executive Control* — 3d edition — McGraw-Hill Book C°, Inc. New York, 1930, p. 125.

concursos destinados ao preenchimento de cargos de carreiras técnicas do Ministério da Agricultura, havendo mais de seiscentos candidatos inscritos, quando foi baixada uma lei transformando o concurso de provas em concurso de títulos. Não iremos analisar o concurso ou a lei sob o aspecto técnico, apenas um ponto em particular. Que estímulo poderá ser dado à juventude, aos que saídos dos bancos escolares e procurando colocação ou trabalho, vêm-se impedidos de conseguir honestamente aquilo a que seu esfôrço, sua inteligência, seu preparo lhes dão direito? Títulos só possuem os mais antigos, os que já exerceram funções, já receberam elogios (mesmo graciosos), os que foram ajudados pela cornucópia da sorte; mas os moços, aquêles que só têm por si as qualidades pessoais, êsses ficarão impedidos de obter o que era justo, pois não apresentam documentação do passado, já que os títulos nada mais representam que provas do passado.

Ora, se na seleção inicial já tal fenômeno se apresenta — como poderemos esperar que a administração empregue meios evoluídos para selecionar os dirigentes, os chefes, o pessoal que deve ocupar as posições de maior relêvo?

Se o fator pessoal se encontra atravessando essa crise de compreensão; se os conselhos da técnica são esquecidos; se fôrças estranhas impedem a adoção das normas recomendáveis — que poderemos dizer, em relação à administração de material?

A seleção de pessoal capaz para as funções é indispensável, não só devido ao aumento de rendimento que daí decorre, mas também por causa do aspecto social do problema, pois a preferência pelo mérito tem o condão de hierarquizar os indivíduos em relação a seus valores, e não na base do grau maior de amparo político de que desfrutem. Dutton acha indispensável a apreciação da capacidade individual antes do ingresso do indivíduo na função.

"Before a man can be moved to a desired activity he must understand and be capable of doing what is desired. This implies first, the selection of men who are at least approximately adapted to the work It implies in the second place the more precise adaptation of the man to his task, where this is required, by teaching or orders." (3)

Levando em conta as condições mesológicas, observando atentamente o momento que vivemos e as poucas possibilidades ainda existentes, é que ora empreendemos o estudo de uma parte da administração de material, e apresentamos sugestões, como medidas tendentes a melhorar as práticas até aqui seguidas. Certo não nos arrojaremos a propor medidas que constituam verdadeira revolução, porquanto não há ambiente administrativo para tal, e se assim fizéssemos, não estaríamos sendo úteis, como é nosso desejo.

O plano é sem dúvida basilar em administração. O D.C.T. já possui o seu Plano Postal e Telegráfico, o que bem mostra a compreensão dessa necessidade. Na execução, porém, dêsse plano, outros planos tornar-se-ão indispensáveis, pois aquêle contém as linhas mestras, enquanto outros cuidarão de detalhes, de particularidades, da forma própria de realizar o principal.

Para execução dos trabalhos existe sempre a necessidade de material, e êste ou é produzido pela própria emprêsa ou adquirido. Para a obtenção, qualquer que seja a forma, torna-se indispensável seja fixado um plano, a fim de evitarem-se as aquisições desordenadas, sem programa, traduzindo-se em prejuízos.

E o prejuízo a que nos referimos não é apenas o que se pode averiguar pelo exame da cifra correspondente, mas o conjunto de danos, quer financeiros, quer administrativos ou econômicos.

Fica afetado o rendimento de trabalho, quando o abastecimento do material é feito sem método, fora de tempo, em qualidade diversa da conveniente. A eficiência que a administração procura obter, sofre muito, em conseqüência do mau funcionamento dos órgãos da administração — meios.

Assim o planejamento das aquisições e do abastecimento de material é a primeira condição para o funcionamento racional do setor de material da emprêsa; sem êle, estará sempre comprometida a eficiência procurada pelos serviços. Eis porque devemos lançar nossas vistas inicialmente sôbre êste ponto.

Não basta, todavia, o plano, pois a inexistência de propósitos definidos, como um ambiente propício à produção de um trabalho eficiente são causas de insucesso. Em organização devemos levar em conta o fator pessoa, ao qual incumbe elevada responsabilidade. O elemento material contribui com parte importante, e sem êle o pessoal não poderá produzir — o que também acontece quando faltam os recursos financeiros na emprêsa. A coordenação das atividades visando congregar todos os esforços no sentido do fim colimado é de real valor e não deve nunca ser desprezada. A existência de setores, seções ou grupos que procuram trabalhar divorciados uns dos outros, embora constitua prática comum, é ruinosa para a administração. Nota-se, no geral, uma tendência para a formação de setores estanques, uns procurando a auto-suficiência, outros se digladiando, todos prejudicando-se mùtuamente, o que deve ser evitado, porque traz sempre prejuízos ao conjunto e diminui a eficiência. Schreiber deteve-se sôbre êste aspecto e, sendo uma autoridade reconhecida na matéria, suas palavras devem ser reproduzidas.

"By our analysis of the definition of "Organization" we find that an organization comes into existence under the following conditions: First there must be persons able to communicate with one another; second, they must be

(3) DUTTON, HENRY POST — *Principles of Organization* — 1st. edition, McGraw-Hill Book Cº, Inc. — New York, N.Y., p. 234.

welling to cooperate or contribute action; third, there must be a common purpose". (4)

Como acabamos de notar, a coordenação, a identidade de propósitos e a existência de pessoas desejosas de produzir objetivamente, torna-se indispensável, mas isso não é o suficiente, pois o pessoal deve saber trabalhar, deve especializar-se a fim de produzir eficientemente.

Um fato ocorrido em certa repartição evidencia a falta de alguma coisa importante. Trata-se de um estabelecimento de ensino que tem centenas de alunos internos. Certa ocasião, faltou determinado alimento indispensável e, como seria de esperar, inúmeras providências foram adotadas. Um corre-corre notou-se imediatamente — todos desejavam providenciar o abastecimento do produto, e, a começar pelo diretor, não houve quem não se esforçasse nesse sentido. Recriminações recíprocas eram ouvidas; ordens diversas eram dadas; entendimentos diversos com autoridades e fornecedores eram feitos; tudo às pressas e descoordenadamente; resultado — no mesmo dia, chegavam quantidades e mais quantidades do produto, as quais atingiram o décuplo do necessário e, como conseqüência, muito foi perdido!

Houve excesso de boa vontade, acúmulo de interêsse em bem servir, mas tudo desorganizadamente, descoordenadamente. Terá sido êsse um fato isolado? Quem conhece administração bem pode imaginar que encontra reproduções, mesmo sem pesquisar.

Voltemos ao pessoal, dado o valor que êste elemento representa em administração, mesmo na de material.

Assunto que já não deixa dúvidas é o que aponta a especialização do pessoal como meio eficiente do aumento de rendimento de qualquer organização. Busquemos amparo nas palavras de um mestre europeu, a fim de não nos valermos sòmente dos norte-americanos, o que, para muitos, constitui êrro e, para outros, o desconhecimento do que pensam os autores da velha Europa. Diz Gutjahr:

"Le moyen classique pour augmenter le rendment du travail est la spécialisation du coté du personnel et la division du travail ou le sectionnement des tâches de la part de l'entreprise. Les avantages de la spécialisation son bien connus. Ils reposent sur cette vérité que plus la tâche qu'un employé est appelé a accomplir est simple, plus il lui est facile de l'apprendre à fond. S'il l'execute souvant, il arrivera à la remplir avec d'autant plus de sûreté, d'efficatité et de rapidité." (5)

A especialização do pessoal é inegável fator de aumento de rendimento, mas o pessoal treinado, capaz, cônscio de seus deveres poderá deixar de apresentar um resultado melhor se a direção não fôr, por seu turno, competente, como também se não houver a indispensável unidade de comando. O episódio que tivemos oportunidade de narrar e que apresenta aspectos cômicos, revela uma falta imperdoável: — a inexistência da unidade de direção, pois, se tal houvesse, não teria ocorrido o êrro do acúmulo de mercadoria, a qual foi perdida devido ao descontrôle. Quando não há unidade de comando podemos aplicar o adágio popular e de grande sobedoria — todos mandam e ninguém tem razão.

Fayol se refere a êste ponto e é incisivo, pelo que reproduziremos as palavras do mestre.

A direção de qualquer empreendimento deve emanar de uma só cabeça, a fim de serem evitadas as decisões monstruosas que ocorrem quando são dois ou mais a mandar. A apreciação de Fayol é positiva.

"Unité de direction — Ce principe a pour expression: — un seul chef et un seul programme pour un ensemble d'opérations visant le même but.

C'est la condition nécessaire de l'unité d'action, de la coordination des forces, de la convergence des efforts. Un corps à deux têtes est, dans le monde social comme dans le monde animal, un monstre. Il à de la peine à vivre". (6)

Além da unidade de direção, mister se faz que notemos a necessidade de o chefe ser efetivamente um comandante, um "leader", pois disso depende muito a confiança do grupo e sua produtividade. O homem não é máquina que obedeça a um contato elétrico e se movimente. Necessário é que se sinta estimulado. O trabalho em equipe é o mais produtivo, mas, para ser obtido, deve haver uma fôrça congregante, a irradiar-se de um elemento, o chefe ou "leader". Não julgamos "leader" o "mandão", o chamado "homem forte", e sim aquêle que atrai, o que inspira confiança, o que tem suas atitudes copiadas espontâneamente pelos subordinados. Na apreciação de um "leader" devemos observar sua capacidade de direção, e não o quanto êle possa mandar. As palavras de Elbourne bem servem à justificação de nosso ponto de vista.

"The test of a leader is not how good he is at "bossing" but how little "bossing" he has to do". (7)

O administrador deve possuir essas qualidades, muitas das quais são inatas no indivíduo, outras podem ser desenvolvidas ou adquiridas através de ensinamentos e da prática, pois a administração não é difícil, de um modo geral, já que é mais uma arte que ciência.

---

(4) SCHREIBER, NORMAN B. — *Philosophy of Organization* — A. Kroch and Son, Publishers, Chicago, Illinois, 1942, p. 17.

(5) GUTJAHR, Ed. — *L'Organisation Rationnelle des Entreprises Commerciales* — Dunod, éditeur, Paris, 1920 — p. 163.

(6) FAYOL, HENRI — *Administration Industrielle et Générale* — Seizième a dixneuvième mille — Librairie Dunod, 92, rue Bonaparte — (VI) — Paris, 1931, p. 35 e 36.

(7) ELBOURNE — *Opus cit.* — p. 565.

Êste último assunto, aliás, se encontra amplamente discutido na monografia intitulada "Escola Nacional de Administração", editada pelo D.A.S.P., em 1949. Como, porém, é longo e foge à finalidade específica dêste trabalho, apenas o mencionamos, deixando de transcrevê-lo. Restringimo-nos a dizer que, para nós, a administração é mais uma arte ou conjunto de métodos ou práticas que uma ciência, e juntamos as palavras de Gulick, para refôrço de nossa opinião:

"At the present time administration is more an art than a science; in fact there are those who assert dogmatically that it can never be anything else. They draw no hope from the fact that metalurgy for example, was completely an art several centuries before it became primarily a science and commanced in great forward strides after generations of intermittent advance and decline". (8)

(*Continua*)

(8) GULICK, LUTHER and L. URWICK — *Papers on the Science of Administration* — Institute of Public Administration — Columbia University, New York, N.Y., 1937, p. 191.

# A Seleção de Pessoal para o Serviço Público Brasileiro

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

O CONCURSO como forma de provimento de cargo público, no Brasil, não é, como se poderia supor, uma conquista dos nossos dias. Obedecendo a critérios variáveis êle veio da monarquia e, através de vicissitudes sem conta, foi acolhido pelo regime republicano.

O primeiro concurso de que temos notícia foi o de títulos e provas escritas e orais para seleção dos cirurgiões da Real Brigada e da Real Armada, realizado em 1808 de acôrdo com instruções que determinavam:

"Os pretendentes entregarão ao Cirurgião-Mor os seus requerimentos munidos dos documentos seguintes: mostrarão serem examinados em cirurgia, e que satisfizeram a um curso competente de anatomia e de medicina operatória; ajuntarão as certidões autênticas dos médicos de conhecida prática e probidade, fazendo certo que têm uso e tino médico; mostrarão que têm servido em lugares tais quais os que pretendem, se com efeito assim lhes tiver acontecido. Aquêle a quem faltar uma ou mais das condições mencionadas será admitido, mostrando que tem a maior parte dos ponderados requisitos, e que os seus estudos literários e facultativos o habilitam para desempenhar o pôsto a que aspira.

"Feitas as habilitações, proceder-se-á o provimento do lugar pelo meio da oposição. O cirurgião-mor das Armadas determinará o lugar, dia e hora aonde o opositor deverá ir tirar o ponto para a oposição. Haverá três vasos que contenham sortes fechadas nas quais por escrito serão contidos, e separados pontos que diversifiquem, mas cada um relativo à patologia e à terapêutica cirúrgica particular. O opositor tirará de cada um dos vasos uma sorte, e escolherá aquêle ponto que bem lhe parecer para formar uma dissertação. Terá 48 horas sucessivas para estudar o ponto e formular a dissertação. Findas as 48 horas na mesma casa em que se tirar o ponto, proceder-se-á a leitura da dissertação e oposição. Durará o ato da leitura meia hora, e os argüentes farão seus argumentos cada um dêles no prefixo tempo de 20 minutos. Cada opositor será examinado por dois argüentes, entre os quais terá o primeiro lugar aquêle que fôr mais antigo na aprovação, nomeando o cirurgião-mor para examinadores aos 1.ºs cirurgiões do número, e na falta dêstes aos cirurgiões-mores, sendo todos extraídos da classe dos mais distintos em probidade, e presidindo as oposições o mesmo cirurgião-mor das Armadas. Findas as oposições, os dois adjuntos e o Presidente votarão qual dos dois opositores deve ser provido, recolhendo-se os votos em uma urna, donde serão extraídos pelo escrivão do mesmo cirurgião-mor, que fará de secretário, lavrando têrmo conseqüente, que deverá subir a minha presença, trazendo apenas as provas dos requisitos acima referidos as suas dissertações respectivas, e parecer de cirurgião-mor, para eu proceder ao competente despacho".

Concurso complicado, como se vê. Depois, apesar de se tratar de um concurso para cirurgião, o candidato poderia suprir com seus conhecimentos literários os requisitos ponderados de que falavam as instruções.

Em maio de 1818, a Decisão n.º 9, do Reino, determinava que só seriam propostos para o cargo de Oficial do Real Erário os diplomados em comércio, e isto

"Por ser útil ao real serviço e ao expediente do Real Erário que os amanuenses e praticantes que a êle se hajam de admitir tenham os primordiais conhecimentos de cálculo, e método das transações que têm lugar na arrecadação e distribuição da Fazenda e Fisco Real".

Dispensava-se, no caso, a exigência de concurso, circunstância que pode ser interpretada como um dos muitos indícios da ausência de um critério uniforme no provimento dos cargos públicos.

Pouco tempo depois, ficava resolvido que sòmente os cidadãos brasileiros poderiam exercer empregos públicos, e recomendações especiais nesse sentido foram baixadas pela Decisão n.º 263, de 15 de novembro de 1825. Considerados, de um lado, o ardente sentimento nacionalista que por essa época empolgava os espíritos e, de outro, o estado de alerta que, sobretudo nas esferas da administração, mantinha o govêrno em guarda contra as atividades subversivas das fôrças que se opunham à independência, a Decisão n.º 263 assume o aspecto de um ato de inspiração meramente política.

Mas, já então, o serviço público oferecia certos atrativos, sendo apreciável o número de pessoas que nêle desejavam ingressar. A descentralização de certas atividades administrativas, aliada a um sistema de contrôle por demais benevolente e frouxo, favorecia o assalto aos empregos públicos e a multiplicação dêstes últimos numa escala que nem sempre se continha nos limites impostos pela capacidade financeira do Estado.

A primeira reação contra semelhantes fatos, que encontravam nas repartições fazendárias seu campo mais propício, foi concretizada na Lei de 4 de outubro de 1831, que dispunha:

"Art. 84. O número dos empregados das Tesourarias das Províncias, e seus ordenados, será proposto pelas mesmas Tesourarias, depois de estarem três meses em exercício, remetendo as propostas aos presidentes em Conselho, para êstes as dirigirem ao Tribunal do Tesouro com suas informações e observações, a fim de serem submetidas à aprovação da Assembléia Geral, podendo o mesmo Tribunal pôr em execução, interinamente, as que julgar

conformes com as circunstâncias peculiares das respectivas Províncias".

O que há de particularmente interessante para nós, nesta lei, não é o fato de haver ela cerceado a liberdade dos chefes de repartição, no tocante à criação de empregos e arbitramento de ordenados, mas a circunstância de haver adotado como forma de seleção, processo idêntico ao que hoje conhecemos sob a designação de *estágio probatório*. O candidato a emprêgo nas tesourarias provinciais era admitido em caráter precário e ficava em observação três meses, findos os quais se demonstrasse possuir as qualidades exigidas pela função, seria indicado para exercê-la em caráter regular.

A admissão a título precário não obedecia, entretanto, a um exame prévio de caráter competitivo, como acontece modernamente. Dependia da simples indicação do tesoureiro, na qual certamente influiam os fatôres de ordem afetiva, os empenhos e outras formas de proteção, coisa, aliás, muito comum por essa época.

Realmente, em alguns setores do serviço público a prática do pistolão tornou-se de tal modo impertinente que, em 6 de outubro de 1834, foi baixada a Decisão n.º 337, da Marinha, redigida em têrmos extremamente severos e causticantes, como os que se lêem a seguir:

"Convindo pôr têrmo à prática aviltante e indigna de militares que, desprezando a honra, esquecidos da nobreza de sua profissão, ousam recorrer a empenhos, quando solicitam despachos, empregos e bom êxito em suas quase sempre injustas pretensões: ordena a Regência em nome do Imperador que, por êsse Quartel General, se faça constar ao Corpo da Armada e ao de Artilharia da Marinha, que tais empenhos serão repelidos; e advertir não só que os indivíduos de um e outro Corpo, que tiverem requerimentos, poderão entregar na competente Secretaria de Estado ou na residência do Ministro da Repartição, o qual jamais se nega a falar aos que o procurarão, mais ainda que se a despeito desta advertência houver algum que recorra a empenhos, atrasará a sua pretensão, porá em dúvida a sua justiça, e terá a punição correspondente à falta de cumprimento das ordens".

A despeito disso o pistolão não esmoreceu. De espaço a espaço, porém, opunha-se-lhe o concurso. Para emprestar maior realce a essa forma de provimento dos cargos públicos, recorria-se ao expediente de baixar instruções que traziam a rubrica do Imperador e continham recomendações muito minuciosas quanto à maneira de convocação dos candidatos, organização das provas e critério de julgamento das mesmas. Ao observador atento não escaparia, entretanto, o fato de que a maneira de classificar os candidatos não era suficientemente cautelosa para impedir a prática do favoritismo.

Assim, por exemplo, as "Instruções dos concursos para preenchimento das vagas no Tesouro e nas Tesourarias", baixadas pelo Decreto n.º 744, de 12 de dezembro de 1850, após dispor sôbre o processamento das provas, dizia:

"Art. 13. Concorrendo diversos pretendentes a um mesmo lugar, e obtendo todos ou mais de um igual aprovação, será escolhido o que por outras circunstâncias parecer preferível.

"Do mesmo modo se procederá se fôr mais de um o lugar que houver de preencher-se e superior ao número dêles o de candidatos igualmente habilitados".

Mas a lei não explicava quais eram essas outras circunstâncias. E, como a classificação dos candidatos se fazia em três categorias (bem, sofrível e mau) por votos e não por graus, era difícil estabelecer-se entre os aprovados uma ordem de preferência isenta da influência de fatôres estranhos à capacidade apurada no concurso.

Em 1859, o Decreto n.º 2.343 excluia do regime do concurso os lugares de oficial maior e de Primeiro Oficial, da Secretaria de Estado de Negócios da Fazenda, dizendo que para o primeiro poderia ser nomeada qualquer pessoa possuidora das precisas habilitações, enquanto que o provimento dos segundos far-se-ia mediante acesso dos Segundos Oficiais mais hábeis e zelosos pelo serviço.

No ano seguinte um dos principais atos do govêrno sôbre o assunto, o Decreto n.º 2.549, de 14 de março, restabelecia a exigência do concurso, não apenas para admissão como também para a promoção nas repartições fazendárias.

Dificilmente tolerado como meio de ingresso no serviço público o concurso foi como processo de promoção combatido tenaz e sub-reptìciamente. Ergueram-se contra êle as mais ásperas barreiras, até que na cauda do orçamento de 1863 foi incluído o seguinte dispositivo:

"Art. 18. Não haverá mais que dois concursos para provimento dos lugares das classes inferiores das Repartições da Fazenda. O acesso dos 4.ºs Escriturários do Tesouro e dos Empregados da classe correspondente nas Tesourarias e outras repartições da Fazenda fica isento do concurso".

Como êsse dispositivo entrava em divergência com os Decretos n.º 2.549, de 14 de março de 1860, e 2.647, de 14 de setembro do mesmo ano, em 27 de junho de 1863 o govêrno baixou, com o Decreto n.º 3.114, o regulamento para os empregos no Tesouro, Alfândegas e Recebedorias. Nesse regulamento vinham indicadas as matérias sôbre as quais deveriam versar os concursos.

Eis o que dizia o art. 1.º do regulamento em questão:

"As matérias exigidas pelos arts. 5.º do Decreto de 14 de março de 1860, n.º 2.549, e 74 do de 19 de setembro do mesmo ano n.º 2.647 para admissão e promoção nos empregos do Tesouro, Tesourarias da Fazenda, Alfândegas e Recebedorias, serão divididas em dois concursos pela seguinte forma:

§ 1.º Versará o primeiro concurso sôbre as seguintes matérias: leitura, análise gramatical e ortografia; aritmética e suas aplicações ao comércio com especialidade à redução de moedas, pesos e medidas, cálculo de desconto, juros simples e compostos, teoria do câmbio e suas aplicações.

§ 2.º Farão objeto do exame no segundo as seguintes: teoria da escrituração mercantil por partidas dobradas e simples e suas aplicações ao comércio e ao Tesouro; tra-

dução correta das línguas inglêsa e francesa ou pelo menos da última, princípios gerais de geografia e história do Brasil, álgebra até equações do 2.º grau, e prática do serviço da Repartição em que o empregado estiver servindo. Neste segundo concurso para emprêgo das Alfândegas, o exame versará também sôbre estatística comercial".

Evidentemente, em matéria de organização de instruções para concurso o serviço público estava progredindo. Já havia, pelo menos, ultrapassado a fase em que não se pedia senão "boa letra", conhecimento das "quatro espécies", "teoria dos quebrados" e "ditado de alguma passagem de qualquer obra clássica". As exigências eram, então, mais altas: análise gramatical, aritmética e suas aplicações ao comércio, juros simples e compostos, câmbio, escrituração mercantil, inglês, francês, álgebra e até estatística.

Mas, se as novas instruções exigiam muito, os examinadores eram, via de regra, por demais complacentes, e não raro valiam-se de expedientes escusos, a fim de amparar seus protegidos. A Decisão n.º 28, de 21 de janeiro de 1863, é bastante ilustrativa a êsse respeito.

Fato interessante que se verificou no ano de 1863 foi a exigência de concurso para o provimento das dignidades eclesiásticas da Sé Metropolitana. (Decisão n.º 545, de 19 de dezembro).

São ainda de 1863 as instruções dos concursos para praticantes da Secretaria das Obras Públicas e da Contadoria da Marinha. Compunha-se o primeiro de uma escrita e de uma prova prática de campo, esta muito semelhante às que hoje são adotadas para a seleção de topógrafos extranumerários; e o segundo exigia conhecimentos de caligrafia e ortografia, leitura e análise gramatical, e prática das quatro operações.

Como de hábito eram indicadas as matérias, mas não havia programas. Êstes apareceram, pela primeira vez, nas instruções para o concurso de Agrimensor (Decisão n.º 555, de 24 de dezembro de 1863), as quais sob êsse aspecto representam o que de mais aperfeiçoado se fêz até então.

Devido ao fato de não haver uniformidade de critério nos assuntos referentes à seleção de pessoal para o serviço público, o concurso para preenchimento das vagas de alunos pensionistas do Hospital Militar da Côrte, realizado três anos mais tarde, isto é, em 1866, seguiu a velha praxe de se não fornecerem aos candidatos os programas das matérias das provas. Em um ponto, porém, êsse concurso era superior aos anteriormente realizados, de vez que estabelecia a classificação dos candidatos por ordem dos graus de habilitação.

Todos os concursos de que temos tratado até aqui apresentavam o grave defeito de dividir os candidatos em turmas e submetê-los a provas em ocasiões diferentes. Isso estabelecia entre os concorrentes uma certa desigualdade de condições, donde resultava serem uns mais beneficiados que outros. Os que eram incluídos nas últimas turmas, além de contarem com maior prazo para os estudos, podiam, por exemplo, tirar proveito das notícias e impressões sôbre as provas já realizadas, e do conhecimento das questões formuladas aos seus contendores. Na hipótese de serem diferentes os pontos sorteados para as várias turmas, os exames teriam de ser forçosamente desiguais, o que importava em tirar ao concurso uma das suas características fundamentais: a igualdade de condições para todos os candidatos.

Foi só em 1870, por ocasião do concurso para Amanuense do Arquivo Público, que se adotou o princípio da igualdade de condições para todos os concorrentes. As instruções dêsse concurso, baixadas pela Portaria n.º 1 do Ministério dos Negócios do Império, diziam, no seu artigo 6.º:

"Todos os candidatos serão examinados sôbre os mesmos pontos e conjuntamente".

Idêntico princípio foi adotado pelo Decreto n.º 10.232, de 13 de abril de 1889, que regulou o provimento dos lugares de Membros da Inspetoria Geral de Higiene, Delegados de Higiene nas Províncias Urbanas, Médico Demografista e Químico dos Laboratórios do Estado. As instruções que foram baixadas pelo aludido decreto são muito minuciosas e muito severas, no tocante à previsão e punição de fraudes no decorrer das provas. Basta observar, por exemplo, que o candidato convocado para exame oral, após o sorteio do ponto, deveria ser trancado em uma sala rigorosamente incomunicável, onde, sem livros, notas ou quaisquer outros subsídios, aguardaria o momento da prova.

Se, apesar das precauções do legislador, algum candidato fôsse surpreendido a cometer fraude, aplicar-se-lhe-ia rigorosa penalidade...

Não era menos cauteloso e severo a tal respeito o Decreto n.º 8.155, de 18 de agôsto de 1910, que aprovou o regulamento para os empregos da Fazenda. Cinco de seus artigos e respectivos parágrafos previam hipóteses de fraude, quer por parte dos examinadores, quer por parte dos candidatos, e indicavam as penalidades aplicáveis a cada caso. O fato é deveras sintomático.

O rápido esbôço que vimos fazendo, deixa sobressair a falta de uniformidade da orientação e dos processos adotados outrora na realização dos concursos para o serviço público.

Mas, de parte as deficiências de ordem técnica, explicáveis até certo ponto pelas condições próprias da época, fatôres de outra ordem concorriam em desfavor do concurso, depreciando-o perante a opinião pública, envolvendo-o numa atmosfera de suspeita, transformando-o, não raras vêzes, num simples meio de coonestar o pistolão.

A ausência de um órgão que centralizasse a realização dos concursos e no qual se fôsse acumulando a experiência colhida nos vários setores da administração, explica os sucessivos avanços e recuos dos processos de seleção para o serviço público brasileiro, os quais, até 1938, não estavam ainda bem caracterizados nem permitiam saber qual a tendência do govêrno na matéria.

Os projetos de estatuto dos funcionários elaborados entre 1907 e 1913 espelham a incerteza reinante. Nesse período houve tentativas de abolir o concurso, como forma de provimento dos cargos públicos. No projeto de autoria de Justiniano de Serpa figura dispositivo segundo o qual as primeiras nomeações seriam feitas independentemente de concurso. Os pretendentes aos cargos ficavam, entretanto, obrigados a apresentar "certificados de exames das matérias indicadas nos regulamentos, prestados em estabelecimentos públicos de ensino, federais ou equiparados". A regra geral da nomeação independente de concurso comportava uma exceção estabelecida para as "disciplinas especiais, exigidas em cada repartição".

Embora o projeto não fôsse muito claro nesse particular, é de supor que "disciplinas especiais" eram aquelas que não constavam do currículo dos cursos federais e equiparados, mas que constituiam parte indispensável do conhecimento necessário ao desempenho de certos cargos.

Em 1911 o projeto elaborado por Graco Cardoso prescrevia que qualquer pessoa só seria investida na qualidade de funcionário público após ser aprovada em concurso, em que demonstrasse possuir a cultura inicial, literária e técnica, indispensável à função a exercer.

Moniz Sodré, em 1913, insistia na recomendação do concurso como processo de investidura nos cargos públicos, e, na justificação do seu ponto de vista, escreveu um dos mais acerbos libelos de que foi alvo o regime do pistolão.

Infelizmente, porém, o ambiente nacional ainda não estava preparado para adoção de medidas que colocassem o preenchimento dos cargos públicos fora do alcance dos conchavos políticos e da pressão dos interêsses privados. A reação contra o concurso se fazia sentir sempre que possível, assumindo freqüentes vêzes as formas do combate indireto.

Em 1914, Camilo de Holanda organizava um novo projeto, no qual os requisitos para o desempenho dos cargos públicos eram rebaixados a um mínimo irrisório. Não prescrevia êsse projeto a realização de concurso; fixava, apenas, como condição essencial para ingresso em qualquer cargo "saber ler, escrever e contar".

Um decreto expedido em 1916 e cuja vigência ficou dependendo da aprovação do Congresso Nacional estatuia que os cargos públicos seriam providos mediante concurso, realizado na forma dos regulamentos, pelas repartições ou serviços. Como, porém, a aprovação do Congresso não foi concedida falhou mais essa tentativa de moralizar e racionalizar o ingresso nos quadros do funcionalismo.

O assunto já conseguira, entretanto, merecer as atenções da opinião pública, circunstância que levou o govêrno a submetê-lo, em 1922, aos estudos de uma comissão especial. As sugestões apresentadas por essa comissão representavam um recuo à fórmula Camilo de Holanda: saber ler, escrever e contar era tudo quanto a lei deveria exigir dos pretendentes a qualquer cargo público. Postas de lado tais sugestões, só em 1929 os poderes públicos voltaram a cogitar do concurso como processo de apuração da capacidade para a nomeação de funcionários. Nova comissão foi designada e novo projeto foi elaborado. Ainda desta vez a campanha do silêncio e da indiferença obstruiu o curso da medida moralizadora.

Enquanto isso os problemas de administração iam tomando vulto e adquirindo novos aspectos sob a influência de fatôres sociais e econômicos que tornaram cada vez mais amplo e mais complexo o campo das funções do Estado. Uma administração pública forçada pelas contingências de um novo estágio da evolução política do mundo a intervir nos mais variados setores da atividade humana, precisava contar com um corpo de funcionários selecionados de acôrdo com os padrões de conhecimento próprios de uma época dominada pela ciência, pela técnica e pela racionalização.

O serviço público brasileiro não poderia, pois, manter-se fiel à velha fórmula do "saber ler, escrever e contar". Era mister que êle se renovasse e adquirisse as características que os novos tempos estavam a exigir.

O impulso inicial no sentido da completa renovação do serviço público brasileiro foi dado pela Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Pela primeira vez os problemas de organização administrativa foram encarados em conjunto, com a amplitude e a coerência de um sistema. E' assim que foi instituída a profissionalização do serviço público, adotada padronização dos vencimentos, estabelecida uniformização dos critérios de promoção, implantada a organização racional nas repartições e, o que é particularmente interessante para o estudo que vimos fazendo, firmado o princípio de que os cargos públicos seriam preenchidos consoante as normas do sistema do mérito.

Os concursos, que até então eram esporàdicamente realizados num ou noutro setor da administração pública federal, passaram a constituir formalidade obrigatória para o ingresso em tôdas as carreiras do funcionalismo. Por outro lado, a sua realização ficou a cargo do Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão criado pela Lei n.º 284 para superintender o vasto programa por ela traçado. Encerrava-se, assim, o regime em que os concursos eram realizados sem um plano determinado e obedeciam a orientação variável. Ao invés de, como outrora, cada repartição realizar seus próprios concursos, êstes foram centralizados em um só órgão, diretamente subordinado à Presidência da República e, por conseqüência, dotado da necessária soma de prestígio e independência de ação.

O Conselho Federal do Serviço Civil, na sua curta mas profícua existência, conseguiu não só realizar alguns concursos como também, o que é digno de nota, reabilitar no conceito público êsse processo de preenchimento dos cargos públicos.

O volume e a natureza das tarefas a realizar para a reforma de um serviço público que se afundara no mais completo caos não custaram a mostrar a necessidade da criação de um órgão dotado de recursos materiais e técnicos, que lhe permitissem prosseguir o planejamento do novo sistema e velar, permanentemente, pela sua fiel execução. A própria Constituição Federal (1937) reconhecendo essa necessidade, dispôs, em seu artigo 67, que haveria junto ao Presidente da República um Departamento Administrativo, com a atribuição de estudar os órgãos do serviço público e propor as modificações a serem introduzidas na estrutura e funcionamento dos mesmos.

Alguns meses mais tarde, em julho de 1938, era baixado o Decreto-lei n.º 579, que extinguiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil e criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), dando-lhe, entre outras atribuições, a de selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura. (Art. 2.º, letra *d*).

À Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, prevista no artigo 3.º do referido decreto-lei como um dos órgãos componentes do D.A.S.P., foi confiada a importante tarefa de promover a realização dos concursos para seleção de funcionários públicos.

No exercício de suas atribuições, a Divisão de Seleção sempre se orientou pelo princípio constitucional de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros. Por isso mesmo, o sistema de concurso implantado pelo D.A.S.P através da referida Divisão, é dos mais democráticos até hoje conhecidos, não apenas no Brasil mas no mundo inteiro.

As restrições impostas aos candidatos ao serviço público federal são, além de gerais, mínimas, e o seu estabelecimento obedece a critérios impessoais, o que exclui a possibilidade de serem concedidos benefícios a determinadas categorias de pretendentes e assegura a participação de maior número possível de pessoas na competição democrática em tôrno dos cargos públicos.

Via de regra, todos os brasileiros maiores de 18 anos e menores de trinta e oito podem prestar concurso para o serviço público civil da União. Aos candidatos do sexo masculino exige-se, na forma da lei, que façam prova de quitação com o serviço militar, o qual, como se sabe, é obrigatório e constitui condição *sine qua* para o exercício de cargo ou função pública.

A fixação de limites mínimos e máximos de idade para ingresso no serviço público é uma praxe universal. O limite mínimo de 18 anos, adotado entre nós, encontra sua razão no que dispõem as nossas leis no tocante a responsabilidade civil e criminal, prestação do serviço militar e exercício dos direitos políticos. Os limites máximos, em geral de trinta e cinco e trinta e oito anos, são fixados em consonância com as exigências de um serviço público organizado em sistema de carreiras e atendem aos princípios que regulam a aposentadoria dos funcionários.

Às carreiras do funcionalismo público federal correspondem determinadas profissões (parágrafo único, do art. 4.º do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39). Para o exercício de algumas dessas profissões a lei exige condições especiais. Em virtude disso, os concursos para ingresso nas carreiras correspondentes são limitados às pessoas possuidoras dos requisitos legais. E' o que sucede, por exemplo, com relação às carreiras de médico, engenheiro, dentista e agrônomo, nas quais só podem ingressar os indivíduos legalmente habilitados ao exercício das citadas profissões.

Há casos em que o princípio geral de se permitir a inscrição de candidatos de ambos os sexos não é aplicado. Isso se deve ao fato de que determinados trabalhos, por sua própria natureza ou pelas circunstâncias que os cercam, são impróprias à mulher.

Tais casos, entretanto, formam um número muito reduzido e não chegaram, até o presente momento, a alcançar mais de 5% dos concursos promovidos pelo D.A.S.P.

As restrições baseadas na discriminação dos sexos são de tal modo pouco freqüentes que a porcentagem de candidatos do sexo feminino, que participaram dos concursos e provas de habilitação para ingressar no funcionalismo público federal, atinge, aproximadamente, a 49% do total de inscrições.

# DAS FUNDAÇÕES

CELSO DE MAGALHÃES

FUNDAÇÃO é instituto criado à custa do patrimônio de alguém, para um fim de utilidade pública por êsse alguém especificado.

A Fundação é, antes de tudo, o complexo de bens destinados a certo fim.

Para receber e utilizar êsse complexo de bens, a Fundação tem de se constituir em pessoa jurídica.

E sua personalidade é de direito privado interno.

Assim, a Fundação é regulada pelas normas de Direito Civil.

O patrimônio da Fundação pode ser instituído por escritura pública ou mediante cláusula testamentária, ficando o donatário livre de dispor sôbre a maneira de ser o patrimônio administrado, a fim de atender, com seus rendimentos, o objetivo a que se propôs.

Em caso de insuficiência dos bens patrimoniais, para a realização do encargo impôsto, adquirir-se-ão, com êles, títulos da dívida pública, capitalizando-se os rendimentos, até um montante capaz de permitir o funcionamento da instituição.

Todavia, pode o donatário dispor de modo diferente, pois, em se tratando do patrimônio que doou, deve sempre prevalecer sua vontade.

As Fundações são administradas conforme disposições estatutárias, subordinando-se, porém, qualquer que seja a hipótese, à fiscalização do Ministério Público.

Haja, embora, liberdade na elaboração de tais estatutos, sua aplicação depende de concordância da autoridade pública, administrativa ou juridiciária, sem o que não terão validade.

Desde que a administração repousa em normas estatutárias, claro é que, dentro da Fundação, deverá existir órgão competente para representá-la e gerir-lhe os negócios.

Se, posteriormente, houver necessidade de introduzir qualquer alteração nos estatutos, é mister a anuência da maioria dos membros que, dentro da Fundação, detiverem os poderes maiores. E ainda assim, nenhuma alteração será permitida se, porventura, conduzir ao desvirtuamento da finalidade inicial da instituição.

Tôda alteração em desacôrdo com tais princípios é nula *pleno juro* e a minoria vencida pode promover-lhe o cancelamento junto aos poderes competentes.

