REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

JUSTIÇA FEDERAL-DF
Biblioteca

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n, 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXI — JAN./FEV./MARÇO - 1958 — VOL. 78 - N 1, 2 e 3

SUMÁRIO

Págs.

EDITORIAL
Publicidade e Documentação 3

ECONOMIA E CIÊNCIA POLÍTICA
Ensaio de análise da influência dos grupos de interêsse — Jean Meynaud — (Tradução de Lygia Azevedo) 5

ADMINISTRAÇÃO GERAL
Pessoal
A Função de Pessoal na Administração Pública —William W. Parson (Tradução de Mary Cardoso) 40
Orçamento
As subvenções orçamentárias — Jurandir Coelho 51
Documentação
Novos métodos e técnicas de difusão de conhecimento — Herbert Coblans (Tradução de Maria Amélia Pôrto Migueis) 55

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
Elementos para o planejamento territorial dos municípios: o que é Plano Diretor — Centro de Pesquisa e Estudo Urbanísticos (F.A.U.U.S.P.) — Diretor: Luiz de Anhaia Melo 85
A contribuição da Espanha aos estudos municipais — A. Delorenzo Neto 110

DOCUMENTÁRIO
Organização do Ministério da Saúde.
Introdução (N. R.) 114
E. M. 821 do D.A.S.P. de 30/8/1948 (sugere ao Executivo a criação de um Ministério da Saúde) 115

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA
DOUTRINA
Autonomia de vontade e dirigismo contratual — Joaquim Pimenta 131

Págs.

PARECERES

Consultor Geral da República

Conflito de atribuições entre Fiscais do Ministério da Fazenda e Inspetores de Seguro sôbre fiscalização do impôsto de sêlo nas operações das emprêsas de seguro e capitalização 136

Isenção de impôsto de renda para as emprêsas incorporadas ao patrimônio nacional (pedido da Superintendência das E.I.P.N. ao M.F.) 137

Estabilidade de Inspetores de Trabalho interinos habilitados em concurso 139

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Fundação Brasil Central. Proposta de transformação em órgão da administração direta 142

Processo administrativo. A apresentação de documentos em que um dos acusados isenta o outro de qualquer responsabilidade pelo ilícito administrativo atribuído aos dois não é documento definitivo de não participação do beneficiário da declaração 143

Subvenção concedida pela Lei nº 2.656, de 1955, modificada pela de nº 3.083 de 1956. Em tema de subvenção estatal, as normas que a concedem sofrem interpretação escrita, não a autorizando extensões a entidades não expressamente ou implicitamente nelas mencionadas 144

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Não cônhecimento, por parte do Instituto Brasileiro do Café, à Cooperativa Central dos Lavradores, do direito de registrar candidatos para a eleição do Conselho Administrativo da referida autarquia, recurso de mandado de segurança 146

Obrigação dos Estados de adotar a temporariedade das funções eletivas limitada à duração destas à das funções federais correspondentes 148

Pensão. O artigo 256 do E.F.P.C.U. (Lei nº 1.711-52 não fixou nova pensão) 149

Tribunal Federal de Recursos

Equiparação de operários do Arsenal de Marinha aos da Imprensa Nacional 153

Tribunal de Justiça

Professôres do curso secundário da P.D.F. Aumento de vencimentos no fim de cada qüinqüênio de efetivo exercício. Supressão pelo Decreto-lei nº 9.909, de 17/9/46 e não restauração pelo artigo 56 da Lei Orgânica que lhes concedeu a gratificação de magistério 161

Tribunal Superior do Trabalho

Competência dos órgãos da Justiça do Trabalho para ulgar litígios entre o Lóide Brasileiro e seus empregados 165

Incompetência do M.E.C. para fixar critérios de remuneração. Insubsistência do parágrafo único do artigo 323 da Consolidação das Leis do Trabalho, após o advento da Constituição Federal de 1946 168

NOTAS

Cursos de Aperfeiçoamento da P.D.F. Discurso do paraninfo da turma de 1957 176

Publicações recebidas 181

Colaboram neste número 183

Publicidade e Documentação

Os atos administrativos têm na publicidade uma condição essencial à sua plena eficácia. Há mesmo atos que, sem ela, não se consideram, jurìdicamente, perfeitos e acabados.

Nesse particular mandam os juristas distinguir três hipóteses: a da publicidade que antecede o ato, a da que o acompanha e, finalmente, a da que se lhe segue. Nas duas primeiras a publicidade constitui, em tese, elemento integrativo do ato a que diz respeito e sua falta acarreta, conforme o caso, conseqüências jurídicas, de maior ou menor importância. Mesmo no caso em que é posterior ao ato e, portanto, o alcança já concluído nada lhe podendo tirar ou acrescentar, ela ainda se reveste de significação, por isso que é indispensável à oponibilidade do ato, em relação a terceiros.

Êsses efeitos resultam da própria natureza da publicidade como instrumento de govêrno e de administração, eis que através dela são dados ao conhecimento geral os fatos e circunstâncias da vida administrativa, possibilitando ao particular a ciência das obrigações que lhe competirem, poupando-o à surprêsa de um procedimento que antes não lhe tenha sido regularmente notificado, proporcionando-lhe, enfim, os esclarecimentos indispensáveis à organização dos meios de defesa de seus interêsses.

Tão eficiente se tem revelado a publicidade, nessas funções de caráter jurídico, que é cada vez mais firme a tendência no sentido de fazê-la ocupar o lugar outrora destinado a outras formas mais solenes de intimação das partes.

Mas não é apenas como recurso nas mãos do poder constituído que a publicidade atua como instrumento de administração e de govêrno, por isso que ela desempenha idêntico papel como elemento de contrôle dos atos administrativos pela opinião pública. Sob tal aspecto ela bem pode ser encarada como garantia assegurada ao cidadão, pois que êste é, afinal, o maior interessado em que a gestão dos interêsses coletivos se processe, abertamente, sem sub-

terfúgios. E nem seria necessário salientar os efeitos psicológicos que a publicidade exerce no ânimo do administrador, o qual, sabendo de antemão que não conta com a custódia do silêncio em tôrno de seus atos cuida de praticá-los com as cautelas devidas.

Além das importantes funções de meio preparatório e formalizador dos atos administrativos, e de elemento de contrôle da gestão dos negócios do povo, a publicidade é um importante fator de documentação.

Publicar é num certo sentido documentar, porque publicidade é registro, e registro é documentação latu-sensu. *Ainda quando se relaciona a um caso particular e contingente, a uma situação individual e transitória, a publicidade dos atos administrativos vale como esclarecimento e orientação para os casos análogos, preenchendo, assim, duas das finalidades fundamentais da documentação. Sem dúvida, porém, sua importância, do ponto de vista documentário, é, via de regra, bem maior naquelas hipóteses que envolvem interêsses de ordem geral, de caráter permanente e continuado, porque aí há melhores ensejos para a fixação das diretrizes administrativas em face de determinadas situações.*

Mas a documentação não se destina, tão sòmente, a registrar, esclarecer e orientar, senão também a reconstituir; e sob êste último aspecto, o valor da publicidade administrativa não deve ser subestimado. Quem se tem dedicado ao estudo da evolução de nossas instituições de administração e de govêrno pode dar a respeito um depoimento eloqüente.

Publicidade e documentação constituem etapas distintas, porém interligadas, de um processo intelectual a serviço da cultura. A segunda recolhe o que a primeira semeia, aparta do trigo o joio, porque nem tudo que se publica oferece interêsse documentário. No critério com que seleciona os elementos que a publicidade lhe pode fornecer, e na habilidade com que os elabora e os coloca em condições de servir aos objetivos da cultura, é que a documentação revela seus méritos.

Ensaios de Análise da Influência dos Grupos de Interêsse (*)

JEAN MEYNAUD
(Tradução de LYGIA AZEVEDO)

TRADICIONALMENTE, considera-se a política econômica o prolongamento, ou a aplicação, da ciência econômica. Tratando-se do tipo de organização baseado no mercado, a ação dos podêres públicos pode ser analisada como encerrando princípios de centralização que de certo modo restringem a autonomia dos agentes na elaboração e realização de planos de produção e consumo. Datam de época recente os esforços dos economistas no sentido de erigir os princípios de uma política econômica racional que visasse à sistematização e coerência na adaptação dos meios aos fins. Êste último objetivo é perfeitamente legítimo: a partir do momento em que a intervenção do Estado se estende à administração dos meios escassos, é natural chamem os teóricos a atenção das autoridades responsáveis para a necessidade de observar uma lógica que permita elevar ao máximo os resultados das medidas tomadas. Sabe-se que, a êste aspecto, o método dos modelos já deu bons frutos. (1)

Outro ponto de partida para o estudo dêsses fenômenos é a ciência política; a dificuldade de isolar o fato político do contexto social, porém, cria óbices à delimitação, do ponto de vista específico desta disciplina. Sem entrar na apreciação de matéria tão complexa e ainda tão controvertida, limitar-nos-emos a indicar, por nos parecer a menos imperfeita de tôdas as noções até aqui propostas, aquela que atribui à ciência política a responsabilidade da análise das decisões de autoridade, indispensáveis ao funcionamento e à sobrevivência de uma sociedade. Qualquer que seja a forma de vida social, da mais rudimentar à mais complexa, existe um certo número de problemas cuja solução só pode, ou poderia, ser obtida, em condições consideradas inconvenientes, pelo simples jôgo de processos e acôrdos espontâneos e voluntá-

---

(*) Publicado primeiramente pela *Revue Economique* (n.º 2, março, 1957), êste ensaio foi traduzido com permissão especial do Autor.

(1) Cumpre salientar a importância da contribuição de J. TINBERGEN: ver, particularmente, sua mais recente obra, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956 (que refundiu, ampliando-as, as teses apresentadas nestes dois trabalhos anteriores: *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, 1952, e *Centralization and Decentralization in Economic Policy*, Amsterdam, 1954. O primeiro capítulo dêsse livro — *The Contribution of economic analysis, to the design of economic policy* — representa uma exposição extremamente feliz do conteúdo e das características da ação econômica racional em seus diferentes tipos.

rios: para regulamentá-los cumpre traçar diretrizes e tomar decisões das quais a principal característica seja, em última análise, a de impor-se a todos ou a parte dos membros da sociedade, sem possibilidade, para êstes últimos, de recurso a uma instância superior. Nos tempos que correm, o aparelhamento estatal constitui, por excelência, o mecanismo especializado na tomada dessas decisões, que vão desde a proibição de levar seu cão a passear sem coleira ou a elaboração do código de trânsito até à organização da defesa nacional ou à escolha de alianças. A história e a antropologia, contudo, mostram que sociedades diferentes da nossa utilizaram, e continuam a fazê-lo, outros mecanismos capazes de sujeitar, através das mais variadas formas de coação, os indivíduos e os grupos que as compõem. De acôrdo com esta concepção a ciência política pode, em resumo, definir-se como o estudo de tudo quanto diga respeito à formulação e execução dessas decisões, o que, evidentemente, compreende o conjunto das lutas, de natureza e formas as mais diversas, conforme os sistemas políticos, em que se empenham os membros da sociedade para orientar ou influenciar as autoridades em um determinado sentido. (2) Ora, o mais ligeiro golpe de vista sôbre a evolução das sociedades revela a extrema diversidade das dimensões do setor político assim entendido. Conforme as épocas e os sistemas, a lista das matérias suscetíveis de serem regulamentadas à base de decisões de autoridade variou consideràvelmente. Em outras palavras: a noção do político é contagiante e relativa. (3) A vida econômica inclui-se precisamente no quadro dos problemas cuja posição, relativamente ao mecanismo oficial, tem sido particularmente variável. O liberalismo clássico, que pretendia estabelecer uma rígida separação entre o político e o econômico, sem que, na prática, tal divisão jamais tenha sido conseguida, foi substituído contemporâneamente por fórmulas de coordenação mais ou menos abrangedora, indo até ao limite da fusão integral. Do ponto de vista da ciência política, a atual política econômica caracteriza-se pela introdução

---

(2) Seguimos, neste ponto, com algumas variantes, a orientação de DAVID EASTON em *The Political System, An Inquiry into the State of Political Science*, Nova York, 1953. O critério ali proposto está longe de escapar a críticas, pois, a levá-lo às suas últimas conseqüências, chegaríamos à conclusão de que a única forma de ação das autoridades seria a coesão política, que representa, muitas vêzes, o último recurso (ver, por exemplo, o caso em que o Estado, ao intervir em um dissídio entre patrões e operários não faz prevalecer a decisão do árbitro mas promove sua divulgação visando a tornar atuante essa forma de coação social que é a pressão da opinião pública). Não estando em condições de propor uma noção indiscutìvelmente mais válida, manteremos, a título de instrumento de trabalho, a formulada por EASTON.

(3) Como escreveu com muita oportunidade CHARLES DE VISSCHER, o político exprime a relação particularmente estreita que em um momento dado os governantes estabelecem entre o Estado e certos bens ou valôres que êles consideram indissociáveis de sua permanência ou de sua grandeza. (*Théories, et Realités en droit international public*, Paris, 1953, p. 96). Em apoio de sua opinião, DE VISSCHER cita o ponto de vista de H. MORGENTHAU, segundo o qual "A noção do político não é necessàriamente intrínseca a certos objetos determinados, da mesma maneira que não está necessàriamente ausente de outros objetos determinados": ela constitui "uma qualidade, uma tonalidade que pode ser própria a qualquer objeto, que se liga de preferência a alguns dêles, mas que não se vincula necessàriamente a nenhum... Uma questão hoje em dia considerada política pode, amanhã, perder êsse caráter, ao passo que uma outra, em si mesma pouco importante, pode tornar-se de repente uma questão política de primeira grandeza".

(não caberia falar aqui em reintegração) da administração de meios escassos no processo das decisões estatais: ela se resolve em um conjunto de decisões políticas que repercutem nos problemas econômicos. A ampliação das atividades econômicas dos podêres públicos interessa, pois, em primeiro lugar e sob vários aspectos, à ciência política: citaremos, como exemplo, as modificações verificadas na estrutura, nos métodos de trabalho e no espírito de funcionamento dos diversos centros decisórios, cuja reunião forma o quadro do sistema político. (4)

O estudo das políticas econômicas contemporâneas pressupõe, destarte, uma análise conduzida em têrmos ao mesmo tempo políticos e econômicos. Alguns economistas, movidos pelo cuidado de preservar a pureza da formulação teórica, consideram os fatôres políticos como um dado exterior a seus esquemas. Outros, no afã de se mostrarem mais realistas, já não hesitam em integrá-los em seus trabalhos. (5) Não nos propomos discutir, aqui, os méritos dessas duas concepções: cingir-nos-emos a assinalar que, mesmo que êle os considere exclusivamente como dados para seus esquemas, em nossos dias é do maior interêsse para o economista dispor de um bom conhecimento dos elementos da vida política, a fim de que possa distinguir claramente até onde os seus raciocínios teóricos podem ser considerados válidos. Se, além disso, êle pretender participar da formulação da política econômica, então forçoso será exigir-lhe uma compreensão mais exata dêsses dados. A política financeira (*fiscal policy*) talvez represente, teòricamente, uma forma satisfatória de intervenção destinada a assegurar a estabilidade da vida econômica mediante uma ação compensadora apropriada: na prática, porém, suas possibilidades são limitadíssimas, em razão de fatôres de natureza política (rigidez das despesas públicas, por exemplo, sem falar dos obstáculos de ordem psicológica que se oporiam a um aumento da tributação em um orçamento já deficitário). (6)

A política econômica dos especialistas na matéria visa, como já assinalamos, a introduzir mais racionalidade na ação dos podêres públicos. As diretrizes dos políticos, todavia, obedecem a um complexo de motivações, dentre as quais as regras de coerência (e principalmente a vontade de atingir o

---

(4) Em um estudo em vias de ser publicado pela revista polonesa *Panstwo i Prawo* sôbre as relações entre a política econômica e as instituições, procuramos definir e caracterizar os principais aspectos dessas modificações: redução dos podêres das unidades componentes em benefício do centro, nos Estados Federais e, de maneira mais geral, diminuição da autonomia dos municípios; enfraquecimento das assembléias parlamentares e ampliação das atribuições do executivo, apoiado na burocracia; reforma da estrutura dêsse mesmo executivo, especialmente no que toca a sujeições decorrentes da formulação da política econômica. Sôbre êste último ponto, ver uma preciosa série de estudos publicados pelo *Bulletin international des sciences sociales*, 1956, n.º 2, pp. 219-305; apresentados sob o título *L'Elaboration de la politique economique et financière*, referem-se êles aos Estados Unidos, França, Inglaterra, Suécia e Iugoslávia.

(5) O excelente trabalho de MARC LATIL, *L'Evolution du revenu agricole*, Paris, 1956, contém um capítulo final sôbre *A defesa política da renda dos agricultores*. Ainda que êste capítulo não nos dê uma visão completa do problema, sua presença naquele trabalho é muito significativa.

(6) Inúmeros obstáculos dêste gênero são assinalados ao longo dos estudos reunidos no volume *Reading in Fiscal Policy*, Londres, 1955.

máximo resultado ao menor custo) não desempenham papel exclusivo, nem mesmo, muitas vêzes, preponderante. Ao tomarem decisões, os políticos (e freqüentemente também os simples funcionários) encontram-se no centro de pressões às vêzes coincidentes e, em muitos casos, também antagônicas, que os obrigam a transigir, tanto no que tange à determinação dos fins quanto à escolha dos meios. A existência dessas pressões certamente não é nova. (7) Ela se veio acentuando, no entanto, à medida que a vida econômica ia penetrando cada vez mais na esfera política, isto é, em têrmos mais precisos, à medida que as rendas individuais se iam cada vez mais tornando dependentes de decisões governamentais. Cumpre lembrar a ação dos grupos de interêsse, que daqui por diante constituirão o centro da explicação que vamos dar do *processus* da vida política, *processus*, cumpre não esquecer, no qual e através de cujo mecanismo se determina a ação econômica dos podêres públicos. A economia dirigida provoca, inevitàvelmente, uma politização dos problemas econômicos.

A teoria política está bem longe de ter chegado à definição clara e precisa do que seja grupo de interêsse: em lugar de para isso empregar meios próprios, ela se tem contentado, na maioria dos casos, a utilizar, nem sempre as assimilando perfeitamente, noções tomadas de empréstimo à antropologia e à sociologia. (8) A título de hipótese de trabalho, partiremos de uma concepção simplista segundo a qual se consideram grupos de interêsse tôdas aquelas associações, de estruturas jurídicas as mais diversas, que a pretexto de representarem aspirações e atitudes comuns se esforçam por fazer prevalecer determinadas situações e reivindicações, para tal valendo-se de todos os meios ao seu alcance, principalmente a ação sôbre os podêres públicos. Tal atitude se acentua à medida que se ampliam e intensificam as responsabilidades econômicas e sociais do Estado. Precisamente sob êste último aspecto — intervenção no mecanismo de tomada de decisões de autoridade — é que nos dedicaremos, neste estudo, à análise da influência dos grupos de interêsse contemporâneos. De passagem, mostraremos que esta definição geral inclui organismos de estruturas bastante variadas, os quais, sem dúvida alguma, com os progressos da conceptualização, chegarão, mais tarde, a ser tratados como categorias diferentes.

Êstes grupos, freqüentemente chamados "grupos de pressão" (*pressure-groups*), são particularmente numerosos e ativos na esfera econômica e constituem fator importante na determinação das ações concretas do Estado nesse domínio. São êles em larga escala responsáveis pela separação existente entre

---

(7) PARETO, no *Manual d'économie politique* (publicado em 1909), explica o estabelecimento de um monopólio do álcool na Suíça como o resultado de uma coalisão de interêsses (pp. 521-22). Êle extraiu de um livro de NUMA DROS, *Essais économiquesil Le monopole de l'alcool en Suisse*, esta frase típica: "Como é a Confederação que lavra os contratos de liberação do álcool, dirigem-se a ela, principalmente nas épocas de eleição, para pedir-lhe... que melhore as condições dos contratos, a fim de que possam pagar mais caro a batata nacional: do contrário, as eleições não correrão bem... Foi assim que chegamos a ter a batata eleitoral".