Assim funciona a Fundação, prestando seus serviços, até extinguir-se. E sua extinção pode ocorrer por vários motivos:

— intercorrência de tempo estabelecido para seu funcionamento, se houver;

— impossibilidade de obter rendas suficientes para custeio dos encargos;

— reconhecimento de sua nocividade pública.

Ao extinguir-se a Fundação, seu patrimônio terá o destino que lhe houverem dado os estatutos, ou que tenha sido estabelecido no ato de sua constituição. Na hipótese, porém, de que não exista determinação alguma, será obrigatória sua incorporação a outra Fundação de fins iguais ou semelhantes ao daquela que se extingue.

Essas são, em linhas gerais, as características das Fundações do direito privado.

Vejamos, agora, a existência de tais características numa das Fundações do Govêrno, isto é, do Estado, *verbi gratia* a Fundação da Casa Popular, órgão de grande projeção atual, e verifiquemos se lhe cabem os princípios da definição legal.

## II

A Fundação da Casa Popular é instituição federal, da União.

Segundo se afirma, foi ela criada pelo Decreto-lei n.º 9.218, de 1.º de maio de 1946, o que é uma inverdade jurídica.

Com efeito, êsse diploma legal não assume, para a Fundação da Casa Popular, o caráter de ato institutório a que se refere a Lei Civil: êle nem cria, nem manda criar; apenas *autoriza*, verbis:

> "Art. 1.º Fica o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio autorizado a instituir uma fundação denominada..."

Como se vê, a linguagem do texto não é imperativa, mas exclusivamente permissiva: "fica autorizado..."

Ora, autorizar significa "dar permissão", e "permitir" quer dizer — dar licença para alguma coisa.

Quem está autorizado tem permissão e quem tem permissão — *faz, se quiser;* logo, o decreto-lei referido não *criou* a Fundação, mas apenas permitiu ao Ministério do Trabalho que a criasse.

E se o Ministério não se valesse da autorização?

A Fundação não existiria.

Claro que nada havendo, legalmente, que o obrigasse, poderia o Ministério silenciar ante a autorização recebida.

Não se argumente que, sendo o decreto-lei ato do Presidente da República, não poderia seu Ministro e Secretário deixar de acatá-lo. Isso não interessa à argumentação; o que interessa é saber que, se me autorizam a ir à França, por exemplo, ainda que a autorização seja do Presidente da República, sòmente irei se quiser; ninguém me obriga a isso.

E' o mesmo que se passa com a licença-prêmio: o ato da autoridade sòmente autoriza, mas não obriga o servidor a gozá-la.

E não é de estranhar, pois aí estão inúmeras autorizações do Legislativo, das quais o Executivo não faz uso; autorizar não é impor.

Deixemos, porém, a trilha e entremos na estrada principal.

Dando autorização para que o órgão fôsse criado, determinou-lhe, também, o diploma legal, a finalidade, *verbis*:

"Art. 2.º A Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural".

Respeitou-se, nesse dispositivo, o preceito da Lei Civil que obriga a indicação da finalidade do órgão; também a ela se respeitou, quando se dispôs sôbre a administração do patrimônio, para consecução do fim previsto, *verbis*:

"Art. 3.º A Fundação reger-se-á por estatutos a serem expedidos na forma prevista neste decreto-lei".

"Art. 4.º A Fundação será dirigida nos têrmos que os estatutos estabelecerem pelos seguintes órgãos...".

Mas, se a Fundação é, como tem de ser, um complexo de bens, absurdo seria que o diploma que lhe modelou a forma não se referisse a êle, de modo preciso e exato; e foi, mais uma vez, respeitada a regra da Lei Civil, *verbis*:

"Art. 8.º Como dotação inicial à Fundação, a União Federal far-lhe-á doação da importância de Cr$ ..... 3.000.000,00 (três milhões de cruzeiros), em dinheiro, na forma prevista no art. 9.º, sem prejuízo de doações posteriores que venha a fazer em imóveis ou outros bens."

Não contente com a dotação feita, em dinheiro, foi além o decreto-lei, mandando que o capital da Fundação fôsse, inicialmente, de dois bilhões de cruzeiros, constituído da seguinte forma:

— a doação em dinheiro, já referida;

— terrenos doados ou adquiridos;

— empréstimos obrigatórios das Instituições de Previdência;

— empréstimos obrigatórios de pessoas físicas;

— legados e doações quaisquer.

Posteriormente, pelo Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946, dispôs-se, ainda, para a Fundação, em linhas gerais:

a) *Quanto à finalidade*: construir casas e proporcionar sua aquisição; financiar essas construções, quando de iniciativa ou sob responsabilidade das Prefeituras; financiar obras urbanísticas, de abastecimento dágua, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, tudo com fins à melhoria das condições de vida do trabalhador; financiar indústrias de materiais de construção; cooperar com as Prefeituras em assuntos técnicos de sua especialidade.

b) *Quanto ao patrimônio*: Além do anteriormente concedido, mais o material permanente das antigas Comissões de Eficiência, já extintas; taxa de 1% sôbre imóvel adquirido a qualquer título, de valor maior de cem mil cruzeiros, devendo o órgão arrecadador, na maioria estaduais e municipais, recolher o produto dessa arrecadação, ao Banco do Brasil, à disposição da Fundação da Casa Popular.

c) *Quanto à Administração*: A Fundação deveria atuar, de preferência, por intermédio das Prefeituras locais; o Superintendente da Fundação deveria procurar conhecer as necessidades dos Municípios, por intermédio dos respectivos Prefeitos, no que se referisse às atividades da Fundação; para isso, criaria a Fundação Conselhos Regionais junto às respectivas Prefeituras; os serviços da Fundação seriam considerados públicos federais; a Fundação ficaria isenta das posturas municipais, quanto ao loteamento de seus terrenos e características da habitação a construir.

Que se pode concluir dos preceitos gerais que regulam a Fundação da Casa Popular?

Vejamo-lo:

— a Fundação presta um serviço social;

— é um órgão federal;

— possui patrimônio que se constituiu por contribuição imposta pelo Estado aos cidadãos;

— age diretamente junto aos Poderes Públicos;

— seus serviços são considerados federais;

— funciona sob a supervisão do Ministério do Trabalho;

— está sujeita à prestação de contas perante o respectivo Tribunal da União.

Serão essas características aquelas que a Lei Civil criou para as Fundações, em geral?

Tenho para mim, que não.

## III

A Fundação da Casa Popular, pela sua constituição e normas de funcionamento, assemelha-se muito mais a uma autarquia social, de previdência e assistência, que a uma fundação de direito privado.

Sei que a própria Fundação da Casa Popular recusa admitir outro caráter senão êsse que, por seu título, lhe emprestaria a Lei Civil; ela exige para si a personalidade de direito privado interno.

Se bem que o Decreto-lei n.º 9.218, já citado, nenhuma referência haja feito à natureza dessa personalidade; se bem que os primeiros estatutos, aprovados pelo Ministro do Trabalho, tenham usado da expressão vaga — "dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprio" — reserva mental

do legislador, em face da ambigüidade jurídica do órgão — se bem tudo isso, os atuais estatutos declaram, formalmente, que essa personalidade é de direito privado.

Num executivo fiscal, decidido em São Paulo, despachou assim o juiz do feito; *verbis*:

"O que há, de muito próprio nas fundações, é que são elas bens dotados de vida jurídica. Pode criá-las o Estado, mas, evidentemente, não há confundir-se as pessoas jurídicas de direito público interno (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), com as pessoas jurídicas de direito privado... as quais, por serem criadas pelo Estado, não perdem essa qualidade".

Atendo-se apenas à enumeração do art. 14 do Código Civil, êsse despacho parece desconhecer a existência das autarquias que, não sendo a União, nem Estado, nem Distrito Federal e nem Município, são, sem sombra de dúvida, pessoas jurídicas de direito público interno.

Não se nega que, pelo simples fato de haver sido criado pelo Estado, um órgão não adquire personalidade de direito público. As sociedades de economia mista são bem uma prova inatacável.

O monopólio de certas indústrias, pelo Estado, pode levar à mesma situação.

Os técnicos em administração aprendem a distinguir um órgão, não pelo nome que se lhe dê, mas pelas suas características. Êles agem, por exemplo, como os geômetras diante de uma figura. Uma parábola não se transformará, para êles, em hipérbole, apenas porque aprouve, a quem a traçou, dar-lhe êsse nome.

Em Ciência — e Administração é uma ciência — os nomes não são usados *ad libitum* de quem os escolhe. Em Administração, como em Direito, são as características que impõem o nome: ninguém dirá, por exemplo, que anticrese é hipoteca, sòmente porque gosta mais do primeiro nome que do segundo.

Em Ciência não se verifica essa democracia nominal que permite chamar Branca das Neves a muita gente côr de ébano.

O que resulta de tudo isso é que o Estado não pode criar uma pessoa de direito privado e obrigar os cidadãos ao pagamento de taxa a essa pessoa.

O Estado não pode criar uma pessoa de direito privado e investi-la de autoridade para sobrepor-se a normas estabelecidas por possoa de direito público.

O Estado não pode criar pessoa de direito privado com o fim de cometer-lhe encargos considerados hoje de interêsse vital, para a coletividade, como soem ser os de previdência social.

Pois tudo isso se verifica com a Fundação da Casa Popular.

Há, realmente, nomes ilustres que negam a qualquer fundação a personalidade de direito público, pela afirmativa de que tais institutos ainda não tiveram acolhida na legislação brasileira.

Discordo da tese.

Não nego que, até bem pouco tempo, só se conhecia, no Brasil, Fundação de direito privado, na qual só intervinha o Estado, usando de seu poder de polícia. Todavia, depois da Fundação Brasil Central (um Estado dentro do Estado), depois da Fundação Getúlio Vargas, para a qual concorrem os contribuintes, obrigatòriamente, com a taxa de Educação e Saúde, depois disso tudo, afirmar que as Fundações ainda continuam com suas características de direito privado, parece-me desprêzo à realidade administrativa.

O que há de positivo é que, no Brasil de hoje, existem dois tipos de Fundação:

*a*) as de direito privado — regidas, integralmente, pelo Código Civil;

*b*) as de direito público — instituídas na forma da Lei Civil, mas regidas por normas e com poderes específicos.

Estou com Oscar Saraiva, quando afirma, a respeito da Fundação Brasil Central, *verbis*:

"Achamo-nos, pois, em face de uma nova modalidade de delegação administrativa, com a revivência das fundações civis, às quais foram acrescentadas características da administração autárquica, constituindo um tipo que, desde logo, poderemos classificar de Fundações Públicas, instituídas pelo próprio Estado e em oposição às fundações civis, que seguem as regras do Código Civil, sem qualquer alteração." (R.S.P. 3-1948).

## IV

O Direito Administrativo é, de todos os ramos de Direito, o que mais sofre mutações. É que êle deve regular a prestação dos serviços públicos e, no Estado atual, tais serviços vão adquirindo uma complexidade até bem pouco desconhecida.

As transformações que tal complexidade impõe às normas outrora estabelecidas são profundas e, por vêzes, antipáticas aos espíritos conservadores.

E' bem verdade que, no campo da Previdência Social, da Cultura e da Colonização, poderia a União manter-se dentro das linhas gerais dos órgãos autárquicos, que já criou e cuja experiência já possui.

Não havia necessidade de ensaiar um processo novo, qual o das Fundações. Mas, se o fêz, não se manteve dentro da Lei Civil, porquanto a natureza das atribuições confiadas ao novo órgão não se compadeciam das normas ali estabelecidas.

Talvez sua intenção tenha sido manter-se dentro daquelas normas; tenha sido transplantar para os serviços públicos os princípios que o Direito Civil estatuiu. Todavia, não lhe permitiu a tarefa a que se propôs e, assim, teve de introduzir alterações que, necessárias à prestação de serviço, desvirtuaram o órgão, dando à Fundação a personalidade do direito público interno e deslocando-a, concomitantemente, para a órbita do Direito Administrativo.

Não tenho dúvida de que foi isso que sucedeu.

O que cumpre constatar hoje, não é a intenção primitiva, mas a realidade existente, atual:

No campo da Previdência e Assistência Social, a União presta serviços através de dois órgãos que muito se assemelham, embora possuam denominações diferentes: as Autarquias e as Fundações, dotadas ambas de personalidade jurídica de direito público interno e ambas subordinadas ao Direito Administrativo.

As Fundações de direito privado, as fundações civis, continuam a existir e por aí pululam; mas, no Brasil, a União não as possui até agora.

Nem vejo razão para que as possua.

Um órgão surge para atender a determinada finalidade; como técnico em Administração desconheço no momento qualquer atividade que não possa ser atendida, com exclusão das Fundações civis.

Pelo contrário, subordinar um órgão, simultâneamente, a regras de Direito Civil e a regras de Direito Administrativo, é concorrer para embaraçar-lhe as atividades e tumultuar os serviços.

A Fundação da Casa Popular sabe muito bem disso.

# Incapacidade e Doença no Serviço Público

## Pesquisa Referente à Incapacidade por Moléstia na Seção de Fomento Agrícola em Minas Gerais

PALMYOS PAIXÃO CARNEIRO

A ASSISTÊNCIA Social tem por fim "promover o bem-estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e social do servidor público" (1) — donde se conclui estar êste Serviço estreitamente vinculado aos problemas de saúde e assistência médica. Tais cuidados, conforme opinião autorizada da Organização Mundial de Saúde, devem ser de competência exclusiva do Govêrno. Sua definição de *saúde* não se limita "à ausência de doença ou enfermidade" — é, antes, "um estado de completo bem-estar físico, mental e social". (2)

A assistência médica se refere ao conjunto de funções de ordem médica que visam a preservação e a recuperação da saúde da coletividade — nisso incluindo a prevenção e o tratamento. (3) Vemos, assim, a moderna concepção de saúde filiar a medicina ao aspecto econômico da organização das coletividades.

A concepção da O.M.S. de vincular a saúde ao bem-estar social, ampliando o conceito de doença, veio de encontro à legislação moderna do direito social e afastou a Medicina da idéia restrita de tratamento da doença segundo o indivíduo (4) para ampliá-la e distendê-la em um sentido maior que só o Estado poderia conceber e resolver.

O servidor público da União tem a assistência médica regulada pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. A assistência referente ao aspecto social — tanto relacionado à doença pròpriamente dita como às causas mais imediatas quais sejam desajustamentos econômicos e sociais — compete aos órgãos de Assistência Social, que se acham regulados dentro de cada Ministério. Por outro lado a prevenção imediata — isto é, a parte referente à Saúde Pública — acha-se repartida entre os poderes estaduais e federais, conforme a alçada que a lei estipula. (5) (6) Não resta dúvida que a simples enunciação dêsses dados já coloca em evidência uma crítica que merece reparos. Existe a necessidade de se unirem os órgãos de Assistência Social, já criados, cuja organização traz vantagens de ordem técnica e administrativa e, também, de criá-los em tal número que, em cada Estado, haja um órgão de seleção, vigilância e contrôle. É nosso papel, entretanto, revelar os dados obtidos pela seleção e contrôle da Assistência Social na parte referente aos exames médicos relativos à incapacidade no serviço público.

Os dados citados neste trabalho se referem à incapacidade para o trabalho dos servidores da Seção de Fomento Agrícola, em Minas Gerais — Ministério da Agricultura. Necessárias se fazem diversas considerações sôbre o critério adotado para a organização de bases estatísticas e, bem assim, sôbre as respectivas interpretações.

### JULGAMENTO DA INCAPACIDADE

O exame da saúde do servidor, segundo o órgão de Assistência Social sob nossa orientação, se dirige no sentido de prevenir a doença e julgar, em primeiro lugar, a recuperação do servidor. Os seguintes critérios nos orientam nesse sentido: 1) A saúde do servidor está afetada a ponto de inca-

(1) Decreto-lei n.º 5.652, de 20 de maio de 1940.

(2) SIGERIST, HENRY E. *From Bismarck to Beveridge* — Social, Medicine — Its derivation and objectives — Commonwealth Fund. New York, 1939.

(3) ASSISTÊNCIA MÉDICA — *Comissão organizadora do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil* — Serviço Social n.º 43 — Dezembro de 1946.

(4) CARNEIRO, Palmyos Paixão — Economia, Administração e Medicina — Rev. Ass. Médica M.G. 2 (1): 79-94 maio 1951, B. Hte.

(5) ARQUIVOS DE HIGIENE — *Ministério da Educação e Saúde* — Ano 14 — abril-agôsto de 1944 — Imprensa Nacional, 1944. Rio de Janeiro.

(6) O DEPARTAMENTO NACIONAL DE SAÚDE em 1944 — *Roberto Cordeiro de Farias* — Imprensa Nacional, 1948.

pacitá-lo para o serviço público; 2) a saúde do servidor está afetada mas não o incapacita para o serviço; 3) a saúde do servidor não está afetada e êle é capaz para o serviço; 4) finalmente sua saúde está afetada, porém, não é necessário o seu afastamento em virtude de suas próprias condições, e sim por oferecer perigo à coletividade. Imprescindíveis são tais considerações em virtude do critério orientado pelas concepções médico-sociais modernas e ainda mal-interpretadas. Assim, é que o conceito social, de acôrdo com a orientação psico-somática, vem de encontro às necessidades administrativas; primeiro, porque nem tôda doença incapacita para o trabalho — e, se isto acontecesse, ninguém trabalharia, mormente em nosso país — e, por outro lado, porque a moléstia, não afetando o servidor de tal modo que as trocas orgânicas não sofram com a fisiologia do seu trabalho, não deve concorrer para se dar ao doente a idéia de ser incapaz. Isto viria comprometer seu físico através do sistema nervoso.

### ESPÉCIE DE ATIVIDADES

A divergência de atividades, exercidas pelos diversos servidores relacionados neste trabalho, oferece uma pequena base para êrro nas conclusões finais e é necessário que desloquemos a atenção do crítico imparcial para um julgamento minucioso e correto. Assim é que os dados relativos às incidências das doenças, bem como o número de dias de incapacidade, se modificam conforme a espécie de atividade do servidor — daí, a necessidade de se assinalar que, embora em sua maioria, sejam trabalhadores de serviços administrativos de escritório, são também abrangidos os trabalhadores do campo, industriários de diversas espécies e técnicos vários com especializações diferentes em razão da variedade da incidência e do número de incapacidade. É nossa intenção, entretanto, fazer uma análise mais minuciosa sôbre as atividades dos servidores quando analisarmos os seus dias de afastamento. Houve, mesmo, possibilidade de organizarmos três escalas onde conceituamos atividades.

### DIREITOS E GARANTIAS

A legislação, que regula os direitos do servidor público da União, estabelece normas diferentes para o seu afastamento, observando as categorias de servidor efetivo, contratado, extranumerário, diarista, etc. Influi, também, no afastamento do servidor de modo a tentar a facilitar sua incapacidade ou, às vêzes, o contrário, permitindo-lhe trabalhar incapacitado. Como não está sob as vistas da Assistência Social, isto também pode vir a influenciar nas médias de incidências e de afastamento.

### ÓRGÃOS MÉDICOS QUE JULGAM A INCAPACIDADE

O exame do servidor público federal efetivo é feito por órgãos tècnicamente aparelhados e de acôrdo com as leis que regem o serviço público federal como sejam: Serviço de Assistência Social e Serviço de Biometria Médica. A êles compete o julgamento da incapacidade, as diversas licenças para tratamento da saúde e os exames prévios de sanidade e capacidade física. (7) A êstes exames chamamos, no presente trabalho, de exame médico regular, isto, porquanto a legislação (8) (9) (10) permite que os exames sejam feitos ou atestados por órgãos ou médicos que não conhecem a legislação sôbre doença e incapacidade no Serviço Público.

Entretanto ocorre que os servidores públicos admitidos em caráter transitório ou interino não se submetem a êstes exames que vêm comprometer o julgamento posterior e aumentar o índice de incapacidade. Com a legislação que amparou os servidores na licença e aposentadoria, se estabeleceu um critério que a lei procurava evitar qual o de se admitirem servidores que o exame médico regular considerava incapaz. Esta é justamente a deficiência em que se situa o caso concreto dos servidores do Campo de Cereais e Leguminosas de Sete Lagoas, aqui relacionados com índice de incapacidade de 22,60, uma das cifras mais elevadas possìvelmente, pelo motivo de haver ali servidores com doenças irremovíveis que já existiam anteriormente ao ingresso no serviço público. Outro ângulo importante do mesmo problema se relaciona com os exames efetuados por outros órgãos médicos. De acôrdo com a lei que regula as licenças do servidor público (11) os exames são feitos pelos órgãos de Assistência Social e, na falta dêsses, por quaisquer órgãos oficiais ou por qualquer médico ou junta no caso em que a lei especificar (art. 162). Acontece que os órgãos de Assistência Social são insuficientes e só excepcionalmente os Estados possuem tais serviços organizados.

---

(7) DEPARTAMENTO NACIONAL DE SAÚDE — *Exames prévios de sanidade e capacidade física* — Processamento geral e contra-indicações seletivas — julho de 1947.

(8) Decreto-lei n.º 240, de 4-2-938.

(9) Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-943.

(10) Decreto-lei n.º 8.201, de 21-11-945.

(11) Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-939 — *Estatuto dos Funcionários Públicos da União*.

NÚMERO DE HORAS DE TRABALHO

O número de horas de trabalho, muitas vêzes, influencia na incapacidade do servidor, entretanto, neste apanhado estatístico, foi causa de elevação de índice, apesar de existir horário diferente para uma ou outra espécie de servidor. Poderia talvez influenciar, assim como se deu em outros que foram por nós inspecionados para verificação da taxa de incapacidade; nesse caso, as causas maiores estavam no horário e local de trabalho, levando-se em conta as condições de insalubridade. A profissão e o horário de trabalho podem também oferecer aspectos que influenciem no cálculo procedido mas, de uma maneira geral, não foram êsses os casos observados.

Feitas as considerações essenciais, passaremos então a expor os dados obtidos segundo três aspectos: 1) média de incapacidade dos servidores por ano; 2) incidência e número de faltas segundo a natureza das moléstias; 3) incidência e número de faltas segundo a localização das moléstias.

MÉDIA POR INCAPACIDADE DOS SERVIDORES DA S.F.A.

1. As médias de faltas foram feitas separadamente para três serviços:

*a*) Servidores do quadro da S.F.A. em Minas Gerais;

*b*) Servidores contratados em regime de Acôrdo entre o Estado, a União e a S.F.A. em Minas Gerais;

*c*) Servidores do Campo de Cereais e Leguminosas de Sete Lagoas, também sob a dependência da Seção de Fomento Agrícola.

Além das médias parciais foi calculada a média geral.

ANO DE 1951

Servidores admitidos pela verba do "Acôrdo" da S.F.A. em Minas Gerais. Ministério da Agricultura:

N.º de servidores — 312 — N.º de dias de incapacidade — 3035.

Média aritmética de faltas para cada servidor — 9,72.

Servidores da Verba *Orçamentária* da S.F.A. em Minas Gerais (com exclusão do Campo de Cereais e Leguminosas de Sete Lagoas):

N.º de servidores — 86 — N.º de dias de incapacidade — 1232.

Média aritmética de faltas para cada servidor — 14,32.

Servidores da Verba *Orçamentária* do Campo de Cereais e Leguminosas de Sete Lagoas:

N.º de servidores — 69 — N.º de dias de incapacidade — 1560.

Média aritmética de faltas para cada servidor — 22,60.

Total dos servidores da S.F.A. em Minas Gerais:

N.º de funcionários — 467 — N.º de dias de incapacidade — 5827.

Média aritmética de faltas para cada servidor — 12,47.

O cuidado de se separarem três médias para, posteriormente, se tirar uma média única, teve o propósito calculado de se verificarem as peculiaridades da cada grupo de servidores.

1. Assim é que a média menor foi a relativa aos servidores contratados sob regime de Acôrdo — 312 servidores, com 3.035 dias de incapacidade, revelando uma média de 9,72 dias do servidor. As seguintes razões principais parecem influir: *a*) todos êsses servidores foram examinados pelo Serviço de Assistência Social antes de serem admitidos; *b*) têm direitos restringidos em face de sua situação e podem ser demitidos assim termine o contrato, o que vem influenciar no seu afastamento; c) são servidores de média de idade baixa o que influencia consideràvelmente.

2. O número de servidores do quadro funcional teve em média 14,32 dias de afastamento por servidor e por ano, sendo 13 interinos, 19 efetivos e 54 extranumerários; *b*) Além de terem os direitos do servidor efetivo são em média de idade mais elevada; c) Têm exames controlados pelo Serviço de Assistência Social.

3. Número consideràvelmente elevado se refere ao quadro do Campo de Cereais e Leguminosas de Sete Lagoas e as razões plauzíveis são: a) Falta de exame médico regular de admissão. b) Média de idade elevada influenciada pela alínea *a*. c) Local de trabalho, influenciando em pequena margem.

Para concluirmos sôbre a importância do exame médico referido na alínea *a*), basta considerarmos que foram relacionados 69 servidores, 2 efetivos que tiveram admissão com exame médico regular e 67 extranumerários que foram contratados sem exame médico regular e depois amparados pela legislação. (12)

Comparemos agora as médias resultantes com as obtidas em publicações idênticas. Conseguimos dados referentes aos funcionários da A.C. do I.A.P.I. em 1942 (13) e outros relativos

(12) Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* — 1946.

(13) *Já citado* (3).

aos empregados da Edson Eletric Illuminting Cº. de acôrdo com "United States Public Health Service", dados êsses também relacionados às médias aritméticas de incapacidade e por ano.

Edson Elet. — 9,9.

A.C. I.A.P.I. — 11,9.

S.F.A. — 12,47.

### INCIDÊNCIA E FALTAS SEGUNDO A NATUREZA DAS MOLÉSTIAS E SUAS LOCALIZAÇÕES

Foram classificadas as moléstias segundo a nomenclatura padrão das doenças e operações. (14)

Todos os dados se relacionam às faltas por motivo de moléstia nos servidores da Seção de Fomento Agrícola em Minas Gerais, Ministério da Agricultura, em 1951.

---

### NÚMERO DE FALTAS E LICENÇAS PARA TRATAMENTO DE SAÚDE DOS SERVIDORES DA S.F.A. EM MINAS GERAIS — EM 1951 — SEGUNDO A NATUREZA OU ETIOLOGIA DAS DOENÇAS

(QUADRO N.º 1)

| N.º de diagnósticos | Diagnósticos | N.º de dias |
|---|---|---|
| *Influências Pré-Natais* | | |
| *Parasitas Inferiores* | | |
| 11 | — Abscessos dentários | 12 |
| 2 | — Abscesso no dedo | 3 |
| 1 | — Abscesso na região dorsal | 20 |
| 7 | — Amidalite aguda | 125 |
| 2 | — Amidaletomia | 50 |
| 1 | — Amidalite folicular | 2 |
| 2 | — Apendicite crônica | — |
| 1 | — Blenorragia | — |
| 3 | — Bronquite aguda | 3 |
| 2 | — Bronquite crônica | 30 |
| 10 | — Colecistite aguda | 25 |
| 5 | — Conjuntivite aguda | 13 |
| 1 | — Cistite | — |
| 1 | — Conjuntivite crônica | — |
| 28 | — Disenteria colibacilar | 34 |
| 1 | — Disenteria amebiana | — |
| 2 | — Dermatomicose | 40 |
| 3 | — Doença de Nicolas Favre | 102 |
| 1 | — Enterocolite aguda | 30 |
| 3 | — Faríngite catarral | 3 |
| 1 | — Faringite crônica | — |
| 3 | — Furunculose | 2 |
| 1 | — Furunculose no pavilhão auditivo | — |
| *Parasitas Inferiores* | | |
| 1 | — Hepatite crônica | 3 |
| 142 | — Infecção gripal | 437 |
| 2 | — Infecção dentária | 3 |
| 8 | — Laringite catarral | 4 |
| 1 | — Lues terciária | 49 |
| 1 | — Lues secundária | 7 |
| 3 | — Neuro lues | 360 |
| 1 | — Nefrite | — |
| 4 | — Otite média | 11 |
| 1 | — Otite tubária catarral | — |
| 1 | — Orquite | — |
| 1 | — Osteomielite | 1 |
| 1 | — Parotidite epidêmica | 3 |
| 2 | — Parotidite aguda | 18 |
| 1 | — Piodenite generalizada | 2 |
| 8 | — Resfriado | 4 |
| 4 | — Reumatismo | 3 |
| 8 | — Reumatismo articular agudo | 415 |
| 1 | — Rubéola | 5 |
| 1 | — Sífilis | — |
| 1 | — Sinusite crônica maxilar direita | — |
| 3 | — Sinusite aguda | 6 |
| 7 | — Sinusite maxilar | 83 |
| 4 | — Sinusite gripal | 11 |
| 4 | — Tuberculose pulmonar | 476 |
| 5 | — Uveíte serosa | 146 |
| *Parasitas mais evolvidos* | | |
| 13 | — Verminose | 2 |
| *Intoxicação* | | |
| 1 | — Alergia | — |
| 1 | — Algia reumatismal | 3 |
| 2 | — Asma brônquica | 1 |
| 1 | — Alergia vasomotora | 3 |
| 1 | — Bronquite asmática | — |
| 1 | — Dermatose tóxica | 45 |
| 1 | — Hepatite tóxica | — |
| 1 | — Intoxicação alérgica | 10 |
| 1 | — Intoxicação medicamentosa | 2 |
| 4 | — Rinite alérgica | 10 |
| 1 | — Sinusite alérgica | — |
| 1 | — Tártaro emético | — |
| 1 | — Tosse espasmódica | 1 |
| *Traumatismo ou Agente Físico* | | |
| 4 | — Apendicetomia | 120 |
| 1 | — Colecistetomia e apendicetomia | 60 |
| 5 | — Corpo estranho no O. | 9 |
| 1 | — Contusões | 90 |
| 3 | — Distensão muscular | — |
| 2 | — Entorse do pé | 1 |
| 1 | — Equimose subconjuntival | 2 |
| 12 | — Extrações dentárias | 12 |
| 1 | — Operação Pterígio | 10 |
| 3 | — Operação de quisto cebáceo na face | 5 |
| 12 | — Ferida corto-contusa | 205 |
| 1 | — Hérnia | — |
| 2 | — Traumatismo | 10 |
| *Perturbações Circulatórias* | | |
| 2 | — Derrame cerebral | 227 |
| 3 | — Doença cardiovascular hipertensiva | 338 |

(14) JORDAN E. P. — *Nomenclatura Padrão das Doenças e Operações* — Ed. Labor do Brasil — Rio de Janeiro, 1945.

QUADRO N.º 1

INCIDÊNCIA DAS CAUSAS DE INCAPACIDADE E NÚMERO DE DIAS PERDIDOS PELOS SERVIDORES DA SEÇÃO DE FOMENTO AGRÍCOLA EM MINAS GERAIS — 1951



INFLUÊNCIAS PRÉ-NATAIS dias

INCIDÊNCIA — 0 0

METABOLISMO CRESCIMENTO

dias
19 INCIDÊNCIA — 21





INTOXICAÇÃO

dias
INCIDÊNCIA - 17 75



dias
543 TRAUMATISMO

INCIDÊNCIA 49



PERTURBAÇÕES CIRCULATÓRIAS

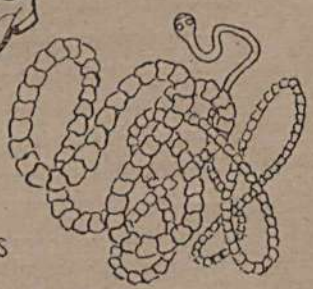
dias
INCIDÊNCIA - 20 964



PERTURBAÇÕES DA INERVAÇÃO

dias
346 INCIDÊNCIA 13



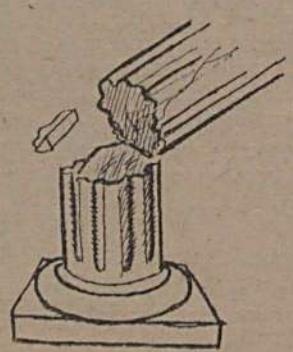


PARASITAS INFERIORES

dias
INCIDÊNCIA - 307 2.541

PARASITAS MAIS ENVOLVIDAS

dias
2 INCIDÊNCIA - 3



REAÇÕES ESTRUTURAIS

dias
INCIDÊNCIA 5 31



CAUSAS DESCONHECIDAS

dias
85 INCIDÊNCIA - 6

| N.º de diagnósticos | Diagnósticos | N.º de dias |
|---|---|---|
| 1 | — Hemorróidas | 1 |
| 6 | — Hipotensão arterial | 94 |
| 1 | — Hipertensão essencial | 30 |
| 6 | — Insuficiência coronariana | 245 |
| 1 | — Varicocele | 30 |
| | *Perturbações da Intervenção ou Contrôle Psíquico* | |
| 1 | — Ciática | — |
| 1 | — Nevralgia do nervo ótico | 4 |
| 2 | — Nevralgia dentária | 2 |
| 1 | — Psicastenia | 40 |
| 3 | — Síndrome esquizofrênica | 270 |
| 3 | — Torcicolo | 7 |
| 1 | — Surmenage | 3 |
| 1 | — Úlcera duodenal | 20 |
| | *Anomalias de Causa Desconhecida* | |
| 21 | — Desvio do septo | — |
| 5 | — Icterícia obstrutiva | 85 |
| | *Metabolismo, Crescimento ou Nutrição* | |
| 1 | — Anemia secundária | — |
| 2 | — Insuficiência hepática | 3 |
| 1 | — Intoxicação intestinal | — |
| 17 | — Intoxicação alimentar | 16 |
| | *Neoformações* | |
| | *Causas Desconhecidas — Reações Estruturais* | |
| 1 | — Albumina | — |
| 1 | — Adenóides | 1 |
| 1 | — Edema Alérgico | 3 |
| 1 | — Estreitamento uretral | 20 |
| 1 | — Pneumotórax espontâneo | 7 |
| | *Causas Desconhecidas — Reações Funcionais* | |
| 5 | — Cólica hepática | 7 |
| 6 | — Cólica intestinal | 6 |
| 1 | — Cólica nefrítica | 5 |
| 19 | — Dismenorréia | 19 |
| 1 | — Distúrbio gástrico | 3 |
| 2 | — Dores articulares | 3 |
| 4 | — Esgotamento | 11 |
| 1 | — Espandilose | 10 |
| 2 | — Gastrite aguda | 2 |
| 3 | — Dispepsia | — |
| 2 | — Dores reumatóides | 2 |
| | *Causas não Determinadas* | |

## TOTAL DE FALTAS E LICENÇAS, SEGUNDO A NATUREZA OU ETIOLOGIA DAS DOENÇAS

| | N.º de diagnósticos | N.º de dias |
|---|---|---|
| Influências Pré-Natais | — | — |
| Parasitas Inferiores | 308 | 2.541 |
| Parasitas mais evolvidos | 3 | 2 |
| Intoxicação | 17 | 75 |
| Perturbações circulatórias | 20 | 965 |
| Perturbações da inervação ou contrôle psíquico | 13 | 346 |
| Anomalias de causa desconhecida | 6 | 85 |
| Metabolismo, crescimento ou nutrição | 21 | 19 |
| Neoformações | — | — |
| Causas desconhecidas, reações estruturais | 5 | 31 |
| Causas desconhecidas, reações funcionais | 46 | 68 |
| Deixaram de ser relacionados na Assistência Social | | 1.153 |
| Totais | 487 | 5.827 |

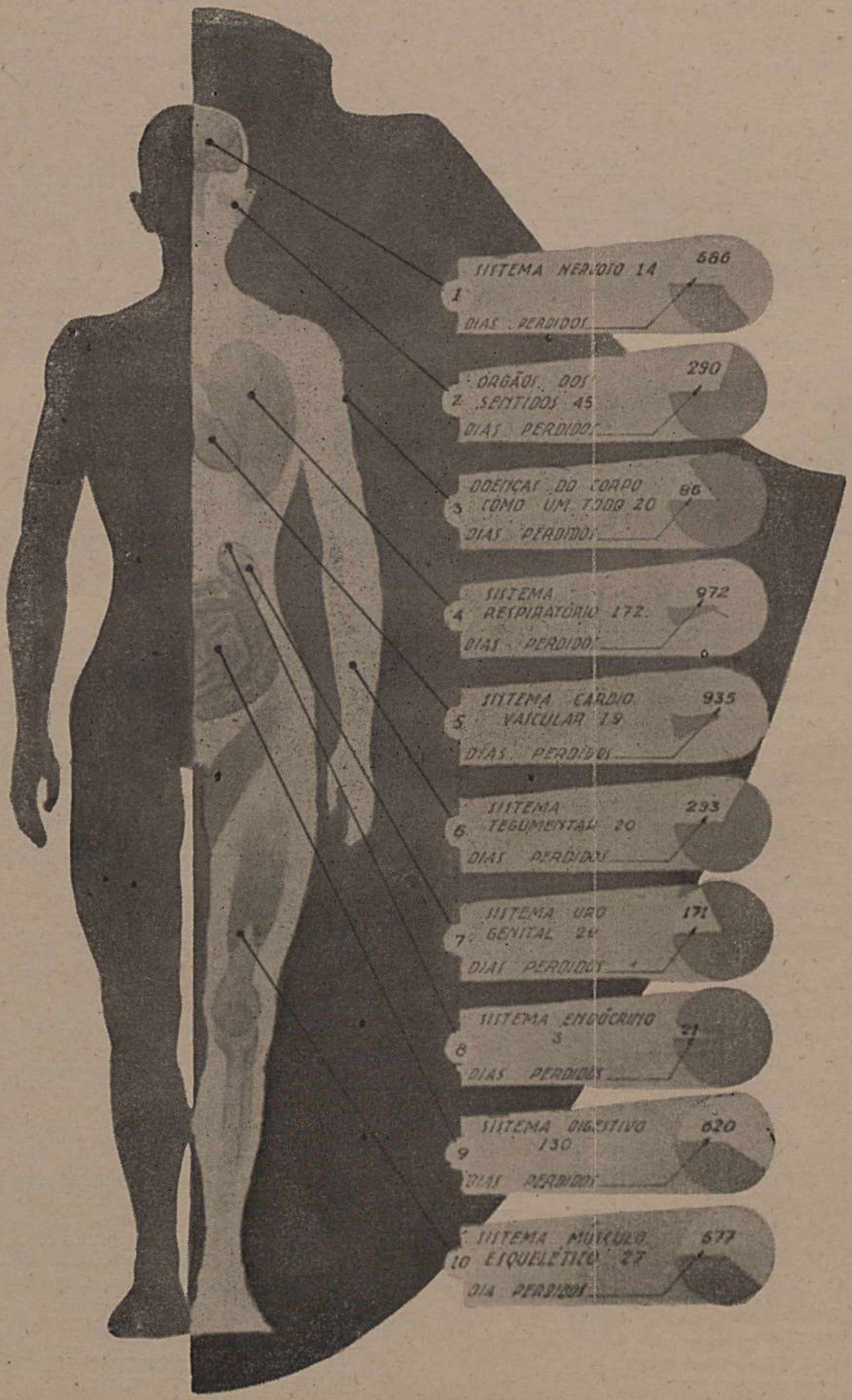
## NÚMERO DE LICENÇAS E DIAS DE AFASTAMENTO DOS SERVIDORES DA S.F.A. EM MINAS GERAIS, EM 1952, SEGUNDO A TOPOGRAFIA DAS DOENÇAS

(QUADRO N.º 2)

| N.º de diagnósticos | Diagnósticos | N.º de dias |
|---|---|---|
| | *Sistema Digestivo* | |
| 11 | — Abscessos dentários | 12 |
| 4 | — Apendicetomia | 120 |
| 1 | — Amidalite folicular | 2 |
| 7 | — Amidalite aguda | 125 |
| 2 | — Amidaletomia | 50 |
| 1 | — Adenóides | 1 |
| 2 | — Apendicite crônica | — |
| 5 | — Cólica hepática | 7 |
| 6 | — Cólica intestinal | 6 |
| 1 | — Cólica nefrítica | 5 |
| 10 | — Colecistite aguda | 25 |
| 1 | — Colecistetomia e apendicetomia | 60 |
| 28 | — Disenteria bacilar | 34 |
| 1 | — Disenteria amebiana | — |
| 3 | — Dispepsia | — |
| 1 | — Distúrbio gástrico | 3 |
| 12 | — Extrações dentárias | 12 |
| 1 | — Enterocolite aguda | 30 |
| 2 | — Gastrite aguda | 2 |
| 1 | — Hepatite tóxica | — |
| 1 | — Hepatite crônica | 3 |
| 2 | — Insuficiência hepática | 3 |
| 5 | — Icterícia obstrutiva | 85 |
| 2 | — Infecção dentária | 3 |
| 1 | — Intoxicação intestinal | — |
| 17 | — Intoxicação alimentar | 16 |
| 1 | — Úlcera duodenal | 20 |
| 3 | — Verminose | 2 |
| | *Sistema Respiratório* | |
| 2 | — Asma brônquica | 1 |
| 3 | — Bronquite aguda | 3 |
| 1 | — Bronquite asmática | — |
| 2 | — Bronquite crônica | 30 |
| 3 | — Faringite catarral | 3 |
| 1 | — Faringite crônica | — |
| 142 | — Infecção gripal | 437 |
| 1 | — Pneumotórax | 7 |
| 8 | — Resfriado | 4 |
| 4 | — Tuberculose pulmonar | 476 |
| 1 | — Tosse espasmódica | 1 |
| 4 | — Rinite alérgica | 10 |
| | *Sistema cardiovascular* | |
| 2 | — Derrame cerebral | 227 |
| 1 | — Hemorróidas | 1 |
| 6 | — Insuficiência coronariana | 245 |
| 6 | — Hipertensão arterial | 94 |
| 1 | — Hipertensão essencial | 30 |
| 3 | — Doença cardiovascular hipertensiva | 338 |
| | *Sistema Uro Genital* | |
| 1 | — Blenorragia | — |
| 19 | — Dismenorréia | 19 |

QUADRO N.º 2

INCIDÊNCIA DAS LOCALIZAÇÕES DE DOENÇAS E DIAS PERDIDOS PELOS SERVIDORES DA SEÇÃO DE FOMENTO AGRÍCOLA EM MINAS GERAIS — 1951



| N.º de diagnósticos | Diagnósticos | N.º de dias |
|---|---|---|
| 1 | — Cistite | — |
| 3 | — Doença de Nicolas Favre | 102 |
| 1 | — Estreitamento uretral | 20 |
| 1 | — Nefrite | — |
| 1 | — Orquite | — |
| 1 | — Varicocele | 30 |
| | *Sistema Músculo Esquelético* | |
| 1 | — Abscesso na região dorsal | 20 |
| 1 | — Contusões | 90 |
| 3 | — Distensão muscular | — |
| 2 | — Dores articulares | 3 |
| 2 | — Dores reumatóides | 2 |
| 2 | — Entorse do pé | 19 |
| 1 | — Espandilose | 10 |
| 1 | — Hérnia | — |
| 1 | — Osteomielite | 1 |
| 8 | — Reumatismo articular agudo | 415 |
| 3 | — Torcicolo | 7 |
| 2 | — Traumatismo | 10 |
| | *Sistema Nervoso* | |
| 4 | — Esgotamento | 11 |
| 3 | — Neuro lues | 360 |
| 2 | — Nevralgia dentária | 2 |
| 1 | — Psicastenia | 40 |
| 1 | — Surmenage | 3 |
| 3 | — Síndrome esquizofrênica | 270 |
| | *Sistema Tegumentar* | |
| 2 | — Abscesso no dedo | 3 |
| 2 | — Dermatomicose | 40 |
| 1 | — Dermatose tóxica | 45 |
| 12 | — Ferida corto-contusa | 205 |
| 3 | — Operação de quisto cebáceo na face | 5 |
| | *Sistema Endócrino* | |
| 1 | — Parotidite epidêmica | 3 |
| 2 | — Parotidite aguda | 18 |
| | *Órgãos dos Sentidos* | |
| 5 | — Conjuntivite aguda | 15 |
| 1 | — Conjuntivite crônica | — |
| 1 | — Desvio do septo | — |
| 1 | — Equimose subconjuntival | 2 |
| 1 | — Furunculose no pavilhão auditivo | — |
| 8 | — Laringite catarral | 4 |
| 1 | — Nevralgia do nervo ótico | 4 |
| 1 | — Operação Pterígio | 10 |
| 4 | — Otite média | 11 |
| 1 | — Otite tubária catarral | — |
| 7 | — Sinusite maxilar | 83 |
| 3 | — Sinusite aguda | 6 |
| 1 | — Sinusite alérgica | — |
| 1 | — Sinusite crônica maxilar direita | — |
| 4 | — Sinusite crônica | 11 |
| 5 | — Uveíte serosa | 146 |
| 5 | — Corpo estranho no O. | 9 |
| | *Doenças do corpo como um todo* | |
| 1 | — Anemia secundária | — |
| 1 | — Albumina | — |
| 1 | — Alergia | — |
| 1 | — Algia reumatismal | 3 |
| 1 | — Alergia vasomotora | 3 |
| 1 | — Ciática | — |
| 1 | — Edema alérgico | 3 |
| 3 | — Furunculose | 2 |
| 1 | — Intoxicação alérgica | 10 |
| 1 | — Intoxicação medicamentosa | 2 |
| 1 | — Lues terciária | 49 |
| 1 | — Lues secundária | 7 |
| 1 | — Piodenite generalizada | 2 |
| 4 | — Reumatismo | 3 |
| 1 | — Rubéola | — |
| 1 | — Sífilis | — |
| 1 | — Tártaro emético | — |

TOTAL DE DOENÇAS E DIAS DE LICENÇAS, POR SISTEMA OU APARELHO

| | N.º de diagnósticos | N.º de dias |
|---|---|---|
| Sistema digestivo | 132 | 626 |
| Sistema respiratório | 172 | 972 |
| Sistema cardiovascular | 19 | 935 |
| Sistema uro genital | 28 | 171 |
| Sistema músculo esquelético | 27 | 577 |
| Sistema tegumentar | 20 | 298 |
| Sistema nervoso | 14 | 686 |
| Órgãos dos sentidos | 50 | 299 |
| Sistema endócrino | 3 | 21 |
| Doenças do corpo como um todo | 22 | 89 |
| Deixaram de ser relacionados na Assistência Social | | 1.153 |
| Totais | 487 | 5.827 |

## DISCUSSÃO DAS CAUSAS DAS MOLÉSTIAS E SUAS LOCALIZAÇÕES

A discussão da etiologia das moléstias nos leva a uma análise minuciosa das causas de incapacidade e, segundo os dados imediatos do quadro anexo, encontramos entre as principais:

Parasitas inferiores (infecção):

| | dias |
|---|---|
| Tuberculose pulmonar | 476 |
| Infecção gripal | 437 |
| Lues | 416 |
| Reumatismo articular | 415 |

Perturbações circulatórias:

| | dias |
|---|---|
| Doença cardiovascular hipertensiva | 338 |
| Insuficiência coronariana | 245 |
| Derrame cerebral | 227 |

Verifica-se assim que o maior número de dias de incapacidade se deve aos parasitas inferiores.

| | dias |
|---|---|
| Parasitas inferiores | 2.541 |
| Perturbações circulatórias | 686 |

Por outro lado, a localização nos aponta os seguintes dados:

| | dias |
|---|---|
| Sistema respiratório | 972 |
| Sistema cardiovascular | 935 |
| Sistema nervoso | 686 |

Entretanto, necessário se torna uma análise mais profunda de vez que muitas moléstias rela-

cionadas em determinada etiologia — uveíte serosa, por exemplo — tem causa primária em outro grupo — sífilis, tuberculose, etc.

Além disso, a incidência de determinadas doenças só se faz em organismos cuja debilitação seja comprovada, principalmente os transtornos referentes a metabolismo ou carências alimentares. Êsse é o caso da tuberculose, das infecções gripais, etc. Assim, teríamos as principais causas da incapacidade para o trabalho distribuídas da seguinte maneira:

1) Carência alimentar e fatôres econômicos sociais como elementos predisponentes à infecção: Tuberculose pulmonar, infecção dor cocos, infecção gripal, etc.

2) Moléstias relacionadas à higiene (prevenção) e tratamento: — Sífilis, verminoses, doença de Nicolas Favre, etc.

3) Doenças psico-somáticas: — Hipertensão essencial, doenças do aparelho digestivo, psiconeuroses, etc.

4) Doenças traumáticas: — Operações, acidentes de trabalho, etc.

A tuberculose é a doença que dá maior índice de incapacidade confirmando outros trabalhos no mesmo sentido. (15)

A baixa de resistência orgânica ocasionada pela carência alimentar qualitativa e quantitativa ao lado de outros fatôres econômicos e sociais — habitação, pauperismo, ignorância, etc. (16) é, a nosso ver, a maior causa. O excesso de trabalho e o local de trabalho influenciam em pequena média já que o servidor tenta compensar seus honorários com outros proventos — entretanto não é a regra geral.

As moléstias relacionadas à sífilis são em número maior do que se pensava, embora os números do relatório sejam de pouco alcance.

No caso particular de verminoses, parece estranhável o número reduzido de incapacidades. Entretanto, é fàcilmente explicável uma vez que ela diminui a capacidade de trabalho sem deixar que o servidor se afaste dêle com relação ao tempo; geralmente, não impossibilita ao trabalho; entretanto, vai influir na qualidade de sua atividade tornando-o pouco ativo e sem desenvolvimento. E' geralmente o servidor denominado "preguiçoso" que, por vários processos, sofre redução de suas energias — a verminose é um dêsses processos mais comuns. Enquanto o presente trabalho se refere à duração da incapacidade, êsses casos determinam o grau de incapacidade.

As doenças psico-somáticas são resultantes da civilização e constituem problema mais sério já que sua tendência é aumentar com a influência constante e irremovível. Note-se que sua tendência é aumentar nos países de civilização mais adiantada e está inversamente proporcional com as doenças ocasionadas pela baixa de higiene (17) (18).

Os afastamentos relacionados à cirurgia têm sido em maior número em virtude do afastamento para tratamento junto ao órgão de Assistência (I.P.A.S.E.) para os previstos. Os acidentes de trabalho não oferecem índice elevado.

Êsses foram os dados que se pôde organizar no presente relatório e serviram para tirar conclusões que podem influir na redução da incapacidade do servidor público.

## CONCLUSÕES

Do trabalho procedido, podemos tirar algumas conclusões que podem influir na redução da incapacidade do servidor público.

1. Tuberculose, infecção gripal e sífilis, foram as moléstias que ofereceram maior incapacidade de trabalho no grupo de servidores examinados.

2. As medidas necessárias para a remoção da causa das principais doenças, de nível de incapacidade elevado são: Salário, habitação, alimentação, higiene e educação sanitária.

3. As medidas relevantes na prevenção à moléstia se relacionam com a alimentação do servidor, não só no que se refere à educação como ao custo do poder aquisitivo. Deverão, entretanto, ser incrementadas a assistência social no que se refere à higiene, principalmente do servidor do campo, à alimentação, a prevenção das moléstias infecto contagiosas. Os serviços de Assistência Social deveriam ser equipados de maneira que pudessem

(15) *Já citado* (3) pág. 101.

(16) MARINHO, Abelardo, Aloísio de Paulo, Arlindo de Assis Fernando Carneiro e Genésio Pitanga — *Tuberculose e Previdência Social*, págs. 39, 10 e 5 — M. Educação e Saúde, 1945 — Rio de Janeiro.

(17) FALES, Thurber W. Vital Statistics — *Administrative Medicine*, pág. 476 — Thomas Nelson — Edimburg — New York, 1951.

(18) COLLIN, Selwyn D., Sickness Surveys — *Administrative Medicine* — pág. 511 — Thomas Nelson — Edimburg — New York, 1951.

atender a essas dificuldades com técnicos aparelhados: assistentes sociais, dietistas, órgão de publicação e visitadores médicos.

4. Os locais de trabalho devem ter horários de acôrdo com a natureza do trabalho de modo que os serviços possam ser feitos sem dano à saúde. Deve ser pleiteada uma redução do trabalho em locais de insalubridade.

5. O julgamento da incapacidade deve ser orientado no sentido de apurar se a moléstia impede ou permite o trabalho.

6. Os Serviços de Assistência Social devem estender-se a todos os Estados, com centralização, de modo que cada Ministério tenha o seu órgão centralizado na Capital Federal e de modo que os exames independam de serviços de outras estruturas. Êsses serviços devem controlar todos os servidores públicos federais e, embora localizados nas capitais, devem processar a revisão de laudos de todos os servidores. Os exames de admissão devem sempre ser feitos pelos órgãos de assistência social. O critério de julgamento procedido por outros órgãos ou médicos que carecem de contrôle sôbre a doença do servidor, são causa do aumento da média de incapacidade.

7. Os servidores devem ser sempre submetidos a exame médico de admissão, rigoroso, qualquer que seja a sua categoria — o que vem contribuir para reduzir a incapacidade e servir de estímulo para a prevenção e o tratamento médicos.

8. O estudo revela necessidade de criação de órgãos de Assistência Social organizados, nos Estados, para todos os servidores públicos federais, com autonomia administrativa e regulados pelo órgão central de Assistência Social.

9. Os direitos e garantias referentes à estabilidade, licenças e ao aperfeiçoamento concorrem para influir no trabalho do servidor e para diminuir o índice de doenças psico-somáticas e desajustamentos.

10. As doenças parasitárias do aparelho digestivo influem em pequena margem sôbre a média de incapacidade, entretanto, influem na qualidade do serviço revelando o grau da incapacidade.

RESUMO

O autor discorre sôbre Assistência Social no Serviço Público especialmente sôbre doença e incapacidade na Seção de Fomento Agrícola em Minas Gerais — Ministério da Agricultura.

O trabalho revela um índice de incapacidade geral de 12,47 — faltas por pessoa e por ano —, especificando três médias parciais, respectivamente: 9,72 para os servidores que trabalham sob o regime de acôrdo entre o Estado e a União; 14,32 para os servidores da verba Orçamentária, excluindo os do Campo de Cereais; 22,60 para os servidores localizados no Campo de Cereais e Leguminosas de Sete Lagoas.

Apresenta quadro de faltas por motivo de doença segundo as localizações das enfermidades e suas etiologias.

Discute as diversas incidências e conclui que a tuberculose, a infecção gripal e a sífilis são doenças que mais incapacitam no serviço examinado.

Revela que a elevação da média de incapacidade se refere a diversos fatôres entre os quais se destacam a falta de exames de seleção e contrôle, o baixo nível de alimentação, a ausência de educação sanitária e higiene preventiva.

Apresenta conclusões e sugestões sôbre a criação de serviços de Assistência Social nos Estados com organização central e contrôle organizado do serviço público, como meio eficiente para a diminuição da média de incapacidade através da profilaxia, da higiene, da educação sanitária dos exames de seleção e contrôle, além dos meios que possam melhorar o pôder aquisitivo do servidor.

# DIREITO DE AUTOR

I. ZANOTTI

DIVERSAS têm sido as atividades desenvolvidas por conferências, congressos e organismos internacionais no sentido de proteger, na esfera mundial, os direitos de autor em obras literárias, científicas e artísticas.

Neste artigo, entretanto, vamos mencionar apenas o que tem sido feito nos anos mais recentes e o que está sendo projetado para o futuro.

Sob os auspícios da UNESCO efetuaram-se reuniões de técnicos em direito de autor, em 1947 e 1949, na cidade de Paris, e no ano de 1950, em Washington. No mês de junho de 1951, reuniu-se, em Paris, a Comissão de Especialistas em Direito de Autor, também convocada pela UNESCO.

Conforme se pode ver do relatório preparado pelo Dr. Manuel Cayes (1), observador da União Pan-Americana na última reunião de especialistas, a principal função daquela Comissão era a de redigir um projeto de Convenção Universal sôbre Direito de Autor, tendo por base o trabalho preparatório efetuado pelos técnicos nas outras três reuniões e as opiniões expostas pelos governos.

A Comissão de Especialistas teve que examinar diferentes matérias e, por isso, ficou dividida em três Grupos de Trabalho, aos quais foram distribuídas as várias tarefas, isto é:

GRUPO I:

1. Tratamento nacional.
2. Formalidades.
3. Proteção mínima.
4. Definição de publicação.
5. Duração da proteção.
6. Direito de tradução.
7. Salvaguarda das convenções existentes.
8. Possível retroatividade.

GRUPO II:

1. Cláusula jurisdicional.
2. Entrada em vigor e ratificação.
3. Denúncia.
4. Revisão.
5. Idiomas oficiais.

GRUPO III:

1. Provável criação de uma repartição permanente.
2. Possível estabelecimento de um comitê permanente.
3. Adesões e renúncias.
4. Disposições financeiras.
5. Disposições transitórias.

(1) Report of the Committee on Copyright, Washington, D.C., Pan American Union, Oct., 1951.

Depois de concluídos, os trabalhos da Comissão de Especialistas, de que resultou um projeto de Convenção Universal sôbre Direito de Autor, foram submetidos à Conferência Geral da UNESCO, que se reuniu em Paris, nos meses de junho-julho de 1951. A Conferência Geral aprovou, entre outras, as seguintes resoluções:

"Todos os Estados membros da UNESCO estão convidados a promover o estudo em comum, pelos diversos grupos interessados, das condições que permitam melhorar a proteção das obras literárias, artísticas e científicas, nos planos nacional e internacional.

Fica o Diretor-Geral da UNESCO autorizado:

Primeiramente, a comunicar aos governos de todos os Estados, membros ou não da UNESCO, assim como à Repartição de Berna e à União Pan-Americana, o anteprojeto de Convenção Universal sôbre Direito de Autor, formulado pela Comissão de Especialistas no curso da Sexta Reunião da Conferência Geral, assim como observações recebidas a êsse respeito;

Em segundo lugar, a convidar os ditos governos a uma Conferência Intergovernamental, juntamente com o Govêrno do Estado-membro em cujo território se reunirão, com o fim de preparar e firmar uma Convenção dessa natureza."

Já é antiga a idéia de adotar uma convenção de caráter universal para a proteção do direito de autor, mas não tem sido fácil a concretização dêsse propósito. A principal dificuldade está no fato de que para obter êsse resultado é necessário conciliar, nos pontos fundamentais, as leis, decretos, tratados e convenções que regem a proteção das obras intelectuais. A posição da UNESCO, neste assunto, tem sido a de "consolidar e manter a presente situação, mediante o respeito às leis nacionais e aos tratados existentes, salvaguardando as convenções de Berna e as pan-americanas, assim como tôdas as demais que têm produzido bons resultados", segundo o Dr. François Hepp, Diretor da Divisão de Direito de Autor daquela entidade.

A União Literária e Artística de Berna manifestou grande interêsse em definir sua atitude diante da Convenção Universal. Sua Comissão Permanente, que está integrada por 12 países dos 42 que compõem a União, reuniu-se duas vêzes, a primeira em Neuchatel, Suiça, em setembro de 1949, e a segunda em Lisboa, no mês de outubro de 1950. Na última reunião, ficou esclarecida a posição dos países membros da União de Berna perante a Convenção Universal e foram adotadas conclusões. A terceira reunião de técnicos, que se efetuou em Washington em 1950, estudou essas conclusões e adotou a seguinte recomendação:

"A fim de que a Convenção Universal sôbre Direito de Autor não prejudique a União Literária e Artística,

denominada União de Berna, deveriam incorporar-se as seguintes disposições, seja na mesma Convenção sôbre Direito de Autor ou num protocolo adicional a ser firmado e ratificado por todos os Estados aderentes à Convenção Universal sôbre Direito de Autor, os quais sejam membros da União de Berna.

1. Nas relações entre os países que aderiram à Convenção de Berna de 9 de setembro de 1886 e as revisões subseqüentes da mesma, sòmente a dita Convenção e suas revisões serão aplicáveis. Entretanto, no que concerne às obras publicadas simultâneamente num país da União de Berna e em outro que seja parte da Convenção Universal, porém não na União de Berna, assim como as obras publicadas pela primeira vez por um nacional de um dos países da União de Berna num país não pertencente à mesma mas sim à Convenção Universal, o autor ou titular do direito poderá reclamar qualquer proteção adicional que seja outorgada pela Convenção Universal.

2. Os países que se retirem da União de Berna ou se hajam retirado da mesma, a partir de 1 de janeiro de 1950, poderão invocar os benefícios da Convenção Universal sòmente em suas relações com países que não façam parte da União de Berna."

Diante do que ficou estabelecido relativamente à União de Berna, delegados latino-americanos na reunião da Comissão de Especialistas, — Paris, 1951, propuseram que uma subcomissão estudasse os efeitos da Convenção Universal sôbre o sistema interamericano. A subcomissão entendeu que era prematuro apresentar conclusões concretas, pois não conhecia as opiniões de todos os governos da América Latina. Por isso, fêz apenas observações de caráter geral que constaram da seguinte recomendação aprovada pela Comissão:

"A fim de que a Convenção Universal não prejudique os sistemas multilaterais e bilaterais para a proteção do direito de autor, como o do Hemisfério Ocidental, a dita Convenção Universal deveria estabelecer garantias específicas para que não possa ser interpretada no sentido de prejudicar os direitos à proteção legal que resultem de quaisquer convenções existentes ou de qualquer tratado bilateral atualmente em vigor."

A respeito da União de Berna, a Comissão de Especialistas de Paris adotou as providências constantes do artigo XV do projeto de Convenção e do Protocolo. Não houve acôrdo, porém, quanto às convenções pan-americanas, porque os países de nosso Continente não se tinham reunido como o tinham feito os países daquela União.

Em outubro de 1951, o Conselho da Organização dos Estados Americanos decidiu convocar uma Reunião de Técnicos em Direito de Autor das Repúblicas Americanas, os quais deveriam ser designados pelos governos. Êsses técnicos estudariam os efeitos do projeto de Convenção Universal, redigido em Paris, sôbre as convenções pan-americanas e as leis de cada país, principalmente quanto às questões das formalidades, tratamento nacional, direito de tradução e outras. Após o exame dêsses efeitos, poderiam estudar o problema principal, isto é, — deveria a Convenção Universal substituir, total ou parcialmente, as convenções pan-americanas ou deveriam estas vigorar exclusivamente nas relações entre os Estados que são partes nas mesmas. A fórmula que fôsse adotada seria submetida à Conferência Intergovernamental e constituiria o artigo que faltava redigir para definir-se o regime das convenções pan-americanas dentro do Universal. Essa medida seria indispensável para que os delegados àquela Conferência não se apresentassem com opiniões divergentes e não se vissem na situação de tomar decisões de surprêsa. Assim, seus interêsses estariam salvaguardados.

A Reunião de Técnicos em Direito de Autor das Repúblicas Americanas realizou-se, afinal, em Washington, de 14 a 17 de janeiro de 1952, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos. Constava como único tema da agenda o seguinte:

"Consideração e redação do texto do artigo XVI do projeto de Convenção Universal formulado pela Comissão de Especialistas em Direito de Autor da UNESCO, a fim de definir a posição do sistema interamericano de proteção do direito de autor em relação com o projetado sistema mundial, e determinar o efeito jurídico da dita Convenção sôbre as convenções pan-americanas."

Todos os governos dos países americanos estiveram representados, com exceção de Costa Rica, Paraguai e Peru. A UNESCO enviou um observador: Dr. Arpad L. Bogsch.

A Reunião adotou o texto do artigo XVI do projeto de Convenção Universal, nos seguintes têrmos:

"Artigo XVI — A presente Convenção não revogará as convenções ou acordos multilaterais ou bilaterais existentes sôbre o direito de autor. Nos casos de divergências ou variações entre quaisquer das ditas convenções ou acordos existentes e a presente Convenção, ou entre esta e quaisquer novas convenções ou acordos que se concertem depois que a mesma entrar em vigor, prevalecerá a convenção ou o acôrdo que seja mais recente entre as partes. Não serão afetados os direitos adquiridos sôbre as obras em qualquer Estado signatário em virtude de convenções e acordos existentes anteriormente à data em que a presente Convenção entre em vigor em tal Estado."

Quando êsse texto foi submetido à votação, o Delegado do Brasil, Prof. Thiers Moreira, declarou que a Delegação brasileira votava a favor, mas, acrescentou: "O Brasil, no entanto, está em condições especiais, pois é a única república do hemisfério que pertence simultâneamente ao sistema decorrente das convenções americanas e ao da Convenção de Berna, e deverá, na assembléia que aprovar a Convenção Universal, decidir sôbre a sua participação no Protocolo previsto no artigo 15 do projeto da referida Convenção" (2).

Por outro lado, a Reunião de Técnicos recomendou ao Conselho da O.E.A. que se dignasse de sugerir aos governos membros de Organização que ainda não tivessem ratificado a Convenção Interamericana sôbre Direito de Autor em Obras Literárias, Científicas e Artísticas, firmada em Washington em 22 de junho de 1946, que considerassem a conveniência de a ratificarem dentro do mais breve prazo possível, porque, dêste modo, os países do sistema pan-americano iriam apresentar-se coesos na reunião em que a Convenção

(2) Report on the Meeting of Copyright Experts of the American Republics, Washington, D.C., January 1952.

Universal será concluída. O Conselho da O.E.A. já fêz essa sugestão.

Por conseguinte, a última etapa foi a realização da Conferência Intergovernamental de Genebra, em agôsto de 1952, sob os auspícios da UNESCO, que convidou todos os países a que se fizessem representar nessa reunião.

Em seguida transcrevemos o importante e já mencionado

## PROJETO DE CONVENÇÃO UNIVERSAL SÔBRE DIREITO DE AUTOR

### PREÂMBULO

Os Estados signatários

Animados do desejo de assegurar no mundo inteiro a proteção do direito de autor nas obras literárias, artísticas e científicas,

Convencidos de que um sistema mundial adequado para a proteção do direito de autor, como complemento dos sistemas internacionais já em vigor e sem afetá-los, é de conveniência para o interêsse público, favorecendo o desenvolvimento da literatura, das artes e das ciências,

E considerando que a compreensão internacional, que resulta da difusão das obras do espírito, seria muito facilitada,

Adotaram as disposições da presente Convenção, que fica aberta à adesão de todos os Estados do mundo.

### ARTIGO I

Cada Estado signatário se compromete a tomar medidas legislativas e de outra natureza, para a efetiva proteção dos direitos de autores e de seus cessionários nas obras literárias, artísticas e científicas, compreendendo especialmente os escritos, as obras musicais, dramáticas e cinematográficas, e as de pintura e escultura.

### ARTIGO II

1) As obras publicadas dos nacionais de qualquer Estado signatário, assim como as obras publicadas pela primeira vez em seu território, gozarão, nos demais Estados signatários, da proteção que tais Estados outorguem às obras de seus próprios nacionais, publicadas pela primeira vez em seu território.

2) As obras não publicadas dos nacionais de cada Estado signatário gozarão, nos demais Estados signatários, da mesma proteção que aquêle Estado conceda às obras não publicadas dos seus nacionais.

3) Os apátridas que residam permanentemente em um Estado signatário serão considerados como nacionais dêsse Estado, para os efeitos da presente Convenção.

### ARTIGO III

1) Qualquer Estado contratante que, de acôrdo com sua lei nacional, exigir, para a proteção do direito de autor, o cumprimento de formalidades tais como depósito, registro, menção, certificados notariais, pagamento de impostos ou manufatura no território nacional, compromete-se a considerar satisfeitos êsses requisitos a respeito das obras protegidas pela presente Convenção, publicadas pela primeira vez fora do seu território e cujo autor não seja nacional do dito Estado, se todos os exemplares tiverem, desde a primeira publicação, o símbolo C, acompanhado do nome do titular do direito e do ano da primeira publicação. Êste símbolo deverá ser colocado em forma e lugar apropriados para que se torne visível a reserva do direito.

2) A disposição precedente não impedirá que nenhum Estado signatário exija formalidades ou outras condições para assegurar a aquisição e o exercício do direito de autor, a respeito de obras publicadas pela primeira vez em seu território ou de obras de seus nacionais, onde quer que sejam publicadas.

3) O disposto no parágrafo anterior não privará nenhum Estado signatário da faculdade de exigir da pessoa que reclamar ante os tribunais, que cumpra com as regras de processo, tais como a de que o autor deva ser assistido de advogado nacional ou que o autor deposite, no tribunal ou em repartição administrativa ou em ambos, um exemplar da obra em litígio.

### ARTIGO IV (3)

*Proposta A*

1) O prazo de proteção da obra será regido pela lei do Estado signatário em que se reclame a proteção, de conformidade com as disposições do artigo II.

2) Entretanto, com referência às obras protegidas pela presente Convenção, êsse prazo não será inferior a um ou outro dos seguintes períodos:

*a*) 25 anos, a partir da data da primeira publicação da obra, ou desde o registro anterior à publicação, segundo o caso, ou

*b*) a vida do autor e 25 anos depois de sua morte.

*Proposta B*

1) O prazo de proteção da obra será regido pela lei do Estado signatário em que seja reclamada a proteção, de acôrdo com o disposto no artigo II.

2) Entretanto, a respeito das obras protegidas pela presente Convenção, êsse prazo não será inferior a um ou outro dos seguintes períodos:

*a*) 25 anos, a partir da data da primeira publicação da obra, ou desde o registro anterior à publicação, segundo o caso, ou

*b*) a vida do autor e 25 anos depois de sua morte.

3) Os Estados signatários não estarão obrigados a outorgar proteção mais ampla que a outorgada pela lei do país da primeira publicação da obra, e, para as obras não publicadas, pela do país do qual o autor seja nacional.

No caso de publicação simultânea em dois ou mais países, cuja legislação preveja períodos de proteção diferentes, sòmente será tomado em consideração o período mais curto.

*Proposta C*

1) O prazo de proteção da obra reger-se-á pela lei do país em que a proteção for reclamada, de conformidade com o disposto no artigo II.

2) No entanto, o prazo de proteção das obras protegidas pela presente Convenção não será inferior ao período que compreenda a vida do autor e 30 anos depois de sua morte.

3) Os Estados signatários não estarão obrigados a outorgar proteção mais ampla que a outorgada pela lei do país da primeira publicação da obra e, para as obras não publicadas, pela lei do país do qual o autor seja nacional.

No caso de publicação simultânea em dois ou mais países, cuja legislação preveja períodos de proteção diferentes, sòmente será tomado em consideração o período mais curto.

### ARTIGO V

1) O direito de autor, nos têrmos da presente Convenção, compreende o direito exclusivo de traduzir ou de autorizar a tradução da obra.

2) Entretanto, todo Estado signatário poderá, em sua legislação, restringir o direito de tradução, porém sòmente dentro dos limites seguintes:

---

(3) Três redações diferentes (A-B-C) foram apresentadas para o presente artigo.

Se, expirado o prazo de.... anos, a contar da primeira publicação da obra original, esta não tenha sido, pelo autor ou com sua autorização, traduzida para o idioma nacional de um Estado contratante ou, no caso de Estado contratante com várias línguas nacionais, para alguma das mesmas, qualquer pessoa que desejar traduzir a obra, poderá obter licença de tradução, que, na falta de acôrdo com o autor da obra original ou com o cessionário na dita obra, estará, em todo caso, subordinada às condições seguintes:

*a*) O solicitante deverá justificar que fêz todos os esforços razoáveis com o fim de obter do autor ou do cessionário a autorização para efetuar a tradução da obra;

*b*) Deve haver transcorrido o prazo de seis meses desde a data em que o autor ou cessionário tenha recebido a primeira comunicação; o citado prazo será de um ano a contar das primeiras investigações, no caso em que não haja sido possível encontrar o cessionário.

*c*) A tradução deverá ser correta e será paga uma remuneração ao autor ou ao cessionário, de acôrdo com o costume.

ARTIGO VI

Entende-se por "publicação", nos têrmos da presente Convenção, a reprodução da obra em forma material e o fato de serem postos à disposição do público exemplares da mesma, suscetíveis de serem lidos ou percebidos visualmente.

ARTIGO VII

A presente Convenção não se aplicará às obras que, no momento em que a mesma entre em vigor no Estado contratante em que seja reclamada a proteção, hajam caído definitivamente no domínio público no dito Estado contratante; não se aplicará, também, aos diversos direitos emanados da obra.

ARTIGO VIII

1) A presente Convenção será ratificada pelos Estados signatários e os instrumentos de ratificação serão depositados em.... (4).

2) A Convenção entrará em vigor um mês depois da data do depósito dos instrumentos de ratificação por doze Estados signatários e, a respeito dos Estados que a ratifiquem posteriormente, um mês depois da data do depósito de seu instrumento de ratificação.

3) Qualquer Estado que não haja firmado a Convenção poderá aderir à mesma através de notificação por escrito a.... (*). As adesões terão efeito a partir da data em que entre em vigor a Convenção ou um mês depois da data em que fôr recebida a ratificação pela.... (*), de acôrdo com a época em que a adesão seja efetuada, antes ou depois de entrar em vigor a Convenção.

4) ..., (*) comunicará a todos os Estados interessados as ratificações depositadas, as adesões recebidas e a data em que a Convenção entrar em vigor.

ARTIGO IX

Êste artigo ficou reservado para os problemas administrativos (ver recomendações).

ARTIGO X

.... (*) convocará conferência para a revisão desta Convenção, a pedido de, pelo menos, dez Estados signatários ou da maioria dos Estados signatários, se o número dêstes fôr inferior a vinte.

ARTIGO XI

1) Qualquer Estado signatário poderá denunciar a Convenção mediante notificação, por escrito, dirigida a.... (*), que, por sua vez, informará todos os Estados signatários de cada uma das ditas notificações e da data de seu recebimento.

2) A denúncia não produzirá efeito senão relativamente ao Estado que a tenha feito e sòmente doze meses depois do recebimento por.... (*) da notificação de denúncia.

3) A faculdade de denunciar prevista no presente artigo não poderá ser exercida por um Estado signatário antes de expirado o prazo de cinco anos, a partir da data em que entre em vigor a Convenção ou, no caso de ratificação ou adesão por parte dêsse Estado em data posterior à data em que a Convenção entrar em vigor, a partir da notificação da dita ratificação ou adesão.

ARTIGO XII

1) Cada um dos Estados signatários poderá, em qualquer tempo, notificar por escrito a.... (*) que a presente Convenção é aplicável a seus territórios de ultramar, colônias, protetorados, territórios sob tutela ou a qualquer outro território de cujas relações exteriores esteja encarregado, e a Convenção se aplicará, portanto, a todos os territórios indicados na notificação a partir da data fixada de acôrdo com o artigo VIII. Na falta dessa notificação, a Convenção não se aplicará a êsses territórios.

2) Cada um dos Estados signatários poderá, em qualquer tempo, notificar por escrito a.... (*) que a presente Convenção deixará de ser aplicável a todos ou a alguns dos territórios que foram objeto da notificação prevista no parágrafo anterior, e a Convenção deixará de ser aplicada aos territórios indicados nesta notificação, doze meses depois de esta ser recebida por.... (*).

3) Tôdas as notificações feitas a.... (*) conforme o disposto nos parágrafos 1 e 2 do presente artigo, serão comunicadas pela.... (*) a todos os Estados signatários.

ARTIGO XIII

1) Qualquer disputa que surgir entre dois ou mais Estados signatários, relativamente à interpretação ou aplicação da presente Convenção e que êstes Estados não possam solucionar por meio de negociação, poderá ser submetida, por qualquer dos Estados interessados, à Côrte Internacional de Justiça, para sua solução.

2) O Estado demandante informará.... (*) que a disputa em aprêço foi submetida à Côrte, e.... (*) comunicará o assunto aos outros Estados signatários.

ARTIGO XIV

O texto da Convenção será redigido em francês e firmado.

Serão redigidos textos equivalentes em inglês e espanhol e firmados.

No caso de divergências na interpretação ou aplicação da Convenção, prevalecerá o texto francês.

Qualquer Estado signatário ou grupo de Estados signatários poderá pedir a.... (*) que lhe seja expedido, de acôrdo com esta Convenção, um texto autenticado da mesma, no idioma de sua escolha. Êste texto será publicado como anexo aos textos francês, inglês e espanhol.

ARTIGO XV

A presente Convenção não afeta em nada as disposições da Convenção de Berna para a proteção das obras

---

(4) A Comissão deixou êste espaço em branco sempre que entendeu "que deve deixar-se à Conferência diplomática a tarefa de determinar se a Convenção deverá ser depositada na UNESCO, na ONU ou junto ao Govêrno de um Estado" (Recomendação N.º 1).

(*) Ver nota ao artigo VIII.

(*) Ver nota ao artigo VIII.

literárias e artísticas, nem a composição da União criada pela citada Convenção.