(8) Ver, a êste respeito, as muito pertinentes observações sôbre o assunto feitas por MACKENZIE (W.J.M.), *Pressure-Groups: the "Conceptual Framework"*, *Political Studies*, (Londres), outubro, 1955, pp. 247-255.

os esquemas de racionalização e as medidas efetivamente postas em prática. Comprometem, muitas vêzes, a consecução dos objetivos gerais visados pelas autoridades responsáveis porque influenciam fortemente a determinação dos fins e a escolha dos meios. O economista, hoje em dia, não pode ignorar êste fenômeno sem o risco de alhear-se da realidade. Infelizmente, o problema, em seu conjunto, ainda é pouco conhecido. (9)

Gostaríamos de abordar, neste ensaio, um ponto particular: a análise dos diversos elementos que intervêm para determinar a influência real dêsses grupos nos processos políticos, especialmente em relação à política econômica. A orientação e o conteúdo da ação dos podêres públicos nesta matéria, porém, dependem em larga medida da intensidade da pressão que os grupos interessados sejam capazes, em um dado momento, de exercer sôbre os diversos centros decisórios. A análise de sua influência é, portanto, um elemento essencial para a ciência política, mas não me parece que apresente interêsse menor para o economista. Assim, o esquema que vamos oferecer distinguirá os elementos internos e externos dessa influência; no entanto, cumpre reconhecer francamente que sob muitos aspectos, à falta de informações efetivas, êle não poderá ser diretamente confrontado com a realidade. Apresentá-lo-emos, pois, como uma simples tentativa, sujeita a contestações e verificações posteriores e cuja imperfeição é por demais evidente para que precisemos de salientá-la.

I

Consideramos fatôres internos dessa influência principalmente os elementos colocados sob a dependência do grupo de que se cogite ou, pelo menos, que atuem em função do comportamento dêsse mesmo grupo: trata-se, em suma, dos diversos fatôres que êle pode procurar dominar diretamente, ainda que, na realidade, não o consiga por inteiro. Distinguiremos cinco dentre êles: volume e estrutura do grupo, recursos de que dispõe, organização, relações

---

(9) Isto se verifica especialmente em França, onde o conhecimento científico dos grupos de interêsse progride muito lentamente. Como primeiro esfôrço de exposição sistemática, ver um número especial da revista *Esprit, Pouvoir politique et pouvoir economique*, junho de 1953, pp. 817-984: ainda que alguns dos estudos que o compõem demonstrem às vêzes espírito polêmico, o conjunto é magnífico. Para uma compreensão geral do poblema, ver: WILLIAM (PHILIP); *Politics in Post-War France*, Londres, 1954, pp. 327-341; DUVERGER (MAURICE), *Droit constitutionel et Institutions politiques*, Paris, 1955, pp. 576-630; GOGUEL (FRANÇOIS), *Le Régime politique français* Paris 1955, pp. 99-108. Ver também as observações apresentadas por FINER (HERMAN), *Governments of Greater European Powers*, Nova York, 1956, pp. 335-367. Permitimo-nos fazer remissão a dois artigos que recentemente publicamos sôbre o assunto: *A intervenção dos grupos de interêsse na política econômica*, *Revue Economic et Social*, outubro 1956, pp. 256-277, e *Contribuição à análise dos grupos de interêsse na política francesa*, *Revue do l'Institut de Sociologie Solvay*, 1956, n.º 2-3; êstes dois trabalhos não ambicionam mais do que lançar as bases teóricas de uma análise mais aprofundada do problema. Informamos, finalmente, que o Professor HENRY W. EHRMANN (da Universidade do Colorado) vai publicar em série, nos Estados Unidos, um trabalho sôbre o patronato francês como *pressure-group*. O autor coligiu o material necessário durante uma estada de um ano em França e parece que em alguns pontos conseguiu vencer o hermetismo tradicional de seus interlocutores. Agradecemos ao Prof. EHRMANN a gentileza de nos haver enviado o texto mimeografado de seu trabalho, que trará valiosos subsídios para o conhecimento da vida política e econômica francesa.

de que desfruta e *status social* (êste último fator situando-se no limite entre os elementos internos e externos na medida em que depende da atividade do grupo, sem que êste, todavia, o possa manipular à vontade).

VOLUME E ESTRUTURA DO GRUPO

Visa-se, com esta classificação, essencialmente à amplitude do grupo. Observa-se comumente que, nos regimes democráticos representativos, os podêres públicos são levados a dispensar uma atenção vigilante aos interêsses comuns a grandes massas de cidadãos. O número parece, neste caso, ter uma espécie de dignidade intrínseca: de qualquer modo, é fator de eficácia na reivindicação. (10) Em conseqüência, todo grupo que opere em um setor de aspirações e atitudes que beneficie de vastos meios de divulgação está chamado a exercer influência e a exercerá tanto mais fàcilmente quanto maior capacidade demonstrar para unir o grupo e provocar a identificação de seus interêsses.

a) Capacidade de unir

Um grupo, qualquer que seja, tanto melhor se revelará em situação de agir e fazer reivindicações quanto maior legitimidade de representação puder alardear. Da mesma maneira, a reunião, sob direção única, do conjunto ou de uma parcela muito grande de agentes com interêsses idênticos, constitui fator de influência, de vez que contribui para solidificar o prestígio do grupo fazendo-o aparecer como porta-voz autorizado. E' o caso da União Nacional dos Fazendeiros da Inglaterra e do País de Gales (*National Farmer's Union of England and Wales*). Todos os observadores estão de acôrdo em ressaltar a importância de sua função na determinação da política agrária britânica e, especialmente, do preço dos produtos (tanto sob os trabalhistas como sob os conservadores). E ai do Ministro da Agricultura que não chegasse a um acôrdo com a União!... Perderia o prestígio e talvez até o cargo. Uma das principais razões do poderio daquela entidade, além de sua excelente direção, é o fato de, dentre cada grupo de dez agricultores do país, nove lhe serem

---

(10) A principal fôrça das destilarias reside no seu número: cêrca de 3.000.000 (calcula-se que seu número tenha oscilado, a partir de 1945, entre 2,5 e 3,5 milhões). Ver DERHBERT (L.) *L'Économie de l'alcoolisme*, Paris, 1953, (Monografias do Instituto Nacional de Higiene, n.º 2): segundo os quadros fornecidos, pp. 29-31, o número de destilarias elevava-se a 2.688.616 em 1948 (atingindo, em 31 departamentos, uma proporção superior a 10% dos habitantes) e 2.926.995 em 1949. Nenhum outro dado é necessário para explicar a influência dessa categoria social no Parlamento. Ver igualmente LEDERMAN (SULLY), *Alcool, Alcoolisme, Alcoolisation*, Paris, 1956. De acôrdo com o quadro fornecido, pp. 45-48 o número de destilarias alcançava 3.029.100 em 1952: portanto, em 61 dentre 90 departamentos, há uma destilaria para de 2 a 4 eleitores do sexo masculino (1 para 2 em 23 departamentos. "O voto feminino certamente alterou a fôrça das destilarias", escreve LEDERMAN, "mas presume-se que até o momento ela permanece a mesma em conseqüência de um fenômeno clássico de psicologia política (só se leva em conta o que se vê e o que se ouve)".

filiados. (11) Grande número de elementos, às vêzes poderosos, opõem-se, não obstante, a essa unidade.

Citemos, por exemplo, a freqüente intromissão — especialmente, conquanto não exclusivamente, em França, — de fatôres de ordem política ou religiosa na defesa de interêsses profissionais, da qual resulta, fatalmente, um princípio de desagregação de que o mundo agrícola francês oferece um bom exemplo. (12) A confusão chega ao auge quando a atividade profissional tende a perder sua autonomia para se pôr a serviço de ambições ou políticas estranhas às diretas reivindicações do grupo: o caso do sindicalismo operário em França é bastante conhecido para que necessitemos de salientá-lo. A impossibilidade de unir, que se traduz pela multiplicação dos grupos que visam, pelo menos aparentemente, os mesmos objetivos, enfraquece o alcance da ação, pois facilita as manobras dos interêsses opostos e provoca, muitas vêzes, o recrudescimento da demagogia, prejudicial aos interêsses que se visa proteger.

Um fator particularmente divisionista, de manifesta importância teórica e prática, é o sentimento que se origina nos membros de um grupo ao verem seus interêsses particulares mal defendidos no âmbito de uma ação unificada. O mercado do vinho é disso um exemplo típico. O sul do Languedoc, que ainda há alguns anos contribuía com 75% para a produção nacional de vinho, hoje dela não representa mais de 35%. E' que para êle se apresenta cruciante o problema do escoamento, ao passo que numerosas regiões neovitícolas estão em bem melhor situação. Daí a fragmentação da organização profissional do vinho em diversos grupos, dos quais os principais são a Federação Geral dos Vinhateiros do Sul e a Federação das Associações Vitícolas, que constitui o órgão de defesa de tôdas as outras regiões. (13) No setor trabalhista, a formação de sindicatos autônomos, reunindo categorias profissionais às vêzes reduzidas mas de importância estratégica (os condutores do Metropolitano, por exemplo) corresponde a essa preocupação de particularizar um interêsse para melhor fazê-lo prevalecer: o sindicalismo de classes obedece a objetivos análogos.

Finalmente, existe forte tendência para a especialização de interêsses, oposta à união em base mais ampla: reflexo do egoísmo profissional, ela tem geralmente como resultado tornar mais difícil a ação dos menos aquinhoados (os quais, todavia, em alguns casos podem representar a maioria da profissão

---

(11) Outro exemplo: as perspectivas econômicas e políticas a longo prazo surgidas nos Estados Unidos em virtude da fusão da A.F.L. com a C.I.C.. Muitos receiam, por motivos vários, o aumento de influência que esta unificação pode trazer ao setor trabalhista. Ver particularmente a série de estudos publicada sôbre *The A.F.L.-C.I.O. Merger*, em *Industrial and Labour Relations Review*, abril, 1956, pp. 347-467. E também GOLDBERG (ARTHUR J.). *A.F.L.-C.I.O.; Labor United*, Nova York, 1956.

(12) Ver o interessante estudo de HENRI MENDRAS *Les Organisations agricoles et la politique, Revue française de science politique*, outubro-dezembro, 1955, pp. 736-760.

(13) Utilizamos, a respeito, os resultados de pesquisas (não publicados) realizadas por EUGÈNE ENRIQUEZ no Centro de Estudos Econômicos (Escola Prática de Altos Estudos) sôbre os grupos de pressão do álcool. Salienta êle que a ação da Confederação é muito mais dinâmica do que a da Federação, cujos membros gozam de situação privilegiada no mercado do vinho.

ou do ramo de produção). Essa tendência contrasta com a tática adotada por certos interêsses particulares, que procuram apresentar grandes reivindicações sob uma bandeira mais ambiciosa, como, por exemplo, a Confederação Geral dos Plantadores de Beterrabas, que permanentemente tenta identificar a defesa de seus associados com a de tôda a agricultura.

b) Capacidade de provocar identificação

E' possível ser membro de um grupo (e até pagar a contribuição exigida) sem experimentar a sensação de estar verdadeiramente ligado às atividades dos respectivos dirigentes, sem se identificar realmente com êles através da realização dos objetivos que se propõem atingir. A ironia ou o ceticismo dos camponeses em relação a seus advogados junto às altas autoridades é, em nosso país, uma característica do comportamento rural. Tal estado de espírito gera uma acentuada displicência, senão mesmo manifesta desconfiança no que diz respeito à execução das diretrizes traçadas ou das sugestões apresentadas pelos membros do grupo. Ora, para uma associação cuja fôrça repousa no número, o apoio de seus integrantes à ação por ela empreendida e o espírito de disciplina do grupo são condições elementares para o êxito, tudo dependendo da intensidade do sentimento de identificação que a direção dêsse mesmo grupo seja capaz de provocar nêle. Examinemos ràpidamente o problema partindo dos dois principais instrumentos de ação que a existência de um grande número de participantes possibilita ao grupo.

1.º) *Intervenção no processo eleitoral* — Um dos mais efetivos métodos de pressionar utilizados pelos dirigentes de grupos numerosos é a ameaça aos parlamentares de dificultar-lhes a reeleição. Dois aspectos do problema devem ser cuidadosamente salientados: o do efeito produzido sôbre a conduta dêsses parlamentares ante tal perspectiva e o da capacidade dos grupos de interêsse para influenciar o voto de seus partidários. Quanto ao primeiro aspecto, nenhuma dúvida pode haver, pois, de modo geral, os deputados têm na maior conta quaisquer intervenções perante o corpo eleitoral e quem quer que pretenda desviar-lhes votos constituirá para êles um adversário temível. (14) Relativamente ao segundo, o estudo dos fatôres psico-

(14) "Em nossas democracias subdivididas, todo voto é, ou parece ser, marginal. De temer, portanto, a ameaça de sua transferência porque a sindicalização dos interêsses particulares é que permite fazer valer esta ameaça por meio dos conchavos, da divulgação dos votos, do cultivo dos ressentimentos ou ingratidões", escreveu LÉO HAMON, *Gouvernement et Intérêts particuliers*, *Esprit*, junho 1953, pp. 831-852. Como exemplo típico dêste mêdo das possíveis reações dos eleitores pode citar-se, dentre inúmeros outros, a campanha vitoriosa desfechada na legislatura anterior contra o decreto de 13 de novembro de 1954, que tirava das destilarias que não se dedicassem à exploração agrícola o privilégio de que gozassem; não obstante a firme oposição do Ministério da Saúde Pública, a Assembléia se pronunciou, em 5 de novembro, por 407 votos contra 188, pela suspensão da vigência do decreto até 1 de setembro de 1956; alguns dias depois, e por grande maioria, o Conselho da República adotava o mesmo ponto de vista; assim podiam os parlamentares enfrentar as eleições gerais sem arriscar-se ao ressentimento das destilarias. A respeito, seria proveitoso realizar o estudo sistemático das medidas votadas, especialmente em matéria econômica e social, durante o ano que precede cada renovação do Parlamento.

sociais do voto está, ao contrário, muito pouco adiantado em França para que se possa fazer afirmativa de ordem geral no que toca à ação efetivamente exercida pelos grupos de interêsse na distribuição de votos: parece lícito, entretanto, admitir, ainda como uma hipótese de trabalho, que em muitos casos os parlamentares são levados a encarar com certo exagêro o poder dessas associações sôbre a orientação política de seus membros. O exame objetivo dêsse ponto de vista, contudo, exigiria o recurso a análises monográficas das quais não dispomos. Entretanto, à medida em que acreditam nesse poder os deputados se vêem forçados a demonstrar muito tato e solicitude em relação aos grupos em condições de alardear o prestígio do número. (15)

2.º) *Ação direta* — Ela reveste, em nossos dias, múltiplas formas: greves de produtores, às vêzes pelo simples retardamento nas entregas de mercadorias; fechamento de lojas; reuniões e manifestações de massa; engarrafamento de trânsito e obstrução de estradas, etc. (16) Pode, ainda, inclinar-se para uma verdadeira sabotagem de ordem social (ameaça feita pelos vinhateiros do Languedoc de serrar os postes telegráficos, por ocasião das manifestações de descontentamento verificadas no verão de 1955). A execução de uma ação dêsse tipo exige partidários numerosos e submissos, podendo a indisciplina provocar ou o exagêro no cumprimento das instruções, chegando à violência, ou a recusa de obedecer ao comando. Muitas vêzes o sucesso dependerá da exata apreciação daquilo que é possível exigir dos associados em tais circunstâncias. Em alguns casos pode-se perceber diretamente o resultado do movimento e até medí-lo; em outros, as conseqüências não são tão fáceis de vislumbrar (por exemplo, a repercussão de uma greve para não pagamento de impôsto, uma vez que a administração geralmente se abstém de fornecer dados precisos a respeito). Quando as instruções visam a pôr os membros do grupo em oposição frontal às autoridades públicas (principalmente na recusa em satisfazer determinada contribuição fiscal) muitas destas

---

(15) O problema foi longamente estudado nos Estados Unidos nos últimos anos: o regime dualista de partidos que ali vigora facilita tal análise, cujos resultados não teriam significação se estendidos à França. As pesquisas efetuadas parecem concorrer para demonstrar o pouco êxito dos grupos de interêsse quando tentam modificar o voto de seus participantes: a lealdade ao partido seria, destarte, mais forte do que a obediência ao grupo. Particularmente em se tratando dos agricultores, os maiores estudiosos da matéria, como o Professor CHARLES HARDIN, da Universidade de Chicago, acreditam que os grupos de interêsse não têm capacidade para mudar o voto de seus membros: ver, especialmente, o artigo dêste último: *Farm-Price Policy and the Farm Vote, Journal of Farm Economics*, novembro 1955, pp. 601-624. Parece que a maioria dos operários se manifesta a favor do partido democrata: mas não é de crer que qualquer sindicato esteja em condições de mobilizar seus participantes em benefício de um candidato daquele partido. Como exemplo de análise do voto operário nos Estados Unidos, ver KORNHAUSER (A.), SHEPPARD (A. L.), MAYER (A. J.), *When Labor Votes. A Study of Auto Workers*, Nova York, 1956. ANGUS CAMPBELL e HOMER C. COOPER apoiam êste ponto de vista confirmando a precariedade de qualquer interpretação do voto ùnicamente em têrmos de adesão a grupos (*in Group Differences in Attitudes and Votes*, Ann Arbor, Michigan, 1956, p. 36).

(16) Salientaremos, de passagem, o curioso processo utilizado por certos grupos de interêsse no Japão: fazer acampar seus membros diante da Dieta. Ver YANAGA (CHITOSHI), *Japonese People and Politics*, Nova York, 1956, pp. 107-109.

últimas mostram grandes hesitações e não se insurgem senão por palavras: neste domínio, também, a ação dos grupos de interêsse encerra uma apreciável dose de blefe.

O "poujadismo" oferece, a êste aspecto, um privilegiado campo de análise, a operação *"patentes"* pode considerar-se muito significativa. O jornal *A União,* em seu número de agôsto de 1955, publicou instruções muito precisas sôbre seu recolhimento. Diz êle: "As guias recolhidas primeiro pelas repartições cantonais e enviadas depois ao departamento serão levadas, afinal, por uma delegação, à Prefeitura. Será esclarecido aos Srs. Prefeitos que o pagamento só será efetuado quando essas guias forem restabelecidas nos seus quantitativos normais e quando ab-rogadas as leis sôbre as cooperativas." *Fraternidade Francesa,* em seu número de 13 de agôsto, insiste na importância da operação. *A União,* em setembro, refere-se ainda ao não pagamento das *"patentes"* mas já em outubro nada mais diz sôbre seu recolhimento e mantém, a respeito, uma prudência que provàvelmente se relaciona com a convocação do Sr. POUJADE para comparecer perante o juiz de Instrução. Já no número de novembro, êsse mesmo jornal esclarece que os requerimentos dirigidos à administração sôbre o assunto do não pagamento devem ser redigidos regularmente. (17)

Vê-se, destarte, a relação que se estabelece entre a importância de um grupo e a ação pelo mesmo posta em prática: realmente, o número é fator de influência, mas as possibilidades que êle oferece têm limites que variam segundo os indivíduos de que se trate e as circunstâncias em que se exerça sua atividade.