Em cumprimento do parágrafo anterior, os Estados signatários da presente Convenção, que estejam também vinculados pela Convenção de Berna, firmam, no dia de hoje, um Protocolo, que fará parte integrante da presente Convenção, para os Estados vinculados pela Convenção de Berna ou que, posteriormente, entrem na União criada pela citada Convenção.

ARTIGO XVI

Reservado para a cláusula relativa às Convenções Pan-Americanas.

(Já foi transcrito o texto aprovado pela Reunião de Técnicos em Direito de Autor das Repúblicas Americanas).

## PROTOCOLO

*(Relativo ao artigo XV)*

1) Os Estados membros da União de Berna para a proteção das obras literárias e artísticas, signatários da Convenção Universal sôbre Direito de Autor, desejando estreitar suas relações mútuas na base da citada Convenção de Berna e, por outra parte, desejosos de evitar todo conflito que possa sobrevir da coexistência das duas Convenções.

Celebraram de comum acôrdo o Protocolo seguinte:

*a*) As obras que, segundo a Convenção de Berna, tenham como país de origem um Estado que se retire ou que se haja retirado da citada União, depois de 1.º de janeiro de 1951, não serão protegidas pela Convenção Universal sôbre Direito de Autor nos países da União de Berna.

*b*) A Convenção Universal sôbre Direito de Autor não será aplicável nas relações entre os Estados vinculados pela Convenção de Berna, no que concerne à proteção das obras que tenham como país de origem um dos países da União de Berna, de acôrdo com a Convenção de Berna.

c) O disposto no inciso (b), anterior, não impedirá o autor e seus cessionários de invocar a aplicação das cláusulas da Convenção Universal sôbre Direito de Autor, que confiram direitos mais amplos que os estabelecidos na Convenção de Berna, no que concerne à proteção das obras publicadas simultâneamente em um país da União de Berna e num país da Convenção Universal sôbre Direito de Autor, que não seja parte da União de Berna.

2) O presente Protocolo que, nos têrmos do artigo XV da Convenção Universal sôbre Direito de Autor faz parte integrante da mesma, e a ratificação desta Convenção ou adesão à mesma pelos países que pertençam ou que vierem a pertencer à União de Berna, implicará de pleno direito na ratificação do presente Protocolo ou adesão ao mesmo.

## RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO DE ESPECIALISTAS

N.º 1

A Comissão entende que deve deixar-se à Conferência diplomática (intergovernamental) o encargo de determinar se a Convenção deverá ser depositada na UNESCO, na ONU ou junto ao Govêrno de um Estado.

N.º 2

A Comissão recomenda que a UNESCO continue em suas atividades em matéria de direito de autor, para a adoção da Convenção Universal, e que estude os seguintes temas a faça as proposições que conduzam às questões que se seguem:

*a*) A possível criação de uma Comissão Intergovernamental;

*b*) a oportunidade de estabelecer um Secretariado para essa Comissão; e

c) os métodos de coordenação dos serviços de informação da UNESCO, da Repartição de Berna e da União Pan-Americana.

N.º 3

A Comissão de Especialistas em Direito de Autor não decide as outras propostas do Grupo de Trabalho N.º III, porque lhe parece que devem ser objeto de um estudo mais profundo e que os governos devem dar instruções aos delegados à Conferência diplomática (intergovernamental), pois várias delegações careceram de instruções suficientes e outras formularam objeções.

# Panorama da Administração Pública Brasileira (1)

## Introdução Geral (2)

LUCIANO F. MESQUITA

*1. O reconhecimento da crise. 2. O desinterêsse do homem público brasileiro pelo fator administração. 3. O mêdo à responsabilidade. 4. O formalismo e o processo como conseqüências próximas. 5. O que se fêz e precisa ser prosseguido. 6. A responsabilidade da elite.*

### 1. O RECONHECIMENTO DA CRISE

A ADMINISTRAÇÃO pública brasileira está passando por uma hora de crise. É claro que essa crise pode ser entendida como sendo um dos aspectos, ou um simples reflexo, da crise geral; daquela que, afinal, em todos os quadrantes do mundo, estamos vivendo. Crise que, no dizer de muitos, já não é *econômica* e, muito menos *política;* pois é humana e de civilização, tal como se o homem, e o seu mundo atual, estejam a passar por um cadinho sem precedentes na história; achando-se o primeiro na iminência, ou de assumir uma "nova atitude" diante da vida, ou de não a assumindo, soçobrar ante os escombros de sua indiferença e de seu mêdo.

* * *

Mas, a colocação do problema da administração pública em têrmos tão amplos nos levaria a considerações diversas daquelas a que êste trabalho se propõe. O impacto das alterações sociais, de natureza revolucionária, sôbre a *estrutura* e o *processus administrativo do Estado,* não é fator que possamos ladear ou obscurecer fàcilmente, e não é bem esta a posição que tomamos. O nosso propósito, ao passarmos por cima do problema geral, é o de não perdermos de vista o objeto de nossas atenções.

A administração é contínua. Não se fraciona e nem morre. Parar perante a agudeza de seus problemas é mostrar desconhecê-la. Administrar é agir, e agir orientadamente. Por isso mesmo, o fato consumado na administração — seja pública ou privada — é a sua *dor de cabeça*. Mas, nem por isso, face às conseqüências daquele, compete ao administrador estacar. Ao contrário. Mais do que nunca é aí que o verdadeiro administrador se revela, pois administrar — ou ser administrador — é, antes de mais nada, saber decidir com a realidade, por um lado, resolvendo-lhe os casos emergentes e, por outro, nunca perdendo de vista o propósito de transmudar a realidade, fazendo-a melhor, mais cômoda e mais adequada ao desenvolvimento humano.

* * *

Muitos são os fatôres que nos parecem básicos à compreensão da crise brasileira em relação à administração pública. Alguns dêles, para serem afastados, ou eliminados, exigiriam por certo um conjunto de ações que fogem à órbita administrativa pròpriamente dita, muito embora, simultâneamente, tais ações tivessem que se refletir, também, no seio da administração. Outros há que são, por assim dizer, de sua estrita competência, sòmente à própria administração cabendo orientar os processos ou os meios pelos quais as dificuldades poderão ser afastadas permitindo a correção de seu funcionamento.

É mais do que importante, é fundamental, portanto, que a administração, através de seus dirigentes, reconheça a existência de tais fatôres, e tenha até como provável que muitos dos aspectos da crise geral poderão desaparecer, mediante o simples eliminação daqueles. E não se diga que nesse passo exageramos. A administração pública assumiu, hoje em dia, papel tão decisivo na vida das nações, que a sua causa deixou de ser uma causa do Estado ou de governos, para ser também uma exigência popular, coletiva, nacional. De sua eficiência, sob muitos aspectos, estão a depender a sorte política dos povos e a capacidade dêstes de se elevarem econômicamente, ou de não su-

(1) Êste trabalho se refere à Administração Federal no Brasil. O seu autor, entretanto, acredita que, de um modo geral, tudo quanto nêle se diz, também se aplica aos demais níveis administrativos, sendo êste o motivo porque preferiu o título genérico.

(2) A êste trabalho seguir-se-ão: II — O Problema do Executivo; III — O Problema do Legislativo; IV — O Problema do Judiciário e, finalmente, V — A Reforma que necessitamos.

cumbirem ante a pobreza e a miséria. Mesmo entre os que não dependem tanto da ação governamental, dado o seu poderio econômico, a importância da administração pública não é menor, pois dela não esperam e nem exigem menos os seus cidadãos.

## 2. O DESINTERÊSSE DO HOMEM PÚBLICO (3) BRASILEIRO PELO FATOR ADMINISTRAÇÃO

Um dos fatôres a apontar entre nós como responsável pelo agravamento dos problemas nacionais de tôda sorte, é o da terrível indiferença de nossos homens públicos pelas questões administrativas — ou melhor — pelo *aspecto administrativo* dos problemas por solucionar, pouquíssimas sendo as exceções à regra.

Êsse nosso comportamento, ou atitude, há de ter raízes bem profundas, cujo levantamento e análise deixamos aos sociólogos brasileiros. Mas, de plano, podemos afirmar, importa a sua sobrevivência em um acentuado — e quase procurado — distanciamento do homem público da realidade brasileira. Distanciamento êste que o leva a considerar os "problemas" de seu país como se fôssem questões acadêmicas, a respeito das quais não lhe compete propor soluções efetivas, mas, apenas, dissertar em tese, assim como quem não participa, ou o faz por mera curiosidade intelectual.

Daí as soluções administrativas para o caso brasileiro pouco corresponderem — quando inteiramente não desprezam — a realidade viva, aquela que sabemos ser a nossa, a especìficamente nossa — não obstante o seu possível enquadramento em padrões mais ou menos universais, ou peculiares a determinados povos.

Somos um país unitário e, ainda assim, federativo. Alguns estudiosos das questões brasileiras acusam a federação de todos os erros. Outros a tendência unitária, o centrifugismo nacional. Os primeiros procuram fundamentos históricos para defenderem as suas idéias e, dizem que, històricamente, o Brasil sempre foi unitário, e altamente centralizada a ação de seus governantes. Os segundos buscam apoio para as suas convicções na idéia mesma da federação, e exemplificam com outros povos.

Nem por longe pretendemos discutir, aqui, as duas posições, mesmo porque, parece-nos, *do ponto de vista administrativo da União, ou seja, da organização de seus serviços*, o debate carece de sentido. Com ou sem federação, com maior ou menor *centralização de poderes*, estamos entre os que acreditam ser impossível administrar-se o país da capital da República, nesta concentrando-se tôda a autoridade administrativa federal, seja essa concernente a diretrizes, a coordenação, a direção, a fiscalização e contrôle e, até mesmo, a execução.

Nos trabalhos a seguir aclararemos essas idéias. Por enquanto diremos, apenas, que, para nós, a autoridade federal diz respeito à sua competência, pouco importando a sua localização geográfica. O que a diferencia das outras é a sua direta subordinação ao poder central, ou a atribuição dêste de controlá-la na medida das necessidades, de fiscalizá-la e destituí-la de acôrdo com as normas administrativas para êsse fim adotadas.

É verdade que ninguém discorda que assim seja, e nem poderia discordar. Mas, na prática, a tendência é a de esquecermos que assim seja, tanto que o princípio dominante de nossa organização, no campo federal, é o de acumular nos órgãos de estado-maior funções típicas dos de linha; seja exigindo a audiência dos primeiros sôbre detalhes que aos últimos competiria decidir; seja, como lógica conseqüência, retirando dos segundos a autonomia de execução de que necessitariam, para agir com presteza e perfeita noção de responsabilidade.

* * *

Mas, não nos desviemos. Assinalamos êsses pontos a título de documentário para debate ulterior, dada a ligação dos mesmos com o aspecto geral ao qual nos referíamos, o do distanciamento entre as soluções administrativas e a realidade nacional. Dizíamos que, ao examinar esta última, o brasileiro assume uma "atitude acadêmica", resultando daí a pouca ou nenhuma relação entre a mesma como tal e o tratamento que sugerimos para os casos concretos. É como se, face aos problemas, procurássemos a todo transe pairar por cima dêles, assim como quem, no íntimo, teme a pressão resultante de suas exigências. É como se pensássemos que — dar alguém solução a alguma coisa, cujos pressupostos teóricos já foram assentados — fôsse questão de somenos, e não víssemos que a aplicação de princípios, na ordem prática, muita vez importa na queda irremissível de tôda uma teoria em favor de outra e, até, daquela que lhe é oposta.

Temos a impressão de que êsse nosso comportamento se assenta sôbre dois pontos básicos. Por um lado, ainda não descobrimos que administrar é, hoje em dia, atribuição de homens poderosos pelo seu valor e energia pessoais. Por outro, movidos por falso orgulho, ainda desconhecemos a função altamente política (4) da administração pública, pois continuamos a considerá-la como aspecto secundário da função de govêrno, tanto que, no exercício desta última, salvo raras exceções, quase sempre nos enfastiamos ante os seus problemas.

Administrar, para nós, mesmo em sua acepção mais ampla, a que diga respeito às adminis-

(3) A expressão "homem público", tal como é empregada neste trabalho, engloba todo aquêle que detenha parcela de poder político, administrativo ou político-administrativo. Sabemos que êste uso não corresponde à sua conceituação ortodoxa, mas, à falta de outra que pudesse ser indistintamente aplicada a todos, a adotamos para traduzir a posição dos que diretamente têm a ver com a vida do Estado e seus institutos.

(4) Política no sentido científico.

trações específicas — da saúde, da educação, do trabalho e da previdência social, dos transportes, da economia e das finanças — é atribuição de funcionário no sentido estritamente burocrático. Carregamos a convicção orgulhosa de que um homem de real estatura política — ou mesmo administrativa, quando chefe da administração superior do país — não vai, e nem deve, perder seu tempo no detido exame de questões de natureza administrativa, ou como dizem, burocrática... Quando assediados para tanto, comportamo-nos como teóricos no mau sentido. Desenvolvemos algumas idéias, quase sempre tomando por papalvos os que nos escutam e, com ares superiores, em duas ou três penadas, "matamos" o assunto, muito embora a realidade dos fatos se encarregue de nos desmentir adiante, criando novas dificuldades e, por conseguinte, mais "processos" para a exaltação e glória de nossa "sabedoria".

E, assim, por êsse processo sutil de abandono e desprêzo, foi que as questões administrativas dêsse país terminaram por cair nas mãos dos escriturários de tôdas as espécies, homens nem sempre destituídos de cultura e inteligência, mas indiscutìvelmente apegados à rotina, a ponto de não compreenderem, sinceramente, que o que sempre foi feito assim, possa vir a ser de modo diferente. E, daí, a exaustão na qual nos debatemos, repetindo os erros dos erros, ou os acumulando tal como se desconhecêssemos as lições da experiência, ou como se esta, afinal, não nos tenha levado a parte alguma.

Aprendemos mal a lição espanhola, quando afirma: "las cosas hay que hacerlas, aun que malas". Convencemo-nos de que as temos que fazer más, quando o espírito da afirmação castelhana encerra, apenas, uma severa crítica contra a tendência latina de deixar para amanhã o que pode, e tem que ser feito hoje; ou ainda, fazer apressadamente aquilo que tem que ser feito com convicção e madureza. *Las cosas hay que hacerlas, aun que malas,* corresponde a um dramático apêlo, de um homem objetivo, contra o subjetivismo latino, ou melhor ainda — já que o subjetivismo latino é de natureza poética e não filosófica — contra o seu idealismo no sentido romântico, cujo poder criador e construtivo entra em choque com a realidade objetiva, esta que, afinal, constitui a massa, o material dos criadores de riqueza.

Se estamos convencidos de que algo está errado e precisa ser corrigido, dificilmente nos decidimos a eliminar as causas profundas do êrro. A nossa ação se limita à erradicação das causas secundárias, não obstante saibamos, muitas vêzes, que daí nada resultará de positivo, e capaz de se firmar como sendo a solução adequada, a que os fatos apontavam e exigiam. E porque é assim, sucessivas são as medidas ou as reformas de fachada que intentamos, procedimento êsse que, como é natural, não nos conduz ao aprofundamento das questões que são atribuídas aos serviços, resultando, na prática, na instabilidade dêstes como órgãos destinados à consecução de determinadas tarefas em caráter permanente.

### 3. O MÊDO À RESPONSABILIDADE

Não fôsse tôda a organização de nosso serviço público tender para a incaracterização das responsabilidades, evidentemente as coisas se passariam de modo diverso. Os serviços corresponderiam a tarefas perfeitamente definidas e delimitadas. Isto é, as atribuições de cada um não poderiam vir a ser confundidas com as de outro, dada a linguagem genérica — seria melhor dizer-se: esgarçada — em que são as mesmas realizadas na lei. Por outro lado, as autoridades competentes, seriam competentes para determinados fins e não para fins em geral, como sói acontecer em virtude da redação dos dispositivos concernentes às atribuições dos serviços que dirigem.

A observação dos fatos tais como se passam em nossa administração leva-nos a concluir que, por um lado, sempre tememos dar autoridade a alguém, fazendo-o, por conseguinte, responsável e, por outro, sempre tememos, também, receber autoridade no sentido de ser realmente responsável.

Dêsse modo tratamos de conduzir a administração de maneira a fracioná-la entre muitos, dando aos cargos uma função quase decorativa, contentando-nos em exercê-los nessa qualidade.

### 4. O FORMALISMO E O PROCESSO COMO CONSEQÜÊNCIAS PRÓXIMAS

Já porque a direção dos negócios públicos seja altamente centralizada (mas sem que essa centralização — contra-indicada em inúmeros casos — seja efetiva e poderosa, pois sua característica fundamental é a do formalismo puro e simples); já porque as altas esferas do serviço público intervenham ou tanjam as questões que lhes são submetidas *pro forma* (a maioria absoluta dos despachos são da ordem dos protelatórios e interlocutórios); já porque as instâncias se sucedam, não obstante a aparente centralização; já porque a burocracia brasileira venha crescendo em extensão e não em profundidade; já porque em nosso país as "questiúnculas jurídicas" mereçam atenção digna de estudo (atenção que nem sempre traduz amor à justiça ou à verdade) o fato é que o processo se transformou em peça tão importante na vida administrativa do país, que já não importa até mesmo saber o que se quer com êle. O que é preciso é fazê-lo. Tocam então todos a dizer a mesma coisa, em dez, vinte linhas, quando não só despachando: de acôrdo; à consideração superior; baixe para informar, até que um dia o processo é arquivado. Mas, para tanto, ainda vem o indefectível despacho: *Arquive-se*.

Não será exagêro, por conseguinte, atribuir parte substancial das dificuldades nacionais à organização e sistema de trabalho de nosso serviço público. A imprensa todos os dias aponta casos. No Congresso Nacional é o que se repete em cada discurso ou parecer. No seio do Poder Executivo — na administração, portanto — é a crítica que diàriamente se ouve, não sendo poucas

as vêzes que, oficialmente, em documentos públicos tais como — exposições de motivos, relatórios, informações, pareceres, consultas e mensagens — se vem repetindo a urgente necessidade de que sejam alteradas as leis relativas à execução dos serviços públicos e, por conseqüência, modificados os processos e praxes em vigor.

Assuntos há que até já se transformaram em lugares-comuns detestáveis, como seja o relativo à contabilização das contas públicas e sua fiscalização. Nenhum chefe graduado da administração federal desconhece os percalços do sistema vigente. Todos são solidários na opinião de que é preciso substituí-lo. Todos se irritam. Mas, ao que parece, nenhum verdadeiramente o quer mudar. Irritados a princípio, amansados por fim, todos continuam tal como: despachando processos e esbarrando nas mil pedras do caminho, as que sabem ser imprescindível afastar para que algo de proveitoso seja realizado. E, quando por ventura nos resolvemos a agir, ainda o fazemos para amarrar ou "continuar amarrando", pois a cada lei que surge, ou cada regulamento expedido, sente-se ser a preocupação central de tais atos a de criar embaraços, por um lado, à livre iniciativa e, por outro, à fixação de responsabilidades. As informações são sucessivas e repetidas, até que venha o despacho final (quase sempre do próprio Presidente da República), mediante o qual, como que as possíveis responsabilidades de alguns respiram, liberadas das prováveis culpas ou omissões, de vez que êle (o despacho presidencial) constitui, em muitos casos, a simples sacramentação de atos consumados, valendo, assim, por uma espécie de perfeita e acabada declaração de indulgências plenárias...

Dêsse modo, o formalismo tem precedência sôbre o substancial, e o "processo", que deveria ser um instrumento para as providências e soluções requeridas por aquêle, passa à condição de *categoria*. O administrador brasileiro, nesse caso, comporta-se, diante dos problemas que lhe são afetos, de maneira idêntica aos que se julgam com direito ao céu porque, diàriamente, cumprem o ritual da fé. Note-se que, aqui, não nos mostramos contrários ao ritual como tal. Não. Todos os atos humanos — e os atos administrativos são atos humanos, por excelência — não o seriam se desprezassem a liturgia. A liturgia, em seu sentido amplo, é, por assim dizer, a humanização do obscuro, do dionisíaco, do anárquico ou tumultuoso. Sem ela — e na administração a liturgia está na lei e nos processos de ação — o homem dificilmente teria ultrapassado o bárbaro.

Mas, quando o homem tende, por sua vez, a exagerar o litúrgico, ou melhor ainda, a dar-lhe existência própria, independente da *substância* para a qual ela foi criada e regulada, pressentimos a *barbarização*, a estagnação das fontes da vida, barbarização esta que fundamentalmente difere e se distancia da outra, cujos impulsos e procedimentos são frutos do excesso de vida.

Não advogamos, por conseguinte, o abandono da liturgia, ou o pragmatismo levado a extremos, mas insistimos na necessidade de sobrepormos o essencial ao acessório, em se tratando de práticas administrativas.

### 5. O QUE SE FÊZ E PRECISA SER PROSSEGUIDO

Aos leitores desta Revista o estilo e processo de exposição do autor do presente trabalho há de parecer apaixonado. Sabemos que a frieza é qualidade de todo "expert". A análise dos fatos concernentes ao seu trabalho deve ser sempre feita em estilo sêco e em têrmos de uma "circunspeção erudita"... A crítica, quando indispensável, deve ser sempre "construtiva"... Mas, aí é que indagamos o que se deva entender por "construtivo". Não o será por certo a indiferença e nem a hipocrisia. E, muito menos, a contrafação e a impostura. Todos os que têm lutado em favor da racionalização de nosso serviço público, sabem que é verdadeiro tudo quanto até aqui se tem apontado. Todos têm conhecimento de quantas foram as dificuldades a vencer para se conseguir o que se conseguiu. Nenhum, de boa fé, é capaz de negar o quanto ainda está por se fazer e, nem mesmo, o quanto, do que foi feito, o foi em caráter experimental, estando, por conseguinte, a exigir séria revisão.

Todos sabem, por exemplo, que a reforma orçamentária brasileira estacionou, não só no que se refere à estrutura formal do documento orçamentário, como também em relação à implantação definitiva dos órgãos especializados, achando-se o central, bem como as demais peças componentes do sistema, desprovidos de recursos elementares — em pessoal, material, instalações, meios e processos de ação — para funcionarem como *agências de orçamento*, isto é, como unidades capacitadas a controlarem o orçamento público à base de programas de trabalho. Todos sabem que a reforma de pessoal não se completou. A classificação de cargos — medida básica — não foi intentada. A organização racional de inúmeros serviços públicos não chegou a ser efetuada. E a maioria das que se fizeram não atingiu às camadas profundas do trabalho. Isto quer dizer que, salvo em alguns órgãos da administração superior, com funções na maioria dos casos de "staff", os métodos e processos de trabalho continuam a ser mais ou menos os mesmos de antes da luta em favor da racionalização. A formação e o aperfeiçoamento do servidor público — isso de um modo geral — não o capacitou a desenvolver-se no próprio trabalho; seja porque, êste último, em sua repartição, continuou a ser executado tal como êle o conheceu antes de aperfeiçoar-se; seja porque, o processo de aperfeiçoamento em si, antes foi de natureza teórica que prática — resultando daí o desajustamento do servidor em relação ao trabalho. Ou porque se tenha aquêle deixado cair no ceticismo, dada a nenhuma importância prática de seu aperfeiçoamento; ou porque, convencido de seu melhor nível intelectual, achou de jurar contra o serviço, o trabalho pròpriamente dito de sua repartição, passando a ser uma espécie de intelectual puro — vejam bem, *puro* — do serviço civil brasileiro.

Todos sabem, também, que o chamado "sistema do material" não funcionou até hoje ou funcionou, apenas, quanto aos padrões, sem contudo determinar uma efetiva economia nas compras do Govêrno. As delegações regionais não foram criadas. Os parques de material não existem.

Muitos seriam os aspectos de outros setores da administração brasileira que poderiam ser alinhados como indicativos da fragmentação e imprecisão das soluções administrativas.

### 6. A RESPONSABILIDADE DA ELITE

Enfim, como criticar é fácil, centenas de exemplos poderiam ser apontados. Mas, como os objetivos últimos do presente trabalho são, precìpuamente, os de animar e sugerir, não insistiremos. Desejamos, apenas, lembrar o quanto a elite administrativa do país é responsável por êste estado de coisas. Se as questões relativas ao Estado não forem encaradas com seriedade; se os homens públicos não se compenetrarem de que, afinal, dêles tudo depende, nada podemos esperar. A hora é de crise, como já acentuamos. Mas esta crise é de causas remotas, em que se destacam a indiferença pelos aspectos administrativos dos chamados problemas brasileiros, e conseqüente incaracterização das linhas de responsabilidade final da administração. Destarte, enquanto não se proceder a uma institucionalização realmente hierarquizada do serviço civil federal — descentralizando-se a responsabilidade de execução a ponto de cada chefia representar, de fato, aquilo que a lei lhe atribui, administrar nesse país poderá significar tudo menos orientar e conduzir a causa pública. A continuarem tôdas as vicissitudes que vimos de assinalar, não haverá grande Ministro de Estado em potencial que não fracasse na prática, pois não haverá espírito público, energia pessoal, capacidade de iniciativa e inteligência, que não venham a sucumbir ante êsse "cabo de tormentas" que é a burocracia brasileira.

# Classificação de Cargos num Serviço de Saúde Pública

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

*SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. O que é o Serviço Especial de Saúde Pública (S.E.S.P.) — 3. Organização do S.E.S.P. — 4. Atividades do S.E.S.P. — 5. Origens do Plano — 6. Regulamento do Pessoal — 7. Plano de Pagamento — 8. Plano de Classificação.*

E' FATO que não pode passar despercebida aos estudiosos dos problemas de administração pública, a tendência acentuada que se nota atualmente, entre nós, para a adoção do sistema de classificação de cargos, baseado no conhecimento dos deveres e responsabilidades, e que tem apresentado tão bons resultados em outros países de organização mais adiantada.

Em artigos anteriores, para esta Revista, fizemos algumas apreciações sôbre os estudos realizados, nesse sentido, para o Estado do Rio Grande do Sul e para a Prefeitura Municipal de Campina Grande, no Estado da Paraíba, ambos já em fase de aplicação. Agora é a Prefeitura Municipal de Niterói que está elaborando plano semelhante, e não tardará o dia em que o Govêrno Federal Brasileiro também o venha a adotar.

Hoje desejamos falar a respeito do plano elaborado para o Serviço Especial de Saúde Pública (S.E.S.P.), o qual também já está em vigor.

O S.E.S.P. é um órgão de cooperação brasileiro-americano para fins de estudos e execução de problemas relativos à Saúde Pública.

De acôrdo com a XXX recomendação da Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada nesta Capital, em janeiro de 1942, ficou estabelecido o desenvolvimento de um amplo programa de saúde e saneamento nas repúblicas sul-americanas, que, para êsse fim, contariam com o auxílio técnico e a ajuda financeira dos Estados Unidos da América.

Como o Brasil necessitasse, na ocasião, intensificar a exploração de matérias-primas indispensáveis ao esfôrço de guerra das Nações Unidas, foi planejada a organização de um serviço especial de saúde pública para a Amazônia.

Assim, pelo Decreto-lei n.º 4.275, de 17 de abril de 1942, o Ministro da Educação e Saúde foi autorizado a entrar em entendimentos com o Instituto de Assuntos Inter-Americanos, dos Estados Unidos da América, para a organização de um serviço daquela natureza.

A 17 de julho de 1942 foram assinados os têrmos do Primeiro Contrato, hoje denominado "Convênio Básico", segundo o qual foi criado o S.E.S.P., como órgão autônomo, dentro da organização do Ministério da Educação e Saúde.

Nesse contrato foi definido o regime de administração do Serviço, a sua articulação com o Ministério da Educação e Saúde e para êle foram fixadas as seguintes atribuições:

*a*) saneamento do Vale do Amazonas, especialmente a profilaxia e os estudos da malária no Vale e a assistência médico-sanitária aos trabalhadores ligados ao desenvolvimento econômico da referida região;

*b*) o preparo de profissionais para trabalhos de saúde pública, compreendendo o aperfeiçoamento de médicos e engenheiros sanitaristas, a formação de enfermeiras de saúde pública e o treinamento de outros técnicos;

c) a colaboração com o Serviço Nacional de Lepra e, por intermédio dêste, com as repartições sanitárias estaduais, para o combate à lepra.

Embora tenham sido iniciadas, em caráter precário, em julho de 1942, as atividades do S.E.S.P. no Amazonas, sòmente em fins dêsse ano foi organizado, em caráter definitivo, o *Programa da Amazônia*, que opera nos Estados do Pará e do Amazonas.

Com a intensificação da exploração e da exportação do minério do Vale do Rio Doce foi assinado um novo acôrdo (aprovado pelo Decreto-lei n.º 5.592, de 18-7-42), em virtude do qual o S.E.S.P. assumiu a responsabilidade da execução de medidas gerais de saúde e saneamento naquela região, surgindo, em conseqüência, o *Programa do Rio Doce*, atualmente *Programa de Minas*.

Em 31-12-43, expirado o prazo dos convênios assinados para aquêles programas, foi o prazo dos mesmos prorrogado, para 31-12-48, passando, então, para o Brasil a escolha do Superintendente do Serviço.

Posteriormente, em virtude de novos acôrdos, o S.E.S.P. passou a atuar também no nordeste e no Vale do São Francisco, estabelecendo, para êsse fim, os *Programas do Nordeste e da Bahia*.

Atualmente as atividades do S.E.S.P. são executadas sob a imediata direção do Superintendente, que é auxiliado por dois Assistentes, 5 Divisões Técnicas (Organização Sanitária, Educação Sanitária, Enfermagem, Estatística Sanitária e Engenharia) e 3 Seções Administrativas (Pessoal, Material e Contabilidade).

O Instituto de Assuntos Inter-Americanos (I.A.I.A.), mantém junto ao S.E.S.P. uma Missão Técnica, cujo chefe, nomeado pelo Instituto, com a aprovação do Ministro da Educação e Saúde, participa, mediante entendimento com o Superintendente, das decisões finais em assuntos relacionados com o programa de trabalho, a orientação técnica e os orçamentos do Serviço. Além disso, a Missão põe à disposição do Serviço técnicos qualificados em medicina, enfermagem, engenharia, etc., os quais funcionam como adidos às Divisões, na qualidade de consultores.

Como órgãos executivos locais o S.E.S.P. dispõe de 4 Programas, diretamente subordinados à Superintendência, a saber:

— Amazônia;
— Nordeste;
— Bahia;
— Minas Gerais.

Um Distrito Sanitário, sediado em Colatina, no Estado do Espírito Santo, e subordinado tècnicamente à Divisão de Organização Sanitária, serve de campo de experimentação das técnicas de trabalho e para treinamento do pessoal.

Os programas seguem, quanto à organização, as normas gerais do serviço e funcionam dentro de um plano flexível de trabalho, baseado fundamentalmente em delegações de autoridade e atribuições estritas de responsabilidade.

Os programas são divididos em Distritos Sanitários, os quais abrangem um número variável de municípios, onde estão sediadas Unidades Sanitárias ou Hospitalares. Todos os serviços executados na área distrital se desenvolvem sob a orientação de uma equipe técnica, constituída, no mínimo, de um médico sanitarista, um engenheiro sanitarista e uma enfermeira de saúde pública, a qual é responsável pela coordenação e supervisão de todo o trabalho.

O S.E.S.P. presta serviços médicos, de enfermagem, de educação sanitária, de engenharia, realiza estudos e investigações, cuida da formação e treinamento de pessoal técnico e colabora com instituições públicas e privadas nesses assuntos.

As atividades do S.E.S.P., visando a saúde coletiva, abrangem não só o campo da medicina preventiva, mas também o da medicina curativa e são desenvolvidas em Unidades Sanitárias Integrais, dada a necessidade de incluir a assistência médica entre as funções de saúde pública.

Para êsse fim foi executado um plano de construção de hospitais regionais, sediados em pontos de maior conveniência dentro das áreas de trabalho.

O programa de ação de enfermagem do S.E.S.P. é desenvolvido no campo da medicina preventiva, dispensários de higiene infantil, higiene materna, higiene pré-escolar e escolar, higiene de adultos, doenças transmissíveis, com caráter fundamentalmente educativo.

A educação sanitária é feita através de cartazes, folhetos e panfletos, cinema, palestras, clubes de saúde e bibliotecas.

As obras de engenharia do S.E.S.P. atendem a dois objetivos:

*a*) trabalhos de engenharia sanitária, parte integrante do programa de saúde pública;

*b*) trabalhos de arquitetura, construção civil, instalações elétricas e mecânicas.

A Divisão de Engenharia do S.E.S.P. construiu em São Paulo, em colaboração com o Govêrno do Estado, a Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo; o Dique de Belém, em tôrno de vasta área alagadiça da cidade, com a extensão de 16 quilômetros, com a finalidade de recuperar a área correspondente e evitar o desenvolvimento do transmissor da malária e a reconstrução do sistema de abastecimento dágua em Manaus.

No interior, executa serviços de abastecimento dágua, sistema de esgôto sanitário, privadas higiênicas, além de centros e postos de saúde.

Em tôda a área em que executa suas atividades o S.E.S.P. promove estudos e investigações quer do ponto de vista de incidência e distribuição das doenças tropicais, quer da ocorrência de transmissores de enfermidades além de observações sôbre os modernos métodos terapêuticos da malária e da esquistossomose.

Assim tem o S.E.S.P. amplo material sôbre a malária, filariose, leishmaniose, doença de Chagas, brucelose, triquinose, bouba e helmintoses, bem como estudos sôbre o problema alimentar na Amazônia.

O S.E.S.P. no início das suas atividades organizou, diretamente, cursos rápidos que visavam a dar aos médicos admitidos uma visão sucinta dos trabalhos de saúde pública.

Ùltimamente tem preferido promover estágios de aprendizagem e treinamento e conceder bôlsas de estudos no país ou, em cooperação com o I.A.I.A., nos Estados Unidos da América.

Em matéria de divulgação tem o S.E.S.P. promovido traduções e mantém as seguintes publicações:

*Boletim do S.E.S.P.*, com o objetivo de divulgar suas atividades, especialmente de natureza administrativa;

*Boletim de Bioestatística e Epidemiologia*, contendo os dados bioestatísticos (nascidos vivos, nascidos mortos e óbitos por causas) coletados pelo S.E.S.P. bem como o número de casos de doenças transmissíveis registrados em suas unidades sanitárias;

*Atualidades Médico-Sanitárias*, com as recentes aquisições no campo da medicina e da higiene;

*Revista do S.E.S.P.*, a fim de tornar conhecidas dos meios técnicos as realizações, pesquisas e investigações efetuadas. (*)

De acôrdo com a cláusula quarta do Convênio básico,

"compreendem-se nas atribuições do Superintendente do Serviço a admissão e a dispensa, a fixação da remuneração e demais condições de trabalho do pessoal de que necessitar o Serviço. Os funcionários federais efetivos aproveitados no Serviço nenhum prejuízo sofrerão na sua vida funcional, sendo, porém, remunerados pelas dotações do Serviço".

Dentro das amplas franquias atribuídas nessa cláusula ao Superintendente, com liberdade para estabelecer o regime de pessoal mais conveniente às necessidades do Serviço, procurou o Superintendente, para não estabelecer um regime de arbítrio, aplicar, no que fôsse possível, a legislação federal sôbre o assunto, especialmente as normas referentes ao pessoal extranumerário, inclusive no tocante ao sistema de remuneração.

Enquanto a organização foi incipiente, e pequeno o número de seus auxiliares, êsse regime funcionou mais ou menos satisfatòriamente.

Quando, porém, a organização cresceu, com o aumento de atribuições, e o número de servidores se elevou (atualmente são cêrca de 1.400) o Superintendente passou a ter o seu tempo tomado pelos problemas de pessoal, com o desvio de energias e atividades que deveriam ser empregadas em outros setores.

Surgiu, assim, a necessidade, imperiosa, da fixação de um regime orgânico de pessoal, que abrangesse tôdas as situações e acabasse, de vez, com o sistema de interpretações e analogias, com tôdas as dúvidas e dificuldades que suscitava.

Uma vez sentida essa necessidade, procurou o Superintendente dotar o S.E.S.P. de um regime moderno, flexível, que atendesse aos imperativos da organização, resultando dêsse desejo a elaboração dum plano de classificação de cargos, baseado no exame dos deveres e responsabilidades das funções.

Simultâneamente com êsse plano, foi elaborado um Regulamento para o pessoal e um novo plano de pagamento.

O Regulamento para o pessoal, salientando, no artigo 1.º que "tôdas as vantagens e regalias estabelecidas neste Regulamento, inclusive quanto a férias e licenças, ficam condicionadas à existência do Serviço", regula todos os direitos e vantagens, deveres e responsabilidades dos servidores, as condições de provimento e vacância das funções e contém os seguintes capítulos: "Disposições gerais"; "Criação e provimento dos cargos"; "Exercício"; "Lotação"; "Vencimento"; "Aumento de Vencimentos"; "Função gratificada"; "Serviço extraordinário"; "Promoção"; "Remoção"; "Transferência"; "Diárias"; "Ajuda de Custo"; "Concessões"; "Licenças"; "Férias"; "Servidores que operam em Raios X"; "Salário Família"; "Licença Prêmio"; "Aposentadoria"; "Deveres"; "Proibições"; "Responsabilidades e Penalidades" e do "Direito de Petição".

De acôrdo com o plano de pagamento adotado, cada cargo tem o vencimento estabelecido de acôrdo com os deveres e responsabilidades que o caracterizam.

O vencimento dos cargos é composto da referência básica e mais cinco classes.

A passagem do funcionário de uma para outra classe importará, apenas, em aumento de vencimento.