RECURSOS

Os recursos de que disponha o grupo nenhuma relação têm com o seu volume e estrutura. Nos agrupamentos de massa que dispõem de participantes numerosos mas de condição modesta o recolhimento de contribuições muitas vêzes ocasiona dissabores. Os grupos, sob êste aspecto, estão longe de ser igualmente aquinhoados. A Confederação Geral dos Plantadores de Beterrabas, por exemplo, que representa uma cultura rica, e em parte largamente concentrada, dispõe de recursos financeiros muito superiores aos de outras organizações agrícolas, que, no entanto, congregam uma quantidade muito maior de associados. Em última análise, os recursos constituem uma compensação pura e simples sôbre o número: uma associação de siderurgistas ou de fabricantes de automóveis, por exemplo, obterá sem maiores dificuldades os capitais, por vêzes vultosos, necessários à sua atividade. E' verdade que em alguns casos a associação de massa pode encontrar um apreciável suplemento das contribuições arrecadadas de seus membros em subvenções de natureza diversa. Os recursos financeiros de que dispõem os grupos de interêsse são em sua maioria totalmente desconhecidos (principalmente a parte destinada a exercer influência sôbre os podêres públicos. A

(17) Sôbre o poujadismo, ver principalmente o notável trabalho de STANLEY HOFFMANN, *Le Mouvement Poujade,* Paris, 1956. As indicações referentes à operação *"parentes"* foram tiradas de uma nota inédita de JEAN DU ROSTU.

legislação federal americana obriga tôdas as pessoas que exerçam atividade de *lobby* em Washington a declarar anualmente as contribuições recebidas: mas os entendidos na matéria são unânimes em calcular que as somas efetivamente despendidas são muito superiores às declaradas. (18) Diante desta carência geral de informações, não se pode fazer mais do que uma tentativa de definir os principais empregos, por parte dêsses grupos, dos fundos de que dispõem a fim de traçar pelo menos um esbôço das formas de influência mais freqüentemente utilizadas.

a) *Influência direta da vida política*

Ao referirmos o papel do dinheiro na política ocorre-nos, de imediato, a corrupção, cujas formas são bastante numerosas e vão desde o "inocente" almôço (prática aliás lamentável quando visa a funcionários públicos) até ao pagamento de uma quantia periódica. A corrupção toma às vêzes formas sutis (por exemplo, o pagamento de honorários vultosos por um artigo de revista, aparentemente neutro e imparcial mas, na realidade, subvencionado e inspirado por um grupo de interêsse). Os americanos chamam a essas práticas *old lobby*, dando a entender, com isso, que o *new lobby* tende a excluí-los. De vez em quando um escândalo vem pôr em relêvo a importância da corrupção como meio de persuasão: não nos parece, contudo, que hoje em dia o que existe de substancial na influência dos grupos de interêsse — ou talvez em uma parte considerável dessa influência — seja assim exercitada. Não obstante, a maioria dos estudiosos da matéria está de acôrdo em reconhecer que o dinheiro proveniente dêsses grupos desempenha papel ponderável nas campanhas eleitorais.

O financiamento de partidos políticos (principalmente para cobertura de despesas eleitorais) é assunto sôbre o qual se dispõe de pouca certeza científica. Em França, por exemplo, êle parece ter revestido múltiplas formas: distribuídos aos candidatos individualmente ou aos partidos, os capitais utilizados podem provir quer de grandes negócios ou de grupos que agem isoladamente, quer de caixas centrais organizadas, para êsse efeito, por um conjunto de emprêsas ou de grupos. Como protótipo dêstes organismos, cita-se habitualmente a Comissão Republicana do Comércio e Indústria, que, sob a direção do Senador MASCURAUD, desenvolveu sua mais intensa atividade antes de 1914 e desempenhou, pelo menos até 1911, o papel de intermediária entre o grande patronato e o partido radical, então no auge do poder. Pode-

---

(18) Ver algumas indicações fornecidas sôbre o assunto por STEINER (GEORGE A.) *Government's Role in Economic Life*, Nova York, 1953, pp. 314-315. O total das quantias recebidas como contribuições pelos *lobbies* que atuam na esfera federal elevou-se a 14,8 milhões de dólares em 1947, 18,4 milhões em 1948 e 20,4 milhões em 1949 (total das quantias despendidas exclusivamente junto aos governos dos 48 Estados). Em fins de junho de 1952, o total das contribuições obtidas (depois da vigência da lei) atingiu 80 milhões de dólares. Em uma única campanha contra o *Taft-Hartley Act*, a A.F.L. utilizou 800.000 dólares (no primeiro semestre de 1947). A Associação Médica Americana (*American Medical Association*, segundo se diz, despendeu dois milhões de dólares na sua luta contra a ampliação da medicina social. Encontra-se a pp. 326-7 dêsse trabalho uma tentativa de comparação entre as despesas de certos grupos e as decisões tomadas pela 80.ª legislatura (de janeiro a junho de 1948).

se igualmente mencionar a União dos Interêsses Econômicos, que, dirigida por ERNEST BILLIET, teve atuação destacada na preparação das eleições de 1919 a 1924 (de notar que o inquérito parlamentar instaurado contra ela pela Câmara do Cartel não deu qualquer resultado prático). (19)

As caixas patronais não são, aliás, as únicas a intervir ativamente nas campanhas eleitorais: em muitos países, os fundos sindicais são postos à disposição dos candidatos socialistas, às vêzes em escala bem apreciável. (20) Várias leis (não é o caso, em França) têm procurado reagir contra estas práticas impondo um limite às despesas eleitorais (regulamentação particularmente rigorosa na Grã-Bretanha), porém, muitas vêzes a própria lei contém dispositivos que permitem burlar êsse intento. Em todo caso, é muito difícil opinar sôbre as conseqüências reais dêste auxílio financeiro relativamente aos resultados registrados porque talvez haja uma tendência a exagerar o seu alcance.

b) Documentação e propaganda

Esta ação é bem característica dos métodos atualmente utilizados pelos grupos de interêsse: trata-se, no entanto, de ação geralmente caríssima e que em muitos casos se torna privilégio de interêsses financeiros bem aquinhoados.

Reunir e divulgar documentação de caráter objetivo, e até científico, constitui processo de trabalho muito apreciado nos grupos que representam grandes negócios e repousa em departamentos de estudos integrados via de regra por elementos de primeira ordem. Às vêzes o esfôrço de informação se estende ao conjunto da vida econômica e social, mas, na maioria dos casos, restringe-se ao assunto de interêsse específico do grupo. Sob a primeira forma, pode êle incluir uma ampla propaganda e prestar serviços muito além do meio profissional; (21) sob a segunda, ajuda a defender as posições específicas do grupo junto aos centros decisórios do *processus* político e administrativo. O tecnicismo das questões atingidas pela ação econômica dos podê-

---

(19) Consta que atualmente a entidade distribuidora de fundos patronais é o Centro de estudos administrativos e econômicos (cujos órgãos estão situados na rua de Penthièvre). DUVERGER, op. cit. p. 588, menciona também os *lobbies* da África do Norte. Mas escreve êle: "na ausência de estudos sérios, cingimo-nos, sôbre êste ponto, a conjeturas (que parecem próximas da realidade)". Tais entidades não devem ser consideradas grupos de interêsses pròpriamente ditos, mas sim instrumentos especializados dêstes últimos. Sôbre o problema do financiamento dos partidos políticos, ver FUSILIER (R.), *Les Finances partis politiques*, *Revue politique et parlementaire*, outubro, 1953, pp. 146-161, e novembro de 1953, pp. 258-276: dada a natureza do assunto, muitas das observações do autor estão sujeitas a contestação mas o trabalho representa um esfôrço que infelizmente não tem muitos seguidores.

(20) Resultam, daí, conflitos nos partidos aos quais podem aderir diretamente grupos, tais como: sindicatos, cooperativas, mútuos... (partidos chamados de tipo indireto). Em relação ao partido trabalhista inglês, que recebe adesão direta dos sindicatos, alguns sindicalizados já têm protestado contra a vinculação de parte de suas contribuições ao financiamento de qualquer partido. A respeito, ver DUVERGER (MAURICE), *Les partis politiques*, 2.ª edição, Paris, 1954, pp. 97-101.

(21) Citaremos sòmente o *Bulletin quotidien* da antiga Comissão Siderúrgica, que trazia em cada um de seus números uma documentação rica e muito acurada.

res públicos torna esta documentação preciosa para os parlamentares, que, muito freqüentemente, não dispõem de outra. Os grupos que desfrutam dos meios financeiros indispensáveis à obtenção de tais trabalhos dêles tiram uma apreciável dose de influência.

Em determinados casos, êsse esfôrço de documentação vai até à constituição de um órgão especializado, tal como o Instituto Técnico Francês da Beterraba Industrial, cujos relatórios sôbre a cultura da beterraba e os melhores meios de obter altos rendimentos são muito acatados. Nos últimos anos, o Instituto dedicou-se, em vários dêsses relatórios, a mostrar aos podêres públicos as conseqüências nefastas de uma exagerada redução da cultura da beterraba. A um outro tipo de atividade, que mais se aproxima da propaganda pura, corresponde a Associação da Livre Emprêsa, entidade dotada de numeroso quadro de pessoal e que tem por finalidade combater o dirigismo e as várias formas de atividade governamental (salvo, naturalmente, aquelas desejadas, senão exigidas pelos negócios). O tom empregado pela Associação é francamente polêmico e os argumentos por ela utilizados não primam pela imparcialidade ou objetividade. (22) Ainda aí, julgamos tratar-se de instrumentos nas mãos de grupos de interêsse, não de grupos pròpriamente ditos. (23)

A ação de propaganda descamba, naturalmente, para o emprêgo de meios de comunicação de massas, especialmente a imprensa: primeiro, a imprensa profissional, que visa, sob o aspecto de que nos ocupamos, a divulgar as palavras de ordem, manter o entusiasmo e a disciplina dos associados mediante a exaltação, às vêzes exagerada, das lutas travadas e a expor os resultados obtidos, assim como a prodigalizar louvores e críticas, às vêzes contundentes; depois, a chamada imprensa econômica e financeira, que constitui em muitos países um veículo largamente utilizado para a divulgação e defesa das reivindicações de grupo e, finalmente, a grande imprensa informativa, na qual muitas vêzes a técnica empregada será muito mais sutil e atenderá mais a um objetivo de orientação geral do que de defesa de determinadas reivindicações (ainda que estas pudessem ser objeto de uma apresentação adequada quando o apoio, ou pelo menos a neutralidade, da opinião pública

---

(22) Segundo declarações feitas ao Professor EHRMANN, a Associação teria divulgado documentos cujo número alcançava mais de 300.000 exemplares. Relativamente a alguns exemplos de processos intelectuais utilizados, ver SAUVY (ALFRED), *Les Fatts et les Opinions*, Cursos do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris, fasc. II, pp. 323-328. O curso de SAUVY (pp. 280-422) contém preciosas indicações de ordem sociológica sôbre vários *lobbies* franceses (notadamente os do álcool, petróleo e automóvel).

(23) Os Estados Unidos possuem uma série muito variada de instituições dêsse tipo. Ver SCHRIFTGIESSER (KARL), *The Lobbyist*, Boston, 1951, pp. 155-193. Entre as entidades analisadas, salientaremos o Conselho Econômico Nacional (*National Economic Council*), que se bate pela emprêsa privada, pela propriedade privada, pela iniciativa individual... e contra o socialismo, o govêrno mundial, as Nações Unidas; a Fundação para a Educação Econômica (*Foundation for Economic Education*), que de 1946 a 1950 recebeu de grandes firmas e de homens de fortuna cêrca de 1 2 milhões de dólares; o Instituto de negócios Públicos (*Public Affairs Institute*) que obteve contribuições de sindicatos operários e cujos vínculos ideológicos são muito diferentes dos dêstes dois últimos, etc.

parecesse necessária para lograr qualquer providência). Todavia, o contrôle de um jornal, hoje em dia, implica no dispêndio de somas tão elevadas que só grupos financeiramente poderosos podem cogitar de obtê-lo completamente.

Em suma, vê-se que o dinheiro proporciona aos grupos que o podem manejar em grande escala importantes fatôres de influência. Será êle, no entanto, suficiente para assegurar poder absoluto? A questão, que não pretendemos focalizar aqui, é controvertida: (24) embora não se possa subestimar seu papel, acontecimentos recentes (a nacionalização de importantes setores da atividade econômica em velhos países capitalistas, o desenvolvimento irresistível e geral do *Welfare State*, a consolidação das posições do sindicalismo operário, etc.) mostram bem que só o dinheiro não basta para vencer tôdas as batalhas. Conquanto apreciável fator de influência, não é mais, contudo, a chave universal para alcançá-la.

ORGANIZAÇÃO

Esta análise é dedicada aos interêsses organizados. Quer isto dizer que a adoção de uma estrutura formal é condição indispensável para que as autoridades responsáveis tomem em consideração determinadas situações ou reivindicações? Certamente não se poderia chegar a êsse extremo. Ainda que a agricultura ou o pequeno comércio não dispusesse, em França, de qualquer associação capaz de falar em seu nome, os parlamentares não estariam menos atentos às preocupações e anseios dos camponeses e pequenos comerciantes. (25) Entretanto, *ceteris paribus*, também é evidente que a organização constitui em si mesma um fator de eficiência, pois sòmente através de mecanismos apropriados é que se poderá usufruir de tôdas as vantagens que o número e os recursos forem capazes de propiciar, ao passo que uma administração muito desenvolvida e eficiente pode compensar em medida apreciável falhas ou deficiências dos dois fatôres precedentemente examinados. Na época atual, que coloca em plano muito elevado as virtudes e os valores da organização, todos os interêsses tendem a atuar sob a forma de movimentos organizados, isto é, estruturados e hierarquizados. (26)

---

(24) Segundo o sociólogo americano R. MAC IVER, por exemplo (*The Web of Government*, Nova York, 1948, p. 92), a fôrça econômica de um grupo ou de uma classe estaria longe de constituir, hoje em dia, a medida de seu poder político. Inversamente, ROBERT A. BRADY, em um livro muito controvertido, *Business as a System of Power*, (Nova York, 1943), tentou caracterizar o papel fundamental dos grandes organismos de negócios na vida política. Muitos hesitariam em afirmar que o dinheiro não representa, mesmo contemporâneamente, pelo menos um fator dêsse poderio. Ver particularmente, o interessantíssimo trabalho de DAVID RIESMAN, *The Lonely Crowd*, Nova Haven (Conn.) 1951 (especialmente pp. 242-255).

(25) Fala-se, com freqüência, na pressão de certos interêsses norte-africanos — principalmente de natureza econômica e financeira — na vida política (ver particularmente a nota 19). Não obstante, não me parece que o essencial dêsses interêsses se revista de uma estrutura organizada.

(26) A tendência à organização se estende naturalmente bem além da esfera econômica pròpriamente dita. Para citar apenas alguns exemplos, entre os muitos disponíveis: a defesa da escola confissional (em França, Liga de Defesa da Liberdade de Ensino, Associação de Pais de Alunos do Ensino Livre...), a proteção das minorias raciais (nos

Esta questão se reveste de importância especial para os grupos cuja finalidade é reunir interêsses já associados e, ao mesmo tempo, constituir um porta-voz e um centro comum de orientação e estímulo. Referimo-nos, aqui, aos organismos denominados, na prática, centrais, patronais ou sindicais. Delas constituem exemplos típicos o Conselho Nacional do Patronato Francês, a Federação Nacional dos Sindicatos de Exploração Agrícola, a Confederação Geral do Trabalho, etc.. As relações entre as unidades componentes e o centro dão origem a problemas análogos aos que surgem nas Confederações e Federações de Estados. Um dos mais difíceis de resolver é o da coesão indispensável para dar aos órgãos centrais atribuições e podêres à altura de suas responsabilidades, pois que a variedade de interêsses desta forma associados constitui o obstáculo principal a uma direção unificada. Vejamos, por exemplo, o patronato. A possibilidade de constituí-lo como uma frente unida esbarra em pelo menos três óbices: ramo de produção, divisão regional e tamanho das emprêsas. Dêstes, o último merece referência especial, pois que, sob muitos aspectos, principalmente o fiscal e o da legislação social, as pequenas e médias emprêsas desfrutam de situações diferentes daquelas de que gozam as grandes: estas últimas muitas vêzes encararão de maneira desfavorável os esforços empregados para assegurar a sobrevivência de formas tradicionais de emprêsas, incapazes de se adaptarem ao progresso técnico (especialmente no setor da distribuição). Não sem razão se reprovou à antiga Confederação Geral da Produção Francesa o não ter, em circunstâncias várias, dado atenção às dificuldades surgidas nos setores médio e pequeno da atividade econômica (particularmente quando da assinatura dos acôrdos Matignon). Após a Libertação, a preocupação de defendê-los deu origem, em outubro de 1944, à Confederação Geral das Pequenas e Médias Emprêsas, (27) cuja criação antecedeu de muito a reconstituição da central patronal (retardada pela hostilidade do General DE GAULLE, que representava um sentimento generalizado à época). Quando da instalação do Conselho Nacional do Patronato Francês, a articulação com o setor de médias e pequenas emprêsas revelou-se assunto espinhoso; muitas das medidas tomadas (em particular a escolha do Sr. VILLIERS para presidente) explicaram-se pelo cuidado de evitar se atribuísse à nossa entidade o propósito de dar prepon-

---

Estados Unidos, a Associação Nacional pelo Progresso e Desenvolvimento dos Homens de Côr — *National Association for the Advencement of Colored People*), a luta pela proibição (sempre, nos Estados Unidos, a Liga Anti-*Saloon*, cuja atividade constitui um dos exemplos mais significativos de pressão jamais exercidas) põem (ou puseram) em prática métodos de organização muito precisos. De modo geral, o estudo dos grupos de intelectuais está ainda em início: é provável que uma análise mais aprofundada (do tipo da atualmente realizada pela Associação Francesa de Ciência Política) consiga distinguí-las, sob muitos aspectos (principalmente no que toca às modalidades de influência) das associações econômicas no sentido lato do têrmo. Um caso digno de atenção é o dos antigos combatentes, sôbre os quais ressaltaremos o sugestivo artigo de RENÉ RÉMOND, *Les Anciens Combattants et la Politique*, *Revue française de science politique*, abril-junho de 1955, pp. 267-290.

(27) A respeito, poder-se-á ler o breve mas perspicaz estudo de G. E. LAVAU, *Note sur un pressure-group français: la Confedération générale des Petites et Moyennes Entreprises*, *Revue française de science politique*, abril-junho, 1955, pp. 370-383.

derância às grandes firmas. (28) Ainda que neste caso tomem um aspecto específico, problemas do mesmo tipo se apresentam também nas associações operárias e agrícolas.

Êstes problemas de estrutura conduzem à distinção de pelo menos dois tipos de grupos de interêsse, notadamente quanto à eficácia de seu acesso à vida política:

1.º) *Confederações ou Federações, que congregam interêsses diversos só coincidentes na esfera de atitudes generalizadas* — Estas entidades desempenham importante função de representação e podem intervir eficientemente na discussão de problemas de base. Em muitos casos, porém, elas têm precisado agir com grande prudência em virtude da divergência verificada, em inúmeros pontos, entre os interêsses de seus membros. Daí pode resultar uma tendência para a moderação, a busca de acôrdos a que os espíritos críticos seriam levados a tachar de imobilismo. Assim, o Conselho Nacional do Patronato Francês só muito raramente se empenha a fundo nas lutas particulares (pode citar-se, como exceção à regra, a batalha travada contra a aprovação do Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço): em várias ocasiões a preocupação de evitar surgissem divergências entre seus membros cerceou a ação da delegação patronal junto ao Conselho Econômico.

2.º) *Grupos especializados (chama-se assim aos grupamentos corporativos) que, representando interêsses unitários, podem lançar-se muito a fundo na batalha política* — Constituem êles os mais eficientes de nossos grupos de interêsses, especialmente no mundo dos negócios e podem ser considerados o instrumento de penetração por excelência do processo político. Em França, um dos mais ativos e revolucionários grupos dos últimos anos tem sido a Federação Nacional dos Transportadores Rodoviários. (29)

---

(28) Daí a organização muito "equilibrada" (*"balancée"*) do Conselho, ver, por exemplo, a distribuição das 500 cadeiras da Assembléia Geral: no plano vertical, 275 cadeiras para as federações industriais e 75 para as organizações comerciais; no plano horizontal, 75 para a Confederação geral das pequenas e médias emprêsas; no plano regional, 75 para a Federação nacional das associações regionais. Distribuição semelhante verifica-se em relação à Comissão diretora. — A estrutura das organizações patronais varia muito, segundo os países. Nos Estados Unidos, citam-se: 1.º, a Associação Nacional de Fabricantes, que congrega principalmente firmas individuais (onde os grandes negócios só começaram a desempenhar papel verdadeiramente importante a partir de 1933); 2%, a Câmara de Comércio dos Estados Unidos (*Chambre of Commerce of the United States*) que congrega principalmente associações mas acolhe, também, emprêsas que dela participam em caráter individual. Na Inglaterra, encontram-se: 1.º, A Associação de Câmaras de Comércio Britânicas (*Federation of British Industries*), que grupa as grandes indústrias britânicas; 3.º, a União Nacional de Fabricantes (*National Union of Manufactures*), que congrega cêrca de 4.700 membros individuais (sobretudo pequenas e médias emprêsas) e 65 associações filiadas (igualmente do setor médio e pequeno).

(29) Um dos motivos do poderio da Federação é o de representar uma profissão que emprega de 230 a 240 mil pessoas (com predominância de emprêsas pequenas e médias). Sabe-se que a Federação age também por intermédio da União rodoviária, que reúne as numerosas atividades (inclusive clubes de turismo) interessadas no tráfego rodoviário. A excepcional intensidade das pressões exercidas pela Federação provocou protestos do Sr. P. H. TEITGEN, da tribuna da Assembléia (*Diário Oficial* da Assembléia, 4 de janeiro de 1950, p. 26).

De modo geral, a importância da organização de um grupo de interêsses depende do grau de adaptação da estrutura interna aos encargos do mesmo grupo. Essa importância se exprime principalmente pela eficácia das ligações que mantém, a disciplina dos membros do grupo, a qualidade dos serviços prestados e a capacidade dos dirigentes. Êste último ponto deve ser especialmente salientado. A direção de um grupo de interêsse cria problemas complexos, (30) dos quais um dos mais delicados é o de distinguir exatamente a comunidade de interêsses na qual será possível desenvolver uma ação coerente e disciplinada e criar os ideais e símbolos capazes de provocar entusiasmo e lealdade em seus membros (ver, linhas atrás, a "capacidade de provocar identificação"). Os dirigentes do grupo terão de, a cada momento, definir-lhe os objetivos e escolher os meios mais apropriados à sua realização; terão, se fôr o caso, de resignar-se às soluções de transigência e inculcá-las aos seus adeptos. Essas tarefas exigem muitas qualidades, tais como: vitalidade e tolerância, capacidade de decisão e persuasão, senso de responsabilidade, capacidade intelectual. (31) A influência de um grupo de interêsse é quase sempre diretamente proporcional às qualidades de seu líder (papel desempenhado, em França, por um GIMGEMBRE, um LITALIEN, um CAYRE, para mencionarmos apenas alguns grupos particularmente ativos). Entre as tarefas dos dirigentes figura a instalação de uma rêde de relações sôbre a qual se possa apoiar a ação cotidiana: a importância dêste ponto, porém, é bastante para justificar uma referência à parte.

RELAÇÕES

A instalação de uma rêde de relações adequada é fundamental para a inserção da atividade do grupo no mundo político e administrativo, visto que assim se tornará possível controlar amplamente a eficácia de sua ação. O estabelecimento de relações permite, evidentemente, desenvolver a luta, em determinados pontos, sob melhores condições, além da vantagem — o que é relevante — de obter informações antecipadas sôbre os projetos e até simples intenções do govêrno e da administração (no sentido, por exemplo, de agir a pedido de grupos rivais). (32) O exato cumprimento de sua missão impõe aos grupos de interêsse uma vigilância particular, pois muitas vêzes a maneira mais eficaz de agir é matar no nascedouro um projeto inconveniente. Se fôr preciso travar luta, quanto mais cedo melhor. Daí a necessidade, para os grupos, de informações contínuas e sistemáticas e, portanto, a

(30) A melhor descrição dos problemas de liderança (*leadership*) dos grupos de interêsse é feita por DAVID TRUMAN em *The Governmental Process*, Nova York, 1951, pp. 188-210.

(31) Uma das melhores descrições das qualidades necessárias aos dirigentes ainda é a de CHESTER BARNARD, *Organization and Management*, Cambridge, (Mass.), 1948.

(32) Em uma brochura sôbre a Federação das Indústrias Britânicas, publicada em 1954, o presidente daquela organização pôs em foco, com propriedade, a importância, para os grupos, de serem antecipadamente informados sôbre os projetos do govêrno e da administração. "A consulta", escreve êle, "só pode ter real efeito quando se verifica antes e não depois do fato... Insistimos constantemente junto aos departamentos ministeriais quanto à necessidade, para êles, de nos consultar e de o fazer prèviamente...".

posse de uma rêde de informantes colocados nos portos estratégicos do processo decisório.

Os dirigentes dos grupos de interêsse ativos mantêm contatos a bem dizer permanentes com todos aquêles cujas atividades se relacionam com as posições defendidas e as reivindicações apresentadas: ministros, parlamentares, funcionários... A economia dirigida provocou a intensificação de relações com êstes últimos, contribuindo para dar à administração uma estrutura quase-corporativa, sendo alguns ministérios divididos em seções correspondentes a ramos da produção relativamente a cada um dos quais existe um determinado grupo de interêsse. Assim, em França, o Ministério da Indústria e Comércio, cuja estrutura, aliás, varia em função de reestruturações ministeriais, normalmente dispõe de um certo número de departamentos ou serviços especializados: Minas e Siderurgia, Gás e Eletricidade, Indústrias Mecânicas e Elétricas, Indústrias Químicas, Indústrias diversas (principalmente têxteis), Comércio Interno, Artesanato... O Ministério de Obras Públicas dispõe de departamentos específicos para estradas de ferro e transportes, rodovias, vias de navegação e portos marítimos, etc.. Êstes departamentos constituem, naturalmente, uma via de acesso para os grupos interessados, que com êles mantêm contatos freqüentes. (33)

Entre os funcionários responsáveis por êsses serviços e os dirigentes de grupos os contatos certamente são estreitos (o que de modo algum significa que os primeiros se venham automàticamente pôr a serviço dos segundos ou tomar a seu cargo tôdas as reivindicações apresentadas). Em França, onde a função das comissões permanentes do Parlamento é importante, são igualmente muito observadas as relações entre seus membros e os dirigentes de grupos.

É inútil enunciar regras gerais a respeito da constituição dessa rêde de relações, pois em muitos casos se trata de relações pessoais e de ligações suscetíveis de se estabelecerem através dos mais variados meios. No entanto, pelo menos duas situações particulares devem ser mencionadas:

1.º) *Membros de assembléias parlamentares agindo na qualidade de porta-vozes de determinados interêsses* — A êste aspecto, as tradições nos vários países são diversas. Muito curiosamente a tradição britânica é bem mais tolerante a respeito dêsse tipo de ligações, que podem tomar formas variadas e ir até ao pagamento de subsídios como remuneração pelo encargo de representação assumido. Nenhuma restrição se faz, ali, ao parlamentar que exerça emprêgo remunerado em associações que transacionem com o govêrno. Apenas se estabelece que o membro do Parlamento que usar da

---

(33) O mesmo fenômeno é perceptível em muitos países, principalmente na Inglaterra, onde levou à constituição de uma comissão especial para analisar o caso dos "intermediários" entre a administração e o público e a apreciar os abusos das práticas verificadas. O relatório dessa Comissão, submetido pelo Primeiro Ministro ao Parlamento em maio de 1950 (Cmd. 7.904), encerra algumas observações muito interessantes sôbre a posição dos funcionários britânicos diante dos pedidos e recomendações que lhe são dirigidos: salientando o perigo que representa uma desproporção muito grande entre os interêsses financeiros em jôgo e os vencimentos do funcionário responsável, acentua êle que as altas tradições do *Civil Service* têm contribuído (mesmo em relação a funcionários novos ou temporários) para afastar tal perigo.

palavra para assunto no qual tenha interêsse pecuniário direto (quando se tratar, por exemplo, de uma situação de proprietário) deve declarar êsse interêsse. Há indícios, todavia, de que essa tolerância tradicional está, hoje em dia, em vias de reduzir-se. (34) Já nos Estados Unidos parece que os costumes, nessa matéria, são mais rigorosos, não obstante haver ali *pressure politicians*, isto é, parlamentares membros de vários grupos de interêsse (principalmente organizações agrárias e a Legião Americana) cujas reivindicações êles podem defender diretamente. De modo geral, a situação, em França, é bastante fluida. Um certo número de parlamentares exerce cargos importantes em associações profissionais e alguns se demitem quando aceitam cargos de ministro, por exemplo, enquanto outros preferem conservá-los. A leitura dos debates parlamentares mostra à saciedade que alguns dêles atuam, habitualmente, como porta-vozes de determinados interêsses, mas as indicações sôbre sua real posição face a tais grupos geralmente não passam dessa verificação de fato.

Finalmente, a natureza das ligações estabelecidas com os deputados varia de acôrdo com a espécie de grupo. Dêsse modo, os interêsses financeiros tendem a apoiar-se em um pequeno grupo de parlamentares, enquanto os grupamentos de massa, ainda que possam contar com alguns dêles, procuram conquistar para a sua causa o maior número possível. Situação bem pouco conhecida é a dos advogados parlamentares, na qual a acumulação do mandato de deputado com a profissão de advogado, que em alguns casos não cria problemas graves (parlamentares advogados no fôro criminal, por exemplo) afigura-se, ao contrário, muito mais censurável quando se trata de advogar grandes negócios ou associações profissionais. (35)

2.º) *Funcionários que passam ao serviço de organizações profissionais* — Ao lembrar a prática chamada "pantouflage", (*) ocorre-nos, principalmente, o exemplo de agentes da administração pública que ingressam no serviço de emprêsas privadas. Em nossos dias, os sindicatos patronais, particularmente, oferecem lugares importantes, sobretudo, embora não exclusivamente, aos membros dos grandes órgãos do Estado. Os benefícios daí resultantes para os grupos de interêsse são consideráveis; não sòmente aquêles

---

(34) Consultar, a respeito, o interessante estudo de SAMUEL H. BEER, *"Pressure-groups" and parties in Britain, American Political Science Review*, março de 1956, pp. 1-24. Cita êle, particularmente, um caso em que a ação de um grupo de interêsse (a União Nacional de Professôres) foi facilitada pelas iniciativas de seus "representantes" no Parlamento. A'ém das informações que fornece sôbre os grupos de interêssse, êsse artigo merece ser lido pela interpretação geral que dá à vida política na Inglaterra de hoje.

(35) Êste último ponto foi salientado com ênfase por ANDRÉ TARDIEU em um trabalho (infelizmente inacabado), referto de observações sôbre o jôgo de interêsses em uma democracia: *La Revolution à refaire*. Vol. I, *Le Souverain Captif*, Vol. II, *La Profession parlementaire*, Paris, 1936-1937. A despeito de seu caráter acentuadamente polêmico e parcial, as observações de TARDIEU, que conhecia o sistema por dentro, não deveriam ser menosprezadas. E' evidente que as memórias e confidências dos políticos constituem, apesar da crítica cerrada, que se lhes possa fazer, dados preciosos para a análise do papel realmente desempenhado por êsses grupos.

(*) Expressão intraduzível em português, pois mesmo em francês tem circulação restrita. *Pantouflage*, conforme o LAROUSSE, significa "faire de nombreuses démarches", isto é, "meter-se em muitos negócios, emprêsas, etc." *Pantouflage* será, talvez, "jogar com pau de dois bicos", servindo a dois interêsses... (N.T.)

funcionários levam a vantagem de suas relações com os ex-colegas, como, também — e talvez seja o principal — não ignoram a linguagem que é preciso falar à administração; conhecem a arte de melhor fazer um pedido e estão, mesmo, em condições de determinar até que ponto pode êle ir — o que é essencial em política. Muitos reclamam regulamentação mais rigorosa no atinente à passagem de funcionários públicos para o setor privado (o inverso quase nunca se verifica, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos): até hoje, no entanto, os grupos de interêsse têm-se hàbilmente aproveitado das possibilidades que o fato lhes oferece.

Cumpriria ir mais longe e considerar como fator ponderável de influência a similitude do meio social em que se recrutam os grandes administradores públicos e privados? A resposta a esta indagação, que não discutiremos aqui, parece que mereceria ser dada com certas graduações: em primeiro lugar, é certo que o ambiente comum pode facilitar o desenvolvimento de relações puramente profissionais, mas, com referência aos altos funcionários franceses, existe uma arraigada tradição de serviço público que constitui contrapêso bastante apreciável. Depois, êsses funcionários estão longe de admitir sem reservas os métodos dos homens de negócios, dos quais muitas vêzes criticam o espírito malthusiano e exageradamente timorato, mesmo que pertençam ao seu próprio meio. (36)

STATUS SOCIAL

Finalizando, a influência de que desfruta um grupo parece depender, em inúmeros casos, do julgamento médio feito sôbre suas atividades. HENRY EHRMANN salientou, por exemplo, que em uma luta contra a Comunidade Européia do Carvão e do Aço os siderurgistas foram gravemente prejudicados pela má reputação de sua predecessora, a Comissão Siderúrgica (*Comité des Forges*). (37) Êste caso ilustra bem a importância da auréola social que cerca a atividade dos grupos de interêsse.

Sublinhamos, antes, que êste fator de influência estava nos limites dos fatôres externos: o que importa é a reputação adquirida, mesmo que, do ponto de vista do grupo considerado, ela corresponda a uma apreciação falsa, talvez até malévola da situação. Com ou sem razão, diz-se que a Confederação Geral dos Plantadores de Beterrabas está desmoralizada em virtude de abusos políticos: após reiteradas campanhas desfechadas contra

---

(36) Ver, sôbre êste ponto, as interessantes observações feitas por CHARLES BRINDILLAC, *Les Hauts Fonctiónnaires, Esprit*, junho 1953, pp. 862-877. A criação da Escola Nacional de Administração terá, realmente, modificado as condições sociais de recrutamento para os grandes órgãos do Estado? A êste propósito, muito esperamos das pesquisas feitas (e ainda não publicadas) por TH. BOTTOMORE (*London School of Economics and Political Science*).

(37) Alegava-se constantemente, contra os siderurgistas, que seu objetivo era, naturalmente, uma Europa organizada pela Comissão Siderúrgica", escreveu EHRMANN em *The French Trade Associations and the Ratification of the Schuman Plan, World Politics*, julho, 1954, pp. 453-481. Sôbre o mesmo assunto, ver também GERBET (PIERRE), *La Genèse du plan Schuman, Revue Française de Science Politique*, julho-setembro, 1956, pp. 525-553.

ela, (38) em muitos meios aquêle grupo ficou sendo olhado como o instigador de um permanente esbanjamento das finanças públicas em benefício de seus membros. Em conseqüência, qualquer medida que a favoreça — ainda que só parcialmente tomada atendendo a pedidos — corre o risco de ser interpretada com desconfiança e má vontade. Ao contrário, a indústria automobilística pode invocar (para justificar a não liberação das trocas no que lhe diz respeito e a manutenção de um protecionismo aduaneiro exagerado) diversos fatos que atendem ao interêsse geral (importância quantitativa do ramo: cêrca de 10% das indústrias mecânicas e elétricas, 5% de tôdas as indústrias manufaturadas; elevação ao sêxtuplo do volume das exportações de automóveis de turismo, a partir de 1938; emprêgo direto, na fabricação, de 250.000 trabalhadores...). (39) Ainda desta vez, não nos manifestamos sôbre o mérito da questão, mas constatamos uma situação de fato. Esta observação explica o cuidado com que inúmeros grupos de interêsse evitam qualquer procedimento cuja divulgação possa causar efeitos desfavoráveis na opinião pública. Eis por que talvez seja exageradamente otimista considerar, como fêz W. J. MACKENZIE, (40) que em última análise a técnica de pressão mais compensadora é o apêlo à razão; todavia, os esforços dos grupos no sentido de fornecer a "melhor informação" não deixam de relacionar-se com êsse objetivo.

Reputação, geralmente, não se adquire de um dia para o outro. Cumpre recordar, aqui, o que significa a ancianidade do grupo. Ressalvando que a ancianidade não conduz à anquilose burocrática, destruidora de qualquer dinamismo (donde a importância de uma renovação contínua do círculo dirigente), trata-se, no caso, de um fator suscetível de consolidar a influência sob vários aspectos, já analisados (ajustagem e eficácia da organização, ampliação e aprofundamento das ligações, etc.). A importância dêsse fator é bem evidenciada pelas disputas em que se empenham as facções rivais quando ocorre uma cisão (especialmente no setor operário). O uso de um nome tradicional (às vêzes carregado de conteúdo emocional), a permanên-

---

(38) Característico afigura-se, a êste respeito, o recente julgamento da 3.ª Câmara do Tribunal Civil do Sena rejeitando a denúncia apresentada pela Confederação contra o jornal *France-Observateur*. O artigo incriminado, concluiu o Tribunal, "naquilo que traduz a inquietação e, mesmo, a indignação de seu autor, não poderia ser considerado como difamação... nem como ultrapassando os limites do direito de crítica e de publicação de informações, colhidas, aliás, nos próprios discursos e escritos dos demandantes".

(39) Indicações tiradas de um estudo de CLAUDE ZARKA, *L'Industrie automobile française et la Libération des échanges*, publicação mimeografada do Centro de Estudos Econômicos (Escola Prática de Altos Estudos), Paris, 1956. Escreve ZARKA: "Os plantadores de beterraba, por exemplo, não devem sua existência e seu poderio senão às políticas particularmente discutíveis dos podêres públicos, do ponto de vista do interêsse coletivo nacional. O abandono das medidas de proteção do açúcar e do álcool não prejudicaria senão um pequeno número de produtores e de transformadores; ... os industriais estão na obrigação, por assim dizer funcional, de recorrer diretamente aos métodos dos grupos de pressão... Se os fabricantes franceses de automóveis conseguem convencer os podêres públicos da justeza de suas posições por meio de pressão direta, não lhes resta, não é menos verdade, senão utilizar, na maior parte do tempo, armas muito menos condenáveis e bastante eficientes".

(40) Em um importante artigo sob o título *Pressure-Groups in British Government*, *British Journal of Sociology*, junho 1955, pp. 133-148.

cia nos mesmos locais... correspondem, é certo, a uma preocupação de comodidade material, mas as considerações de ordem moral também interferem poderosamente. Assim, a nova associação que se constituir pelo desmembramento de outra fará o que estiver ao seu alcance para conservar, parcial ou totalmente, o prestígio do primitivo grupo a fim de se apresentar como sua legítima sucessora. Destarte, a ancianidade é útil não sòmente à administração interna mas também às relações sociais: um novo agrupamento certamente pode impor-se com fôrça e rapidez, mas se nêsse momento não estiver em condições de beneficiar da ajuda incontestável que lhe proporcionaria a tradição de que participasse deve êle apelar para outros elementos de influência. Afinal de contas, tôda expansão acelerada corre o risco de não passar de "fogo de palha". Tudo bem pesado, o fator tempo é apreciável na determinação do *status* social com fundamentos sólidos, que não sejam postos em dúvida ao primeiro sinal de fracasso; é provável, assim, que a ancianidade constitua, em si mesma, um fator da confiança que o público se disponha a conceder ao grupo.

Em outro plano, pode apresentar-se o problema relativo às conseqüências da utilização do poder profissional para fins diversos, geralmente políticos. Evidentemente, quando acusam os grupos de fazer política, cumpre distinguir. A ação sôbre a política que vise a facilitar a realização dos objetivos profissionais faz parte do jôgo, tal como o concebem os grupos: o que cabe, apenas, é indagar a respeito de sua eficácia, do ponto de vista da influência dêstes últimos. Foi assim que a União Nacional dos Fazendeiros da Inglaterra e do País de Gales, tendo encontrado o partido trabalhista, então no poder, muito solícito em colaborar com ela, considerou mais conveniente adotar uma atitude de neutralidade diante das lutas entre os partidos. Muitos grupos, ao contrário, não hesitam em se envolver no jôgo político para defender, principalmente nas eleições, tal partido ou qual candidato: a prática adotada pelos sindicatos operários americanos a êste respeito oferece vasta matéria para reflexão. (41) Outra coisa, porém, é usar o poderio profissional para fins políticos (por exemplo, greve para apoiar uma posição assumida na política exterior). O desvirtuamento dêsse poder é de natureza a provocar um desencorajamento dos participantes do grupo e a lançar suspeitas sôbre qualquer ação posterior por êle empreendida, ainda que de caráter estritamente profissional. Estimula a divisão sindical e fortaleçe, perante a opinião pública, o poder de negociar dos empregadores. Dentre vários outros, o sindicalismo operário francês é, sob êsse aspecto, um caso típico. (42)

---

(41) Encontrar-se-á, sôbre o assunto, uma excelente exposição em WALINE (PIERRE), *Les Syndicats aux Ètats-Unis*, pp. 85-101. Ver também a seção *Trade-Union political activity*, na obra *Readings in Labor Economics and Industriel Activity* (Joseph Shister ed.), Chicago, 1951, pp. 122-144.