São as seguintes as referências adotadas:

| REFERÊNCIA | CLASSES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | 650 | 700 | 800 | 900 | 1.000 | 1.100 |
| 2 | 700 | 800 | 900 | 1.000 | 1.100 | 1.300 |
| 3 | 800 | 900 | 1.000 | 1.100 | 1.300 | 1.500 |
| 4 | 900 | 1.000 | 1.100 | 1.300 | 1.500 | 1.700 |
| 5 | 1.100 | 1.300 | 1.500 | 1.700 | 1.900 | 2.100 |
| 6 | 1.300 | 1.500 | 1.700 | 1.900 | 2.100 | 2.300 |
| 7 | 1.500 | 1.700 | 1.900 | 2.100 | 2.300 | 2.500 |
| 8 | 1.700 | 1.900 | 2.100 | 2.300 | 2.500 | 2.700 |
| 9 | 1.900 | 2.100 | 2.300 | 2.500 | 2.700 | 3.000 |
| 10 | 2.100 | 2.300 | 2.500 | 2.700 | 3.000 | 3.300 |
| 11 | 2.500 | 2.700 | 3.000 | 3.300 | 3.600 | 4.000 |
| 12 | 2.700 | 3.000 | 3.300 | 3.600 | 4.000 | 4.500 |
| 13 | 3.000 | 3.300 | 3.600 | 4.000 | 4.500 | 5.000 |
| 14 | 3.300 | 3.600 | 4.000 | 4.500 | 5.000 | 5.500 |
| 15 | 3.600 | 4.000 | 4.500 | 5.000 | 5.500 | 6.000 |
| 16 | 4.000 | 4.500 | 5.000 | 5.500 | 6.000 | 7.000 |
| 17 | 4.500 | 5.000 | 5.500 | 6.000 | 7.000 | 8.000 |
| 18 | 5.000 | 5.500 | 6.000 | 7.000 | 8.000 | 9.000 |
| 19 | 5.500 | 6.000 | 7.000 | 8.000 | 9.000 | 10.000 |
| 20 | 6.000 | 7.000 | 8.000 | 9.000 | 10.000 | 11.000 |
| 21 | 7.000 | 8.000 | 9.000 | 10.000 | 11.000 | 12.000 |

O aumento de vencimentos, representado pela passagem de uma para outra classe, dentro da respectiva referência, será feito exclusivamente por merecimento, observados os seguintes períodos de interstício:

12 meses para a classe "1";

24 meses para a classe "2";

36 meses para as demais classes.

O período de interstício é apurado pelo tempo de efetivo exercício na classe anterior.

O merecimento é apurado pelo julgamento dos chefes de serviço, ouvido, sempre que possível, o chefe imediato do servidor, observada a seguinte gradação:

*a*) satisfatório;

*b*) deficiente.

A média do merecimento é representada pelo total de pontos obtidos pelo servidor, dividido pelo número de boletins que lhe tenham sido expedidos.

(*) Sôbre o assunto pode ser compulsada, para maiores detalhes, a publicação "10 anos — 1942-1952 — SESP".

Os aumentos de vencimentos serão feitos no primeiro dia do mês seguinte àquele em que o servidor completar o interstício de classe, não podendo obter aumento, todavia, os servidores julgados deficientes em um dos dois últimos boletins.

O servidor será imediatamente notificado quando fôr julgado *deficiente* e será dispensado se assim fôr considerado em dois boletins consecutivos.

O plano de classificação de cargos compreendeu a totalidade das funções de natureza permanente, necessárias ao funcionamento dos trabalhos do S.E.S.P.

Os cargos foram classificados na base de deveres e responsabilidades, havendo, para cada um dêles, uma fôlha de especificação, contendo a sua denominação, o Serviço e o Grupo em que está incluído, o seu código, uma síntese dos deveres a que estão sujeitos os seus ocupantes, alguns exemplos de atribuições, suas características especiais, os requisitos para o provimento, a área de recrutamento e a linha de acesso.

Os cargos do S.E.S.P. foram compreendidos em 5 Serviços:

| | |
|---|---|
| Administrativo | (ADM) |
| Artifice | (ART) |
| Auxiliar | (AUX) |
| Técnico Científico | (TCI) |
| Técnico Profissional | (TPR) |

Não há diferença de natureza hierárquica entre os vários serviços, sendo todos considerados no mesmo pé de igualdade.

O *Serviço Administrativo* compreende os seguintes Grupos e respectivos cargos:

1. *Administração de Escritório*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Assessor Administrativo | ADM | 1. | 2. | 20 |
| 2. | Auxiliar de Administração | ADM | 1. | 2. | 14 |
| 3. | Auxiliar de Escritório "A" | ADM | 1. | 3. | 4 |
| 4. | Auxiliar de Escritório "B" | ADM | 1. | 4. | 7 |
| 5. | Caixa | ADM | 1. | 5. | 14 |
| 6. | Encarregado de Registro | ADM | 1. | 6. | 6 |
| 7. | Escrevente Datilógrafo | ADM | 1. | 7. | 9 |
| 8. | Secretário Caixa | ADM | 1. | 8. | 9 |

2. *Administração de Material*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Almoxarife | ADM | 2. | 1. | 14 |
| 2. | Armazenista | ADM | 2. | 2. | 9 |
| 3. | Despachante | ADM | 2. | 3. | 12 |
| 4. | Embalador | ADM | 2. | 4. | 7 |

3. *Biblioteca*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Bibliotecário-Auxiliar | ADM | 3. | 1. | 9 |
| 2. | Bibliotecário | ADM | 3. | 2. | 14 |

4. *Estatística*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Estatístico-Auxiliar | ADM | 4. | 1. | 9 |
| 2. | Estatístico | ADM | 4. | 2. | 15 |

5. *Tradução*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Tradutor | ADM | 5. | 1. | 15 |

O *Serviço de Artífice* compreende os seguintes Grupos e respectivos cargos:

1. *Alvenaria*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Ajudante de Pedreiro | ART | 1. | 1. | 3 |
| 2. | Pedreiro | ART | 1. | 2. | 7 |

2. *Carpintaria e Marcenaria*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Ajudante de Carpinteiro | ART | 2. | 1. | 3 |
| 2. | Ajudante de Carpinteiro Naval | ART | 2. | 2. | 4 |
| 3. | Ajudante de Marceneiro | ART | 2. | 3. | 4 |
| 4. | Carpinteiro | ART | 2. | 4. | 7 |
| 5. | Carpinteiro Naval | ART | 2. | 5. | 9 |
| 6. | Marceneiro | ART | 2. | 6. | 9 |

3. *Eletricidade*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Ajudante de Eletricista | ART | 3. | 1. | 4 |
| 2. | Eletricista | ART | 3. | 2. | 9 |

4. *Ferraria, Fundição e Serralheria*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Ajundante de Ferreiro | ART | 4. | 1. | 3 |
| 2. | Ajudante de Serralheiro | ART | 4. | 2. | 3 |
| 3. | Ferreiro | ART | 4. | 3. | 7 |
| 4. | Serralheiro | ART | 4. | 4. | 7 |

5. *Funilaria e Instalações*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Ajudante de Encanador | ART | 5. | 1. | 3 |
| 2. | Ajudante de Funileiro | ART | 5. | 2. | 3 |
| 3. | Encanador | ART | 5. | 3. | 7 |
| 4. | Funileiro | ART | 5. | 4. | 7 |

6. *Mecânica*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Ajudante de Caldeireiro | ART | 6. | 1. | 3 |
| 2. | Ajudante de Mecânico | ART | 6. | 2. | 4 |
| 3. | Ajudante de Soldador | ART | 6. | 3. | 3 |
| 4. | Ajudante de Torneiro | ART | 6. | 4. | 3 |
| 5. | Caldeireiro | ART | 6. | 5. | 7 |
| 6. | Mecânico | ART | 6. | 6. | 9 |
| 7. | Mecânico Chefe | ART | 6. | 7. | 13 |
| 8. | Soldador | ART | 6. | 8. | 7 |
| 9. | Torneiro | ART | 6. | 9. | 7 |

7. *Pinturas*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Ajudante de Pintor | ART | 7. | 1. | 3 |
| 2. | Pintor | ART | 7. | 2. | 7 |

O *Serviço Auxiliar* compreende os seguintes grupos e respectivos cargos:

1. *Limpeza e Conservação*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Servente | AUX | 1. | 1. | 4 |
| 2. | Trabalhador | AUX | 1. | 2. | 4 |

2. *Serviços Domésticos*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Cozinheiro | AUX | 2. | 1. | 2 |
| 2. | Costureira | AUX | 2. | 2. | 4 |
| 3. | Jardineiro | AUX | 2. | 3. | 2 |
| 4. | Serviçal | AUX | 2. | 4. | 1 |

3. *Supervisão*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Capataz | AUX | 3. | 1. | 9 |
| 2. | Ecônoma "A" | AUX | 3. | 2. | 6 |
| 3. | Ecônoma "B" | AUX | 3. | 3. | 10 |
| 4. | Encarregado de lactário | AUX | 3. | 4. | 6 |

4. *Transmissão*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Contínuo | AUX | 4. | 1. | 7 |
| 2. | Mensageiro | AUX | 4. | 2. | 2 |
| 3. | Telefonista | AUX | 4. | 3. | 8 |

5. *Transporte*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Marinheiro | AUX | 5. | 1. | 4 |
| 2. | Mestre de lancha | AUX | 5. | 2. | 9 |
| 3. | Motorista | AUX | 5. | 3. | 9 |
| 4. | Motorista de lancha | AUX | 5. | 4. | 9 |

6. *Vigilância*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Vigia | AUX | 6. | 1. | 4 |

O *Serviço Técnico Científico* compreende os seguintes grupos e respectivos cargos:

1. *Contabilidade*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Contador | TCI | 1. | 1. | 15 |

2. *Direito*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Assessor Jurídico | TCI | 2. | 1. | 20 |

3. *Enfermagem*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Enfermeira | TCI | 3. | 1. | 16 |
| 2. | Enfermeira de Saúde Pública | TCI | 3. | 2. | 16 |

4. *Engenharia*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Arquiteto | TCI | 4. | 1. | 21 |
| 2. | Engenheiro Civil | TCI | 4. | 2. | 21 |
| 3. | Engenheiro Sanitarista | TCI | 4. | 3. | 21 |

5. *Medicina*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Médico | TCI | 5. | 1. | 21 |
| 2. | Médico Sanitarista | TCI | 5. | 2. | 21 |

6. *Odontologia*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Dentista | TCI | 6. | 1. | 18 |

7. *Química*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Químico | TCI | 7. | 1. | 18 |

O *Serviço Técnico Profissional* compreende os seguintes grupos e respectivos cargos:

1. *Máquinas e Instalações*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Auxiliar de "Multilith" | TPR | 1. | 1. | 6 |
| 2. | Operador Cinematográfico | TPR | 1. | 2. | 8 |
| 3. | Operador de "Multilith" | TPR | 1. | 3. | 11 |

2. *Obras*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Auxiliar de topógrafo | TPR | 2. | 1. | 7 |
| 2. | Mestre de Obras | TPR | 2. | 2. | 15 |
| 3. | Técnico em Construções | TPR | 2. | 3. | 18 |
| 4. | Técnico Projetista | TPR | 2. | 4. | 20 |
| 5. | Topógrafo | TPR | 2. | 5. | 14 |

3. *Saúde*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Atendente | TPR | 3. | 1. | 4 |
| 2. | Auxiliar de Educação Sanitária | TPR | 3. | 2. | 12 |
| 3. | Auxiliar Hospitalar | TPR | 3. | 3. | 7 |
| 4. | Auxiliar de Saneamento | TPR | 3. | 4. | 7 |
| 5. | Encarregado de Subposto | TPR | 3. | 5. | 8 |
| 6. | Entomologista | TPR | 3. | 6. | 18 |
| 7. | Inspetor de Saneamento | TPR | 3. | 7. | 12 |
| 8. | Laboratorista | TPR | 3. | 8. | 12 |
| 9. | Laboratorista auxiliar | TPR | 3. | 9. | 7 |
| 10. | Operador de Raios X | TPR | 3. | 10. | 5 |
| 11. | Prático de Farmácia | TPR | 3. | 11. | 9 |
| 12. | Técnico em Educação Sanitária | TPR | 3. | 12. | 18 |
| 13. | Visitadora de Alimentação | TPR | 3. | 13. | 10 |
| 14. | Visitadora Sanitária | TPR | 3. | 14. | 7 |

4. *Fotografia*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Auxiliar de Fotógrafo | TPR | 4. | 1. | 7 |
| 2. | Fotógrafo | TPR | 4. | 2. | 12 |

5. *Desenho*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Desenhista | TPR | 5. | 1. | 14 |
| 2. | Desenhista-Auxiliar | TPR | 5. | 2. | 7 |

O código que figura depois de cada cargo é constituído dos seguintes elementos: as iniciais do cargo; o número de ordem do grupo, dentro do Serviço; o número de ordem do cargo, dentro do Grupo e a referência de vencimento de acôrdo com a escala aprovada.

O plano permite, além dos aumentos de vencimento (promoção horizontal), a promoção (vertical) a cargo superior, de atribuições correlatas, porém mais complexas e de maior responsabilidade.

Na especificação do cargo figuram, na linha de acesso, os cargos que permitem essa promoção, com a indicação daqueles que assim podem ser galgados.

Assim o S.E.S.P., além de formar ao lado das organizações pioneiras, no país, da classificação de cargos, ficou armado de um moderno instrumento de pessoal capaz de facilitar a execução de suas elevadas finalidades, em prol da melhoria de condições de vida do homem da nossa mais abandonada hinterlândia.

# Plano de Melhoria dos Trechos Navegáveis

LUCAS LOPES

"The need for and the considerations advanced in justification of waterways improvement have varied considerably from time to time and according to the circunstances of individual cases".

(*Federal Coordinator of Transportation*)

EXAMINANDO o plano de domínio da água na bacia hidrográfica do São Francisco, indicamos os efeitos prováveis da construção de reservatórios de regularização sôbre o aumento de tirante d'água nos períodos de estiagem, e mostramos que esta alteração significará uma substancial melhoria de navegabilidade do curso.

Devemos aqui discutir outros melhoramentos que se mostram necessários, analisando, ao mesmo tempo, várias idéias que têm sido aventadas sôbre o tema de melhoria do trecho navegável.

Quando comentamos os estudos de aumento do tirante como conseqüência de regularização fizemos referências a existência de passagens difíceis do rio, e dissemos que êsses obstáculos não seriam totalmente eliminados com o aumento do caudal, porquanto êles atualmente exercem sua influência nociva, mesmo em águas médias, se bem em menor escala do que no período de estiagem avançada.

Devemos aqui discutir os motivos que nos levaram a considerar justo um programa de regularização de regime, com aumento de tirante, associado a um conjunto de pequenas obras locais, em face de outros métodos de melhoramento do rio que foram lembrados em várias épocas.

O São Francisco, em seu trecho médio navegável é um rio de planalto com um perfil de equilíbrio estabilizado no horizonte de Sobradinho, e atingindo as corredeiras de Pirapora. Tem uma declividade média de 83 milímetros por quilômetro entre os extremos navegáveis, com um pequeno trecho das corredeiras de Sobradinho, em que a declividade atinge 500 milímetros por quilômetro. A velocidade das águas oscila de 0,70 a 1,10 metros por segundo, com exceção do trecho de corredeiras de Sobradinho onde se eleva a 2 metros por segundo. O trecho compreendido entre Pirapora e 50 quilômetros a jusante de Remanso, com cêrca de 1.200 km, pode ser considerado, para fins de melhoramento, como um rio de fundo móvel, exigindo apenas pequena dragagem onde as coroas de areia estrangulam o canal. Nesse trecho encontram-se alguns "portões" constituídos por travessões rochosos, que exigem balizamentos e pequenos trabalhos de derrocamento, com o fim de alargar e tornar mais segura a passagem do canal.

De um ponto 50 km a jusante de Remanso até Juàzeiro o rio deve ser considerado como de fundo resistente, para fins de melhoramento. O obstáculo mais importante é o da corredeira de Sobradinho, onde foi projetada e está em plena construção uma pequena barragem eclusada, vencendo um desnível médio de 3,80 metros.

A idéia de tornar o São Francisco um rio navegável por embarcações de maior calado, de ordem de 1,50m, que são um mínimo econômico para um tráfego intenso, não permite vislumbrar-se soluções puramente locais. Nos trechos de fundo móvel as dragagens constantes seriam excessivamente caras porque o rio é um grande carreador de matéria sólida, alterando, em cada enchente, a posição e o volume das coroas e bancos de areia.

Os "portões" e "travessões" não podem ser derrocados para profundidades maiores porque alterariam o equilíbrio do perfil, logo a sua montante, uma vez que agem como verdadeiras barragens submersas, formando remansos de maior profundidade por longas extensões.

Estas e outras dificuldades, que se repetem em um número elevado de pontos, sugerem que não se deva cuidar, exclusivamente, de melhoramentos locais.

Por isso, foram sugeridas, em diversas épocas, obras de canalização, quer constituídas por barragens eclusadas de baixa altura, em numerosos pontos, formando degraus de remansos sucessivos, quer representados por barragens de altura média formando grande lances represados, ligados por sistemas de eclusas. Em ambos os casos se imagina a associação dos represamentos a obras de captação de energia elétrica e obras de irrigação.

Quem examinar as curvas de descarga do rio e estudar a amplitude de oscilação do nível da água entre as estiagens e enchentes, que atinge em muitos pontos valores próximos de 10 metros, verificará que a idéia de pequenas barragens eclusadas apresentaria dificuldades construtivas de monta, agravando os efeitos danosos dos transbordamentos sôbre as terras cultiváveis e cidades das margens e eliminando a possibilidade prática de construção de usinas elétricas que estariam condenadas a afogamento na fase de águas altas.

A idéia de construção de barragens de altura média, de 25 a 30 metros, com função reguladora,

apresenta sérias dificuldades construtivas em face da inexistência de locais apropriados, com exceção de Sobradinho. Elas acarretariam a inundação de enormes áreas de terras cultiváveis, porquanto o São Francisco é um rio de largas margens planas, logo acima do caixão de seu leito menor. Não seriam ainda fontes satisfatórias de energia devido a oscilação do sinal útil de queda entre os períodos de estiagem e de cheias. Seriam finalmente obras de elevado custo.

Em face disso, a idéia de represamentos de regularização nos formadores do trecho navegável, em barragens de grande altura, com grande reserva de volume para contrôle de enchentes e para aumento do caudal de estiagem e permitindo o aproveitamento de grandes potenciais elétricos em regiões de mercados ávidos de energia, é a solução mais lógica, para um plano inicial de melhoramentos gerais do São Francisco.

No futuro, quando o desenvolvimento do vale sugerir a adoção de maior calado para a navegação, poderão ser novamente examinadas as idéias de represamentos no trecho navegável e sua eclusagem generalizada.

No momento o programa correto é o de regularização do regime, complementado por pequenos trabalhos de dragagem e de melhoramentos e sinalização das passagens perigosas.

Não vamos discutir o programa de melhoramentos locais que foi ativamente elaborado pelo *Engenheiro Afonso Henrique Furtado Portugal*, tendo em mãos trabalhos anteriores do DNPRC constituídos por levantamentos topográficos e batimétricos de boas características técnicas. Só nos parece necessário dar uma indicação da ordem de grandeza dêsses trabalhos que pode ser avaliado por seu orçamento, computado em 50 milhões de cruzeiros, inclusive a aquisição e operação de três pequenas dragas, orçadas em 2 milhões de cruzeiros cada uma.

Êsses trabalhos incluem serviços de proteção das margens contra a erosão, que se espera reduzir substancialmente com o contrôle das enchentes pelo método de regularização do regime fluvial.

Não nos referimos à navegação dos afluentes nem do baixo São Francisco porque esta não precisa de trabalhos especiais de melhoria do rio e aquelas estão condenadas a um declínio fatal, com o advento do sistema rodoviário regional, a menos que condições imprevisíveis de desenvolvimento econômico lhes criem novas condições de tráfego comercial.

## PLANO DE REEQUIPAMENTO E EXPLORAÇÃO DA NAVEGAÇÃO FLUVIAL

> "It is impossible to consider organization problems with out considering relevant operatins problems at the sime time; the converse of this is equally true".
>
> (RALPH C. DAVIS — *Industrial Organization and Management*)

São evidentes, para todos os observadores dos problemas do São Francisco, as condições precárias em que se processa o tráfego fluvial, não só devido às más condições do canal navegável como, principalmente, devido à falta de equipamento, de material flutuante e de recursos auxiliares de terra.

O trabalho que vem realizando as emprêsas que operam no vale não lhes permite sequer manter em boas condições os elementos materiais de que dispõem. Um nítido desgaste e uma obsolescência marcada, caracterizam as frotas fluviais e os equipamentos terrestres de manutenção.

Ao lado disso, verifica-se uma clara deficiência estrutural das duas emprêsas governamentais — a mineira e a baiana — administradas de forma irracional, abandonadas ao sabor dos parcos recursos locais, peiadas pela interferência dos órgãos fiscalizadores estranhos que lhes impõem normas onerosas de serviço, e votadas a uma competição estéril e ruinosa.

A exploração técnica e comercial do tráfego é feita sob métodos rotineiros, de baixo padrão técnico, sem previsão, sem coordenação, sem contrôle, sem comando e sem organização que possam ser considerados aceitáveis.

Falta administração apropriada ao vulto dos serviços e faltam recursos materiais para uma operação equilibrada do tráfego fluvial.

Vivem as emprêsas em situação angustiosa, mendigando auxílios orçamentários e subvenções federais para cobrir os "deficits" de exploração e para conservar de forma precária o velho equipamento de que se utilizam.

Sòmente uma completa revolução de métodos, de estrutura e de recursos poderá restabelecer no vale um serviço eficiente de transportes fluviais.

Desde cedo compreendeu a Comissão do Vale do São Francisco o verdadeiro sentido da situação atual. Não lhe bastava sugerir a aquisição de novos equipamentos ou a construção de facilidades terrestres de manutenção. Era indispensável investigar o *aspecto econômico* da exploração da navegação e sugerir novo esquema de trabalho e novas normas de serviço.

A fusão das duas emprêsas estatais em uma entidade única seria uma sugestão imperativa das circunstâncias. O vulto de negócios das duas organizações isoladas não lhes permite uma estrutura administrativa eficiente. Fundidas poderão formar um melhor corpo de comando e de administração e reduzir substancialmente inúmeros serviços auxiliares. Reunidas poderão aproveitar com eficiência duplicada as instalações terrestres das oficinas, das agências e dos serviços de escritório e programar uma coordenação melhor do tráfego fluvial.

Essas idéias foram examinadas de perto e são comentadas com inteligência lúcida no relatório que, a pedido da Comissão, preparou o *Engenheiro Naval Comandante Francisco Pereira Pinto*.

É absolutamente correto que o Govêrno Federal patrocine a fusão das emprêsas estatais, organizando uma nova entidade de estrutura comercial e contribuindo diretamente para a formação do novo patrimônio de que essa entidade necessitará.

Examinando os problemas técnicos de reequipamento da frota e das instalações auxiliares, os *Engenheiros Pereira Pinto e Furtado Portugal* programaram e justificaram um plano coordenado de reequipamento fluvial. Não vamos discutir êsse plano, perfeitamente defendido nos relatorios dos ilustres técnicos. Êle sugere a reorganização das linhas de navegação, a ampliação do material flutuante e o equipamento dos estaleiros e instalações terrestres. Sugere e justifica a substituição do combustível vegetal pelo óleo Diesel e especifica os novos barcos a serem adquiridos. O que nos importa, no momento, é verificar o vulto das despesas programadas.

O assunto foi motivo de detido exame na Comissão que fixou um programa inicial de reequipamento de 50 milhões, a ser cumprido no prazo de um qüinqüênio, deixando para posterior aquisição o restante do material especificado no relatório do Engenheiro Pereira Pinto. Essa seria a importância necessária a uma pronta recuperação dos serviços da navegação fluvial.

A sugestão que fazemos resume-se, então, na constituição de uma sociedade por ações, de economia mista, a que se associam os Governos dos Estados de Minas Gerais e Bahia, subscrevendo capitais equivalentes aos patrimônios atuais de suas respectivas emprêsas de navegação. O Govêrno Federal deverá subscrever, em dinheiro, a importância de 50 milhões de cruzeiros, necessária ao reequipamento dos serviços. Pelas avaliações provisórias de que dispomos o Govêrno Federal seria detentor de mais de 50% das ações. Sugerimos entretanto que os estatutos da companhia a ser criada possibilitem aos Governos da Bahia e de Minas indicarem representantes seus para a constituição da Diretoria da Emprêsa.

Não entramos em pormenores dêste plano porque julgamos indispensável a aprovação prévia de sua concepção pelo poder competente, que no caso é o Congresso Nacional, a quem caberá aprovar em conjunto todo Plano do São Francisco.

Finalmente desejamos esclarecer que não consideramos a hipótese de ser incorporada a futura Companhia de Navegação do São Francisco, a atual Companhia Indústria e Viação de Pirapora, que opera várias linhas fluviais do vale, por que somos, em princípio, favoráveis à manutenção de um regime de concorrência de tráfego que incentive o aperfeiçoamento das várias emprêsas.

## PLANO RODOVIÁRIO NA BACIA DO SÃO FRANCISCO

> "O objetivo de uma política rodoviária orgânica e contínua, capaz de propiciar a expansão satisfatória de nossa rêde, não poderá ser senão de desenvolvimento ininterrupto, paralelo e harmônico das rodovias de interêsse geral, de indeclinável competência e responsabilidade da União e das rodovias de interêsse regional e local, de competência dos Estados e Municípios, uma vez que as primeiras careceriam de sentido pleno sem o complemento das segundas, fatôres insubstituíveis de vitalização das parcelas componentes do imenso corpo nacional".
>
> (MAURÍCIO JOPPERT — Exposição de Motivos do Ministro da Viação)

Ao investigar os elementos de progresso que poderiam incentivar um rápido desenvolvimento econômico da bacia do São Francisco, era lógico que estudássemos o esquema de sua rêde básica de rodovias e os métodos que pudessem acelerar a sua conclusão.

Desde que, através dos trabalhos da Comissão Parlamentar do São Francisco, e dos orçamentos do Plano de Emergência, se começou a encaminhar para a região os recursos previstos na Constituição, foi estabelecido um programa de construções rodoviárias e iniciada a construção de vários trechos.

À tarefa de planejamento geral que nos fôra cometida sugeríamos examinar o problema sôbre vários aspectos.

Inicialmente devíamos estudar a posição da bacia do São Francisco no quadro do Plano Nacional Rodoviário, que o Parlamento discute, tentando esclarecer se os trabalhos projetados de recuperação do vale aconselhavam ou não qualquer acréscimo ou alteração dêste Plano.

Essa indagação nos conduziu à convicção de que será oportuna a ampliação da rêde rodoviária prevista com a criação de mais um grande tronco Norte-Sul, cortando a bacia do São Francisco em sua maior extensão.

Devemos esclarecer que esta sugestão se enquadra na premissa estabelecida pelos elaboradores do Plano Rodoviário de só se considerarem as estradas que devessem estar concluídas num prazo de 25 anos.

O tronco proposto se caracteriza pelo prolongamento da rodovia BR-3 — Rio-Belo Horizonte, em direção ao Norte, até encontrar no Piauí, em Balsas ou Loreto com o tronco BR-24. Seus pontos prováveis de passagem seriam: Belo Horizonte — Curvelo — Várzea da Palma — Brasília — Januária — C. Alegre — Santa Maria da Vitória — Santana ou Barreiras — Cotegipe — e Balsas ou Loreto.

Justifica-se o estabelecimento dêsse tronco por vários motivos. Quem examinar a carta esquemática do Plano Nacional Rodoviário notará que, entre o conjunto relativamente denso do Nordeste, e do Centro do país existe uma malha excessivamente aberta, entre a BR-4 — Rio-Bahia e a BR-14 — Transbrasiliana, que correm na direção Norte-Sul as distâncias aproximadas de 800 km, uma da outra. Por outro lado, entre a BR-31 — Vitória-Cuiabá e a BR-28 — São Salvador-Ilha

do Bananal, que se desenvolvem no rumo Leste-Oeste, existe uma distância aproximada de outros 800 km.

Essa malha de dimensões excessivas recobre quase tôda a bacia do médio e do alto São Francisco onde, certamente, se imaginava que devesse caber à navegação fluvial a parcela mais ponderável dos transportes regionais.

Com a elaboração do Plano de recuperação da Bacia em que se examinou a necessidade de construção de trechos rodoviários que fôssem tributários do eixo navegável e ligassem entre si as áreas mais promissoras, traçou-se um conjunto de rodovias que se mostravam como verdadeiros elos de um grande tronco Norte-Sul. De Balsas a Parnaguá e Barreiras se impunha a construção de uma rodovia. Os núcleos promissores dos afluentes da margem esquerda do São Francisco, Santana, Correntina, Santa Maria da Vitória, devem ser ligados entre si e com o vale do Urucuia, que por sua vez deve ser atraído para a órbita de influência de Januária. A ligação de Januária a Várzea da Palma se impõe para que essa seção do vale se articule com a rêde rodoviária do Estado de Minas que já completou o tronco Belo Horizonte-Várzea da Palma.

Foi em conseqüência de estudos de âmbito mais regional do que nacional que surgiu a diretriz geral indicada. Verificou-se em seguida que essa diretriz se enquadrava perfeitamente na concepção geral que sugeriu o lançamento dos grandes troncos do Plano Nacional.

Depois de ponderar bastante o tema concluímos pela necessidade de ser a rodovia sugerida — Belo Horizonte-Balsas, incorporada ao Plano Nacional.

Uma vez adotada essa providência deverão articular-se os trabalhos do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e Comissão do Vale do São Francisco de modo a que se estabeleça um programa de construção adaptado às necessidades e recursos desta, sem quebra das normas e especificações daquele.

As outras estradas do Plano Nacional que servem ao vale estão projetadas de forma inteiramente satisfatória para o programa de sua recuperação.

No âmbito das estradas de rodagem de caráter estadual ou local a Comissão do Vale do São Francisco passou em revista os Planos Estaduais e sugeriu algumas ampliações e modificações que são indicadas esquemàticamente no mapa geral por ela organizado.

As estradas iniciadas sob a égide do Plano de Emergência e que foram julgadas dignas de prosseguimento, em face dos trabalhos da Comissão do Vale do São Francisco são as seguintes:

*Minas Gerais:*

| | km |
|---|---|
| 1. Januária — Montes Claros — Bocaiúva .. | 197 |
| 2. Bom Despacho — Martinho Campos ..... | |
| 3. São Francisco — Brasília — Coração de Jesus ..... | 148 |
| 4. Pirapora — Leal — Patos ..... | 300 |
| *Bahia:* | |
| 5. Ilhéus — Brumado — Caitité — Lapa .... | 218 |
| 6. Ipirá — Morro do Chapéu — Irecê — Xique-Xique ..... | 358 |
| 7. Ibipetuba — Taguá — Cotegipe — Barra . | |
| 8. Sítio do Mato — Santana — Santa Maria — Correntina — Posse ..... | 390 |
| *Piauí:* | |
| 9. Remanso — São Raimundo Nonato ..... | 95 |
| *Pernambuco:* | |
| 10. Remanso — Casa Nova — Petrolina ..... | 120 |
| 11. Petrolândia — Floresta — Jatinã — Cabrobó — Coripós ..... | 240 |
| 12. Teixeira — Itapetin — São José do Egito — Afogados de Ingazeira e Flores ..... | 128 |
| *Alagoas:* | |
| 13. Santana do Ipanema — Pão de Açúcar .... | 58 |
| *Sergipe:* | |
| 14. Gararu — Pôrto da Fôlha e Pirapitinga, ligando ao sistema rodoviário do Estado .... | 126 |

Para completar as ligações já projetadas e em execução com as principais rodovias dos planos nacional e estaduais, a Comissão propôs, para o qüinqüênio 1951-1955 o estudo e construção dos seguintes trechos:

*Minas Gerais:*

| | km |
|---|---|
| *a*) São Romão — Arinos — Buritis — Formosa | 338 |
| *b*) São Francisco — Serra das Araras ..... | 90 |
| *c*) Januária — Serra das Araras — Sítio da Abadia ..... | 230 |
| *d*) Bocaiúva — Várzea da Palma ..... | 140 |
| *e*) Januária — C. Alegre — Santa Maria da Vitória ..... | 290 |
| *f*) Brasília — Bela Vista ..... | 30 |
| *g*) Cotegipe — Santana ..... | 130 |
| *h*) Correntina — Posse (incluído no item 8) ... | |

Os trechos designados sob as letras *a, b, c,* e *h* são novas linhas de penetração para o oeste, visando melhorar as comunicações com o Estado de Goiás, que já mantém regular intercâmbio com as populações do Vale. Tôdas as previsões locais vaticinam um rápido aumento de produção e escoamento de produtos para o São Francisco, quando essa região dispuser de melhores vias de comunicação.

Os trechos das letras *d, e* e *g* são segmentos de novo tronco que a Comissão propõe para o plano nacional, ligando Belo Horizonte a Balsas no Piauí. Os demais trechos dêsse tronco já se acham incluídos nos planos estaduais de Minas e Bahia e no Plano de Emergência do Vale. Algumas dessas rodovias devem ser posteriormente retificadas em certos trechos, com a construção de variantes como a de Várzea da Palma — Coração de Jesus e outras, que melhor as adaptem à categoria de troncos de caráter nacional ou estadual.

O trecho *f, Brasília* — Bela Vista ligará as rodovias Januária — Montes Claros e São Francisco — Coração de Jesus.

Em conjunto será uma rêde de 3.924 km, em parte já construída com os recursos do Plano de Emergência.

Para a conclusão dessa rêde foi previsto um orçamento totalizando Cr$ 432.200.000,00. Trata-se de um sistema de estradas com modestas condições técnicas e em grande parte lançadas sôbre regiões de chapada de fácil construção.

Apesar de modesto, êsse orçamento não poderia ser atendido em prazo razoável, com recursos exclusivos da Comissão. Estudou-se por isso um programa de cooperação entre esta e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e os Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem.

Êste programa deverá constituir-se de uma série de convênios em que se estabeleça o financiamento conjunto das obras programadas.

Com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem o convênio se restringiria à cooperação da Comissão do Vale do São Francisco na base de 50% de custo, para a construção dos troncos nacionais na bacia.

Com os Estados tais convênios também seriam na base de 50% de custo com a colaboração da Comissão do Vale do São Francisco. Em ambos os casos a Comissão entregaria os recursos previstos aos órgãos especializados fiscalizando seu emprêgo.

Examinando a possibilidade de cooperação dos Estados neste esquema financeiro organizamos o quadro seguinte em que se calcula quais as parcelas das cotas do Fundo Nacional Rodoviário que os Estados recebem, e que deveriam corresponder à bacia do São Francisco se fôssem distribuídas no território estadual proporcionalmente às áreas de suas diversas regiões.

| ESTADOS | ÁREA DA BACIA Km² | % DA ÁREA DO ESTADO DENTRO DA BACIA | COTAS DO FUNDO RODOVIÁRIO 1950 | COTA DA BACIA EM BASE PROPORCIONAL |
|---|---|---|---|---|
| Pernambuco | 70,132 | 70,6% | 8,7 milhões | 3,2 milhões |
| Alagoas | 14,332 | 50,1% | 3,7 » | 1,8 » |
| Sergipe | 6,372 | 29,6% | 2,3 » | 0,7 » |
| Bahia | 273,735 | 51,7% | 21,5 » | 1,1 » |
| Minas Gerais | 243,746 | 41,0% | 8,3 » | 3,7 » |
| | 608,317 | — | 44,5 milhões | 2,5 milhões |

Em conjunto os Estados poderiam contribuir com 42 e meio milhões de cruzeiros anualmente. Considerando entretanto que as áreas são-franciscanas de todos os Estados não são as mais desenvolvidas e ocupadas, e, considerando que a Comissão do Vale do São Francisco não disporia de recursos para distribuir mais de 20 milhões de cruzeiros anuais para o setor rodoviário, no seu primeiro qüinqüênio de execução do Plano, fixou-se esta importância como base de contribuição anual da Comissão e dos Estados e do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Prevê-se por conseguinte a inversão mínima de 40 milhões de cruzeiros anuais no setor rodoviário na bacia do São Francisco, o que permitirá completar tôda rêde programada em cêrca de 10 anos.

Prevê-se entretanto que no segundo qüinqüênio do Plano serão ampliados os recursos do setor rodoviário para atender a uma política permanente de melhoria das condições técnicas e da pavimentação das estradas construídas.

Aprovado êste esquema pelo Govêrno Federal sugerimos a realização de um conclave de administrações rodoviárias interessadas no vale do São Francisco para a coordenação dos programas e dos métodos de trabalho a serem desenvolvidos, com a colaboração da Comissão do Vale do São Francisco.

APERFEIÇOAMENTO

# Curso de Administração de Pessoal

## PROMOÇÃO

(*Conclusão*)

ALUÍSIO MOREIRA

6 — *O papel do órgão de pessoal no processamento das promoções* — Os autores são unânimes em ressaltar a importância da atuação do órgão especializado de pessoal no processamento das promoções. Inúmeras atribuições lhes são impostas neste particular. Compete-lhe, antes de mais nada, manter assentamentos completos e rigorosamente atualizados da vida funcional do servidor, a fim de facilitar e permitir um normal processamento das promoções. Cabe-lhe, ainda, orientar a execução do sistema adotado, tendo em vista os melhores resultados possíveis, o que o órgão de pessoal consegue, quer instruindo os chefes de serviço nas finalidades e objetivos dos métodos usados, quer orientando os funcionários sôbre sua situação atual e sôbre as perspectivas de acesso na carreira. Cumpre, por fim, ao órgão especializado de pessoal incentivar e organizar o treinamento que vise ao aperfeiçoamento do funcionário para futuras promoções, o que determinará a manutenção de uma política de promoções limitada, tanto quanto possível, aos elementos já integrantes do plantel da organização.

7 — *Do recurso nas promoções* — E' incontestável o direito que assiste a todo indivíduo de defender seus interêsses, quando contrariados por promoções injustas e parciais.

O direito ao recurso deve, pois, ser amplo e livre. Conforme declaram Mosher e Kingsley, êle constitui a única defesa eficiente contra a arbitrariedade e as decisões injustas ou o perigo de ambas. Isso se refere a todo o plano de recompensas e das penas na administração do pessoal e é aplicável, principalmente, às promoções, que constituem o maior prêmio para um bom serviço.

8 — *O sistema de promoção no serviço público federal brasileiro.*

I — *Conceituação* — O art. 1.º do Decreto n.º 24.646, de 10-3-48, dispõe que "promoção é o acesso do funcionário em caráter efetivo, a cargo da classe imediatamente superior àquela a que pertence, na respectiva carreira". Por êsse conceito legal se verifica que, entre nós, a promoção não cria para o funcionário uma situação condicional ou instável, pelo contrário, através da promoção o indivíduo é investido imediatamente e de modo efetivo, no novo cargo. Tanto assim é que o funcionário promovido não fica sujeito a estágio probatório no novo cargo no qual foi investido, nem é permitida a promoção do servidor interino.

No sistema adotado pelo serviço público federal brasileiro as promoções correspondem mais ou menos às "promoções horizontais", ou seja, àquelas que se caracterizam apenas por um aumento de vencimentos, sem acréscimos de responsabilidades, nem avanço na hierarquia funcional.