(42) Ver, no excelente trabalho de VAL R. LORWIN, The French Labor Movement, Cambridge (Mass.), 1954, Capítulo 15: *Union and politics*. O problema das ligações entre o sindicalismo e a política é aliás complexo: reveste-se de aspecto específico nos países onde os sindicatos criaram um partido que represente o trabalho, do qual êles são os maiores animadores. Assim, o partido trabalhista inglês: sôbre suas relações com o govêrno, ver principalmente *British Trade Unioning, five studies by P.E.P.*. Edição revista, Londres, 1955, pp. 147-157. Para uma análise comparada dos sindicatos em relação à política, ver GALENSON (WALTER), *Comparative Labor Movements*, Nova York,

Um fator do *status* social parece ser a posição estratégica ocupada pelo grupo na vida nacional. (43) A importância de um grupo para a pujança ou o bem-estar da comunidade pode ser tal que lhe assegure uma posição de prestígio (às vêzes até mesclado de um sentimento de inveja). Esta se deve, em alguns casos, às circunstâncias: uma economia de guerra, por exemplo, não pode adotar a mesma escala de valores de uma economia de paz. Mas, ainda aí, se o prestígio do grupo é pôsto a serviço de interêsses estranhos às suas atividades, corre o risco de ver-se comprometido dentro de pouco tempo.

* * *

Afigura-se-nos serem êstes os fatôres internos da influência dos grupos. Todavia, só excepcionalmente um dêles prevalece em todos os quadros. Na prática, a fôrça do grupo decorre da combinação de vários dêsses fatôres e, raramente, esta deixa de apresentar falhas. Qualquer interêsse, por respeitável que seja, que não consiga pôr a seu serviço vários dêsses elementos de influência arrisca-se a ser esquecido pelos podêres públicos, ainda mesmo que daí advenham conseqüências danosas para a coletividade. Foi o que ocorreu em França, com relação aos proprietários de imóveis: é verdade que a lei do inquilinato teria sido diferente se êstes últimos houvessem sabido organizar um *lobby* da fôrça da Associação Nacional das Juntas Imobiliárias (*National Association of Real Estate Board*) dos Estados Unidos. (44)

Êste caso traz notável contribuição ao exame de um problema, do qual não pretendemos tratar aqui: a significação dos grupos de interêsse para o regime democrático. (45) Para alguns, especialmente nos Estados Unidos, êles exercem uma função útil, preenchendo o vazio político decorrente da imprecisão intencional dos programas e das políticas dos partidos. Outros vêem nêles uma ameaça ao regime, considerando que a influência alcançada por um grupo está bem longe de corresponder sempe ao interêsse coletivo.

1952 (que se limita, infelizmente, a uma análise perfunctória de cada país. Ver também STURNTHAL (ADOLF), *Unity and Diversity in European Labor*, Glencoe (III), 1953 — Observe-se que nos Estados Unidos os grupos de interêsse costumam tomar posição nos grandes problemas da política nacional, inclusive no que toca às relações exteriores. Muito freqüentemente, êles são até oficialmente consultados pelo Congresso: a respeito, cf. ALMOD (GABRIEL A.), *The American People and Foreign Policy*, Nova York, 1950, notadamente o capítulo 8, pp. 158-191: *The foreign policy consensus*: mas uma coisa é a consulta e outra a ação eventualmente violenta desencadeada, mediante a mobilização da fôrça profissional, contra uma decisão tomada regularmente pelas autoridades competentes. Estas simples notas estão, aliás, longe de esgotar o assunto: limitar-nos-emos a lembrar, para dar uma idéia de suas implicações, a ameaça de greve insurrecional dos sindicatos belgas contra a permanência no trono do rei Leopoldo III, não obstante o referendo obtido da maioria do povo belga.

(43) Ponto corretamente sublinhado por BERTRAM M. GROSS *in The Legislative Struggle. A Study in Social Combat*, Nova York, 1953, p. 147.

(44) Ver em BAILEY (STEPHEN K.), SAMUEL (HOWARD D.), *Congress at Work*, Nova York, 1952, pp. 270-291, a narração muito viva da luta dirigida em 1949 pelo *Real estate lobby* contra a regulamentação dos aluguéis.

(45) Os elementos essenciais foram bem postos em um estudo de N. C. HUNT, *Pressure-Groups in the U.S.A.*, *Occidente*, março-abril 1956, pp. 113-127.

O exemplo invocado acima mostra que, pelo menos onde o govêrno não esteja em condições de restabelecer o equilíbrio, a coletividade pode, em última análise, vir a ser prejudicada por conceder prestígio real, na vida política, à fôrça dos grupos. Mas, como deve ser utilizada esta influência, a fim de permitir a realização dos objetivos visados? É o que veremos agora, ao analisar as suas condições externas.

II

Consideramos fatôres externos de influência quaisquer elementos exteriores à vontade direta dos grupos de interêsse. Estes funcionam em um contexto social cujas diversas características atuam no sentido de facilitar ou entravar a ação dos fatôres internos precedentemente examinados. Julgamos possível distinguir três fatôres externos principais: a divisão dos interêsses, a atitude do público e a estrutura do sistema político. O contexto social no qual se insere a atividade dos grupos varia consideràvelmente segundo os países, ainda naqueles em que vigora, em tese, a mesma concepção de ordem social. Evidentemente, apenas os contornos da matéria poderão ser aqui esboçados.

DISTRIBUIÇÃO DE INTERÊSSES

Um dos principais fatôres que condicionam, no plano social, a influência efetiva de um grupo de interêsse é a atitude de outros interêsses organizados face às suas posições e reivindicações. Raros os casos em que a atividade de um dêles não desperta, de maneira mais ou menos ostensiva, a oposição de outros grupos. A ausência de oposição é eminentemente favorável à causa defendida, pois permite concentrar tôdas as fôrças disponíveis diretamente nos centros decisórios (caso de reivindicações de grupos de antigos combatentes, por exemplo, às quais só a administração parece em condições de pôr um certo freio). Na maioria dos casos, grande parte das intervenções do grupo deverá visar à neutralização das pressões rivais, porque a maior ou menor intensidade destas pressões pode afetar profundamente a influência de que goza cada categoria de interêsses particulares.

Observa-se comumente que, em uma economia mercantil, a oposição de interêsses é universal: como já salientamos, ela se faz à base da multiplicação dos grupos por especialização de seus objetivos. (46) A rivalidade atinge não apenas as relações entre as grandes categorias sócio-profissionais — patrões e empregados, por exemplo — mas ainda as relações dentro de cada uma dessas categorias. Assim, a concepção de um mundo de negócios agindo como um bloco não condiz com a realidade. (47) Citemos um exemplo flagran-

---

(46) Seria aliás excessivamente ingênuo julgar que a supressão da propriedade privada dos bens de produção ponha um ponto final em tais lutas, cuja existência, sob todos os regimes, se deve fundamentalmente à escassez dêsses bens em relação às necessidades do consumo. Nos países comunistas, estas rivalidades tomam outras formas e utilizam outros processos; mas sua intensidade que exemplifica uma estrutura de rendas particularmente desigual, não poderia ser sèriamente contestada.

(47) Ver, relativamente aos Estados Unidos, a observação de STUART CHASE, *Democracy under Pressure*, Nova York, 1945, p. 54. "A não ser no que toca a um alto nível

te: em todos os países econômicamente evoluídos, a distribuição do tráfego entre ferrovias e rodovias deu origem a conflitos muitas vêzes acerbos (que os trabalhistas tentaram resolver, na Inglaterra, nacionalizando ao mesmo tempo as estradas de ferro e os transportes rodoviários). Do mesmo modo, a distribuição do ônus fiscal constitui um caso singular de rivalidades inter e intraprofissionais. As lutas entre os diversos ramos interessados, quando da conclusão de tratados comerciais com o estrangeiro, são igualmente bastante conhecidas para que seja necessário insistir no assunto (cada ramo procurando censurar os negociadores por assumirem a responsabilidade do acôrdo feito). A vida econômica francesa oferece exemplos que se tornaram, a bem dizer, clássicos, de tais rivalidades: lutas entre os importadores de hidrocarbonetos e os plantadores de beterrabas a respeito da percentagem de álcool a ser adicionada ao carburante; entre os produtores de certos gêneros na metrópole e no ultramar, etc.... Inútil multiplicar os exemplos. À medida que os rumos da vida econômica forem entrando na esfera das decisões de autoridade, cada categoria especializada irá tentando obter o máximo de vantagens e, para isso, terá de agir no sentido de neutralizar ou afastar as pressões de outras categorias que possam prejudicá-la. Cumpre, assim, acautelarmo-nos contra qualquer julgamento rígido.

Tomaremos, então, um único exemplo: em nossos dias, fala-se muito no *lobby* do álcool como um todo, havendo, por isso, tendência para subestimar as rivalidades existentes entre seus componentes. Ora, estas são profundas. Já recordamos a divergência de interêsses no setor da produção do vinho. É igualmente curioso observar os esforços de certos grupos para escapar a críticas e favorecer o alcoolismo concentrando a responsabilidade em outro setor, escolhido para bode expiatório. Destarte, os produtores de vinho e de álcool tributado acusam as destilarias de serem as verdadeiras responsáveis pelo alcoolismo no país. É significativo notar que a grande imprensa muitas vêzes apoia esta situação: sentindo-se moralmente impedida de desfechar uma verdadeira campanha antialcoólica e não podendo agir contra os negociantes de vinho e de aperitivos (sob pena de perder a publicidade que êstes lhe dão) tranqüiliza a própria consciência atacando, de tempos a tempos, as destilarias, cuja dispersão torna as reações menos perigosas para ela. A respeito, escreveu RICARD, em uma plaquete distribuída sob sua responsabilidade: "Financia-se a campanha antialcoólica para encobrir interêsses comerciais opostos aos da economia francesa". Não se cogita de examinar, neste trabalho, a parte que cabe aos aperitivos e ao álcool não tribu-

---

ideológico, não existe muita unidade entre os grupos de negócios. Êles estão constantemente em vias de engalfinhar-se quanto ao problema prático da distribuição da renda nacional". Para ilustrar esta observação, citaremos a tese de acôrdo com a qual a inflação é a conseqüência dos esforços desenvolvidos pelos grupos para vencer a coação das relações monetárias existentes. Ver AUJAC (HENRI), *Une Hipothèse de travail: inflation, consèquence monétaire du comportement des grupes sociaux Economie apliquée*, abril-junho 1950, pp. 280-300. Nesta luta pela renda (que toma muitas vêzes a forma de uma batalha contra a tributação) as profissões "liberais" não ficam atrás dos homens de negócios. Ver, por exemplo, CIBRIE (P.), *Syndicalisme médical*, Paris, 1954, pp. 35-40, no qual se pode ler coisa dêste tipo: "Gargantua não passava de uma criança, sob o aspecto do apetite, se comparado a Sua Majestade o Fisco.

tado na intoxicação do país, mas apenas mostrar a precariedade das explicações baseadas em peças inteiriças. (48)

Esta rivalidade não se verifica sòmente na esfera econômica: atinge todos os setores em que se manifesta a atividade dos grupos de interêsse. Normalmente, a estratégia por êles usada para superar tais dificuldades é a formação de alianças, que revestem as mais diversas formas e amplitudes: tácitas ou negociadas, temporárias ou duradouras, parciais ou gerais. Muitas vêzes a argamassa dessas alianças será o desejo de obter uma vantagem comum ou de lutar contra um perigo igualmente comum: assim, pode acontecer que em determinada indústria, sindicatos operários e patronais freqüentemente se empenhem ombro a ombro na luta contra qualquer redução da tarifa aduaneira. (49)

Geralmente no campo da proteção alfandegária é que mais se observa o exemplo de ajuda mútua entre grupos interessados em uma elevação de tarifas (às vêzes em detrimento das indústrias exportadoras). (50) Mas pode ocorrer também que a aliança procurada tenha por objetivo conseguir para o grupo maior possibilidade de acesso à vida política (ver, por exemplo, os esforços do "poujadismo" nascente para estabelecer contatos, não isentos de uma dissimulada idéia de colonização, com organizações profissionais camponesas e artesanais): no final, tudo se cingirá a uma troca de votos entre parlamentares que trabalham para grupos de interêsse cujos objetivos são diversos (tática conhecida e utilizada nos Estados Unidos sob o nome de *logrolling*).

A análise sistemática de tais alianças ainda está por fazer: a impressão que se tem é a de que elas são mais desenvolvidas e atuantes onde a técnica de pressionar já atingiu um alto grau de racionalização. (51) Sua prática visa a aumentar a influência dos grupos de interêsse que delas se utilizam, mas raramente daí resultam vantagens positivas porque tais combinações, via de regra, cerceiam a liberdade de ação dos que nelas tomam parte, obrigando-os a cálculos mais rigorosos, visto que podem exigir o sacrifício de certos objetivos e técnicas, o que suscitará protestos da parte dos aliados.

---

(48) Informações colhidas no relatório já citado de ENRIQUEZ.

(49) Um caso bem típico nos Estados Unidos é a luta comum desfechada pelos sindicatos marítimos da A.F.L. e da C.I.O. e a Federação Nacional de Navegação Americana (*National Federation of American Shipping*) contra a proposta de PAUL HOFFMANN (então administrador da E.C.A.) visando atenuar o dispositivo segundo o qual a metade das cargas transportadas a título de ajuda do Plano Marshall deveria sê-lo em navios americanos. D. TRUMAN, *op. cit.*, p. 364.

(50) Ver o excelente trabalho de SCHATTSCHNEIDER (E. E.), *Politics, Pressures and the Tariff*, Nova York, 1935, no qual o autor mostra como as fôrças protecionistas trabalharam uma pela outra a fim de obter do legislador, mediante a aprovação do *Hawley-Smoot Act*, um nível de proteção particularmente elevado.

(51) Nos Estados Unidos, principalmente, como exemplos de coligações muito conhecidas, citaremos as da Liga Anti-Saloon e das Igrejas protestantes para obter a proibição dos produtores de prata e de grupos agrícolas simpáticos a uma política monetária inflacionista visando a elevar o preço daquele metal, das estradas de ferro e de algumas câmaras de comércio, para obter providências e reajustamentos de tarifas que trouxessem vantagens a cada uma das duas partes (em detrimento de outros interêsses, naturalmente), etc..

Qualquer coligação que não se reduza à dominação pura e simples de um elemento pelo outro implica, geralmente, em prejuízo para as aspirações dos coligados.

Em última análise, decisões governamentais — e isto é particularmente verdadeiro no que toca à política econômica e social — são muitas vêzes decorrência não da pressão exercida por um determinado grupo sôbre os órgãos competentes, mas de uma luta entre grupos rivais ou entre reuniões de grupos cujos interêsses particulares coincidem apenas em alguns pontos. Verifica-se, em conseqüência, que o resultado afinal alcançado apresentará caráter de pactuação, sem que nem sempre se possa concluir sôbre qual, realmente, o vencedor. Poucos exemplos são, a êsse propósito, mais significativos do que a votação, nos Estados Unidos, da Lei de Emprêgo (*Employment Act*) de 1946. O problema em equação era de difícil solução: tratava-se, para os que tiveram a iniciativa da lei, de mostrar a deficiência de uma gestão espontânea e automática da economia e de atribuir ao govêrno não só podêres para supervisioná-la, como, também, a responsabilidade quanto ao nível geral da atividade econômica. Numerosos grupos manifestaram-se favoràvelmente ao projeto, enquanto outros o combateram rudemente. A lei foi afinal votada, mas à custa de acentuado abrandamento de seus dispositivos, que reduziu em parte sua importância. Ao término do debate, parece que ninguém se poderia julgar verdadeiramente vencedor. (52)

O pacto pode ser obra de autoridades político-administrativas, que dêsse modo exercem função de arbitragem cujos resultados são substanciais, mas também pode suceder que o seja das próprias fôrças interessadas, limitando-se, então, as autoridades, a bem dizer, a ratificar um acôrdo mais ou menos formal, entabulado à sua revelia. (53).

ATITUDE DO PÚBLICO

Já citamos como fator misto (ao mesmo tempo interno e externo) da influência dos grupos o *status* social de que êles gozam. Cogita-se, agora, de determinar mais claramente o nexo existente entre, de um lado, as possibilidades de êxito das teses defendidas e das reivindicações apresentadas e, de outro, a atitude da opinião pública a seu respeito. Referimo-nos à opinião

---

(52) Para uma apreciação geral do quadro desta disputa, ver NOURSE (EDWIN G.), *Economics in the Public Service*, Nova York, 1953 (primeira parte). No que toca à estratégia empregada, ver GRAZIA (ALFRED DE), *The Elements of Political Science*, Nova York, 1952, pp. 334-342. Ver também MILLIKAN (MAX), (ed.), *Income Stabilization for a Developing Democracy*, pp. 595-599 e seguintes.

(53) Conhecemos, sôbre êste assunto, poucos estudos tão sugestivos quanto o de OLIVER GARCEAU e CORINNE SILVERMAN, *A Pressure-Group and the Pressured: a Case Report, in American Political Science Review*, setembro, 1954, pp. 672-691, no qual os autores mostram como a votação de uma lei dispondo sôbre uma doença profissional se verificou no legislativo de Vermont, sem qualquer esfôrço aparente de *lobby*, simplesmente por efeito de um acôrdo tácito entre as partes em oposição — patrões e empregados — tendo ambas renunciado a uma posição de intransigência e feito concessões. Como sem dúvida já foi observado, não temos podido fazer referência, sôbre o assunto, senão a estudos americanos: é a conseqüência, lastimável mas inevitável, de se ter negligenciado, em França (e na maioria dos outros países), a análise dos grupos de interêsse.

pública não em seu sentido mítico de crenças de uma coletividade, de natureza quase sobrenatural, capaz de emitir julgamentos sôbre todos os problemas que se lhe apresentem, mas em seu sentido mais limitado e realístico de convicções e sentimentos partilhados por um certo número de pessoas sôbre determinado problema. Em outras palavras: há uma série de públicos, de maior ou menor vulto, segundo as questões em foco. A análise científica mostra que, em suma, cada problema tem seu público, umas vêzes muito restrito, outras vêzes bastante numeroso. Evidentemente é aquêle público relacionado ou entrosado com a atividade do grupo de que se trate, ou como tal considerado, que cumpre levar em conta como a variável da influência.

À primeira vista parece difícil conceber que um grupo, por mais poderoso que seja, possa, nos tempos que correm, desinteressar-se completamente da opinião do público sôbre suas atividades (as quais a liberdade de imprensa, onde exista realmente, torna cada vez mais difícil de conservar em sigilo). Não obstante, o patronato francês, de modo geral, não parece muito longe de participar de tal atitude. Por razões que jamais foram bem explicadas, a estima social de que gozam os grandes negócios em França é bem pequena (e a êste aspecto o público interessado é grande). Enumeraremos, como ilustrativos da situação, os seguintes fatos: as acusações lançadas contra a Comissão Siderúrgica, depois da primeira guerra mundial, de ter obtido que o Estado-Maior renunciasse ao projetado bombardeio da bacia de Briey; as campanhas violentíssimas desencadeadas contra as "duzentas famílias" à época da Frente Popular; a censura permanentemente feita à exportação de capitais (sob formas diversas) em detrimento da economia nacional; as acusações de maltusianismo na valorização dos grandes recursos naturais (carvão, energia hidráulica...) e intervenção na vida política, principalmente através de pressões financeiras (a "muralha do dinheiro"). Esta situação atingiu o paroxismo após a Libertação com a acusação levantada contra o patronato de haver, globalmente, sido complacente com a ocupação alemã. Se são verdadeiros êsses argumentos, não importa aqui, mas seu impacto sôbre a opinião pública é indubitável. No entanto, os interessados parece jamais haverem tentado (ou sequer pensado em fazê-lo) campanha sistemática no sentido de mudar a situação em seu favor. Particularmente em se tratando do montante dos lucros, o silêncio mantido pelo patronato (que o conserva sempre com firmeza quando se trata do segrêdo dos negócios) facilitou a atitude daqueles que fingem considerar como efetivamente distribuídas tôdas as receitas da emprêsa (sem referir-se ao fato de que, hoje em dia, considerável parte delas é aplicada em autofinanciamento). Certamente, há exceções nessa tendência generalizada, mas dizem respeito a firmas individuais e não à organização que representa o patronato (se excetuarmos a criação, já salientada, da Associação da Livre Emprêsa, aliás de inspiração americana). A utilização real (não simulada) de técnicas de "relações públicas" é também uma exceção. (54)

Inteiramente diferente foi a atitude do patronato americano, especialmente da Associação Nacional de Fabricantes, que, nas últimas décadas, têm

(54) Êste ponto é especialmente salientado pelo Professor EHRMANN na obra já citada (em vias de publicação) sôbre o patronato francês.

lutado incessantemente, e através dos mais poderosos meios, para inculcar no espírito do povo uma imagem favorável dos homens de negócios. Longe de sentir-se constrangida pelos lucros auferidos, procura apresentá-los como necessários ao bom funcionamento da economia e, conseqüentemente, à elevação do nível geral de vida. Não tardará procure ela também fazer aceitar suas próprias concepções como valores positivos. Os temas da sua propaganda têm, naturalmente, variado de acôrdo com as circunstâncias: em 1933, por exemplo, desfechou uma grande campanha visando a eximir o capitalismo de qualquer culpa na eclosão e no desenvolvimento da crise, enquanto, após o New Deal, empreendeu enorme esfôrço destinado a reinculcar no espírito dos americanos a convicção dos méritos da livre iniciativa. Para isso, a N. A. M. utilizou todos os meios de comunicação ao seu alcance, chegando ao ponto de publicar textos sob assinatura de terceiros, a fim de evitar a mais leve suspeita sôbre suas publicações. Tal campanha se dirigia, particularmente, aos educadores, ao clero, às dirigentes de clubes femininos, a organizações agrícolas, etc. (55)

Tratando-se da atitude do público, pode dizer-se que a influência de um grupo está em ascensão quando êle consegue a identificação das opiniões predominantes em um dado momento com suas próprias concepções. Para lograr tal objetivo, pode o grupo tentar manipular as idéias do público a fim de fazê-las coincidir com os seus pontos de vista (a atuação da N.A.M. tem sido, em essência, dêste tipo), da mesma maneira que pode aceitar o ajustamento de sua política à opinião dêsse mesmo público (a N.A.M. jamais se recusou sistemàticamente a tais ajustamentos). (56) O patronato francês, no entanto, parece ter-se revelado mais indiferente em relação a opiniões que não lhe sejam favoráveis e muito mais apegado aos seus próprios valores, Evidentemente, o público francês é diferente do americano: está longe, porém, de convencer-se de que uma campanha adaptada às suas peculiaridades possa resultar inteiramente ineficaz.

Põe-se, aqui, o problema de saber se realmente é possível aos grupos de interêsse modificar a opinião pública a seu favor. Exemplos recentes fazem crer que a resposta seja afirmativa. Salientaremos o caso da campanha desencadeada na Inglaterra contra a ameaça do govêrno trabalhista de

---

(55) Relativamente ao esfôrço de propaganda desenvolvido pela N.A.M., ver um bom artigo de GABLE (RICHARD W.). *Nam: Influential Lobby or Kiss of Death, Journal of Politics*, maio 1953, pp. 254-273. Concluindo seu estudo, o autor examina a validez da afirmação segundo a qual esta associação teria redigido, ela própria, o *Taft Hartley Act*. De acôrdo com V. O. KEY, *Politics Parties and Pressure-Groups*, 3.ª edição, Nova York, 1952, p. 160 a *National Electric Light Association* (Associação Nacional de Eletricidade) é que teria realizado o mais ambicioso programa dêste tipo, visando a despertar no público atitudes favoráveis às *electrical utilities*.

(56) Cumpriria, aliás, não exagerar a importância desta flexibilidade, pelo menos no plano dos princípios. Ver, por exemplo, BERNSTEIN (M. H.), *Political Ideas of Selected American Business Journals, Public Opiniou Quarterly*, verão 1953, pp. 258-267. Analisando os principais temas utilizados por vários jornais de negócios durante um período de cinco meses, o autor assinala nêles tendências para conceber de maneira muito restrita o papel do Estado, em identificar o interêsse das emprêsas com o interêsse público; definir a democracia como o sistema político que assegura as maiores vantagens à comunidade dos negócios.

nacionalizar a indústria açucareira, (57) ameaça que, ao que parece, acabou por impressionar muitos adeptos do Labour Party. Uma sondagem realizada pelo Instituto Britânico de Opinião Pública em novembro de 1950, ao término daquela campanha (entre as eleições gerais de 23 de fevereiro de 1950, que ainda deram o poder aos trabalhistas, e as de 24 de outubro de 1941, que dêle apearia) revelou que 57% das pessoas inquiridas eram contra a medida projetada (percentagem claramente superior à dos votos dos conservadores naquelas duas eleições e, mesmo, à soma dos votos dos conservadores e liberais), enquanto apenas 25% lhe eram favoráveis (ao passo que nas duas eleições citadas a percentagem de votos dos trabalhistas girava em tôrno de 48%). É verdade que a realização daquela campanha coincidiu com o evidente ceticismo dos inglêses em relação à política econômica trabalhista, que estava longe de proporcionar-lhes o que dela haviam esperado. E isto nos conduz a uma observação importante: a propaganda desencadeada pelos grupos de interêsses capitalistas e homens de negócios é suscetível de atingir aos objetivos visados mas desde que encontre apoio nas condições econômicas e sociais preponderantes na ocasião de seu lançamento. É muito pouco provável, por exemplo, que qualquer diligência, por maior que fôsse, no sentido de exaltar a livre emprêsa e condenar a interferência governamental tivesse alguma receptividade em períodos de desemprêgo em massa. Êstes os contornos de um dos fatôres de resistência que o meio social opõe à influência dos grupos de interêsse, ainda os mais poderosos. A atitude do público está intimamente ligada às circunstâncias do momento e é com apoio nessas circunstâncias que os grupos podem fazer mudar aquela atitude em seu favor. (58)

Afigura-se-nos que, especialmente nos países anglo-saxões, os grupos de interêsse se vão tornando cada vez mais conscientes da importância da atitude do público como fator de influência. Daí o enorme esfôrço desenvolvido com o intuito de catequizá-lo, o qual, como já ressaltamos, é próprio

---

(57) Esta campanha financiada por TATE and LYLE Ltd., o maior produtor de açúcar britânico, foi conduzida por uma firma especializada em "relações públicas" Aims of Industry. Dela se encontra excelente descrição em WILSON (H. H.), *Techniques of Pressure. Antinationalization Propagande in Britain, Public Opinion Quarterly*, verão de 1951, pp. 225-242. A amplitude e a engenhosidade dos meios empregados, cujo custo ultrapassou 200.000 libras, é notável: uma característica particular foi a recusa de efetuar a publicidade, como matéria paga, na imprensa (a documentação colhida foi considerada bastante interessante para ser divulgada pelos jornais voluntária e gratuitamente). Para uma apreciação crítica do vulto dessa campanha, ver ROGOFF (A. A.), *The Labour Government and British Industry*, 1945-1951, Oxford, 1955 (particularmente todo o capítulo 7: *Public relations of governments and business*. Salientaremos, sem daí tirar qualquer conclusão, que anteriormente a indústria do aço se recusara a desencadear campanha análoga.

(58) Convém, ainda, assim, agir com habilidade. Colocado diante de uma opinião pública nìtidamente desfavorável, nada terá a ganhar o grupo em atacá-la de frente. A tática consistirá em agir sobrepticiamente, e, se fôr preciso, de maneira lenta e progressiva. Como exemplo de reviravolta na opinião pública obtida por meio de uma técnica muito hábil, ver D. TRUMAN, *op. cit.*, pp. 234-235. A manipulação da opinião pública tende, em alguns países, a transformar-se em verdadeira profissão: nos últimos dez anos vem-se multiplicando o número de escritórios especializados que alugam seus serviços, quer simplesmente para aconselhar os grupos no planejamento da ação a desenvolver, quer para realizar integralmente o plano.

das organizações que dispõem de meios financeiros adequados. Em parte alguma êsse esfôrço atingiu nível tão elevado quanto nos Estados Unidos. Um de seus aspectos principais é a ação no âmbito universitário. Assim é que a Associação Nacional das Juntas Imobiliárias encorajou, mediante ajuda financeira, várias escolas secundárias e universidades a criar cursos onde seu ponto de vista é exposto, chegando mesmo a estimular a organização de manuais dedicados à propriedade imobiliária, à construção e administração de imóveis... Um outro aspecto é o da utilização da imprensa para expor de maneira franca o ponto de vista do grupo: a Associação das Estradas de Rodagem Americanas comprou aos jornais páginas inteiras nas quais explica as razões por que os transportadores rodoviários deveriam contribuir mais amplamente, através de taxas especiais, para a conservação das estradas. O relatório da Câmara de Representantes que menciona êsses fatos, refere-se a uma "luta pelo espírito da nação", na qual se podem ver as características essenciais do tipo de pressão ora predominante. "Não se subestima nenhum meio de atingir o pensamento dos homens", salienta o relatório, "nenhum processo institucional de formação da opinião pública, nenhuma inovação mecânica. Os esforços no sentido de exercer influência sôbre as leis não desapareceram, mas se tornam, cada vez mais secundários em relação a esta tentativa tão cuidadosamente organizada de conquistar a opinião pública". (59) A despeito de pretenderem ser objetivos nesse esfôrço de educar a opinião pública, os interessados não hesitam em recorrer a todos os argumentos imagináveis, inclusive aos de natureza emocional. As tensões e conflitos que inevitàvelmente daí resultam entre os grupos representam um ônus social que revela a dificuldade de as autoridades responsáveis se dedicarem a uma análise estritamente racional de questões tão ardorosamente discutidas. Os dirigentes dos grupos — especialmente o estado-maior remunerado, quando mais não seja para justificar sua existência — insistem em acenar com perigos e acabam às vêzes por provocar um verdadeiro pânico coletivo, o qual torna difícil a busca de soluções racionais.

ESTRUTURA DO SISTEMA POLÍTICO

Êste, finalmente, o ponto essencial. Lograr, na política, o acesso capaz de assegurar a vitória dos interêsses profissionais é o objetivo precípuo da ação desenvolvida pelos grupos interessados. A procura de alianças não tem outra finalidade senão a de facilitá-la e o manejo da opinião pública visa a apoiá-lo, em um regime no qual a presunção é a de serem as autoridades

(59) Encontram-se em TURNER (HENRY A.) (ed.), *Politics in the United States Readings in Political Parties and Pressure Groups*, Nova York, 1955, pp. 79-91, extratos dêsse relatório, cuja referência completa é *General Interim Report House Select Committee on Lobbying Activities, H. Rept.* 3138, 91*st. Cong.* 2*d sess.* 1950. Não pretendemos discutir aqui a legitimidade da afirmativa referente a primazia da ação sôbre a opinião pública: diremos, simplesmente, que mesmo em relação aos Estados Unidos ela não se nos afigura indiscutível. No que diz respeito à França, em todo caso, a ação política pròpriamente dita continua sendo a técnica de pressão preferida.

sensíveis aos pontos de vista populares. (60) Sob êste aspecto, há que considerar-se o grau de permeabilidade do sistema político à pressão dos interêsses organizados, o qual constitui um fator externo fundamental da influência dêsses grupos.

Essa permeabilidade depende, em primeiro lugar, da estrutura do sistema político de que se cogite. De notar-se, antes de mais nada, que em muitos casos a divisão prática do poder de decisão não reflete exatamente a ordem formal das instituições: a tarefa dos grupos consistirá então, preliminarmente, em uma apreciação realista das atribuições de cada um dos centros decisórios do *processus* político, a fim de solucionar os problemas em foco. Destarte, a questão da permeabilidade apresenta-se de duas maneiras. Inicialmente, pode-se indagar se, de modo geral, determinado sistema é mais acessível do que qualquer outro à atividade de interêsses organizados; não nos parece que no seu estado atual a análise política esteja em condições de dar, a respeito, mais do que simples impressões. Igualmente se pode — e aqui menos ambiciosamente — tentar apreciar, em um dado sistema, a relativa permeabilidade dos diversos centros suscetíveis de facilitar ou dificultar a ação dos grupos. A êste aspecto, é claro que na prática todos os sistemas políticos contêm falhas, através das quais as reivindicações profissionais se podem manifestar e afirmar por meio de núcleos de resistência que dificultem — e afinal possam obstruir — as pretensões dos grupos. Vejamos, por exemplo, a tributação em França: na maioria dos casos, a administração constituirá um obstáculo mais difícil de transpor do que o Parlamento. O caminho para a conquista de vantagens e privilégios fiscais normalmente passa pelas assembléias parlamentares, a cuja fraqueza as repartições fiscais podem, pela sua competência técnica e caráter permanente, opor alguns óbices. A atitude das Câmaras face às reivindicações poujadistas, na primavera de 1955 (especialmente no que concerne ao chamado contrôle polivalente, cujo único defeito era a eficácia) ilustra bem esta situação de permeabilidade às reivindicações de grupos.

Manter e aumentar a influência implica, portanto, em adaptar o processo de ação às particularidades do sistema político. Sem entrar aqui na análise minuciosa do assunto, assinalaremos, como fatôres ponderáveis para alcançar êsse objetivo, a natureza e o número de partidos, o grau de estabilidade do Executivo, (61) as formas de recrutamento para o serviço público,

---

(60) Como muito bem demonstrou W. J. M. MACKENZIE (*op. cit.*, nota 40), um dos objetivos essenciais dos grupos é criar "uma opinião sôbre a opinião pública". É preciso convencer os responsáveis de que o público é simpático às reivindicações apresentadas: daí, principalmente, a importância da imprensa, no seu trabalho diário de divulgação e seleção das manifestações da opinião pública.

(61) Tornou-se comum salientar as facilidades adicionais que trazem à atividade dos interêsses organizados em França a constância inveterada da instabilidade ministerial. Qualquer grupo de alguma importância, descontente com a política do govêrno a seu respeito, pode procurar provocar-lhe a queda mobilizando, para êsse efeito, os deputados que lhe são favoráveis. Certamente não se poderia condicionar a estabilidade ministerial à boa vontade dos grupos de interêsse. A análise das crises verificadas após a Libertação mostra que as mudanças de govêrno decorrentes de sua ação direta e ostensiva foram em número reduzido: (queda do govêrno Pleven, em janeiro de 1952, facilitada pela oposição dos empregados da S.N.C.F. (*Societé Nationele des Chémins de Fer*) à reforma da

etc.. No mais, as esferas de ação dos grupos devem acompanhar a evolução dos sistemas. Em tôda parte, a ampliação das funções econômicas e das atribuições reais da administração, donde o enorme esfôrço atualmente desenvolvido pelos grupos para melhorar suas relações com o setor administrativo. (62) Resta saber se a administração constitui um setor tão permeável aos grupos de interêsse quanto o meio político pròpriamente dito: no que respeita especìficamente à França, pode-se ter sérias dúvidas. (63)

No regime democrático representativo, a permeabilidade do sistema depende igualmente da coloração política e da filosofia geral dos que ocupam o poder, por um período mais ou menos longo, conforme os casos. Esta relação de maneira alguma significa que os grupos se condenem à inatividade quando se instala no poder um govêrno desfavorável a seus valores e atividades: ao contrário, até por isso mesmo, sua atividade pode tornar-se mais intensa. (64) A diferença essencial residirá muito mais na maneira de agir. Quando se trata de intervir em um govêrno amigo (ou, o que vem a dar no mesmo, de fazer um govêrno amigo revogar decisões tomadas por um govêrno inimigo), a ação será, naturalmente, discreta: de qualquer maneira, porém, o caminho a seguir inicialmente será o da persuasão e negociação. Diante de um govêrno francamente hostil, não haverá dúvida em empregar mais violência no ataque, em recorrer, mesmo, se preciso, à ação direta. Em outras

---

emprêsa; queda do gabinete Mayer em maio de 1953, provocada, até certo ponto, pela ação dos produtores de beterraba, apoiados pela Federação Nacional de Exploradores Agrícolas); todavia, tal análise revela que os grupos desempenharam papel importante no "solapamento" (*"grignotage"*) das maiorias governamentais, que provoca seu desgaste e sua queda (sem que, em muitos casos, tenha sido necessário o voto formal do Parlamento).

(62) Essa introdução sub-reptícia dos grupos no setor administrativo é bem analisada em LAND (E), *Interest Groups and Bureaucracy, Annals of the American Academy of Political and Social Science*, maio 1954, pp. 105-110. Ver, também, para um estudo mais detalhado, LEISERSON (AVERY), *Interest Groups in Administration, in Elements of Public Administration* (FRITZ MORSTEIN MARX) (ed.) Nova York, 1946, pp. 314-338. O fenômeno é acentuado, em relação à França, por HENRY W. ERHMANN na obra já citada e, com referência à Inglaterra, por SAMUEL H. BEER (*op. cit.*).

(63) No estudo já referido, *Contribuition à l'analyse des groups d'intérêt dans la vie politique française*, sustentamos, como hipótese de trabalho, que em França a administração, de modo geral, constitui muito mais um freio a suas reivindicações. Êste ponto de vista é contestado por alguns, que vão ao ponto de ver em certos ministérios (por exemplo, o da Agricultura) verdadeiros grupos de pressão. Certamente não ignoramos a importância das ligações existentes entre os grupos e as administrações e o papel desempenhado pelos interêsses nos vários conselhos (como o Conselho Superior de Alcoois), o conjunto dos quais forma a administração consultiva. Mas, afinal, por razões que não poderíamos explicar parece-nos que a tese no sentido de considerar os setores político e administrativo como igualmente permeáveis aos grupos não tem razão de ser no que toca à França.

(64) A monografia n.º 26 da *Temporary National Economic Committee*, da qual se encontram extratos em SNYNER (RICHARD C.), WILSON (H. HUBERT) (ed.), *Roots of Political Behaviour*, Nova York, 1949, pp. 241-248), demonstra que os conflitos entre a administração e os grupos capitalistas, raros nas presidências HARDING, COOLIDGE e HOOVER, favoráveis aos pontos de vista dos homens de negócios, tornaram-se mais numerosos e agudos com a ascensão de ROOSEVELT ao poder. Todavia, como tendência de período longo, a monografia ressalta que os conflitos se foram intensificando durante a primeira metade do século XX.

palavras: os tipos de pressão utilizados para lograr permeabilidade variarão de acôrdo com os adversários, enquanto a ação, em si, é permanente, qualquer que seja o govêrno.

Convém assinalar que muitas vêzes já se falou em reduzir a permeabilidade do sistema através de regulamentação da atividade dos grupos de interêsse. Mas, a não ser nos Estados Unidos, as medidas tomadas com êsse fim são raríssimas. O próprio exemplo daquele país não convence. A regulamentação, iniciada no âmbito estadual (Massachusetts foi o primeiro a pô-la em prática, em 1890, seguido, em 1899, pelo Wisconsin e, em 1905, por Nova York) (65) sòmente atingiu o plano federal em 1946 sendo de notar que a lei federal não regulamenta pròpriamente a atividade de *lobby*. Simplesmente dispõe no sentido de dar publicidade à ação desenvolvida pelos grupos e a revelar a identidade dos que financiam as atividades destinadas a influir na elaboração das leis. (66) Na prática, êsse diploma legal permitiu se obtivessem numerosas informações sôbre um assunto em que o segrêdo era de praxe: entretanto, os estudiosos assinalam que ela contém inúmeros defeitos e lacunas. Várias modificações à lei foram propostas, principalmente pelo Senador KENNEDY em 1955. (67) Essa regulamentação, no entanto, não parece ter diminuído a atividade dos grupos no sentido de influenciar a opinião pública e os centros decisórios do *processus* político. Surge, então, a indagação — à qual, nos Estados Unidos, a resposta parece ser negativa — de se não seria preferível combater a atividade em si, ao invés de apenas procurar dar-lhe divulgação. Houve quem propusesse intensificar os serviços de "relações públicas" do govêrno e da administração, a fim de lhes permitir expor ao público seus pontos de vista e projetos em igualdade de condições com os grupos privados e, pelo menos, ampliar os serviços de documentação utilizados pelo Legislativo. Parece-nos que talvez essa iniciativa não fôsse de todo ineficaz, mas duvidamos de que no estado atual dos espíritos e dos costumes políticos bastasse ela para provocar uma verdadeira transformação nesse estado de coisas.