II — *Requisitos imprescindíveis ao processamento das promoções* — Incluindo-se entre uma das modalidades de provimento dos cargos públicos a promoção requer para a sua regularidade a observação de determinados requisitos com relação :

— ao cargo;

— ao funcionário;

— à forma do ato.

*Requisitos relativos ao cargo* — Um dêsses requisitos é a vacância, de que trata o parágrafo único do artigo 12 do Regulamento de Promoção que dispõe :

"Verifica-se a vaga na data :

*a*) do falecimento do ocupante do cargo;

*b*) da publicação do decreto que transferir, aposentar, declarar em disponibilidade, exonerar ou demitir o ocupante do cargo;

*c*) da data da posse, no caso de nomeação para outro cargo;

*d*) da publicação da lei que criar o cargo e conceder dotação para o seu provimento ou da que determinar apenas esta última medida, se o cargo estiver criado;

*e*) da declaração da companhia de transporte utilizada pelo funcionário desaparecido em naufrágio, em acidente ou em qualquer ato de guerra ou agressão à soberania nacional.

Outro requisito é o exigido pelo artigo 5.º do referido Regulamento de Promoção, pelo qual não basta que o cargo esteja vago; é necessário ainda que êle não pertença à classe onde exista cargo excedente.

*Requisitos relativos ao funcionário* — O artigo 9.º do Regulamento impõe duas condições para a promoção do funcionário: o interstício de 730 dias de exercício na classe e que o interessado não esteja suspenso disciplinar ou preventivamente. Se a promoção fôr por merecimento, o funcionário deverá estar compreendido nos dois primeiros terços da classe, quando da abertura da vaga, exceto quando se tratar de promoção à classe final de carreira. Neste caso concorrerão todos os funcionários da classe imediatamente inferior que preencham os demais requisitos exigidos por lei.

*Requisitos relativos à forma do ato* — O artigo 3.º do Regulamento estatui que "a promoção se efetuará mediante decreto coletivo, expedido para cada quadro ou parte de quadro".

Parágrafo 1.º O decreto coletivo será lavrado pelo órgão de pessoal, atendidas as seguintes normas:

*a*) a parte referente à promoção por antiguidade conterá o nome dos funcionários que serão promovidos;

*b*) na parte relativa à promoção por merecimento, à qual serão anexadas as respectivas listas, ficará em branco espaço suficiente para a inscrição do nome dos funcionários nos quais recair a escolha do Presidente da República.

III — *Critérios de promoção* — Os critérios de promoção adotados no serviço público federal brasileiro são os do merecimento e antiguidade. A seguir verificaremos como se processa a apuração da antiguidade e do merecimento, segundo o Regulamento de Promoção.

A) *Apuração da antiguidade* — De acôrdo com êsse critério a promoção recairá no funcionário mais antigo na classe na data da vaga originária. Quando o funcionário mais antigo na classe não preencher todos os requisitos para a promoção, sê-lo-á o que se lhe seguir na ordem da classificação por antiguidade. Para efeito de promoção, quer por antiguidade, quer por merecimento, verifica-se a vaga na data:

*a*) do falecimento do ocupante do cargo;

*b*) da publicação do decreto que transferir, aposentar, declarar em disponibilidade, exonerar ou demitir o ocupante do cargo;

*c*) da posse, no caso de nomeação para outro cargo;

*d*) da publicação da lei que criar o cargo e conceder lotação para seu provimento ou da que determinar apenas esta última medida, se o cargo estiver criado;

*e*) da declaração da companhia de transporte utilizada pelo funcionário desaparecido em naufrágio, acidente ou qualquer ato de guerra ou agressão à soberania nacional.

Verificada vaga em uma carreira devido a qualquer um dos casos acima especificados, serão, na mesma data, consideradas abertas tôdas as que decorrerem do seu preenchimento.

A antiguidade de classe é apurada pelo tempo líquido de exercício na classe a que pertence o funcionário da seguinte maneira:

I — nos casos de nomeação, readmissão, transferência a pedido, reversão ou aproveitamento, a partir da data em que o funcionário entrar no exercício do cargo;

II — no caso de promoção, a partir da data da publicação do respectivo decreto;

III — no caso de transferência *ex-officio*, a partir da data em que o funcionário entrou em exercício do cargo de que foi transferido ou da em que foi publicado o decreto de sua promoção para êsse cargo.

No caso de ocorrer empate na classificação por antiguidade de dois ou mais ocupantes de cargos da mesma classe terá preferência:

*a*) o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República;

*b*) em caso de novo empate, o que tiver maior tempo de serviço público federal;

*c*) havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole mais numerosa, o casado e o mais idoso.

Convém esclarecer que na apuração do tempo para determinação da antiguidade de classe e do desempate, não serão computadas as faltas ou afastamentos, considerados como de efetivo exercício, especificados no art. 27 do Regulamento de Promoção.

No caso de fusão de classes do mesmo padrão de vencimento, de duas ou mais carreiras, os funcionários contarão, na nova classe, a antiguidade de classe que tiverem na data da fusão. Da mesma forma se procederá nos casos de reclassificação de cargo, de uma carreira em outra, ou de cargo isolado em carreira.

Quando houver elevação do nível inferior de vencimentos de uma carreira, com a fusão de classes sucessivas, a antiguidade dos funcionários, na classe resultante da fusão, será contada da seguinte forma:

I — os da classe inicial contarão a antiguidade que tiverem nessa classe, na data da fusão;

II — os das classes superiores à classe inicial contarão a soma das seguintes parcelas:

*a*) a antiguidade que tiverem na classe a que pertencerem, na data da fusão;

*b*) a antiguidade que tenham tido nas classes inferiores da carreira, nas datas em que houverem sido promovidos.

Caso se trate de cargo isolado, transformado ou fundido, a antiguidade do respectivo ocupante será apurada pelo tempo líquido de efetivo exercício no cargo, como se fôsse integrante de classe.

Será computado como de antiguidade de classe, o tempo efetivo de exercício de interino nomeado em virtude de habilitação em concurso cuja homologação haja determinado a sua exoneração do mesmo cargo.

B) *Apuração do merecimento* — A promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República dentre os que figurarem na lista prèviamente organizada para cada vaga a ser preenchida. A lista será organizada para cada classe e dela constarão os nomes dos funcionários de maior merecimento, em número triplo ao das vagas, exceto quando se tratar de classe final da carreira, hipótese em que concorrerão todos os ocupantes da classe inferior, que preencham os requisitos legais.

Para ser promovido à classe intermediária de carreira, é necessário que o funcionário se encontre colocado nos dois primeiros terços da sua classe, por ordem de antiguidade. Na determinação dos dois primeiros terços considerar-se-á o número de cargos componentes da classe, inclusive os vagos e os excedentes que estiverem providos.

A apuração do merecimento é feita através do Boletim de Merecimento, preenchido semestralmente pelo chefe imediato do funcionário nos primeiros cinco dias dos meses de janeiro e julho, no qual são apuradas as condições fundamentais e as condições essenciais de merecimento. Depois de preenchido pelo chefe imediato o Boletim de Merecimento é enviado ao órgão de pessoal competente.

As condições fundamentais, apuradas em pontos negativos, compreendem:

I — Assiduidade — 1 ponto para cada falta;

II — Pontualidade horária — 1 ponto para cada grupo de três entradas tarde ou saídas cedo;

III — Disciplina e zêlo funcional — correspondente às penalidades impostas ao funcionário na seguinte proporção:

*a*) Advertência — 2 pontos;

*b*) Repreensão — 4 pontos;

c) Suspensão — 6 pontos, para cada dia de suspensão;

*d*) Destituição de função — 30 pontos.

As condições essenciais são apuradas em pontos positivos, tendo em vista os 25 quesitos constantes do Boletim de Merecimento e relativos à atitude assumida pelo funcionário em face do trabalho, do Chefe e dos colegas. Deixamos de enumerar êsses requisitos por que já o fizemos na aula sôbre avaliação da eficiência, para a qual recomendamos a atenção dos alunos.

As respostas a cada um dos quesitos terão o seguinte valor: quando fôr *sim* (S), quatro pontos; quando fôr *mais ou menos* (M), dois pontos e quando fôr *não* (N), nenhum ponto ou zero.

O índice de merecimento de cada Boletim será representado pela soma algébrica dos pontos positivos e negativos, enquanto que o grau total de merecimento do funcionário corresponderá à média aritmética dos índices de merecimento, obtidos nos quatro semestres imediatamente anteriores à promoção.

Em caso de empate na apuração do merecimento o desempate proceder-se-á da seguinte maneira:

*a*) pela antiguidade de classe;

*b*) pelo critério adotado para desempate no caso de antiguidade (art. 26 do Regulamento de Promoção).

IV — *Impedimentos* — Não poderá ser promovido, nem por antiguidade nem por merecimento:

I — o funcionário incluído em carreira de quadro ou parte permanente que não possuir o diploma exigido para o exercício da carreira, uma vez que o ingresso se tenha verificado após a vigência do Estatuto dos Funcionários;

II — o funcionário suspenso disciplinar ou preventivamente. No último caso, se do inquérito ou processo administrativo não resultar punição mais grave do que repreensão, o funcionário impedido de ser promovido por antiguidade terá assegurada a primeira vaga a ser preenchida por êste critério.

Não poderá ser promovido por merecimento o funcionário:

*a*) que não obtiver, como grau de merecimento, a metade do máximo atribuível, isto é, 50 pontos positivos;

*b*) que esteja licenciado para tratar de interêsses particulares, na época da promoção ou no trimestre anterior;

c) que esteja ou tenha estado licenciado (no trimestre anterior) para acompanhar o cônjuge, funcionário ou militar, que houver sido mandado servir em outro ponto do território nacional.

V — *Melhoria de salário* — A melhoria de salário do extranumerário-mensalista corresponde à promoção do funcionário.

O mensalista é a única modalidade de extranumerário que goza dessa vantagem.

Segundo o art. 44 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43 e seus parágrafos, a melhoria de salário processa-se da seguinte maneira:

I — só poderá ocorrer quando houver vaga na referência imediatamente superior da respectiva série funcional;

II — sòmente depois de dois anos de interstício na referência, poderá o mensalista obter melhoria de salário. No entanto, se na mesma referência e série funcional nenhum outro servidor houver completado o interstício, pode êste ser dispensado. O mensalista que obtiver melhoria de

salário nessas condições não poderá, porém, obter nova melhoria, senão depois de decorridos dois anos;

III — quando a conveniência do serviço aconselhar a melhoria de salário poderá ser feita mediante prova promovida pelo D.A.S.P. e de acôrdo com o critério que estabelecer, independentemente de interstício.

Não obstante, convém esclarecer que nos decretos que têm aprovado as Tabelas Únicas de Mensalistas dos diferentes Ministérios foi incluído um artigo que manda aplicar, subsidiàriamente, no processamento das melhorias de salário as disposições do Regulamento de Promoção dos funcionários.

## BIBLIOGRAFIA

1 — MOSHER AND KINGSLEY — "Public Personnel Administration" — Cap. XIV.

2 — SCOTT, CLOTHIER, SPRIEGEL E MATHEWSON — "Personnel Management" — Cap. 10.

3 — LEONARD WHITE — "Introduction to the Study of Public Administration" — Cap. 24.

4 — TEAD AND METCALF — "Personnel Administration" — Cap. XV.

5 — PINTO PESSOA E NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — "Princípios de Administração de Pessoal".

6 — GUSTAVO LESSA — "A Administração Federal nos EE. UU.".

7 — MOACIR MATOS PEIXOTO — "Critério de promoção" (artigo) — Rev. Serv. Pub., julho e agôsto de 1948 — pág. 56.

# CURSO DE PORTUGUÊS

## Formação de Escriturários para Ministérios Militares

JOÃO LUIZ NEY

### CRASE

ESTUDAREMOS a *crase* apenas como acentuação especial da contração da preposição *a* com o artigo ou pronome *a* para indicar a abertura dessa palavra: a+a = *a*. O mesmo se dá com *aquêle, aquela, aquilo*: a + aquêle = àquele; a + aquilo = *àquilo*.

Para nós torna-se difícil acentuar devidamente os *as* craseados porque, no Brasil, a abertura dêsses *as* não é suficientemente indicada pela pronúncia como o é em Portugal. Por isso, é necessário que se dêem aos principiantes e candidatos a concursos regras ou critérios mais ou menos práticos para o emprêgo do sinal indicativo de crase. Os ensinamentos dados aqui estão calcados nas aulas do professor José Oiticica, maior autoridade renovadora de processos, definições e quadros lingüísticos, em nosso país.

#### REGRAS PROIBITIVAS

1.ª Não se craseia *a* antes de nome masculino, salvo se está subentendida a expressão *à moda de, à maneira de*. Exs.: Escrevi *a* meu irmão. Andamos *a* cavalo. Voltarei daqui *a* três anos. Usa salto *à* Luís XV (= à moda de). Cortou o cabelo *à* homem (= à moda homem). Tem um estilo *à* Camões (= à maneira de Camões).

2.ª Não se craseia *a* antes de demonstrativos, exceto *aquêle, aquela, aquilo*. Exs.: Dê conselhos *a* esta moça. Responda *a* essa carta. Que diz *a* isto? Não dê crédito *a* isso.

3.ª Não se craseia *a* antes de verbo (no infinito). Exs.: Havia alguém *a* procurar por ti. Encontrei-os *a* brincar e *a* sorrir. Estamos *a* esperá-lo. *A* ser verdade o que propalam, estaremos perdidos.

4.ª Não se craseia *a* antes de indefinido. Exs.: Escrevi *a* uma amiga. Telefone *a* qualquer pessoa de lá. Dê um caderno *a* cada aluna. Escreve-se porém: "à uma hora estarei lá (porque *uma*, aí, é adjetivo numeral; compare "*às duas horas*", "às três", "à meia noite"). Escreve-se: "responderam *à* uma" (porque *uma* é, aí, verdadeiro substantivo resultante da expressão a uma voz). Sei que respondi *a* algo que me perguntavam.

5.ª Não se craseia *a* antes de pronome pessoal. Remeti o livro *a* ti. Refiro-me *a* você. *A* nós tudo agrada. Conte tudo *a* êle e *a* ela.

6.ª Não se craseia *a* antes de nomes no plural. Exs.: Matou-o *a* pauladas. Dali *a* horas chegaram êles. Não dou esmola *a* crianças. Havendo artigo, aparece *às* "mandei-o às favas", respondi *às* cartas" (e o substantivo fica naturalmente determinado).

7.ª Não se craseia *a* nas expressões adverbiais tautológicas embora com femininos. Exs.: Disse-lhe muitas verdades cara *a* cara. O óleo pingava gôta *a* gôta. Foi o vencedor de ponta *a* ponta. Frente *a* frente. Uma *a* uma. De parte *a* parte.

8.ª Não se craseia *a* antes de expressões pronominais de tratamento. Exs.: Respondi *a* V.S.ª em 10 de maio. Saudações cordiais *a* V. Exa.

9.ª Não se craseia *a* antes dos relativos *que, quem, cuja, cujo*. Exs.: Esta é a moça a *quem* mandaste o recado. Diga-me *a* que vieram êles. Não é esta a súmula *a* que me refiro. Escreve-se porém: "Rasgue estas cartas e responda *à* que seu pai lhe fêz". Porque, aí, a contração se faz com a preposição *a* e o pronome demonstrativo *a* (=aquela). Neste caso é obrigatório o emprêgo da crase. Cumpre notar que em alguns casos a preposição se pospõe ao pronome demonstrativo *a*. E ainda aqui o *a* deve ser craseado. Exs.: "Esta é precisamente *à* que te referias" (=Esta é precisamente *aquela* a que te referias).

#### NOTAS

1) Antes de possessivo é indiferente crasear ou não. Exs.: "Não dei resposta *a* sua carta" ou "não dei resposta *à* sua carta". "Não peça favores a minha irmã"; ou "Não peça favores *à* minha irmã".

2) Com os nomes femininos familiares a crase é indiferente. Exs.: Dei um livro a Laura (ou à Laura).

#### CRITÉRIOS PARA CRASEAR "A" ANTES DE NOME FEMININO

1.º Se, ao fazer-se a substituição do feminino por um sinônimo ou análogo masculino, aparece o artigo *o*, craseia-se o *a*. Exs.: Não vou *à* festa (Não vou *ao* baile). Fiquei *à* porta do Ministério (fiquei *ao* portão do Ministério). Vi-o *à* entrada do elevador (vi-o *ao* fundo do elevador). Mandeio-o *à* Rua da Paz (Mandei-o *ao* Parque da Criança).

2.º Se, ao fazer-se a substituição da preposição *a* por outra (*de, em, para, por, sob, sôbre*), mudando naturalmente o verbo, aparece o artigo *a*, craseia-se o *a*. Exs.: Ficamos *à* Esquina da Sorte

(Saímos *da* Esquina da Sorte). (Passamos *pela* Esquina da Sorte). Iremos *à* Tijuca (Moro *na* Tijuca); (Voamos *sôbre a* Tijuca). Os nomes locativos que não admitem artigo não admitem crase. Exs.: Vou *a* Minas (Venho *de* Minas Gerais). Irá *a* Lisboa (Viajará *para* Lisboa). Vamos *a* Pelotas (Estamos *em* Pelotas). Cumpre advertir que para os nomes locativos sòmente êste critério satisfaz. Diz-se: "Vou *ao* Flamengo", "Vou *à* Gávea"; mas: "Vou *a* Copacabana".

OBSERVAÇÕES

1) Nas expressões adverbiais e em certos complementos, os portuguêses abrem o *a* e craseiam-no esteja ou não de acôrdo com a lei da contração de *a* preposição com *a* artigo. Assim dizem e escrevem: Matou *à* paulada. Escreve *à* máquina. Cortou *à* faca. Matou *à* fome. Veio *à* fôrça. Saiu *à* procura da noiva. Vive *à* custa dos outros. Saiu *à* vontade. Entrou às pressas (ou *à* pressa). Fechou *à* chave. Ficou *à* distância. Nestas e em expressões como: Barco *à* vela. Passeio *à* barca. Costura *à* mão. Desenho *à* tinta. Pagamento *à* vista, etc. devemos empregar a crase para uniformizar e evitar algumas ambigüidades possíveis, embora os autores, em geral, hajam escrito indiferentemente com ou sem crase.

2) A palavra *casa* no sentido de *nossa residência, nosso lar,* não tolera crase. Assim como dizemos: estou *em* casa, venho *de* casa, passarei *por* casa, vou *para* casa, devemos escrever: vou *a* casa. Quando nos referimos a *casa* (residência ou lar de alguém) não determinada por expressão preposicionada que indica o dono da casa, ainda não craseamos o *a*: "Ela dirigia-se *a* casa". "Garcia chegou *a* casa" Quando se emprega *casa* (residência ou lar de alguém) determinada por expressão preposicionada que indica o dono da casa, é indiferente o uso da crase: "Fui *a* casa de minha mãe" (Machado de Assis, *D. Casmurro,* 365), "levaram-me *à* casa de Capitu". (Machado de Assis, *D. Casmurro,* 110). Quando a palavra *casa* vem modificada por adjetivo qualificativo, ou por expressão preposicionada que não indique o dono da casa, é obrigatório o emprêgo da crase: "Não voltará mais *à* casa paterna". "José Dias recusou, dizendo que era justo levar a saúde *à* casa de sapé do pobre". (Machado de Assis, *D. Casmurro,* 14). *Casa* comercial tolera artigo, logo exige crase. "Cheguei *à* Casa Carvalho"; "Irei *à* Casa Matos".

3) A palavra *terra,* contrário de *bordo,* não admite crase, porque não pode ser determinada por artigo:

> "Ele (capitão) vendo que já lhe não convinha
> Tornar *a terra,* porque não pudesse
> Ser mais retido, sendo às naus chegado,
> Nelas estar se deixa descansado". (Lusíadas, VIII, 95)

Porém, noutro sentido, Camões a emprega, e com crase:

> "Estava a ilha *à terra* tão chegada,
> Que um estreito pequeno a dividia"; (Lusíadas, I, 103)

Terra aí equivale a *continente* ou *terra firme*.

EXERCÍCIOS

I — Preencha as lacunas, empregando: *a, as, à* ou *às*.

1 — Vou examinar questões referentes ..... prosódia e ..... leitura expressiva.

2 — Denominamos, ..... exemplo dos argentinos, idioma nacional.

3 — Devemos respeitar ..... legítimas tendências da língua.

4 — Algarismos romanos escritos ..... tinta encarnada.

5 — Nem assim deixava de ser ..... narrativa estranha ..... matéria.

6 — O mal calçado da ladeira mortificava os pés ..... duas pobres donas.

7 — Não obstante, continuavam ..... subir,

8 — A mesma lentidão foi comparada ..... rapidez das outras pessoas.

9 — Um sargento perguntou o mesmo ..... uma cabocla.

10 — E ambos pararam ..... distância.

11 — Subia-se por uma escadinha adequada ..... aventura.

12 — Subiu mais depressa para escapar ..... outras perguntas.

13 — O devoto benzeu-se ..... escondidas.

14 — Conduziu as senhoras ..... sala.

15 — Havia um aviso colado ..... parede.

16 — Chame os que vão ..... consulta.

17 — Guardaram o bilhete, e ambas foram ..... janela.

18 — ..... falar verdade, Perpétua temia menos que Natividade.

19 — O pai ficou ..... porta da esquerda.

20 — Ela disse ..... outra que a cabocla era simpática.

21 — Ergueu-se pouco depois, e andou ..... volta da mesa.

22 — Diga-me ..... mim só.

23 — Sairam e deixaram-na ..... espera de outros.

24 — ..... essa hora já havia alguns freguêses ..... porta.

25 — Tirou da bôlsa uma nota e deitou-a ..... bacia.

26 — O lacaio trepou ..... almofada e o cocheiro tocou os cavalos.

27 — O carro as esperava ..... esquina do cemitério.

28 — Vinha de dizer adeus ..... suas amigas.

29 — Foi ..... primeira oficina, ..... primeira loja, pedindo longa e lastimosamente.

30 — Quem quer dar esmola tão grande vai ..... igreja.

II — Craseie os *as* sublinhados, quando necessário.

1 — Êle gemeu *a* porta de casa.
2 — Quando iremos *a* França?
3 — Transportemo-nos aquele tempo.
4 — Fiz censura aquela expressão.
5 — Estilo *a* Camões.
6 — Aquela hipótese é análoga *a* esta.
7 — Sairemos *a* meia noite.
8 — Corria *a* hora marcada.
9 — Vive *a* custa dos ignorantes.
10 — Remeto *as* mãos de V. S.ª
11 — Era anterior *a* êle e *a* nós.
12 — Venha *a* nossa casa.
13 — Resolveu tornar *a* casa do pai.
14 — Tornaram *a* casa para almoçar.
15 — Tinha *a* roda de si os livros.
16 — Ofereceu base *a* censura.

17 — Roubo *a* mão armada.

18 — *A* míngua de acusadores, denunciou-se *a* si próprio.

19 — Vendeu *a* razão de 10 cruzeiros cada um.

III — Dentre os textos abaixo, assinale com um X os que estiverem certos quanto ao emprêgo da crase.

( ) Procedemos *a* análise do trecho.
( ) E' deslize fácil *à* mão dos compositores a omissão do acento.
( ) O espôso *a* casa *a* chamou várias vêzes.
( ) O comandante contribuiu com bravura igual *a* dos comandados.
( ) Ia fugindo *à* rédea sôlta.
( ) Êle caminhava *a* frente do pelotão.
( ) *A* fôrça de muito estudo, tirou o primeiro lugar.
( ) Ponho-me *a* sua disposição.
( ) Os rapazes retiraram-se *à* francesa.
( ) Dediquei-o *a* memória de meu pai e *a* de meu amigo.
( ) Chegará *a* Inglaterra *a* uma hora.
( ) Mandei o bilhete *à* uma e não *às* duas.
( ) Não me refiro *à* esta carta mas *a* outra que você levou.
( ) Êle vende *à* prazo, mas só compro *à* vista.
( ) Tenho um barco *a* remo e outro *à vela*.
( ) Esta cópia não corresponde *a* que lhe dei.
( ) Dirija-se *à* quem de direito.

IV — Preencha as lacunas empregando: *a, as, à* ou *às*

1 — Não sei se ainda há condução ..... esta hora.

2 — Essa doença talvez te leve para ..... cova.

3 — Ficavam em casa ..... cantar ..... beber, ..... fumar.

4 — Comprei-a ..... Elias de Matos, que hoje mora ..... duas léguas do Rio.

5 — A distância de um ponto ..... outro é de dois quilômetros.

6 — Vai-se primeiro ..... uma praça, que fica em frente ..... Rua São Bento.

7 — Era êle o professor ..... cujo cargo estava o ensino da língua portuguêsa.

8 — Deram-se ..... tristíssimos espetáculos.

9 — Êle veio ..... mando do comandante.

10 — Chegamos ..... tardinha ..... casa de S. Ex.ª

11 — Não chegaremos ..... tempo.

12 — Quando precisar de mim, dirija-se ..... minha sogra.

13 — Não é preciso que estejas ..... obrigá-lo ..... estudar.

14 — O terceiro recebeu uma quantia igual ..... soma dos dois primeiros.

15 — As duas cegas pediram-me esmola, mas só dei ..... primeira.

16 — Êstes tubos, ..... vêzes, entopem.

17 — Deixemo-lo falar ..... vontade.

18 — Quanto ..... sugestões, deixo-as ..... critério de V. S.ª

19 — Graças ..... V. Ex.ª, obtive imediata nomeação.

20 — Vou contar uma história ..... você.

21 — Graças ..... Deus, já acabei os exercícios.

22 — Submetida ..... ação do calor, a cêra amolece.

23 — Pouco ..... pouco fomos declarando a verdade.

24 — Virão buscar-te ..... nove horas.

25 — Lá tudo se resolve ..... ponta de faca ou ..... chicote.

26 — Se chegássemos mais cedo, o resultado teria sido favorável ..... nós.

27 — O médico chegou ..... última hora.

28 — Sua casa fica ..... dois quilômetros de Cambuquira.

29 — ..... sete horas, haverá uma homenagem ..... Rui Barbosa.

30 — Tenho duas herdeiras, ..... uma darei a casa, ..... outra darei meus móveis.

31 — A fita ..... que nós assistimos é ótima.

32 — Dedica-se inteiramente ..... espôsa e ..... filhas.

33 — Não direi isto ..... ninguém cara ..... cara.

34 —Tenho duas irmãs, dize-me ..... qual deste o meu recado.

35 — Eis a frase ..... qual nos referimos na aula passada.

36 — Encontrar-me-ei contigo ..... mesma hora de hoje.

37 — Quando voltas ..... Cabo Frio.

38 — Encontrar-nos-emos hoje ..... noite.

39 — A temperatura estava ..... cinco graus acima de zero.

40 — Disse-me que ia ..... Venezuela.

41 — Fizeram uma homenagem ..... Princesa Isabel.

42 — Elas não têm direito ..... sôldo.

43 — Elas passeavam de uma esquina ..... outra.

44 — Emprestava dinheiro ..... juro e vendia ..... prestação.

45 — Uma ..... uma desfizeram-se as ilusões.

46 — No campo, levantavam-se ..... cinco da manhã.

DOCUMENTAÇÃO

# Notas Bibliográficas

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

C. BRESCIANI-TURRONI: *Corso di Economia Politica* — Volume primo: *Teoria generale dei Fatti Economici* (1949); volume secondo: *Problemi speciali* — Moneta, Credito e Banche, Commercio Internazionale, Cambi Esteri, Forme di Mercato (1951) — Dott. A. Giufré, Editore, Milão.

C. BRESCIANI-TURRONI: *Economic Policy for the Thinking Man* (tradução de Edward Fitzgerald baseada na edição alemã *Einführung in die Wirtschaftspolitik*, do original italiano intitulado — *Introduzione alla Politica Economica*) com um prefácio por Luigi Einaudi — William Hodge and Company Limited, Londres (1950).

A VELHA fidelidade que ainda mantém a cultura brasileira aos valores intelectuais franceses, apenas abalada, durante as duas últimas décadas, pelo prestígio crescente que desfruta entre nós o pensamento anglo-saxônico, leva-nos muitas vêzes a um desconhecimento da atividade mental de outros povos que só pode ser infecundo para o nosso progresso. Talvez não exista pròpriamente desconhecimento; haverá indiferença ou desinterêsse, o que é pior, pois dir-se-ia que a atitude resulta de caso pensado, depois de amadurecida a inconveniência de recorrermos a outras fontes culturais. Nada mais prejudicial, porém, à escolha dos rumos por que vai enveredando a inteligência brasileira. Fugir ao pensamento francês para nos abrigarmos sob a hegemonia intelectual inglêsa ou norte-americana, eis uma troca que, pelo seu extremismo, apresenta resultados duvidosos. A mitigação de certas influências com outras, que lhes são até contraditórias, será sempre benéfica tanto à vida do indivíduo como dos povos. Gide em uma conferência famosa examinou a vários aspectos essa questão das influências; não há muito que acrescentar às suas observações. Só quem se intimida ante o impacto espiritual de influências diversas e não está certo de as bem assimilar prefere a solução cômoda de eleger um só guia mental. E se há terreno onde o protecionismo represente retrocesso e o livre-cambismo a única atitude saudável e racional, é precisamente nesse da cultura de um povo, pois tanto é suicídio o ensimesmamento como a vassalagem a outra cultura, ainda que mais forte e vigorosa.

Haveria um ensaio a escrever-se — embora resvalasse para a fria erudição ou para o impressionismo inconseqüente — acêrca da má vontade que sempre opusemos às influências italianas. Resistência velada, não há dúvida, mas positiva. Se excetuarmos o acatamento filial de nossos comercialistas pelos Vivante, pelos Rocco, etc.; a ascendência que exerceram certos grandes nomes no Direito Penal e Administrativo, como Ferri, Presutti ou Zanobini, sôbre figuras isoladas do pensamento jurídico no Brasil; a marca da fábrica italiana, que se observa em nossa contabilidade, especialmente a pública; talvez não pudéssemos ir muito além na enumeração de fatôres ou meros elementos dessa origem que indiscutìvelmente se incorporaram à cultura nacional. Não é muito quando se pensa na fôrça do pensamento italiano. E nada mais surpreendente que assim seja quando também se considera o vulto da imigração peninsular para o Brasil e o patrimônio da civilização latina — tão soberbamente resguardado pela Itália — onde haurimos o melhor do que estamos tentando transplantar para estas plagas.

Há alguns anos atrás, quando começou o movimento em prol da criação de Faculdades de Filosofia, tanto no Distrito Federal como nos Estados, professôres italianos vieram enriquecer com sua experiência e saber o núcleo docente experimentalmente contratado em diversos países para presidir a essa fase de nossa vida universitária. Foi uma contribuição esporádica, que bem poderia ter sido incrementada com espírito de sistema e continuidade. A guerra e suas vicissitudes prévias seriam, posteriormente, as responsáveis pela aquisição feita para a inteligência e administração brasileira de um homem da estatura científica de Giorgio Mortara.

Em ciências sociais, todavia, cumpre reconhecer honestamente que no Brasil se vive mais ou menos alheado ao que vai pela Itália. O Sr. José Honório Rodrigues faz pouco lembrava, em artigo oportuno, que certas coleções históricas, ali publicadas, superam em qualidade as congêneres francesas; no entanto, só a estas habitualmente compulsam os nossos especialistas e não cremos houvesse leviandade em dizer que, de regra, ignoram as outras. Será necessário aduzir provas? Bastará uma — e eloqüente. O nome de Gino

Luzzatto ainda é incompreensìvelmente pouco conhecido pelos nossos cultores de história econômica — talvez porque seu auditório em França seja restrito... Qual o autor europeu, no entanto, que revela a sua familiaridade com a bibliografia especializada em português, podendo citar no original a João Lúcio de Azevedo, Fortunato d'Almeida e Manoel Múrias? Talvez a única exceção seja Sombart, a quem nem mesmo as *Memórias do Distrito Diamantino*, de Felício dos Santos, passaram despercebidas... Se Bruno Caizzi não fôsse italiano, provàvelmente seu magnífico volume (*Compendio de Storia Economica. — Dal Medio Evo ai giorni nostri*), recentemente publicado, teria tido outra repercussão entre nós. Trata-se realmente de obra em nada inferior às sínteses que firmaram a celebridade de Henri Sée. Nos domínios da historiografia e crítica literárias, acaso a influência de Croce e De Sanctis poderá ser identificada em nossos críticos e publicistas como talvez o seja em um norte-americano de requintada cultura como F. O. Matthiesen? Ainda aqui nada mais natural que a fôrça criadora dessa influência atuasse menos sôbre um historiador de idéias, de formação anglo-saxônica, já tão profundamente marcado pelos mais diversos pensamentos, do que sôbre as literaturas sub-latinas da América do Sul. Poderíamos multiplicar os exemplos se êsse nosso alheamento ao que produz a Itália já não fôsse tão antigo.

Em economia ou finanças públicas, onde a contribuição italiana é decisiva, só nos ocorre de pronto lembrar que se traduziram para o português os livros já ultrapassados, embora clássicos, de Nitti e Pantaleoni, sem que o último tivesse exercido o papel fecundante em nossos meios universitários que seria lícito presumir. Apontar-se-ão outros casos, de escasso valor para infirmar esta observação, e não iremos muito avante.

Nutre-se em relação à obra de economistas e financistas italianos, com efeito, um agnosticismo desdenhoso, que nenhuma argumentação justifica satisfatòriamente. Motivos porventura pessoais ainda hoje nos fazem lembrar que o Prof. Sá Filho — uma das poucas figuras da inteligência brasileira nìtidamente vincadas pelo pensamento italiano — já verberou êsse agnosticismo no decorrer de uma defesa de tese. Sua formação humanística e especializada esclarece a crítica, e ainda melhor o alheamento das novas gerações. A obra de Luigi Einaudi, Barone, De Viti de Marco, Morselli, Ricca-Salerno, Marco Fanno, Ugo Papi, F. di Fenizio, Gustavo del Vecchio, etc., para citar tão-sòmente alguns nomes dentre os de maior significação na Itália de hoje — legítimos continuadores dos Galiani, dos Pareto, dos Pantaleoni, dos Ferrara e tantos outros — em verdade logrou interessar apenas a meia dúzia de eruditos, de que o Prof. Sá Filho é exemplo frisante, mas não alcançou a repercussão que a popularidade desfrutada por tantos compêndios franceses ou norte-americanos, manifestamente inferiores, permitiria antecipar.

O caso de C. Bresciani-Turroni é ilustrativo. Poucos o conhecem entre nós, embora ocupe atualmente os mais importantes cargos na vida econômica e financeira da Itália: é Presidente do Banco de Roma e Diretor-executivo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Ensina também na Faculdade de Direito de Milão, tendo o seu magistério frutificado nos dois volumes de um *Corso di Economia Politica* que é, talvez, pelo pensamento profundo, admirável clareza expositiva e originalidade na formulação dos problemas, a obra geral mais notável com que, na Europa, depois da guerra, se enriqueceu a bibliografia econômica. A opinião científica internacional não esperou, todavia, chegasse Bresciani-Turroni a êsses altos postos e produzisse uma síntese tão poderosa do estado atual da teoria e dos problemas econômicos para lhe atribuir posição de autêntico relêvo. Na Inglaterra e na Alemanha já goza há muito tempo de uma reputação que sua obra anterior, sedimentada ao longo de anos, justifica plenamente. O prefácio com que o Presidente Luigi Einaudi — uma das expressões máximas da Ciência das Finanças — apresentou ao público inglês um dos livros que ora nos propomos examinar, veio a ser a consagração definitiva ao seu labor científico.

O trabalho que lhe deu imediata notoriedade resultou de uma análise a respeito do marco alemão e do período inflacionário que a êle se associa; na Inglaterra, quando foi publicada em edição refundida, sob o título de *The Economics of Inflation*, tornou-se logo obra clássica. Trata-se, como diz o Presidente Einaudi, de um marco decisivo na literatura da inflação. Outras contribuições suas à investigação econômica podem ainda ser relembradas: o relatório célebre sôbre a relação entre a colheita e os preços do algodão egípcio; os estudos sôbre prognóstico econômico e os resultados indutivos da teoria dos pagamentos internacionais; as conclusões a respeito da relação entre os preços e a taxa de desconto a curto e a longo prazo, bem como através de todo o ciclo, etc.

Uma das características da obra de Bresciani-Turroni — talvez a que mais o distinga em meio aos economistas contemporâneos — reside no equilíbrio, que sabe manter, entre a especulação teórica e seus resultados, e o estudo de problemas econômicos práticos com que, diàriamente, se defronta o estadista, o administrador, o homem de negócio — numa palavra: o homem de ação. Eis um intelectual puro que não desconhece o solo em que pisa, nem se recolhe a sobranceiro isolamento. Será essa uma feição que, de fato, o recomende? O economista, para muitos, deve cingir-se apenas ao exame imparcial, atento e frio da realidade social; tem de ficar "acima das refregas". Nada, aliás, tão raro de encontrar-se como um economista disposto a abandonar o deleite da especulação desinteressada para mergulhar em cheio nas questões onde não há probabilidade de argumentação *coeteris paribus*. Bresciani-Turroni, todavia, intromete-se em questões políticas, e o faz com desassombro e objetividade — não para julgar — obser-

va Einaudi — mas antes de tudo para conhecer a natureza da intervenção estatal, e a adequabilidade dos meios aos fins escolhidos. Não louva nem condena : analisa e explica.

Quando o Prof. Hayek publicou, há alguns anos, *The Road to Serfdom*, com uma coragem intelectual a que não se pode deixar de render homenagem, foi obrigado quase a desculpar-se, no prefácio, pelo fato de escrever um livro político, o que até então estava excluído da competência do economista profissional. Bresciani-Turroni não se deixou até agora tolher por tantos escrúpulos : enfrenta problemas de natureza política porque constituem *dados* que lhe não é lícito ignorar. Se acaso dêles se alheasse estaria traindo sua missão científica e Einaudi louva-o precisamente porque não abstrai com artifícios lógicos as verdadeiras condições em que ocorrem os fenômenos.