Em última análise, vê-se que o meio social, conquanto proporcione aos grupos de interêsse facilidades de ação, encerra igualmente elementos de resistência que reduzem e às vêzes anulam completamente as intervenções levadas a efeito. A técnica dos dirigentes dêsses grupos é, então, a de utilizar os fatôres internos de influência à sua disposição, para mudar em seu favor o mecanismo dos fatôres externos. Que êles o conseguem de maneira bem apreciável, a mais superficial análise da vida econômica e social contemporânea basta para atestar. Que se possam, dêsse modo, tornar onipotentes, representa apenas uma concepção parcial e, a bem dizer, partidária do problema: particularmente em um sistema político, a ação de vários gru-

---

(65) Atualmente, 38 Estados e o Alaska têm procurado limitar os abusos dos *lobbies* mediante regulamentação.

(66) O problema acha-se bem exposto, em seu conjunto, por GALLOWAY (GEORGE B.), *The Legislative Process in Congress*, Nova York, 1953, pp. 499-507.

(67) Visando principalmente a obrigar os *lobbies* a declararem todos os serviços prestados (mesmo não computáveis em dinheiro); indicar as quantias despendidas com jornais e os artigos publicados em seguida a intervenções de grupos.

pos suscita a formação de outras organizações com interêsses diferentes a defender, situações às vêzes antagônicas a fazer prevalecer. A solução de transigência está, por conseguinte, na natureza mesma das coisas: todavia, em muitos casos, o imobilismo também decorre dela.

De qualquer modo, a política econômica situa-se na confluência de tôdas estas atividades: não é a aplicação tranqüila de modelos teóricos, mas a combinação de fôrças provenientes de direções várias. Entre estas fôrças, os economistas, nessa condição, muitas vêzes exercem função muito restrita; embora gostassem de ampliar sua influência no desenvolvimento dos negócios públicos, isto está longe de representar um anseio generalizado, pois não teriam êles meios de se constituir em *pressure-group* para tal fim!

* * *

Cumpre abordar, ainda, um último ponto: não seria possível medir a influência de que gozam os grupos de interêsse e, em conseqüência, ultrapassar as observações correntes, bastante vagas e incertas, de que nos ocupamos neste estudo? Não poderíamos, pelo menos, estabelecer uma escala que permitisse classificá-los, uns em relação aos outros, sob o aspecto da influência que exercem no meio social? Como todos os outros ramos das ciências sociais, a ciência política contemporânea presta-se ao raciocínio matemático mas em ritmo particularmente lento porque, por uma série de razões, das quais algumas concernem à natureza dos fenômenos observados, o campo da análise política já tratado pelas técnicas quantitativas é ainda muito reduzido. (68)

A medida, direta ou indireta, da influência, assim como, aliás, a do conjunto das relações do poder, constitui um problema que acaba apenas de ser posto pelos estudiosos da matéria. Os estudos que lhe têm sido consagrados são poucos e ainda experimentais. (69) Pode-se, aliás, indagar se a questão é suscetível de resolver-se no quadro do raciocínio matemático comum ou, mais exatamente, no dos métodos estatísticos usuais. Talvez êste problema seja renovado — e as dificuldades de maior vulto que êle encerra superadas pela aplicação dessas novas matemáticas a que alguns, como CL. LEVI-STRAUSS, não hesitam em intitular *qualitativas*. Todavia, estas matemáticas (cuja pesquisa operacional e, de maneira geral, a tentativa de construir uma ciência da ação, constituem aspectos específicos) são ainda bastante incertas e sua aplicação à ciência política começa apenas a ser vislumbrada; em outros têrmos: o problema da medida da influência, mesmo relativa, dos grupos de interêsse não nos parece ainda em vias de solução imediata.

---

(68) Esforçamo-nos por delimitar-lhes os contornos em um estudo a ser publicado pela *Rivista internazionale di scienza sociali*: *Quelques observations sur la place des techniques quantitatives dans l'analyse des phénomènes politiques*".

(69) Como exemplo de tal esfôrço, ver March (JAMES G.), *An Introduction to the Theory and Measurement of Influence, American Political Science Review*, junho 1955, pp. 431-451.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Função de Pessoal na Administração Pública

WILLIAM W. PARSONS
Tradução de Mary Cardoso

O assunto que hoje me coube discutir traz-me à lembrança recente observação de H. CHAPMAN ROSE, antigo subsecretário do Tesouro. Disse êle que, se tivesse que ressaltar uma só das conclusões a que chegara graças à experiência de seus três anos de govêrno, assinalaria esta:

> "Todos reconhecem a importância vital de uma sábia política de conjunto, em nossos negócios, tanto internos quanto internacionais. Mas não fica evidenciado — nem o poderia ficar, dada a natureza das coisas — quanto o sucesso de tão ampla política depende da maneira corajosa, hábil, imaginosa, pela qual são tratados os problemas que a mesma suscita, ao longo de tôda a linha de atividades..."

Queria êle dizer que se o administrador devota todo o seu esfôrço ao desenvolvimento de sadios princípios e normas políticos, mas falha na tarefa de fazer com que gente de capacidade seja recrutada e treinada para a execução dessa política, não está, na realidade, bem cumprindo sua missão. Havia chegado à mesma conclusão a que chegamos muitos de nós, que observamos a marcha diária dos trabalhos do govêrno: a administração de pessoal constitui responsabilidade do funcionário de linha e é um de seus encargos mais importantes. O especialista de pessoal tem como propósito de sua atividade prestar assistência aos funcionários de linha, em todos os níveis de supervisão, a fim de que êstes possam bem atender àquela responsabilidade.

Muitos dos que estão aqui presentes concordarão comigo, nesse ponto. Porque, então, vem o técnico de pessoal tendendo a assumir posição isolada? Por que razão tem a função de pessoal ficado atrás das outras funções de *staff*, como a de orçamento e contabilidade, no que diz respeito a ocupar, na equipe de administração, o lugar que lhe é devido? Isto se deve, creio eu, não necessàriamente a qualquer êrro dos técnicos de pessoal, mas a variadas fôrças que, através de anos, vêm estabelecendo uma barreira entre êles e os funcionários executivos.

Uma das fôrças divisórias tem sido a ênfase inicial, não completamente removida, dada aos aspectos regulatórios da administração de pessoal, segun-

do a qual tôda a atenção do órgão técnico se concentrava nas normas e nos meios de proteção aos direitos dos servidores, considerados individualmente. Até certo ponto, essa atitude afastou a administração de pessoal do chefe executivo e isolou sua função do setor principal da gerência administrativa.

Outra fôrça que contribuiu para êsse afastamento foi o crescimento da ação governamental e o correspondente aumento da função de pessoal. Na pequena organização de um só homem, ou de alguns poucos, com a responsabilidade de todos os aspectos do trabalho, havia provàvelmente uma pessoa que tinha conhecimento geral da situação, conhecia intimamente os trabalhadores e exercia sua atividade em estreita colaboração com êles. Na medida em que a organização foi crescendo, surgiu a tendência para a constituição de grandes grupos especializados, isolados não apenas dos administradores e seus problemas, mas, freqüentemente, até mesmo estranhos entre si.

Em conseqüência, aconteceu que, ao mesmo tempo que o órgão de pessoal procurava apagar os aspectos negativos, regulatórios, de sua ação e, ao contrário disso, oferecer à administração uma colaboração construtiva, seus especialistas verificavam que se haviam orientado numa direção tão remota, em relação aos problemas reais do trabalho, que já não tinham certeza do tipo de assistência que seria mais indicado prestar. E pode mesmo acontecer que o "staff" de pessoal acabe por encontrar, para qualquer dos seus tipos de serviço, um mercado esgotado e sem entusiasmo.

Estamos todos familiarizados com os indícios usuais de inadequada integração da função de pessoal na gerência administrativa. Essa falta de integração torna-se aparente quando os funcionários executivos deixam de consultar os técnicos de pessoal a propósito de decisões administrativas, quando não utilizam convenientemente o serviço assessorial que os mesmos podem prestar, quando não lhes prestigiam os programas ou atividades, quando procuram fazer recair sôbre o órgão especializado de pessoal as conseqüências das reduções orçamentárias e, de modo geral, quando manifestam seu desprêzo pelo "técnico" e por suas soluções.

Ora, em tal ambiente, uma das atitudes do especialista de pessoal pode ser prosseguir animadamente em sua missão, montando serviços elegantes e prescrevendo soluções estereotipadas — e deixando para trás os gritos de cólera da administração. Outra atitude, mais sensata, consiste em agir cautelosamente, examinando a fundo a organização da função de pessoal — o tipo de especialista com que a mesma conta, as atitudes que o caracterizam — de modo a restabelecer os antigos laços que a prendiam aos funcionários executivos, identificando, igualmente, os problemas de ambos os grupos. Essa perspectiva pode exigir longo período de reorientação e reeducação, tanto do pessoal especializado, quanto da chefia executiva, para uso adequado dos serviços do técnico de pessoal.

Sendo assim, por onde devemos começar e como devemos proceder, para conseguir uma integração mais completa?

RESPONSABILIDADE

A primeira coisa que devemos fazer é verificar, com segurança, se a responsabilidade pela administração de pessoal repousa, efetivamente, nas mãos dos funcionários de linha, a partir do crefe executivo. WOODROW WILSON disse que o "o poder não é perigoso, desde que não seja irresponsável". (1) Se aos administradores se reconhece a responsabilidade pela aplicação do sistema do mérito e se dessa responsabilidade têm êles que prestar contas, não há, em minha opinião, nada que o indivíduo possa temer de um tal sistema.

Isso tem sido admitido nos níveis de govêrno estadual e local, onde há, evidentemente, uma tendência para a maior subordinação do órgão de pessoal ao chefe executivo. (2) No âmbito federal, estabeleceu-se um vínculo entre o Presidente da República e a Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, investindo-se o chefe da Comissão de responsabilidade pelas funções administrativas dessa entidade e, então, atribuindo-se-lhe um duplo papel, na Casa Branca, como parte da assessoria técnica do Presidente, sendo de notar que êle assiste, igualmente, às reuniões do ministério.

As estreitas relações do chefe da Comissão do Serviço Civil com o palácio do Govêrno e com os membros do ministério têm sido extremamente úteis no que concerne a assegurar, para os programas de pessoal, o apoio e o interêsse das altas camadas da administração. Os canais de comunicação, quando se trata de assuntos importantes em matéria de pessoal, passaram por uma mudança, pois antigamente uma comunicação dêsse tipo iria, com tôda a probabilidade, do chefe da Comissão do Serviço Público ao ministro, dêste ao diretor do departamento e daí ao chefe de pessoal, donde passaria às diversas unidades subordinadas, dentro do órgão especializado. Agora, porém, os temas importantes da política de pessoal, como por exemplo no setor do treinamento, serão, mais provàvelmente, mandados do Presidente ao ministro e então, pelo menos no Tesouro, do ministro ao chefe de pessoal, ou aos chefes regionais de pesosal, e assim por diante, ao longo da linha hierárquica. Não preciso comentar aqui os dois critérios, no que diz respeito à eficiência.

DESCENTRALIZAÇÃO

Êsse tema conduz-me ao segundo — muito importante — dos tópicos que tenho que mencionar: a necessidade que há, nas grandes organizações, de serem descentralizadas as funções de pessoal. Para apoio dessa opinião, posso mesmo usar a palavra divina. Estou certo de que muitos dentre os senhores, conhecedores da Bíblia, estão familiarizados com a passagem do Velho Testamento — no Êxodo, cap. 18 — em que JETHRO, sogro de MOYSÉS, vê o genro passar o dia inteiro sentado diante de uma fileira interminável de pessoas, tôdas esperando para vê-lo. Perguntou a MOYSÉS, que é que êste

(1) *In* "O Estudo de Administração", publicado no *Periódico de Ciência Política*, de junho de 1887, republicado na edição de dezembro de 1941.

(2) Veja-se a palestra pronunciada por O. GLENN STAHL, em 24 de outubro de 1955, perante a Assembléia do Serviço Civil.

fazia e MOYSÉS respondeu-lhe que o povo lhe vinha expor suas questões e que êle as julgava.

> "... E o sogro de MOYSÉS disse a êste: Não é bom o que fazes. Tu te esgotarás e assim como tu êsse povo, que está contigo: pois essa tarefa é para ti muito pesada...
>
> ... Dou-te um conselho: ensina a essa gente as leis e as regras e dize-lhe como terá que fazer... Ainda mais, escolhe dentre o povo os homens capazes... e êstes porás mandando nos demais, e assim haverá chefes de mil, chefes de cem, chefes de cinqüenta e chefes de dez.
>
> E deixa que êles julguem os casos do povo, durante todo o ano: e... que te tragam apenas os casos mais graves, julgando êles todos os outros assuntos: assim será mais fácil para ti e êles te ajudarão a carregar o fardo.
>
> .....
>
> E MOYSÉS atendeu à voz de seu sogro e fêz tudo aquilo que êle lhe dissera."

Vários princípios de administração estão aqui demonstrados: a necessidade de cuidadosa seleção dos chefes ou administradores, a de seguro treinamento, a de contrôle central e, finalmente, a de delegação da autoridade. É em especial sôbre a delegação da autoridade — a descentralização das operações — que eu gostaria de falar esta manhã.

A descentralização das operações relativas a pessoal é extremamente vantajosa porque torna mais fácil a tomada de decisões, evita os congestionamentos, eleva o moral e contribui para a maior eficiência da organização, como um todo. Uma de suas vantagens maiores, porém, está em que aproxima a função de pessoal da administração dos órgãos de linha. Enquanto as decisões sôbre pessoal continuarem a ser tomadas por órgãos centrais, seja de que nível fôr, não é provável que os funcionários executivos se sintam responsáveis, ou muito interessados pela função de pessoal.

Em vários estados, houve progresso digno de nota, no sentido da descentralização, mas quero aqui chamar a atenção dos senhores para o govêrno federal, em que, graças ao tamanho, se tem manifestado urgente a necessidade de um sistema descentralizado de administração de pessoal.

Há mais de cinqüenta anos foram estabelecidos pela Comissão de Serviço Civil os órgãos regionais, com certo grau de autoridade para lidar diretamente com os serviços locais, em matéria de pessoal, autoridade essa que foi muito ampliada pouco antes do início da Segunda Guerra Mundial e que se reforçou mais recentemente. Os onze diretores regionais têm hoje autoridade para resolver, de imediato, quase todos os problemas de pessoal surgidos em sua área de competência.

Nos últimos anos fêz-se progresso ainda maior com a delegação de autoridade da Comissão às repartições executivas, para a maior parte das operações relativas a pessoal. Creio que hoje essas repartições mantêm com a Comissão excelentes relações de trabalho, dispondo de tôda a autoridade de que necessitam para executar adequada administração de pessoal.

Deixem-me passar, agora, do órgão central de pessoal para a descentralização de suas funções, numa grande unidade executiva, usando como exemplo o Departamento do Tesouro. Antes de 1947, todos os atos referentes a pessoal, praticados em qualquer das dependências dêsse extenso departamento, tinham que ser submetidos à aprovação do govêrno, em Washington. Houve época em que tôda a parte central do primeiro andar do edifício do Tesouro, onde hoje funciona o nosso restaurante, estêve reservada à guarda dos fichários e dos arquivos de documentos pessoais dos funcionários daquele departamento, que então ultrapassava de muito a casa dos cem mil. Tôda vez que um servidor era admitido, demitido, readmitido, pago de um aumento periódico de salário, ou sofria qualquer alteração de estado ou posição, o fato ocorrido tinha que percorrer tôda a escala de autoridade, até a chefia do departamento, passando, em alguns casos, pela Comissão. De cada ato ou decisão sôbre pessoal, faziam-se treze cópias. Em 1946, a Divisão de Pessoal do Tesouro teve em mãos mais de duzentos mil dêsses atos e teve que atender, diàriamente, a várias centenas de pedidos de informação sôbre pessoal do Tesouro.

Vejamos agora o que acontecia quando uma dada repartição regional desejava promover um escriturário: a recomendação no sentido da promoção passava, pelos canais competentes, ao chefe de serviço e dêste ao Departamento do Tesouro. No Departamento, dessa e de outras decisões sôbre pessoal fazia-se o "jornal", isto é, grupavam-se por assunto — promoções, etc. — os documentos às mesmas relativos, colocando-se então sôbre êles uma papeleta, de que constavam os dizeres "Aprovo os atos aqui referidos", ou coisa equivalente. Meu antecessor assinava essa papeleta, o que indicava a aprovação das medidas propostas, voltando as cópias dos atos pelos mesmos canais.

Pode-se imaginar quanta demora e quanta frustração resultavam de um tal sistema, do ponto de vista do interêsse do funcionário. Via de regra, um ato relativo a pessoal, que hoje pode até ser executado num dia, levava semanas para ser completado. Suspeitava-se que os funcionários menos graduados, longe de se sentirem responsáveis pelas medidas tomadas em relação a pessoal, algumas vêzes davam curso a recomendações que sabiam de antemão não seriam aprovadas. Se, por exemplo, um servidor insistia em obter determinada transferência, por que ficar impopular dizendo-lhe um "não"? Melhor seria que alguém, mais acima, fôsse responsável pela recusa.

Sob tal sistema, muitos erros eram cometidos e descobertos, num lugar ou noutro, ao longo da linha de hierarquia, freqüentemente no nível departamental, mas para mim isso não constitui argumento a favor da centralização. Acentua, simplesmente, o fato de que a responsabilidade não estava bem definida nos níveis inferiores e que as repartições regionais não dispunham de assistência técnica em seus problemas de pessoal.

Quando as funções de pessoal do Tesouro foram descentralizadas, a lotação do órgão central, onde contávamos com oitenta servidores, passou a ser de oito técnicos e de seis auxiliares, êstes para os serviços de escritório e de estenografia. Com raras exceções, deu-se aos diferentes serviços plena responsabilidade na execução dos respectivos programas de administração

de pessoal. O maior de todos, o Serviço de Rendas Internas, com mais de cinqüenta mil funcionários, também descentralizou as operações referentes a pessoal, que passaram à competência de cada um de seus órgãos regionais. Em outros casos, o grau de descentralização ficou dependendo, até certo ponto, da extensão dos órgãos regionais e de sua capacidade de manter um corpo administrativo.

Como tem funcionado, assim descentralizada, a função de pessoal? Exatamente como esperávamos que funcionasse. Os técnicos de pessoal, na Comissão, no nível departamental e na esfera dos serviços, aliviados da massa de trabalho burocrático, estão livres para transferir a atenção dispensada a minúcias insignificantes para a importante tarefa de dar ao programa de administração de pessoal uma liderança efetiva. E a prova de que o vêm fazendo está na ênfase com que vemos encarados certos tópicos positivos da administração de pessoal, como os programas de aperfeiçoamento, a política de estímulos e um recrutamento mais ativo, junto aos colégios e universidades.

Agora que foram removidos a rigidez e o congestionamento da centralização, reduziram-se sensìvelmente as incompreensões e houve acentuada melhora nas relações entre os técnicos de pessoal e os funcionários executivos. Também a mudança decorrente da transformação de um sistema de contrôle num serviço realmente funcional, concorreu para essa melhora de relações.

Acresce, ainda, que com a inclusão dos técnicos de pessoal nos níveis inferiores da hierarquia, conseguimos criar a mesma situação vantajosa que encontramos nas pequenas organizações. Ficamos em posição de utilizar os serviços dos especialistas de pessoal e de tirar proveito de sua estreita relação com os funcionários de linha.

Ainda mais, verificamos que a fé que depositávamos nos escalões inferiores da chefia era plenamente justificada, pois os funcionários das repartições regionais do Tesouro, ora dispondo de ampla autoridade, a exercem judiciosamente e recebem muito bem a colaboração do técnico.