Não torceríamos as idéias de Bresciani-Turroni se avançássemos também que para êle, a exemplo de Lord Keynes naquela famosa introdução aos *Cambridge Economic Handbooks*, a teoria econômica é apenas uma técnica de raciocínio, uma simples ferramenta intelectual — mas preciosa e insubstituível para quem deseja pensar corretamente. Por isto mesmo a ação política ou administrativa lucra em conhecer-lhe os métodos e resultados; sem a assistência de pensamento claro e lógico, que ajude a interpretar os fenômenos da realidade econômica ambiente, ela é fatalmente levada a conseqüências que todos nós, como cidadãos, contribuintes ou consumidores, bem conhecemos. Bresciani-Turroni não superestima nem amesquinha, portanto, o significado da teoria econômica; tenta precaver-se tão-sòmente contra deduções *in-abstrato* que se constituam em fim definitivo. Daí êsse equilíbrio raro que alcança e só êle lhe permite harmonizar extraordinária capacidade expositiva e dialética, discriminando e organizando os elementos indispensáveis ao raciocínio, com uma sensibilidade quase sismográfica ante os problemas de organização da produção, de comércio internacional ou de política econômica. Não sabemos mesmo de quem enxerte, com maior senso de oportunidade, nas demonstrações teóricas, a informação objetiva que lhes dá um genuíno sabor de vida cotidiana e lhes retira o gôsto ácido de um vaidoso jôgo intelectual. A linguagem de Turroni salienta-se, ademais, pela precisão e clareza : nada do que diz é supérfluo. A rigor, é um dos poucos economistas vivos que ao espírito de geometria reúne o de finura.

Estas expressões poderão parecer imoderadas no seu entusiasmo, mas o comentarista não se arreceia de confessar que a qualquer outro tratado geral de Economia prefere ùltimamente, dentre os que conhece, o de Bresciani-Turroni, sobretudo se de improviso deseja aplicar princípio teórico ao esclarecimento ou à formulação de problema prático. Na verdade, só o contato direto com as idéias e o método de Turroni lhe fará inteira justiça e permitirá ajuizar o acêrto dessa opinião.

Abandonando resolutamente a sistematização que nos foi legada por Jean Baptiste Say — e a que se conservam fiéis ainda hoje alguns dos melhores autores franceses — coloca-se antes o Mestre italiano na esteira dos grandes economistas ingleses, alemães ou austríacos. A influência da Escola de Lausanne é mesmo discernível no pensamento de Bresciani-Turroni, a despeito da originalidade que dá uma vida particular a qualquer das suas páginas. Divide o primeiro volume do *Corso — Teoria Generale dei Fatti Economici* — em cinco partes, que são, verdadeiramente, cinco grandes ordens de investigação teórica. Na primeira — *Noções Introdutórias* — trata do objeto e do método da Ciência Econômica (cap. I) e da evolução do pensamento econômico (cap. II), passando, em seguida, a fixar alguns conceitos fundamentais (cap. III). Não conhecemos quem tenha logrado em tão curto espaço (67 páginas) condensar matéria que, sem ser de absoluta controvérsia, pelo menos resiste à síntese. Êstes capítulos não avultam ùnicamente do ponto de vista didático : são exemplos acabados de estilo científico, como bem poucas vêzes nos tem sido possível apreciar.

A segunda parte — *A distribuição de quantidades dadas de bens de consumo. A troca* — compreende quatro capítulos : A distribuição dos bens de consumo em uma economia coletiva (I); As procuras e as ofertas individuais (II); A formação do preço do mercado (III); Teoria sôbre a formação do preço: aproximações sucessivas (IV). A terceira parte — *A produção dos bens* — desdobra-se em seis capítulos: A produção em geral (I); As leis da produtividade (II); O custo de produção (III); A melhor utilização dos fatôres da produção (IV); A teoria da emprêsa (V); Os preços pelo uso dos fatôres da produção (VI). A quarta parte — *A oferta dos fatôres da produção* — abrange os seguintes capítulos: A renda da terra (I); A oferta do trabalho (II); A formação do capital (III). Finalmente, no capítulo único da quinta parte — *A renda nacional e sua distribuição* — examinam-se questões variadas, que vão desde o conceito de renda individual (§ 186), renda de uma coletividade (§ 187), cálculo da renda nacional (§ 188), distribuição "funcional" da renda nacional (§ 189), distribuição geográfica da riqueza (§ 192), interpretação das estatísticas das rendas (ou do patrimônio) individuais (§ 193), até a "lei" de Pareto (§ 196) e questões correlatas (§§ 197/199), estabelecendo conclusões sôbre a identidade das leis econômicas fundamentais tanto em uma economia "capitalista" como em uma economia "coletivista" (§ 251), sôbre o problema do socialismo na economia clássica (§ 202) e a contribuição dada ao estudo dêsse problema pela ciência econômica moderna (§ 203).

Seria imprudente se pretendêssemos dar uma idéia, ainda que resumida e singela, acêrca da riqueza dos pontos de vista sustentados por Bresciani-Turroni em todos os capítulos acima referidos, ou sôbre as demonstrações teóricas que oferece. Exposição tão cerrada e precisa não comporta simplificação. Tomando quase sempre, como ponto

de partida, proposição ou idéia de um predecessor ilustre — Pantaleoni, Wieser, Jevons, Marshall, Mayer, etc. avança o autor gradativamente até à conclusão que o leva a rejeitá-la ou aceitá-la. Êsse método, que nada tem de rígido ou sistemático, além de facilitar a comparação entre correntes econômicas, permite que se acompanhe o processo de lenta clarificação do pensamento científico através dos seus mais altos representantes, e fixa o que se vai tornando obsoleto ou impróprio, válido ou permanente.

À guisa simplesmente de amostra, indicamos, àqueles que se interessam pelo assunto, alguns dos pontos altos que, a nosso juízo, merecem particular referência no primeiro volume do *Corso di Economia Politica*. Observem-se, por exemplo, a segurança da formulação do "nivelamento das utilidades marginais ponderadas" (p. 73/75) e os subseqüentes capítulos em que se estudam as ofertas e procuras individuais e a formação do preço de mercado (salientem-se sobretudo as considerações a respeito das causas que influem sôbre a elasticidade da curva de procura individual — p. 92/93; a medida da elasticidade da procura, as relações entre a elasticidade da procura e o preço, bem como a "elasticidade" e a "inclinação" da curva — p. 109/111). Como exemplo de refutação clara, mas ríspida — quase impiedosa — leia-se, por exemplo, a página provocada pela opinião de Leroy-Beaulieu de que não é possível determinar o preço quando a procura é função dos preços de mais de uma mercadoria (p. 141). Como exemplo de exato tratamento teórico de um conceito, ressaltando-lhe simultâneamente o alcance prático — isto é, em política econômica — veja-se o que diz o autor acêrca da interdependência das quantidades econômicas (p. 147), conceito que encontra na teoria do equilíbrio econômico uma demonstração rigorosa.

Outros exemplos preclaros das qualidades de Bresciani-Turroni têm-se no tratamento que dá a temas sobejamente versados, como são o da "natureza" e "trabalho" como fatôres de produção (p. 159/162; 162/168), o da divisão do trabalho, que é analisado como manifestação de um fator de caráter social: a organização (p. 168/171), e o do capital (p. 171/174). (A página em que sintetiza as condições gerais de utilização efetiva da terra italiana, do trabalho agrícola e industrial em seu país — à medida que as transformações técnicas se processavam, especialmente no correr dêste meio século — e o imperativo da emigração em massa, como válvula de segurança, para resolver o problema da pressão demográfica — é uma página lapidar, que exemplifica admiràvelmente o seu *estilo*, tomando-se o têrmo como complemento lógico da organização mental de um escritor).

Atente-se ainda no capítulo consagrado às "leis da produtividade": em poucos livros de Economia se observará a mesma lucidez ao versar as questões da *complementaridade* e da *substituibilidade* dos fatôres (neologismos talvez pouco correntes, mas de bom cunho e indispensáveis à expressão da idéia e de seus exatos matizes); a lei clássica dos rendimentos decrescentes da terra, sua generalização e ilustrações; as relações entre a produtividade média e a produtividade marginal de um fator (p. 179/181; 181/187; 187/189). Tudo quanto escreve sôbre custo de produção fixa um modêlo de exposição clara e didática (p. 197/209). Assunto controvertido e delicado como é o do lucro, ao ser examinado no capítulo referente aos preços pelo uso dos fatôres da produção, logra ser exposto com um rigor teórico que não exclui o confronto ilustrativo de opiniões autorizadas (Knight e Stuart Mill) nem a utilização da experiência decorrente de acontecimentos contemporâneos (p. 248/252). Cumpre ressaltar, finalmente, nesta enumeração, que poderia alongar-se muito mais, sem vantagem palpável para o leitor, o capítulo a respeito da oferta de trabalho (p. 277/295), onde a discussão dos principais problemas, que se relacionam com o salário, é conduzida com serenidade e agudeza. Assim, por exemplo, a ponderada observação, depois de estudar a elasticidade da procura do trabalho e de sumariar o significado e alcance relativo das pesquisas, já hoje clássicas, para os Estados Unidos, do Senador Paul Douglas: "È interessante osservare che la equazione della produzione del Douglas — che non è l'"equazione della fabbrica" ma è valida, secondo l'autore, per l'intera economia industriale degli Stati Uniti — è omogenea e lineare. Anche le ricerche di Pigou, Dalton e Edelberg tendono a dimostrare che la domanda di lavoro è elastica. Ma sono necessarie delle ricerche induttive per molti paesi, perché è dubbio che le conlusioni così favorevoli al lavoro, che risultano dagli studi del Douglas, possano valere anche per i paesi dove sono scarsi i fattori complementari del lavoro, e lento il loro aumento" (p. 292). Mais do que um exemplo de rigor científico, as considerações transcritas revelam algo de muito raro: a probidade de Bresciani-Turroni. Acaso não poderia ser imitada, especialmente por aquêles que vão ao extremo de generalizar certas conclusões análogas às de Douglas a países que não se encontram nas condições norte-americanas?

* * *

O segundo volume do *Corso di Economia Politica*, subordinado ao título de *Problemi Speciali* (Moneta; Credito e Banche; Commercio Internazionale; Cambi Esteri; Forme di Mercato), não se afasta das qualidades observadas no primeiro, antes acentua e apura a virtude de contrapontear o tratamento teórico da matéria com o exame de problemas práticos. Eis um volume que excede nìtidamente o primitivo enderêço didático. A variedade e complexidade dos problemas abordados e o desenvolvimento dado à análise — rigorosa e circunstanciada — de muitos dêles tornam a sua leitura a certos aspectos de grande dificuldade. Sem dúvida não se nota qualquer enfraquecimento na capacidade expositiva ou literária do autor — talvez o contrário até se possa constatar — mas neste

volume agitam-se questões que pela sua própria natureza são rebeldes a uma perfeita clarificação.

Dos onze capítulos da Primeira parte — *Moeda e Crédito* — três são dedicados ao estudo das funções da moeda (I), valor da moeda (II.1) e velocidade da circulação da moeda (II.2), a que se seguem quatro outros consagrados ao crédito (III), aos bancos de emissão (IV), aos bancos de crédito ordinário (V), às relações entre os bancos de emissão e os bancos de crédito ordinário (VI). Daí por diante o exame das questões monetárias, porque estejam entretecidas às do crédito, se faz alternada ou concomitantemente com estas, o que apresenta indiscutível vantagem para o leitor, que tem, assim, um quadro realista da vida econômica e financeira. Daí, os capítulos sôbre mercado monetário e mercado financeiro (VII), sistema monetário áureo (VIII), e o que sumaria as conclusões sôbre as relações entre a quantidade de moeda e o nível de preços (IX). Outros capítulos examinam questões de atualidade ou de interêsse italiano: os problemas monetários depois das duas guerras mundiais (X) e a situação do Banco de Itália e das "aziende" italianas de crédito (XI). Na quarta parte — *Alguns problemas atuais* — retomam-se outros tópicos de moeda e crédito que, pelo seu caráter particularizado ou de acesa atualidade, não podiam apropriadamente ser versados na primeira parte. Eis o que explicará as discussões constituindo um todo à parte em tôrno da estabilização das moedas (I), sôbre o fundo monetário internacional (II), sôbre o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (VI), sôbre o problema dos "câmbios indiretos" (III), política financeira e monetária da Itália depois da segunda guerra mundial (IV), investimentos externos (V) e, finalmente, sôbre o problema das áreas retardadas (VII), etc. Colhem-se nestes capítulos os frutos da experiência de Bresciani-Turroni não sòmente como cientista, mas sobretudo como estadista e administrador, e não seria impertinência sugerir sua leitura a todos que, detendo uma parcela de responsabilidade ante o público — até mesmo no jornalismo especializado — se vejam forçados a tratar dessas questões ainda tão mal esclarecidas. São páginas estimulantes; não se limitam a ensinar: obrigam a pensar.

Na segunda parte — *As Relações Econômicas Internacionais* — analisam-se os conceitos de "balança comercial" e "balanço de pagamentos" (I), o "balanço de pagamentos" italiano (II) e as transações financeiras internacionais (III). Nestes e em outros capítulos deparamos com novos exemplos da capacidade invulgar de o autor esgotar certos temas: vejam-se a verificação indutiva da teoria dos pagamentos internacionais e os empréstimos externos feitos à Alemanha nos anos de 1924-1929 (IV); a balança comercial egípcia (V); e a transferência de um tributo de guerra (VI). O capítulo sétimo — A teoria do Comércio Internacional — conclui o exame das relações econômicas internacionais.

Quanto à terceira parte, está inteiramente consagrada à análise dos problemas relativos à inflação, quer nos seus efeitos econômicos e sociais, quer nas suas repercussões sôbre o câmbio e comércio internacional. Na quinta e última parte dêste segundo volume — *Formas de mercado diversas da livre concorrência* — abordam-se as questões de monopólio perfeito (I), monopólio parcial (II), duopólio e oligopólio (III), monopólio bilateral (IV) e concorrência monopolística (V).

O volume termina com o exame crítico de uma vasta bibliografia, atualizada e seleta, que não constitui o menor auxílio prestado por Bresciani-Turroni ao leitor desejoso de alargar conhecimentos. A enumeração circunstanciada, que vimos de fazer, desdobra, assim, ante o leitor, a extraordinária amplitude, diversificação e profundidade do *Corso di Economia Politica* — coroamento de uma obra e de uma vida devotadas à ciência econômica.

* * *

Outro livro de Bresciani-Turroni — *Economic Policy for the Thinking Man* — permite-nos avaliar o grau de maturidade a que chegou seu pensamento. Conquanto seja uma coletânea de ensaios publicados a princípio em jornais e revistas especializados, liga-os um nexo comum de idênticas preocupações e atitudes ante os problemas, de forma que a unidade do volume fica assegurada, emergindo dêsse exame, afinal, a fidelidade do autor na defesa dos pontos de vista que se lhe figuram justos.

Trata-se de uma versão feita não do original italiano — *Introduzione alla Politica Economica* — mas da edição alemã, revista pelo próprio autor: *Einführung in die Wirtschaftspolitik*. Porque o público de Bresciani-Turroni não se limite apenas à Itália e seja recrutado hoje em tôda a inteligência européia, as edições estrangeiras de seus livros são muitas vêzes mais completas que as no seu próprio idioma. Isto explica se tivesse dado preferência a vertê-lo do texto alemão, que incorporou elementos mais variados ao texto primitivo.

Para o leitor culto, mas não especializado, é obra de particular interêsse porque lhe facilita acesso consciente a uma ordem de problemas que normalmente lhe estariam vedados. Quando um indivíduo já armazenou certo grau de cultura, abstém-se quase sempre, movido por uma discrição que talvez se aparente do orgulho, de invadir terreno especializado que não conheça seguramente. No entanto, por isto que já atingiu êsse grau de cultura, é-lhe forçoso muitas vêzes inteirar-se dos resultados obtidos em outras esferas de conhecimento, por mais distanciadas que estejam de sua costumeira atividade intelectual. Daí, a necessidade e a importância das obras de divulgação científica. Todavia, nada mais difícil — assinala Einaudi — que preparar um livro de mérito, capaz de satisfazer, sem descaídas, a êsse propósito vulgarizador. Eis um teste de que nem sempre se sai a contento, mesmo quando se domina o assunto. Escrever para especialistas é tarefa que não exige

muito esfôrço — continua Einaudi — mas muito poucos logram o duplo resultado de interessar ao oficial do mesmo ofício na formulação renovada de idéias e problemas, e atender às necessidades do leigo, proporcionando-lhe uma concepção exata da matéria científica. Bresciani-Turroni venceu essa prova, galhardamente, evitando ao mesmo tempo a superficialidade fácil, que só lhe conquistaria o apoio do leitor inveterado de manuais divulgadores, e o hermetismo especialista, que lhe restringiria aos confrades o aplauso eventual. A exemplo do nosso clássico, podemos dizer que as duas colunas da opinião — graves e frívolos ou técnicos e leigos — encontrarão neste *Economic Policy for the Thinking Man* matéria suficiente com que satisfazer ao seu apetite.

Aconselha Einaudi que no correr da leitura se consulte várias vêzes o primeiro capítulo dêste livro — A intervenção do Estado e a ciência econômica — a fim de que tôdas as questões debatidas possam com propriedade referir-se às premissas gerais que nêle se estabelecem. E' um excelente conselho: se observado, a leitura do volume se tornará mais proveitosa, por isto que se apreciarão os casos particulares no contexto geral em que se localizam.

Torna-se indispensável insistir, com efeito, logo de início, quando se empreende o estudo dêsses problemas especiais propostos pelo autor — problemas de política econômica, de uma estonteante variedade, que preocupam ao homem culto — em que a intervenção estatal, seus fins e suas formas, constituem o *leit-motiv* necessário que há de presidir ao desenvolvimento de qualquer raciocínio ou à solução de qualquer problema. Na verdade, a intervenção estatal, deixando de ser matéria optativa, converteu-se em *dado* necessário, aparente ou subjacente, que importa considerar. Tudo está em prescrever-lhe os limites, o que é incerto e precário. Já Lord Keynes há muitos anos dizia que a tarefa essencial do economista moderno era assentar o que compete ao Estado e o que lhe não compete empreender. Bresciani-Turroni renunciou a demarcar essas fronteiras da competência empreendedora do Estado: não ignora que são indefinidas, variando antes de tudo com o ideário político dominante. Analisa-lhe, porém, os resultados, sem esquecer tampouco de examinar os meios que levaram a tais resultados. E, assim, conquanto não se aventure a julgar da utilidade específica dos *fins* a que visou a ação do Estado, condena muitas vêzes com irretorquível fôrça argumentadora os frutos colhidos, o que se traduz, em última análise, em julgamentos de valor. Sirva de exemplo o capítulo sôbre Planejamento econômico, em que desmonta com rigorosa análise, de caráter teórico e prático, a precariedade arrogante do plano quadrienal levado a efeito há alguns anos, na Alemanha, sob um regime político particularmente favorável à plena concretização dos propósitos planificadores. Coloca-se Bresciani-Turroni, destarte, em posição ideológica semelhante à de Hayek, Von Mises ou Lionel Robbins, pugnando no sentido de um neoliberalismo a que já não faltam obras mestras de crítica ou de ânimo construtivo, que se incluem entre as de maior significação destas duas últimas décadas.

---

N.R. — Por um lapso de revisão, no 3.º parágrafo da pág. 74, 25ª linha, Revista de junho de 1952, foi impressa a palavra "*jovens*" em vez de "*judeus*". Com a presente "errata", a R.S.P., procura corrigir o engano, eximindo o autor de qualquer responsabilidade pela informação errônea que poderia ser transmitida aos seus leitores com essa mudança de palavras.

Também, em virtude de um engano da Seção de Padronização do D.I.N., acrescentou-se ao artigo do mesmo título e do mesmo autor, no número de agôsto último, pág. 137, a frase "E' que viu o legislador, mais uma vez, através de uma clarividência social, a necessidade da integralização de um *Mínimo Salarial* para satisfação de um *Mínimo Vital*", o que não consta dos originais.

## SELEÇÃO

# Questões Apresentadas no C-245 Guarda-Livros do S. P. F.

ESTA PROVA TEVE A DURAÇÃO DE 5 HORAS

I — MATEMÁTICA

Complete as igualdades abaixo, escrevendo sôbre os pontilhados os valores convenientes. Faça o desenvolvimento no lugar indicado para os cálculos (ao pé de cada página).

1. $1.728.216 + 3.402 - 35 \times 24 + 105 = \ldots\ldots$

2. a) $0{,}18 \times 2{,}5 + 0{,}5 = \ldots\ldots$
   b) $0{,}75^2 - 2 \times 0{,}75 \times 0{,}15 + 0{,}15^2 = \ldots\ldots$

   c) $\frac{3}{5} + \frac{2}{7} - \frac{\quad}{\quad} = 1 - \frac{2}{7}$

   d) $\frac{\quad}{\quad} + \frac{2}{5} = \frac{3}{5} + \frac{8}{17}$

   e) $\frac{4}{15} \times \frac{\quad}{\quad} = 0{,}1$

   f) $2\sqrt{0{,}0625} = \ldots\ldots$

3. Complete as equivalências seguintes, colocando os valores convenientes sôbre os pontilhados (cálculos ao pé da página)

   4,5% de Cr$ 12.000,00 = Cr$.....
   8% de Cr$..... = Cr$ 1.948,00

   $\frac{3}{4}$ % de Cr$..... = Cr$ 300,00

   Cr$ 0,60 = .....% de Cr$ 500,00

4. Preenchendo os pontilhados com os valores convenientes, complete as equivalências seguintes:
   3,205 hm = ..... cm = ..... m
   4000 a = ..... $km^2$ = ..... $dam^2$
   0,000200 $m^3$ = ..... $cm^3$ = ..... dast
   7 hl = ..... dl = ..... $cm^3$
   3080 dag = ..... t = ..... hg

Resolva, nos lugares indicados para os cálculos, os problemas seguintes, colocando, depois, as respostas nos lugares convenientes.

5. As dotações das repartições A, B e C foram, em certo ano, de Cr$ 12.000.000,00, Cr$ 18.000.000,00 e Cr$ 30.000.000,00, respectivamente. Desejando-se indicar, sob a forma de um gráfico de setores, a relação de grandeza entre as dotações de umas e outras repartições e entre a de cada uma delas e o total, quanto deverá medir o ângulo de cada setor?

   Resposta

1) o ângulo do setor A deverá medir ....graus
2) o ângulo do setor B deverá medir ....graus
3) o ângulo do setor C deverá medir ....graus

6. Na venda de determinada mercadoria, certo comerciante teve um prejuízo de Cr$ 4.800,00, correspondente a 8% do preço de custo. O preço de venda terá sido, portanto, Cr$ .....

7. E' necessário vender-se por Cr$ ..... certa mercadoria, cujo custo é de Cr$ 17.000,00, a fim de obter-se um lucro de 15% sôbre o preço de venda.

8. E' de .....% a taxa de lucro sôbre o preço de venda de uma mercadoria comprada por Cr$ 6.300,00 e vendida por Cr$ 7.200,00.

9. E' necessário acrescer-se de .....% o preço de compra para conseguir-se um lucro de 36% sôbre o preço de venda.

10. Certa firma faliu com um passivo de Cr$ 480.000,00, sendo a massa falida de 40% do passivo e importando as despesas jndiciárias em Cr$ 12.000,00. Nestas condições, um credor de Cr$ 20.000,00 receberá apenas Cr$ .....

11. A juros simples de 9,5% ao ano, o capital de Cr$ 14.400,00 se eleva a Cr$ ....., no fim de 3 meses e 10 dias.

12. Para produzir o montante de Cr$ 4.382,50, à taxa de 8,5% a.a., é necessário colocar Cr$ 4.000,00 a render juros simples durante ..... dias.

13. À taxa de 4½% a.a. corresponde o divisor fixo ..... e o multiplicador fixo .....

14. Sendo de 0,000250 o multiplicador fixo para determinada taxa, importarão em Cr$..... os juros do capital Cr$ 12.000,00, em 2 meses e 10 dias, a essa taxa.

15. Em 14 de abril, F descontou um título vencível a 13 de julho do mesmo ano, tendo recebido a importância (líquido) de Cr$ 5.820,00. Sendo de 1% ao mês a taxa, o desconto sofrido importou em Cr$.....
    (observação: desconto por fora — comercial)

16. Descontando (por fora) uma letra de Cr$ 4.500,00, a 8% a.a., certa pessoa recebeu o líquido (valor atual) de Cr$ 4.375,00. Estando marcado para 9 de outubro o vencimento dêsse título, tal desconto foi efetuado ..... dias antes do vencimento, isto é, em ..... de ..... do mesmo ano.

17. Descontado *por dentro* (desconto racional), à taxa de 8% ao ano, 2 meses e 15 dias antes do vencimento, certo título sofreu um desconto de Cr$ 120,00. O valor nominal dêsse título é de Cr$.....

18. O comerciante A é responsável por três títulos: um de Cr$ 6.000,00 a 30 dias, outro de Cr$ 4.000,00 a 45 dias e um terceiro de Cr$ 8.000,00 a 90 dias, em um banco que opera à taxa de 8% ao ano. Querendo substituí-los por uma letra única de valor nominal igual à soma dos valores nominais dos títulos de seu aceite, qual deverá ser o prazo a estabelecer-se para essa letra única?

    Resposta: ..... dias

19. Um negociante precisa pagar num banco os seguintes saques: £ 124-18-10, U$S 4024,50 e Sw. Fr. 6200,00,

sendo a seguinte a cotação à vista:
Rio de Janeiro s/Londres .... Cr$ 52,40 por libra (£ 1)
Rio de Janeiro s/New York .... Cr$ 18,60 por dólar (U$S 1)
Rio de Janeiro s/Zurich .... Cr$ 4,854 por franco suíço (Sw. Fr. 1)
Independentemente da comissão do banco, o negociante em aprêço deverá desembolsar, em moeda brasileira, a importância de Cr$.....

## II — NOÇÕES DE ESTATÍSTICA

Distribuição dos acionistas da emprêsa X, pelo n.º de ações.

| Classes (n.º de ações) | Freqüências (n.º de acionistas) | Freqüências acumuladas |
|---|---|---|
| 0 — 8 .... | 2 | |
| 8 — 16 .... | 3 | |
| 16 — 24 .... | 5 | |
| 24 — 32 .... | 12 | |
| 32 — 40 .... | 20 | |
| 40 — 48 .... | 24 | |
| 48 — 56 .... | 16 | |
| 56 — 64 .... | 10 | |
| 64 — 72 .... | 6 | |
| 72 — 80 .... | 2 | |

Obs.: dados fictícios.

Observe a tabela de freqüências anterior e execute as seguintes ordens:

1. preencha a coluna das freqüências acumuladas.
2. complete as seguintes sentenças com os valores que lhes convêm:
   a) a amplitude (intervalo total) da distribuição acima é .....
   b) o intervalo de classe é .....
   c) o ponto médio da classe de maior freqüência é ....
   d) o limite inferior da classe que contém os valores mais altos da variável é .....
   e) o limite superior da classe modal é .....
   f) o ponto médio da classe que contém a mediana é .....
   g) a moda bruta é .....
   h) a freqüência acumulada até o limite superior da 5.ª classe é .....
3. A média aritmética da distribuição da página anterior é .....
4. A mediana da mesma distribuição é .....
5. Execute, na fôlha de papel quadriculado, o histograma correspondente à distribuição acima.

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## Economia Municipal

J. Patrício Franco

DOS vários aspectos por que possamos ver e sentir a vida municipal destacamos, pela sua importância e oportunidade, o da economia municipal.

Arcando com tôdas as vicissitudes desde o Brasil Colônia até hoje, o município brasileiro foi sempre relegado a plano inferior na organização nacional.

Econômicamente sempre foi de uma debilidade de fazer dó. Empobrecido de início por uma discriminação tributária injusta e desrazoável, conhecemos alguns municípios onde a renda pelo interregno de quarenta anos não superava a dois mil cruzeiros anuais. Assim, pelo Brasil afora acontecia que as cidades do interior, depois de alguns anos de rápido surto de progresso, quase sempre originado numa exploração extrativa qualquer, tornavam-se mortas, ou decaídas para jamais se reerguerem.

A observação dêstes fatos nos dava a idéia de que a causa originária estava no sistema político, — tirando ao município a autonomia naquilo que era do seu peculiaríssimo interêsse. De fato estava na centralização a causa principal, mas não a única. Pois vários outros aspectos de natureza econômica concorriam igualmente para colocar o município do interior na órbita do Estado, — quase despersonalizado, e existindo apenas para os prélios eleitorais, quando o "coronel" arregimentava o pessoal para votar no govêrno.

Embora empobrecido, o município nada reclamava na inconsciência de si mesmo, como célula somática ou aglutinante da nacionalidade. Pois prevaleciam apenas os grupos dominantes, assimilados e assimiláveis pelos interêsses econômicos correlatos. Em certas zonas existiam apenas fazendeiros e peões; noutras situantes e trabalhadores do eito. Tudo num primitivismo colonizador e imprevidente. Nada era feito no sentido de fixar as culturas existentes ou desenvolver permanentemente as atividades reprodutivas. A riqueza fundada no sistema de exploração do binômio: lavoura e pecuária, permaneceu até hoje rústica e primitiva. Todo trabalho era pago por ninharia, e sem a necessária sistematização que o progresso e civilização imporia mais tarde, com visível desequilíbrio ou ameaça de luta de classes. Assim, em traços ligeiros foi a trajetória do município visto pela facêta econômica, até atualmente, quando recolhemos essa herança trágica refletida numa economia municipal empobrecida e profundamente depauperada. O mais curioso, e até inexplicável, é que venhamos sentir isto exatamente agora quando o município está a caminho da sua revitalização, através das reivindicações municipalistas vitoriosas na Constituição de 1946.

Explica-se entretanto no fato altamente significativo de que a autonomia por si só não resolveria os problemas municipais, uma vez que faltasse como realmente está faltando aos municípios uma discriminação tributária justa que assegurasse aos mesmos uma renda própria para atender os encargos que lhes forem atribuídos. E ainda que lhes desse uma base econômica asseguradora de renda orçamentária suficiente. E essa base só se tornará efetiva mediante um plano de revitalização municipal, o que infelizmente não ocorre ainda.

Pois embora a Constituição de 1946 tenha assegurado a participação do município no Impôsto de Renda, com a cota de 10%, achamos que já é alguma coisa, mas não é o bastante para uma revitalização rápida, como todos nós municipalistas esperamos. De fato sem esta participação a maioria dos municípios brasileiros do interior já teriam perdido a sua autonomia pois pelas estatísticas se poderá ver que na grande parte dêles a renda tributária não seria suficiente nem para custear e manter a administração.

Faltam-lhes fontes arrecadadoras, dado que os meios de produção se encontram anquilosados, em virtude do sistema de fomento ineficiente e incapaz. Enquanto as dificuldades de crédito, meio circulante esclerosado, e a exploração organizada dos grupos dominantes, fazem o resto, sob a proteção e cobertura da inflação e alta do custo de vida, apoiado pelo poder contra as massas exploradas e desprotegidas do interior.

Há de evidente nisto um grave êrro político que se perpetua permitindo que o crescimento do Estado absorva o município, — o inverso portanto da verdadeira prática democrática que seria desenvolver o município célula primária como base da prosperidade e grandeza nacional.

O fato deve ser analisado considerando-se a renda em face da Constituição. Pois as estatísticas revelam o empobrecimento dos municípios, e que é mais alarmante visto em proporção com o Estado. Só há, no nosso modo de ver, uma solução, que será uma reforma na Constituição dando nova base econômica ao município, nova distribuição de rendas, embora atribuindo-lhes maiores encargos.

# O Moderno Sentido do Municipalismo no Brasil

*Discurso proferido pelo Dr. Emílio Abdon Póvoa, Prefeito de São Lourenço, respondendo em nome dos Prefeitos e Vereadores do Brasil à saudação do Prefeito de São Vicente.*

SINTO-ME profundamente emocionado com a honra insigne que me foi conferida de traduzir os sentimentos e o pensamento dos Prefeitos e Vereadores do Brasil.

Bem compreendo a responsabilidade de interpretar e transmitir o reconhecimento dos Municípios Brasileiros ao nobre e tradicional Município de São Vicente, na pessoa de seu ilustre Prefeito, Dr. Charles Alexandre de Souza Dantas Forbes.

Estamos vivendo uma das horas culminantes do Movimento Municipalista Brasileiro. Êste é, na verdade, um movimento decisivo, o ponto culminante de um grande esfôrço de organização, traduzido na reunião de brasileiros de todos os recantos, nesta bela e acolhedora cidade.

Considero a escolha de meu modesto nome para missão de tamanha magnitude como uma homenagem ao Município de São Lourenço, que a aceitou com justificado orgulho.

Assim, não obstante a humildade de minha posição, encontro estímulo e coragem bastante para a tarefa que me foi confiada. Seja-me permitido declarar, desde já, ao povo de São Vicente, que todos os Congressistas estamos plenamente satisfeitos com a recepção que nos foi proporcionada. Queira, portanto, o ilustre Prefeito de São Vicente, aceitar a nossa homenagem e os nossos sinceros agradecimentos.

Comparecemos a São Vicente, cheios de fé e entusiasmo, contribuindo, nos limites de nossas possibilidades, para o êxito dêste magno conclave.

Aqui estamos para dinamizar o movimento municipalista, para imprimir-lhe nova orientação, para definir as responsabilidades que, d'ora em diante, pesarão sôbre os ombros de cada um dos que aqui se encontram.

Talvez não seja esta a hora mais apropriada para o exame, análise aprofundada das origens do desenvolvimento e da situação atual do movimento municipalista brasileiro. Essa é matéria a ser exaustivamente debatida nos próximos dias no decorrer dêste Congresso. Vozes mais autorizadas e eloqüentes do que a minha saberão definir com propriedade os aspectos mais significativos desta grande obra de transformação nacional, cujos benéficos efeitos já se fazem sentir em todo o país. Cabe-me apenas dizer que desde Tavares Bastos, passando por Rui Barbosa, até os dias de hoje, com a figura singular de Rafael Xavier, milhões de brasileiros vêm no Municipalismo o ponto de partida e a base do desenvolvimento geral da Nação.

A renovação da vida municipal nos moldes estabelecidos na Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações, elaborada em Petrópolis, prossegue vigorosamente e não há fôrça capaz de deter êsse movimento. As idéias norteadoras do municipalismo estão, pois, pràticamente vitoriosas.

O municipalismo é hoje patrimônio nacional e o denominador comum das aspirações de todos os brasileiros. E' preciso portanto que êle se transporte do texto da Constituição, Leis Orgânicas e Contribuições Culturais de tantos ensaístas, pensadores políticos e sociólogos eminentes, para o plano das realizações concretas, para a terra firme dos fatos. Chegou a hora de traduzir, em têrmos de projetos e orçamentos, êsse notável conjunto de doutrinas.

Uma das principais responsabilidades dêste Congresso é promover o ajustamento do Movimento ao quadro das realidades políticas, sociais, econômicas e administrativas da Nação — uma concretização quanto antes dos objetivos da campanha municipalista.

Neste Congresso de São Vicente deverá ser fixado o papel de cada pessoa, órgão, instituição, pública ou particular, com responsabilidades definidas no Movimento Municipalista. E' preciso que as palavras aqui pronunciadas encontrem ressonância no Brasil inteiro, da Amazônia ao Rio Grande do Sul, de Pernambuco ao Guaporé. E' preciso que as discussões, estudos e debates de São Vicente não se dispersem no ar mas repercutam pelo Brasil afora, atingindo mesmo os mais longínquos distritos e povoados.

Êste Congresso vale como um compromisso de honra no sentido de concretizar as aspirações locais. Proponho mesmo, em nome do Município de São Lourenço, que o III Congresso Nacional dos Municípios seja, principalmente, um Congresso de prestação de contas, de balanço geral das realizações efetuadas.

A êste respeito, grande é a responsabilidade da Associação Brasileira de Municípios, das Associações congêneres estaduais, do Banco de Municípios, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal e demais entidades análogas.

E' conveniente desde já deixar claramente definidas a competência, as atribuições e os encargos das instituições dirigentes e orientadoras do movimento municipalista brasileiro, a fim de que possam tôdas compenetrar-se de seu papel e desincumbir-se das respectivas missões.

Compete à Associação Brasileira de Municípios e às Associações Estaduais de Municípios, orientarem nas suas grandes linhas técnicas e doutrinárias, o sentido, o ritmo, desenvolvimento e propaganda do Municipalismo, zelando, por outro lado, pela completa obediência aos postulados e recomendações da Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais. Ao Banco dos Municípios e ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal cabem as responsabilidades pelas realizações concretas, pois são elas que devem traduzir, em têrmos positivos de ação prática, a política geral, formulada pelas Associações de Municípios.

Os Prefeitos e Vereadores, que constituem, unidos, a maior fôrça dêste país, devem assumir neste Congresso um compromisso de honra no sentido de exigir que os dirigentes e legisladores da União e dos Estados, cooperem efetivamente com o movimento Municipalista. Seria interessante, por exemplo, que os Prefeitos e Vereadores incumbissem os representantes dos seus Estados nas Assembléias Legislativas e Congresso Nacional de consubstanciar, em projetos legislativos, as recomendações e conclusões dêste Congresso, exigindo-se-lhes prestações de contas no fim da próxima legislatura.

E' bastante auspicioso e significativo que São Vicente, que assistiu, nos primórdios de nossa história, ao estabelecimento e consolidação das nossas instituições municipais, seja agora chamado a desempenhar novo e decisivo papel: aqui se definem, neste momento, atitudes, pontos de vista, estilos de conduta e objetivos de máximo interêsse para os municípios. Procede-se em São Vicente, ao julgamento e indicação das novas diretrizes a serem imprimidas a doutrinas e técnicas da Administração Municipal.

São Vicente é mais um passo decisivo no sentido do municipalismo ativo, operoso. Que as idéias, estudos, recomendações ou sugestões aprovadas neste Congresso possam, quanto antes, ser postas em vigor.

Estamos todos convocados para o bom combate, para a gigantèsca obra de transformação do Município naquilo que êle é de fato: dínamo propulsor do progresso nacional. A Associação Brasileira de Municípios, a Associação Paulista de Municípios, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal devem portanto, num esfôrço de conjunto, apressar a realização do ideal de fortalecimento político, econômico, social e administrativo dos municípios.

O bem-estar da nação brasileira nada mais é que a soma dos esforços e trabalhos realizados no âmbito de seus municípios. A grandeza da Pátria resulta do sacrifício e da capacidade de trabalho dos brasileiros que, em todos os quadrantes do país, mourejam quase sempre desassistidos dos mais elementares recursos.

Vamos, pois, trabalhar, Senhores Prefeitos e Vereadores do Brasil, justificando destarte a confiança em nós depositada por 55 milhões de brasileiros.

Senhor Prefeito de São Vicente:

O Brasil inteiro, aqui representado pelos seus Prefeitos e Vereadores, reitera a Vossa Excelência e ao povo desta Cidade os seus agradecimentos, pela acolhedora hospedagem que lhes está sendo dispensada, formulando, ao mesmo tempo, os mais sinceros votos para que o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros seja um passo seguro no sentido da redenção econômica e política de nossas comunidades.

# Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES
e
BERTA MOSER HAINES
(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

III PARTE — CAPÍTULO XII

## MEIOS DE MANIFESTAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

GOVÊRNO Representativo — Muito embora a opinião pública possa exercer pressão sôbre o govêrno e, dessa maneira, influir nos atos das autoridades públicas, verifica-se uma crescente tendência para a criação de meios especiais de participação do povo nos negócios do Estado. A *petição,* o *memorial,* os pedidos de reparação das ofensas ou danos sofridos, eram, antigamente, os meios de que se servia o público para fazer pressão sôbre os monarcas. Como êsses instrumentos deixaram de atender às necessidades dos vários grupos que pleiteavam a concessão pelo govêrno de favores ou mesmo de isenção dos pesados impostos então cobrados, foram os monarcas obrigados a convocar e consultar, a respeito da solução de importantes questões, representantes dos vários grupos ou feudos, como eram a princípio chamados. A consulta a êsses feudos antes da declaração de guerra ou de criação de um novo impôsto constitui a base do moderno govêrno representativo. Como era preciso consultar diferentes classes e diferentes feudos, adotaram seus representantes o hábito de se reunirem. Quando êsses grupos se fundiram na Inglaterra formando duas câmaras, implantou-se um sistema bastante prático que passou a ser o modêlo dos futuros órgãos representativos. Com a queda do regime autocrático e com o aumento do desejo do povo de participar do govêrno, estendeu-se a idéia da representação, podendo então o govêrno popular atingir a um alto grau de aperfeiçoamento. A agitação popular tomou a forma de exigência de uma constituição e criação de um órgão representativo até que as nações, com raras exceções, criaram câmaras legislativas com um certo número, pelo menos, de membros eleitos pelo povo.

O princípio representativo é considerado como um grande avanço na arte de govêrno. Através dêle, o govêrno popular pode ser adotado em áreas de grande população e extensão, com base na teoria de que o povo é incapaz ou incompetente para empreender a tarefa de determinar os rumos de todos os negócios públicos e que a opinião pública pode manifestar-se por meio de representantes que refletirão as opiniões do eleitorado em geral. A despeito de suas muitas falhas e aparentes fraquezas, todos os governos que aceitaram a idéia da participação do povo no processo de elaboração da lei adotaram o regime representativo. O sistema bicameral que é tido como o "produto fortuito da evolução política da Inglaterra", foi, com muito poucas exceções, adotado em todo o mundo.

Embora o princípio de representação esteja bem estabelecido, há uma crença cada vez mais arraigada de que as assembléias representativas não conseguiram atender aos elevados objetivos de seus criadores. As assembléias populares tornaram-se inoperantes; o grande volume dos negócios públicos exige rapidez excepcional e às vêzes até ação precipitada. Além disso, a crescente complexidade dos negócios do Estado torna cada vez mais difícil uma apreciação correta de muitas questões submetidas ao Congresso. Essas dificuldades ainda mais se complicam devido às causas que contribuem para que se perca a confiança nos órgãos representativos, isto é, primeiro, a crença de que os representantes do povo se deixam dominar pelos interêsses locais e pelos processos de defesa dos interêsses particulares em vez de lutarem decididamente pelo bem-estar da comunidade; segundo, de que a pressão dos interêsses particulares é tão forte que pode impedir a execução eficiente da política pública aprovada pelo eleitorado quando escolhe seus representantes. A diminuição da estima do povo pelos legislativos contribuiu para que fôssem feitos novos esforços no sentido de serem os legisladores influenciados pela opinião pública e no sentido da adoção de medidas de govêrno direto. (1)

Os meios pelos quais se leva a opinião a fazer pressão e a exercer influência sôbre os representantes do povo são os memoriais, a petição de iniciativa, a revogação de mandatos pelo povo e a denúncia pública. Por meio da *petição* e do *me-*

(1) Para melhor exame de alguns aspectos do funcionamento das assembléias representativas e de certas mudanças defendidas para remediar êsses males, vide cap. XVI.

*morial*, o público pode manifestar direta e definidamente a sua opinião sôbre as questões de govêrno, instruindo os seus representantes. O sistema de petição e memorial que ainda se emprega, não é sempre muito eficiente; por isso, foram adotados os instrumentos conhecidos por *iniciativa, referendum, cassação de mandatos*, instrumentos êsses pelos quais se pode fazer uma pressão mais direta sôbre os órgãos legislativos ou um apêlo mais categórico aos votantes visando a promover a modificação ou ampliação de certas medidas legislativas. Outra importante maneira de fazer com que a opinião pública exerça pressão sôbre os representantes é por meio das colunas dos jornais, das revistas e da imprensa oficial e, particularmente, através de tais órgãos quando são criados com o intuito de pôr "na linha" os representantes, dando publicidade a seus atos, condenandc ou apoiando suas atitudes.

*Govêrno Direto* — Contrastando com o govêrno representativo, temos o govêrno direto em que uma assembléia composta dos que têm competência para orientar a política pública se reúne para orientar, determinar os recursos e controlar os negócios públicos. Esta forma de govêrno é encontrada nas assembléias de aldeia da China e da Rússia, nas *landsgemeinde* da Suíça e em Nova Inglaterra. A assembléia de aldeia, só encontrada em Michigan e nas zonas rurais dos Estados da chamada Nova Inglaterra, reúne-se, anualmente, em sessão especial em virtude de petição assinada por um determinado número de eleitores. Escolhem-se, então, as autoridades municipais, promulgando-se, também, as leis sôbre questões importantes. Essa forma de assembléia popular só pode ser empregada quando a comunidade é bastante compacta para permitir que os cidadãos se reúnam fàcilmente e quando o órgão é bastante pequeno para que a voz de um homem possa ser por todos ouvida. As vantagens das reuniões em massa são as de que as questões a discutir são do conhecimento de todos e que a função de fiscalização, supervisão e de crítica pode ser direta e pessoalmente exercida. Onde vigora o sistema de assembléia de aldeia, a iniciativa das propostas de leis ou de medidas a adotar cabe a um grupo de alcaides que desempenham o papel de chefes executivos da comunidade. Via de regra, êles apresentam os projetos e defendem sua maneira de conduzir o govêrno. A função da assembléia é a de ratificar ou rejeitar as medidas que êles propõem, fazendo a crítica a sua administração.

Nas pequenas comunidades cuja população é instruída, inteligente e homogênea, a assembléia popular constitui um interessante meio de aplicação dos princípios da democracia direta com uma considerável dose de eficiência, meio esse por cujo intermédio a opinião pública pode dirigir e controlar todos os atos do govêrno. A assembléia de aldeia e as *landsgemeinde* não são, porém, recomendáveis como instrumento útil nas grandes unidades de govêrno e por êsse motivo o sistema representativo é geralmente o adotado. O govêrno representativo, porém, agora se mostra mais responsável perante o povo devido aos instrumentos de ação direta como o *referendum*, a *iniciativa popular* e a *revogação de mandatos*.

*O referendum* — O têrmo se refere freqüentemente a um instrumento político pelo qual certas medidas projetadas e aprovadas por um legislativo estadual ou convenção constituinte ficam suspensas até que o eleitorado as aceite ou aprove. Num sentido mais exato, a palavra *referendum* começou a ser empregada quando os atos do legislativo passaram a ser submetidos ao julgamento do eleitorado em virtude de petição assinada por um certo número de eleitores. Há duas formas importantes de *referendum*: a compulsória e a facultativa. A primeira é usada quando se trata de questões de elaboração de constituições estaduais e de emendas às mesmas; a última, no caso de pedido expresso do legislativo, quando êsse pedido é previsto pelas leis gerais, disposições especiais ou então em virtude de uma petição firmada por um determinado número de eleitores.

O *referendum* compulsório foi muito usado no processo de elaboração da constituição dos Estados Unidos. Os anteprojetos dessa constituição foram uns aprovados e outros rejeitados, de 1778 a 1780, respectivamente, em Massachussetts. Dessa data até o presente, as constituições estaduais e as emendas por elas sofridas, com muito poucas exceções, foram ratificadas pelo voto popular. Muito embora o *referendum* compulsório esteja há mais de um século em uso, não sabemos se o uso extensivo da medida é útil ou se ela, de fato, serve para confirmar a vontade da maioria do eleitorado. Há duas espécies de *referendum* facultativo: o *legislativo* e o de *petição*, dependendo da origem, isto é, se parte do legislativo ou do eleitorado.

O legislativo, pedindo que o povo sancione os seus atos, assim procede em virtude de competência especial que lhe foi conferida para êsse fim ou por fôrça dos dispositivos da lei geral. Entre as questões que são submetidas pelo legislativo à aprovação do povo estão as das opções locais, do sufrágio feminino e da realização de convenções constituintes. As leis gerais de alguns Estados determinam que, entre outras coisas, os legislativos devem deixar as formas de govêrno das cidades, suas constituições e as emendas às mesmas para serem aprovadas por uma maioria de eleitores das localidades afetadas.

Dakota do Sul foi o primeiro Estado a incluir em sua constituição dispositivos que regulam o *referendum* facultativo sugerido por petição. (2) Atos similares foram praticados, desde 1898, num grande número de Estados, muito embora haja diversidade de opinião quanto ao caráter e emprêgo dêsse *referendum* nos Estados que adotaram a medida. E' esta forma de *referendum* que tem sus-

(2) Dispositivos referentes à *iniciativa, referendum* e *cassação de mandato* foram incluídos em algumas cartas municipais, começando com a de Los Angeles em 1903, em virtude de um movimento liderado por Dr. John R. Haynes.

citado grandes discussões e diferenças de pontos de vista. Em alguns Estados, tôdas as leis aprovadas pelo legislativo podem ser submetidas à aprovação ou rejeição do eleitorado, enquanto em outros o *referendum* só se aplica a uns tipos determinados de leis. Usualmente estão isentas da petição de *referendum* as "leis necessárias à imediata preservação da ordem pública e a defesa da saúde ou segurança do povo" e também as de defesa do govêrno estadual ou de suas instituições, inclusive as escolas públicas. A limitação ao uso do *referendum* por meio de uma cláusula de "emergência" introduzida na legislação oferece agora meios pelos quais se pode fugir ao objetivo e à intenção dos dispositivos constitucionais previstos para êsse fim. Não é possível empregar uma definição muito justa dessa "emergência". Em oito Estados o *referendum* pode aplicar-se a parte da respectiva legislação constitucional como, também, a tôda a lei; mas, em outros, sòmente os atos constitucionais são sujeitos à referência popular.

*A iniciativa* — A *iniciativa* como meio de aprovação das leis é originária da Suíça. Por muitos séculos, os cantões suíços (Estados) promulgam suas leis através das *landsgemeinde*, assembléia popular de eleitores, mais ou menos igual às assembléias das aldeias de Nova Inglaterra. Em sua forma moderna, o instrumento da *iniciativa*, foi pela primeira vez empregado no Cantão de Zurich em 1869, sendo, prontamente, adotado nos outros e em 1891 foi previsto na constituição federal do país. Recentemente o instrumento da *iniciativa*, baseado num plano similar ao dos cantões suíços, foi empregado mais amplamente nos Estados e cidades da América do Norte. Por fôrça dêsse direito de iniciativa, um determinado número de eleitores pode elaborar um projeto de lei e pô-lo em votação pelo eleitorado sem necessidade de recorrer ao legislativo. Em contraste com a medida do *referendum*, cujo caráter é negativo, a da *iniciativa* é positivo. O objetivo da primeira é o de anular atos passíveis de objeções mas já aprovados pelo legislativo, enquanto a última destina-se a sancionar leis que a maioria do eleitorado deseja, pouco importando a opinião do legislativo a respeito das mesmas.

O instrumento da *iniciativa* pode ser empregado de duas maneiras diferentes, isto é, pelo método direto e pelo indireto. Pelo direto, os eleitores decidem, pessoalmente, pela aprovação ou rejeição das leis. A medida projetada, acompanhada de uma petição, é entregue ao secretário do Estado e é por êste submetida à apreciação do eleitorado que sôbre ela se manifesta por meio do voto. Sòmente nas eleições gerais, porém, é que são submetidas essas leis ao eleitorado. Pelo método indireto, o projeto é primeiro enviado ao legislativo onde passa sem qualquer modificação, e adquire fôrça de lei; mas se a atitude do legislativo para com o projeto é desfavorável, êle é, então, submetido ao eleitorado para que decida a respeito. A maioria dos Estados usa o método direto para a apresentação de emendas às respectivas constituições, mas Massachussetts é o único que usa o indireto tanto para as emendas à constituição como para os projetos de leis. Nove Estados prevêem em seus estatutos o método direto, enquanto sete usam, apenas, o indireto. Pelo sistema indireto, o legislativo pode aceitar ou rejeitar a medida, permitindo-se, em alguns Estados, que se apresente ao eleitorado um substitutivo como alternativa. Certos Estados permitem que se escolha entre o método direto e o indireto, exigindo-se, via de regra, uma porcentagem mais elevada de assinaturas de eleitores na petição para que o projeto seja submetido diretamente ao eleitorado.

*A revogação* — Além do instrumento da *iniciativa* e do *referendum* destinados a assegurar o contrôle popular do govêrno há, freqüentemente, também, o da *revogação*. E' um dispositivo que determina que uma certa porcentagem do eleitorado pode pedir a cassação do mandato de uma autoridade eletiva ou pode exigir que essa autoridade se submeta à prova de uma nova eleição. Muito embora a revogação (cassação) esteja prevista nos artigos da Confederação como um instrumento de contrôle sôbre as autoridades públicas, tendo sido mesmo discutida na convenção federal, só foi adotada, realmente, em 1903, quando se introduziu na constituição da Cidade de Los Angeles um dispositivo prevendo essa espécie de mandato. (3) Desde esta data os dispositivos prevendo a destituição de autoridades eletivas pela revogação foram introduzidos em onze Estados e em mais de cem municipalidades. A revogação é baseada na idéia de que uma autoridade eleita é um agente ou delegado do povo e que pode ser afastada se a maioria do eleitorado condena sua conduta. A revogação desempenha duas funções principais. Em primeiro lugar ela promove os necessários meios pelos quais o eleitorado pode cassar o mandato de uma autoridade eleita cuja maneira de desempenhar suas funções não merece sua aprovação. Em segundo lugar, como já foi devidamente definido, a revogação ajuda o "detentor do mandato a manter a mesma disposição de espírito do candidato", auxiliando-o a não se esquecer as promessas que fêz antes da sua eleição, obrigando-o a ficar alerta no sentido de satisfazer os desejos de seus representados. A revogação se processa por fôrça de uma petição, igual a que adota no caso da medida da *iniciativa* e do *referendum;* o número de assinaturas, o conteúdo da petição, o tempo em que foi apresentada, o pleito de revogação de mandato e a maneira de recurso ao último instrumento varia muito entre os Estados.

Tem-se empregado relativamente pouco a medida da revogação, girando a maior parte das controvérsias a seu respeito em tôrno da conveniência de empregá-la, também, contra os juízes. Regra geral, a medida da revogação é empregada apenas contra as autoridades legislativas e executivas, mas o Estado de Oregon estendeu êsse contrôle às autoridades judiciárias, adotando-o,

(3) *The Recall of Public Officers: A Study of the Operation of the Recall in California*, de Frederick L. Bird e Frances M. Ryan.

também, todos os demais Estados em que a medida é prevista, com exceção de Idaho, Louisiana, Michigan e Washington. O Estado do Colorado tentou aplicar o princípio às decisões do judiciário em questões de constitucionalidade, visando com isso permitir que uma maioria do eleitorado reformasse as sentenças da Suprema Côrte do Estado em matéria de constituição. Isto foi, porém, declarado inconstitucional com base no argumento de que a medida contrariava uma cláusula da Décima Quarta Emenda.

*Conseqüências do Referendum, da Iniciativa e da Revogação*. Muito embora os Estados demorassem a adotar estas medidas democráticas, a *iniciativa, o referendum* e a *revogação*, elas têm-se recomendado de tal modo ao público em geral que são por êle consideradas como eficientes feições de um plano destinado a possibilitar o funcionamento de um govêrno realmente popular.

Na Suíça, onde a medida da iniciativa está sendo usada há muitos anos, pode-se perfeitamente computar os seus resultados. Em questões constitucionais, tem sido, porém, pouco empregada sendo, também, relativamente raras as tentativas de modificação da constituição a partir de 1874, por intermédio do instrumento da *iniciativa*, das quais só um pequeno número obteve êxito. "Os primeiros autores que se ocuparam da *iniciativa* na Suíça", diz o Professor Brooks, "estavam muito predispostos a condenar a instituição por causa do uso que lhe deram durante os primeiros anos de sua existência. Sejam quais forem os motivos de crítica proporcionados pelas primitivas experiências dos suíços neste terreno parece que a medida acabou justificando-se de 1900 em diante. As medidas propostas e submetidas à apreciação do eleitorado nos últimos tempos foram moderadas e progressivas. As que fracassaram, serviram, porém, para lançar as bases educativas das reformas que poderão processar-se no futuro, enquanto que duas das emendas propostas representarem, de fato, uma verdadeira conquista. Está assegurada a existência do atual dispositivo constitucional da *iniciativa*, defendendo-se, ainda, sua extensão à sanção de leis ordinárias federais". Durante vinte anos sòmente propostas foram aprovadas nos dezoito cantões suíços ou seja menos de uma por cantão.

(*continua*)

# Fronteiras da Administração Pública

## A Sociedade Americana e a Administração Pública

JOHN M. GAUS

(CAPÍTULO VI — III PARTE)

PODEMOS ter esperança de encontrar maiores possibilidades de escolha dos ocupantes dos altos cargos entre os indivíduos que foram preparados para ocupá-los, sendo menos importante no caso o fato de terem êles ingressado na administração pública e privada como técnicos ou em alguma função administrativa, muito embora seja relevante essa questão. Mesmo ao técnico será fornecida alguma informação a respeito das relações entre a posição que ocupa no órgão, os elevados propósitos dêste e as atividades interdependentes que requerem a cooperação de seu esfôrço. O problema de correlacionar os órgãos de *linha* com os serviços auxiliares, coordenando-os, de modo algum seria, pois, um problema de pessoal no sentido estrito; tem, porém, suas raízes plantadas no próprio sistema de ensino — desde o jardim de infância até as instituições empenhadas na educação de adultos — e exerce sua influência sôbre o preparo cívico.

Nos Estados Unidos temos sido muito derrotistas a respeito de nossa classe administrativa. Fixamos insistentemente nossas vistas no serviço civil alemão e inglês do outro lado do oceano até poderem nossos olhos divisar um melhor tipo de servidor público mais próximo de nós. Temos, conforme podemos verificar, tomando maior conhecimento de trabalhos de pesquisas como o realizado no novo *Dictionary of American Biography*, muitos homens, recrutados indiscriminadamente entre as várias classes, raças e regiões do país, homens êsses que possuem um sentido humano de obrigação tanto para com seus ideais como também para com seus compatriotas, possuidores além disso das melhores virtudes intelectuais, de modo a serem pioneiros nos principais setores em que o público necessita de agentes que atuem em defesa de seus interêsses. Eu me refiro não só aos anônimos pioneiros dos serviços de saúde, exploração dos recursos naturais ou govêrno local. Nas fileiras da indústria e dos negócios privados em geral, desde os dias de Peter Cooper — ou antes — até o presente, temos tido, mais talvez do que outros países e a despeito do espetacular papel desempenhado pelos especuladores ou pelos que se beneficiam com a pressão exercida pelo crescimento da população ou pelos lucros no mercado de títulos, um tipo de dirigente industrial e de emprêsas de tôda sorte assim como técnicos ou líderes trabalhistas cuja fôrça propulsora deriva do desafio que lhes faz a própria tarefa, do anseio de realizar um trabalho criativo no respectivo setor de atividade e da satisfação que advém do bom cumprimento dos deveres cívicos. Êles são o espírito do país. Êles criaram, com Taylor, a ciência da administração. Redefiniram o ideal americano dos primeiros dias de república em têrmos das reformas realizadas um século mais tarde. Esforçaram-se para criar uma certa segurança, algumas amenidades em nossos maiores centros urbanos, contribuindo também para a preservação da paz e beleza das áreas florestais para gôzo das futuras gerações. Dentro dos limites dos respectivos negócios, indústrias e profissões cultivaram, contra a oposição dos descuidados e ambiciosos, uma espécie de senso de responsabilidade pela prestação de serviços e pelo fornecimento de utilidades de que o povo precisa.

Neste país, a verdadeira luta não se trava entre a verborragia filosófica do coletivismo e a do individualismo mas, sim, entre os que seguem essas duas escolas (as idéias a respeito do que o homem pode fazer construtivamente) e aquêles cuja satisfação deriva da especulação lucrativa do produto do esfôrço criador dos outros. A isso se chamou de guerra entre a indústria e as finanças. Veblen, um dos nossos mais originais e estimulantes pensadores, chamou a essa luta de choque entre "os engenheiros e o sistema de preços". Peter Cooper, também um gênio criador no setor dos negócios de há um século, percebera a questão por volta de 1830, dedicando-se na velhice a examiná-la mais formalmente em suas obras sôbre moeda. Um século antes dêle, porém, Franklin já se mostrara ciente do fenômeno. Na verdade, a luta da colônia contra a mãe-pátria apresentava, num certo sentido, interessantes analogias do conflito natural entre os que criavam a riqueza, produzindo bens e prestando serviços e aquêles que usufruiam lucros apenas com a manipulação.

Os problemas de govêrno, por isso, não devem ser observados exclusivamente no setor do Estado, assim como os de ordem econômica não devem sê-lo apenas no mercado ou no sistema de preços. O mais velho conceito de economia política é ainda válido e útil. Há uma flagrante semelhança entre as principais diretrizes dos Estados, em todo o mundo, no que se refere à solução das depressões. Elas refletem o aparecimento dos car-

téis, associações comerciais, sindicatos operários, conselhos econômicos e organizações similares que foram criadas para servir como órgãos rudimentares de govêrno das indústrias. E' significativo que, uma vez estabelecidos, êsses órgãos sejam obrigados a recorrer ao govêrno político para que possam ser eficientes. As reuniões realizadas num comité do Senado a propósito de um projeto do Senador La Follete de criação de um Conselho Econômico Nacional revelaram a ingênua crença de muitos industriais de que se podiam conferir poderes às associações profissionais para que implantassem um govêrno no setor da indústria, sem que fôsse necessária qualquer intervenção do govêrno político. Líderes mais experientes, como H. P. Kendall, assinalaram muito justamente, por outro lado, que as organizações voluntárias dessa espécie eram ineficazes mesmo se tentassem impor diretrizes benéficas para tôda a indústria e que a concessão a essas organizações do poder de coação exercido pelo govêrno político, isto implicaria necessàriamente no direito de intervir o govêrno político no govêrno da indústria visando a proteger os interêsses estranhos aos da própria indústria, tais como o de outras indústrias novas e o consumidor em geral. Todos os problemas característicos do Estado moderno através de sua longa evolução, desde a época da casa real particular até a biblioteca de referência legislativa reaparecem nesses esforços embrionários para regular o nascente govêrno econômico nas associações profissionais e nos sindicatos de trabalhadores.

Dentro de cada emprêsa surgem as mesmas tendências. O trabalho de planejamento e de "staff" da administração central, trabalho êsse necessário à coordenação e integração do processo de transformação de matérias-primas em produtos manufaturados entregues ao consumidor, pode ser perfeitamente comparado com o da administração central de uma cidade ou nação. Há o problema similar de integração de idéias e esforços de muitos especialistas, dos chefes de muitos departamentos assim como o de determinação das prioridades, de planejamento de campanhas, de obtenção do consentimento, etc. Num órgão, a eleição é feita pelo dólar; se a sua política, traduzida em artigos e serviços, não serve para obter o consentimento público, um órgão rival conquista o voto do dólar. Com outro, a eleição é feita pela cédula. Ambos os métodos são passíveis de corrupção e frustração na prática em virtude de propaganda e apelos políticos, sempre que a qualidade dos artigos e dos serviços é ofuscada por uma manipulação de símbolos mais satisfatórios para o consumidor e para o cidadão.

Devemos considerar pois o govêrno de hoje como algo que significa mais do que o têrmo convencionalmente exprime. Devemos conceber todo o grupo de cidadãos de um Estado — eventualmente um Estado-mundial — como uma entidade que necessita de artigos e serviços para conseguir a vida que deseja, obtendo êsses artigos e serviços através dos órgãos e organizações que oferecem os melhores produtos aos mais baixos preços. Um dêsses preços, às vêzes disfarçado, é o da pressão exercida sôbre os sêres humanos por terem de desempenhar um papel ativo na vida cívica. A indiferença e apatia do eleitor são o maior obstáculo à maior ampliação da tarefa do govêrno a menos que sua concentração de responsabilidades seja simplificada ao extremo para que o ato do cidadão possa estar dentro do raio de alcance de seu interêsse e compreensão. Mas o ponto importante é que o objeto do estudioso de administração, os elementos que lançam luz sôbre êsses problemas, concentram-se nos pontos de coordenação e direção dos esforços dos sêres humanos que devem, por fôrça, cooperar por vários meios a fim de manter alguma liberdade, como indivíduos, contra a coação vinda de fora. Se a cooperação se processa através da organização cooperativa dos consumidores, do govêrno municipal, dos sindicatos, associações de classes ou de uma relação no setor das compras por cujo intermédio sua escolha pode ser registrada... é coisa secundária para o processo comum de administração, com problemas e instrumentos similares, que pode ser encontrado em todos êles. Onde uma simples troca de artigos e serviços cedeu lugar a um intercâmbio complexo e interdependente em que alguns movimentos são menos flexíveis do que outros, o estudo da economia, baseado na análise de um sistema de mercado e preço que funciona automàticamente, é inadequado para a compreensão do sistema ou para a tentativa de seu reparo ou aperfeiçoamento. Mesmo o estudo da ciência política, concebido estritamente, especialmente em têrmos da lei, é adequado para o diagnóstico ou tratamento do sistema político que deve carregar a carga que foi posta sôbre seus ombros pelo fracasso do sistema econômico. Os dois devem ser, tendo em vista outros propósitos, utilizados conjuntamente na administração pública desde que é nela que aparecem os problemas de direção que resultam do abastecimento de artigos e serviços.

(*continua*)

# DIREITO e JURISPRUDÊNCIA

## Crime Perfeito e Imprensa de Sensação

OLIVEIRA E SILVA

EM matéria de psicologia criminal, o acusado, pelo seu comportamento antes e depois do delito, supera o próprio delito, pela fôrça paradoxal do conteúdo humano. Daí ressalta a importância de quem o comete, no campo científico, e a necessidade de estudar a criatura, nas horas da antecipação, quando o consciente acumula, com as razões, as possibilidades da fuga ao sofrimento da pena, ao castigo do ato anti-social.

Já se tem proclamado que inexiste o crime perfeito. Pode o criminoso, calculada e friamente, mobilizar todos os elementos que lhe forem favoráveis, inclusive a exclusão da prova testemunhal, com a escolha de lugar escuro, ou deserto, para perpetrá-lo, que fracassarão alguns dos mais decisivos com que contara, nos momentos da premeditação.

E' que o indivíduo, antes do fato, raciocinará como um adulto, com a madureza de quem reflete em todos os movimentos do seu jôgo de xadrez, para, depois do fato, agir, muitas vêzes, com uma inesperada ligeireza infantil.

O curioso é que, cada um de nós, à leitura dos comentários da imprensa e do seu colorido sensacionalista, inocenta ou culpa o indiciado, ao surpreender, no episódio, um incidente marcante, como se estivesse em causa própria, isto é, como teria atuado se, porventura, fôsse o delinqüente.

Vejamos, para exemplificar, pela sua relevância, o que acontece com o instrumento do delito. Antes do ato, o criminoso delineara as hipóteses de fazê-lo, ràpidamente, desaparecer, sem deixar qualquer vestígio, parecendo-lhe tudo fácil. Imprescindível não seja encontrado, por que constituiria elemento de sua identificação.

Se o homicídio é perpetrado com um revólver, o réu, que tudo dispusera, a respeito, antes, fica meio perplexo, depois, temendo a prova testemunhal, diante do gesto de libertar-se da arma acusadora. O que lhe parecera simples, torna-se perigoso para a sua liberdade. Começa o revólver a pesar-lhe demais, minutos depois do delito, não só no bôlso, como no seu instinto de defesa animal. Cometerá, então, a leviandade que não pudera prever.

Como escondê-lo na própria casa? E a hipótese provável de uma busca policial? Então, resolve, no seu açodamento, na ânsia de escapar àquele pêso incômodo, valer-se dos préstimos de antiga relação de família e vai pedir-lhe o favor de esconder a arma acusadora.

A pessoa procurada, receosa de comprometer-se, futuramente, com a justiça, nega-se a fazê-lo e, amanhã, premida pelas circunstâncias, será testemunha de importância decisiva no conjunto de outras provas contra o réu.

Daí a tese de que não há, nem haverá crime perfeito, por mais amplos a imaginação e o raciocínio do criminoso, por maior lógica em sua lucidez.

Seria necessário, para tal perfeição, que o indivíduo, depois do crime, fôsse inteiramente igual àquele que raciocinara, antes do fato, o que é impossível. Por mais frio que seja, na execução do delito, os salpicos do sangue da vítima, as atitudes desta, nos momentos finais, a visão da morte, acabam por deixar, na sua consciência, uma fôrça perturbadora, a torná-lo "diferente" do "outro" que gizara, com o maior cuidado e agudeza, todos os gestos, todos os passos, todo o comportamento posterior ao delito.

Falando em crime perfeito, não esqueçamos a grande cota com que a imprensa de sensação contribui para dificultar o futuro julgamento do réu. E como pode favorecer a sua absolvição, com o relêvo que dera a certas circunstâncias, sem excluir a confusão, o que vai criar a mentalidade do jurado no exame do fato que o criminoso teimosamente nega.

Na França e na Inglaterra, com o noticiário policial, muito restrito, em tal matéria, o que a lei visa, sobretudo, é não influenciar, de qualquer maneira, o espírito do julgador, deixando-o livre de sugestões na análise das provas do processo.

Inegável que, entre nós, principalmente os vespertinos, com "manchettes" gritantes e fotografias do criminoso e do cenário do crime, romanceiam o fato, popularizando, mòrbidamente, o indiciado. Enquanto a virtude sofre, no anonimato, reduzido o seu necrológio a poucas linhas, pequenas multidões acorrem ao interrogatório do réu e à inquirição das testemunhas, inteiramente esquecidas da vítima, curiosas da figura fascinante do réu, transformado em herói, a quem pedem autógrafos.

Sem dúvida que êsse ambiente de solidariedade e afeto pelo delinqüente, produzido pela imprensa de sensação, vai influenciar o jurado que

é leitor dessa imprensa, às vêzes assíduo. Ao proferir o seu voto, no tribunal do júri, não escapará, decerto, à fôrça e multiplicidade das sugestões que acumulara, na consciência, durante meses.

Nem é possível a alguém, por maior que tenha a resistência psicológica, abstrair, à hora do julgamento, semelhante carga, libertar-se dela, para sòmente decidir diante da prova fria do processo e da palavra da acusação e da defesa.

Cada jurado, ao proferir a sua decisão, mal sabe que é a fôrça opinativa da imprensa, desavisada e perigosa, que está julgando, por êle e através dêle. Basta um episódio mais impressionante, colhido numa das reportagens atraentes, para marcá-lo, deixando à margem, como supérfluas, inúteis, peças processuais da mais alta relevância.

Perguntar-se-á: Nenhum remédio para a desintoxicação do público e, assim, possibilidade de um julgamento imparcial, tanto quanto possível, justo, dentro das limitações e reações de cada juiz de fato, isto é, do seu temperamento, menos ou mais emotivo, formação moral, menos ou mais rigorista?

Existe o remédio, mas parece que o nosso legislador teme adotá-lo. Na Câmara dos Deputados, arrasta-se, há alguns anos, o projeto da nova lei de imprensa, de que era relator o Sr. Plínio Barreto, escritor e jornalista, e onde ficaria reduzido às linhas necessárias o noticiário policial, como sucede nos grandes centros de cultura do mundo, onde o crime só tem valor para a sua punição e não para excitar, apaixonar e multiplicar os leitores de jornais. Ali se reserva algum espaço à virtude...

Não tenhamos esperança de, tão cedo, sobrevir uma lei honesta de imprensa, que não prejudique nem a sociedade, nem o réu, possibilitando julgamentos sem sugestões tendenciosas ou nocivas. Dir-se-ia que há, entre nós, invencível, uma fôrça secreta que não admite se diminua a chamada beleza do crime e a simpatia popular pelo criminoso.

Muitos defendem, encarniçadamente, êsse noticiário teatral, até a pretexto de que importa em auxílio à ação da polícia, quando, na verdade, compromete, inutiliza o êxito de certas diligências no inquérito.

Não se procura justificar a irradiação do interrogatório do réu, sabidamente uma simples peça de defesa? Não se increpa, de injusta e violenta, a atitude do presidente do tribunal do júri, que proíbe a irradiação do debate, para proteção dos adolescentes que não devem conhecer o que há de repugnante, muita vez, no debate? Que diz a tudo isso o nosso legislador?

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro - Brasil - 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 (esgotados).
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

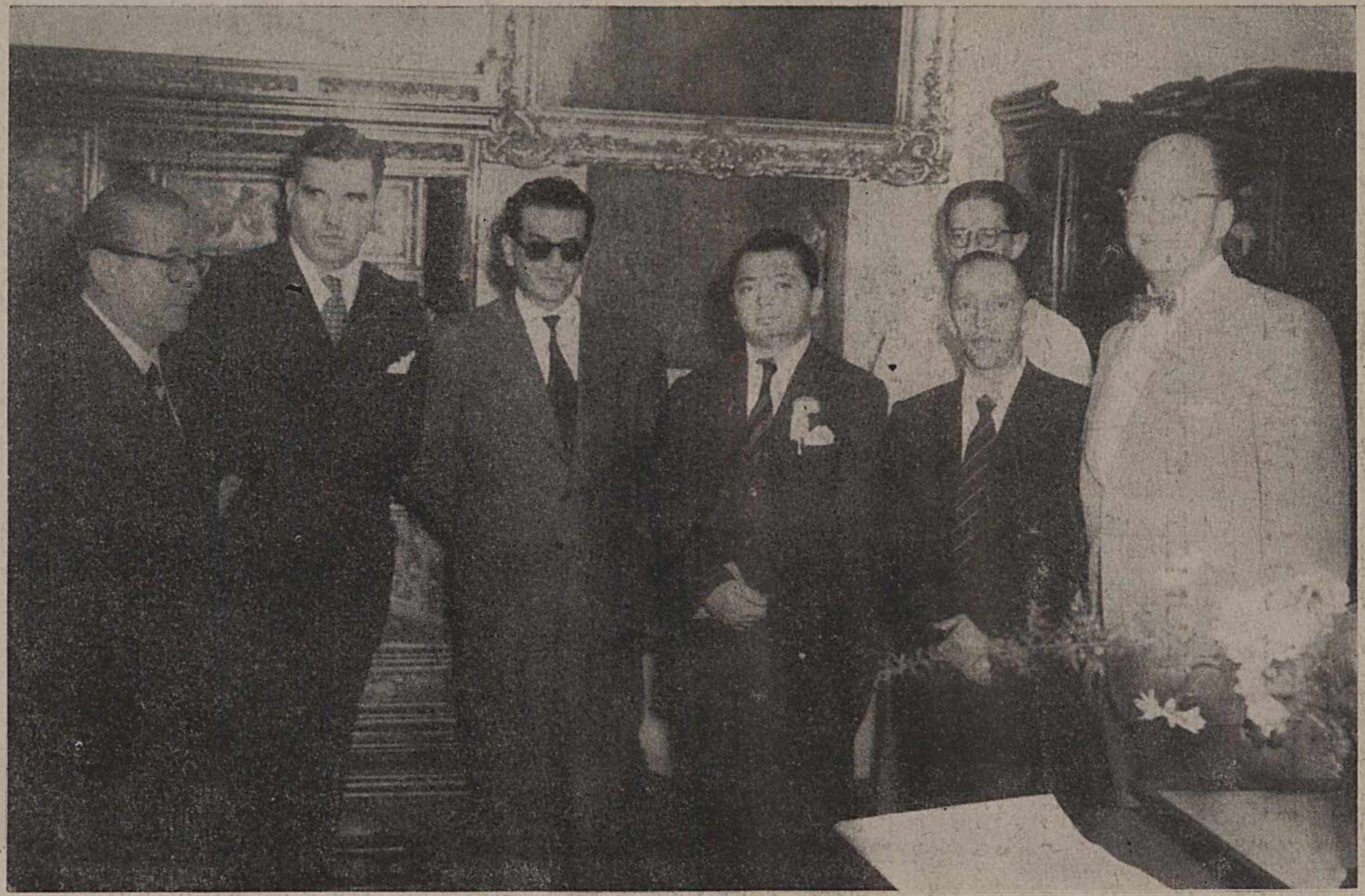
Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### 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.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro.



*Flagrante da visita feita à Santa Casa de Misericórdia de Santos, S. Paulo, por ocasião do II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, pelo Dr. Araújo Cavalcanti, na qualidade de representante especial do Dr. Arizio de Viana, Diretor-Geral do DASP. Ladeiam o visitante, à direita, o Sr. J. Lyle Cunningham, do Institute of Interamerican Affairs e representante no Brasil do Programa de Assistência do Ponto Quatro, e Dr. Espírito Santo Mesquita, Diretor da "Revista do Serviço Público", do DASP, e delegado dêsse Departamento ao II Congresso de S. Vicente e, à esquerda, o Dr. José Sadi Neto, Administrador da Santa Casa, Luiz Dantas Forbes, Diretor Clínico da instituição e o Provedor Álvaro Rodrigues dos Santos*