EXCESSO DE ESPECIALIZAÇÃO

Quais são as outras medidas concretas que podemos tomar para reduzir a distância entre a função de pessoal e a administração de linhas? No alto da lista — e sublinhado — eu poria o seguinte: *um esfôrço contra o excesso de especialização, dentro da função de pessoal*. A hiperespecialização tem um efeito dispersivo, e não unificador, e age de maneira negativa, quando se dispõe de um bem coordenado programa de pessoal, capaz de atender à conveniência dos chefes executivos e de solucionar-lhes os problemas.

Embora tenha sido muito discutido e seja raramente negado o valor respectivo dos técnicos de pessoal e dos funcionários de linha, ainda subsiste alto grau de isolamento. Os especialistas de pessoal, longe de adotarem pontos de vista amplos sôbre a função de pessoal em relação a outros problemas de administração, freqüentemente são incapazes de discutir com os chefes executivos os aspectos gerais da política de pessoal. Não faz muito tempo, perguntei a um administrador se das discussões de que tinha resultado im-

portante decisão da chefia havia participado algum representante do órgão de pessoal e êle respondeu: "Não. Não teria sido possível discutirmos o assunto com uma única pessoa. Teríamos que fazer isso com seis, no mínimo." E êle não estava exagerando muito.

Uma das soluções para êsse problema está na tendência, que se acentua, no sentido do tipo de organização de pessoal chamado "geralista", no qual a estrutura do serviço permite que um só grupo de pessoas execute tôdas as funções de pessoal necessárias a um dado setor da organização, ou a determinados grupos ocupacionais na mesma contidos. A vantagem que oferece é que faculta aos "geralistas" de pessoal o contato com os funcionários de linha.

É claro que se a operação de pessoal é descentralizada e se o "staff" do órgão central se mantém reduzido, o mesmo resultado pode ser obtido por forma diferente. Sob um sistema descentralizado, o corpo de funcionários do órgão central pode continuar sendo organizado na base da especialização técnica, uma vez que sua tarefa consiste apenas em planejamento e coordenação, não sendo de sua alçada os problemas do pesoal da organização.

Não obstante, mesmo quando se trata de órgãos centrais, conviria que houvesse nêles mais geralistas do que especialistas e nenhuma barreira artificial deveria existir, dificultando as transferências dos técnicos de um para outro tipo de serviço. Não estou sugerindo que devamos manter todo o corpo de técnicos de pessoal girando como fôlhas ao vento. Sempre haverá aquêles que prefiram continuar num mesmo trabalho especializado. Quero apenas dizer que, se alguém desejar adquirir conhecimento sôbre tôdas as fases do trabalho de pessoal, ou sôbre qualquer outra atividade específica, devemos contar com um sistema tal que isso seja possível com facilidade e sem que o interessado tenha que lutar com justificações e elaborados processamentos. Acho que a capacidade geral, as aptidões, a faculdade de análise e objetividade e, acima de tudo, as atitudes que fizeram com que o "geralista" obtivesse sucesso num tipo de atividade, no órgão de pessoal, podem ser, com o mesmo bom resultado, transferidas para outra parte.

Falamos muito sôbre a vantagem de treinar pessoal nos aspectos "gerais", ou globais, da função assessorial, mas muitas vêzes levamos os funcionários à especialização pelo fato de tornarmos tão difícil para o geralista a mudança de trabalho. Se uma pessoa demonstra competência no trabalho administrativo de caráter geral, parece-me que deveríamos concordar em facilitar-lhe uma nova experiência em qualquer tipo de atividade assessorial. É surpreendente — e quase desconcertante — ver como pode ser rápida a aquisição de conhecimento especializado.

COORDENAÇÃO

Voltando ao longo e penoso exame que estamos fazendo dos aspectos intrínsecos da função de pessoal, deixem-me abordar, ràpidamente, o já tão batido, mas nunca solucionado, problema da coordenação.

O órgão de pessoal, freqüentemente, não leva bastante longe seus esforços no sentido da coordenação com a gerência administrativa. Deixem que eu explique exatamente o que quero dizer. Suponhamos que uma nova política de treinamento seja sugerida pelo presidente da República e chegue ao

nível do departamento, a cujo serviço de pessoal é confiada a incumbência de sua execução. O pessoal técnico elabora as novas instruções, prepara uma circular, submete o resultado de seu trabalho ao chefe de serviço e obtém a aprovação dêste. Não podemos chamar a isso coordenação com a administração. A medida deveria ser estudada em cooperação com os funcionários executivos, no nível médio da hierarquia e, além disso, experimentada em algum ou alguns pequenos setores. Então estaria em condições de ser submetida ao chefe de serviço, como um esfôrço coordenado do pessoal de *staff* e de linha.

Se a função de pessoal se deve integrar na gerência administrativa, deve, primeiro ser coordenada internamente e, do mesmo modo, coordenar-se com os demais serviços de assessoria. Nada contribui mais ràpidamente para minar a confiança de um administrador do que ouvir uma coisa de um técnico e de outro exatamente o oposto. O órgão de pessoal convence-o de que deve gastar mais com treinamento e o técnico de orçamento censura-o pelo aumento de despesa. É a isto, precisamente, que me refiro. Ou, pior ainda, um grupo, dentro do órgão de pessoal, induz um chefe executivo a aumentar a lotação de seu serviço, enquanto outro grupo se manifesta contràriamente a seu pedido de transferência de um auxiliar, alegando falta de pessoal qualificado.

Creio que, fundamentalmente, a coordenação dos grupos técnicos depende mais de estado de espírito do que de meios mecânicos. Cada membro do *staff*, através de treinamento ou de outros métodos quaisquer, deve ser imbuído da responsabilidade que pessoalmente lhe cabe, na tarefa de coordenar sua atividade com a atividade dos outros. O principal mérito das técnicas de coordenação, tais como as equipes de estudo, as comissões de coordenação, as reuniões de técnicos, etc., está em que permitem aos vários grupos especializados tomar conhecimento dos interêsses recíprocos, estimulam o espírito de cooperação e abrem caminho para a coordenação informal, cotidiana, tão importante para o sucesso das atividades de *staff*.

TREINAMENTO

Outra forma essencial de aproximação da função de pessoal da gerência administrativa está no processo do treinamento — e uso aqui a palavra "treinamento" em seu sentido mais amplo. A necessidade dessa aproximação foi reconhecida na recente série de conferências de treinamento, que está sendo promovida pela Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, para altos administradores das repartições federais. Tem sido muito salientada a necessidade de mais larga e mais profunda compreensão das relações entre a administração de pessoal e a administração pròpriamente dita.

É preciso que os técnicos de pessoal sejam treinados considerando, como foco de sua atenção, a administração executiva. Devem êles pensar em têrmos não daquilo que é novo em matéria de pessoal e que, por conseguinte, deve ser "vendido" aos administradores, mas sim considerando, objetivamente, aquilo que constitui os problemas da administração, que irão ajudar a resolver. Já se chamou a atenção dos especialistas de pessoal para o perigo de se trans-

formarem nos "goivos amarelos" da administração (3) e estou de acôrdo em que devem participar do espetáculo o mais ativamente possível, mas sem que se esqueçam de verificar se estão dançando como parceiros dos administradores...

Do ponto de vista do outro grupo, todos os níveis de chefia deveriam ser preparados para suas responsabilidades, em matéria de pessoal. Os chefes imediatos deveriam ser treinados na seleção, desenvolvimento e avaliação de seus auxiliares, enquanto que os supervisores de níveis mais altos deveriam adquirir, também, conhecimento de suas responsabilidades quanto ao pessoal e da forma pela qual lhes cabe utilizar o especialista. De outra maneira pode acontecer que um chefe volte de suas atividades de treinamento vibrando de entusiasmo pelas modernas técnicas de pessoal, apenas para encontrar seu superior hierárquico imbuído de profundo desprêzo por tudo aquilo que êle houver aprendido.

CONSELHOS INTERDEPARTAMENTAIS DE PESSOAL

Posso ainda falar, ligeiramente, de dois outros meios de integração da função de pessoal na gerência administrativa.

Vários estados, o govêrno federal e, pelo menos, uma grande cidade — New York — organizaram conselhos interdepartamentais de pessoal, com a função de estabelecer um elo entre o órgão central de pessoal e os departamentos executivos. Tais conselhos dão aos departamentos a oportunidade de trazerem seus problemas à consideração do órgão central e de participarem das discussões em tôrno da política de pessoal. E temos aqui mais uma situação em que o técnico de pessoal do departamento precisa ter estreito contato com a chefia de sua repartição, para bem conhecer-lhe os problemas e refletir-lhe as atitudes.

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

No âmbito federal, a Comissão do Serviço Civil põe em prática seu sistema de avaliação ou inspeção, como meio de se manter ligada à chefia executiva, chamando para os problemas de pessoal a atenção dos funcionários de linha. Recentemente, foi ampliado o escopo das inspeções, que deixaram de ser verificações condescendentes para se transformarem numa avaliação da qualidade e da eficiência geral dos programas de pessoal cumpridos pelas repartições. Nas palavras de JOHN MACY, "...recomenda-se aos inspetores que façam a mensuração de tôdas as práticas de administração de pessoal utilizadas tendo em mente o seguinte: O programa de pessoal está ajudando a repartição (não o serviço de pessoal, mas a repartição) a fazer melhor seu trabalho? A inspeção alcança muito além dos limites do órgão de pessoal pròpriamente dito. Pelo contato com chefes e subordinados, é possível determinar a proporção em que o programa de pessoal contribui para que a repartição

(3) *O técnico de pessoal e o grupo administrativo*, BENSON, *in Revista de Administração de Pessoal*, n.º de janeiro de 1954.

realize seus objetivos." (4) Num sistema descentralizado de administração de pessoal, podem-se utilizar as inspeções, no nível departamental, para obter os mesmos resultados.

CONCLUSÃO

Resumindo minhas observações, chamei a atenção para o fato de que a administração de pessoal não constitui um fim, em si mesma, mas é parte integrante da administração, no seu sentido mais amplo. Falei na necessidade de passarmos em revista a organização atual e a forma pela qual se exerce a função de pessoal, na conveniência de fixarmos a responsabilidade pela administração de pessoal nos funcionários executivos e na vantagem da descentralização das operações de pessoal. Passei ligeiramente pela necessidade de coordenação dentro da própria função de pessoal e entre ela e as outras funções de "staff", pelas vantagens dos sistemas de avaliação, do treinamento e dos conselhos interdepartamentais, como capazes de atrair a atenção para os problemas da administração executiva. Se critiquei, por vêzes, a função de pessoal, posso acrescentar que minhas palavras se aplicam, com a mesma validade, a muitas outras funções assessoriais e que eu mesmo faço parte dos serviços de assessoramento técnico. De modo que a crítica fica tôda em família.

Se alguma filosofia pode ser deduzida de minhas palavras é esta: devemos ter fé na capacidade humana. O isolamento, a centralização, o excesso de especialização da função de pessoal, tudo isso não passa de falta dessa fé. Devemos estar dispostos a correr riscos. Não teremos muitas oportunidades de lamentar tê-lo feito.

A não ser de passagem, não falei no tópico importante das atitudes. Enquanto o técnico de pessoal encarar o administrador como um retardado mental e êste considerar aquêle um visionário intrometido, teremos um problema. É essencial que, pelos meios por mim descritos, ou por outros quaisquer, cada um dêsses grupos chegue à compreensão do papel e das finalidades do outro.

O esfôrço no sentido de uma integração dos técnicos de pessoal e dos administradores não deve ser uma luta isolada, travada apenas pelos primeiros, embora os passos iniciais, que conduzem à organização adequada da função de pessoal e ao aperfeiçoamento do serviço assessorial, tenham que ser dados pelo órgão de pessoal. O chefe executivo precisa saber como usar e como avaliar a colaboração prestada pelo órgão especializado e a iniciativa deve ser sua, em proporção considerável — e há de sê-lo, se o terreno fôr bem preparado.

Os técnicos de pessoal, bem como os componentes dos demais corpos especializados, deveriam ser plenamente orientados quanto à natureza de seu serviço e à qualidade assessorial da cooperação que prestarão aos administradores de linha. ROBERT SAMPSON, em seu excelente livro *O papel da assis-*

(4) MACY, palestra realizada em Philadelphia, em 11 de maio de 1956, na Conferência Regional da Assembléia do Serviço Civil.

tência técnica na administração, (5) discutiu longamente êsse ponto e, tal como acentua êle, os técnicos de administração deveriam "...considerar seu próprio trabalho um instrumento destinado a dar aos administradores de linha, em todos os níveis da hierarquia, apoio, base e fôrça." Suas realizações medem-se pelo sucesso com que a organização, como um todo, atinge a seus objetivos e não através daquilo que o técnico executa, nem do crescimento das funções de "staff".

Para que alguém seja um técnico de pessoal de sucesso, é mister que tenha formação muito especial. Deve ser capaz de estimular, precisa ser um verdadeiro guia e, ao mesmo tempo, terá que aceitar sua própria inclusão numa unidade de trabalho. Deve ser uma fôrça positiva, quando se tratar do estabelecimento de sadias práticas de pessoal, mas, como ser humano, continuar anônimo. Terá que atender às necessidades e às aspirações tanto dos empregados, quanto da administração. Terá que conhecer as técnicas de pessoal e ser capaz de ver além delas. Mais do que todos os outros membros da organização, deve ter real compreensão da natureza humana e das motivações pessoais. Sua visão tem que alcançar o futuro — de modo que possa levar em conta os progressos da ciência e da medicina, em relação aos interêsses do indivíduo e da organização. Deve ser um especialista e um geralista, ao mesmo tempo, do mesmo modo que um sociólogo e um psicólogo e, talvez, mais algumas coisas.

É obvio que tudo isso é muito, para ser esperado de uma mesma pessoa. Mas não tenho dúvida de espécie alguma sôbre o fato de que a técnica de pessoal, como profissão, pode elevar-se até êsse desafio. O zêlo, o entusiasmo, a abnegada devoção de seus técnicos não têm igual, em minha opinião, se comparados com os dos demais "staffs" administrativos e estou certo de que êles estarão à altura de seu novo e mais importante papel, em que serão parte integrante da gerência administrativa.

(5) Publicação dos editôres Harper & Irmãos, 1955.

JUSTIÇA FEDERAL-DF
Biblioteca

As Subvenções Orçamentárias

JURANDYR COELHO

A DISTRIBUIÇÃO dos recursos orçamentários à conta das chamadas subvenções redunda, de maneira geral, no dispêndio de dinheiros públicos, com ausência de unidade de objetivo, a par da inexistência de uma fiscalização efetiva e a não presença, de uma sanção de suficiente intensidade pela transgressão das normas que, via de regra, devem presidir a execução orçamentária.

Visando a satisfação de interêsses gerais da coletividade, o orçamento em si, abrange ou deve abranger todos os recursos suficientes ao atendimento daquelas necessidades, de interêsse imediato e de caráter, também, geral. Constituindo-se, portanto, em instrumento que identifica fins comuns, dando-lhes um espírito de homogeneidade e de unidade na aplicação das verbas, quando a êle são jungidos ditames de coloração política, êle perde aquêle característico de homogeneidade, desuniformando-se, conseqüentemente o plano apresentado. Se tal fato se observa de maneira ampla, como decorrência da faculdade assegurada ao Legislativo de emendar o projeto de lei de meios, mais isto avulta em se tratando das subvenções orçamentárias. Verdade é que estas últimas preenchem um sentido econômico-social que não pode ser colocado em dúvida, como também nenhum argumento pode ser levantado contra esta orientação.

Mas, o que se deve combater e o que nelas se profliga é a indiscriminação, é a pura discricionalidade que prevalece, de forma tal que, por ocasião da votação ao orçamento, se foge ao paradigma do conjunto, pela inserção de critérios locais e, mais do que locais, isolados, ditados, embora única e exclusivamente visando ao bem público, mas com prejuízo evidente para uma planificação de atividades.

Portanto, a apresentação tumultuada, dispersiva, e inconseqüente dessas emendas, sem um processo seletivo, sem a anteposição de uma "filtragem" representa enorme cifra de dinheiros a que se junta, por outro lado, um não correspondente acréscimo de recursos o que, no terreno orçamentário, ao que tudo indica não é uma política que esteja a merecer aceitação. Tais postulados — diga-se de passagem — não decorrem do ponto de vista defendido pelo autor no sentido da restrição legislativa em matéria de despesa pública — mas, no caso presente, é uma conseqüência direta da assertiva de que interêsses comuns podem e devem ser atendidos, mediante a adoção de um plano, também, comum.

Ressaltada essa ausência de unidade na planificação das subvenções — se é que algum plano existe — não menores são as conseqüências do ponto de vista de fiscalização daqueles recursos. Pelas próprias circunstâncias que lhes dão origem e pelo tratamento diferenciado dentro da especificação — ordinárias e extraordinárias — as subvenções fogem às regras comuns da execução orçamentária e constituem um quadro à parte para se situarem em um diagrama onde lhes é impossível a responsabilidade perante a Fazenda Nacional. E essa impossibilidade decorre da inexistência de um nexo causal entre o aplicador dos dinheiros públicos e a Fazenda Nacional, mesmo em se observando que os dinheiros públicos não podem ser aplicados impunemente. Na verdade, não estão as entidades subvencionadas compreendidas entre aquelas que se submetem à competência do Tribunal de Contas, como Tribunal de Justiça, nem tampouco se lhes é aplicável o epíteto — julgar. Em relação a êsse último item, a legislação específica manda que os processos das subvenções extraordinárias sejam remetidos ao Tribunal para "apreciação" (artigo 14, § 2.º) e, quanto ao primeiro a elas não se refere o artigo 40, da Lei n.º 830, de 1949, que individua todos aquêles que devem prestar contas:

a) o gestor dos dinheiros públicos e todos quantos houverem arrecadado, despendido, recebido depósito de terceiros ou tenham sob a sua guarda e administração, dinheiros e bens da União;

b) todos os servidores públicos civis e militares ou qualquer pessoa ou entidade, estipendiados pelos cofres públicos ou não, que derem causa à perda, extravio ou estrago de valores ou de material da União ou pelos quais seja esta responsável;

c) os que se obrigarem por contrato de empreitada ou fornecimento, e os que receberem dinheiro por antecipação ou adiantamento;

d) os administradores das entidades autárquicas.

Não se lhes aplicando referidos dispositivos não se pode afirmar da existência real de uma ligação que, normalmente, as submeteria à fiscalização do Tribunal de Contas, na sua tarefa de julgar da legalidade dos dispêndios de dinheiros públicos. Nesse sentido, a fiscalização que a lei prevê é de ordem puramente administrativa, interna, a ser exercida pelo Ministério a que se vincula a entidade subvencionada. É, ainda, um contrôle, de ordem puramente formal, cujas sanções são, também, de ordem formal, na distinção que faz conforme a natureza da subvenção e, ainda mais, na faculdade que é dada aos órgãos ministeriais para promover a regularização daquelas contas que se apresentarem com vício ou defeito sanável. Nesses têrmos dispõe o artigo 14:

"As instituições contempladas com subvenções extraordinárias são obrigadas a remeter ao Ministério da Educação as despesas efetuadas por conta dos mesmos, devidamente autenticadas:

§ 1.º A prestação de contas será examinada pelo órgão competente do Ministério que, julgando-a com vício ou defeito sanável, providenciará junto à entidade para que a mesma promova a sua regularização.

§ 2.º Após o seu pronunciamento sôbre a prestação de contas, o órgão a que se refere o artigo anterior submetê-lo-á à apreciação definitiva do Tribunal de Contas".

Observa-se que a lei submete apenas as subvenções extraordinárias à apreciação do Tribunal de Contas e, ao mesmo tempo, dá ao Ministério êsse poder de sanar qualquer irregularidade porventura apresentada. Muito embora, o Tribunal, ao apreciar tais prestações de contas, tivesse entendido que o que se julga comprovado é a entrega da subvenção e não a comprovação da mesma (o que evidentemente já restringe em muito a comprovação da aplicação) o autor destas linhas entende que, não se enquadrando ditas entidades naquelas que se sujeitam à prestação de contas, nem tampouco se referindo a legislação específica que tais contas devam ser julgadas pelo Tribunal, não há como se falar no caso em "julgamento". O Tribunal nesses casos pode apreciar, pode emitir um conceito sôbre aquelas contas. Mas, apreciar não é a mesma coisa que julgar. E, dessa forma o ponto de vista que se tem defendido é que tais contas, de início, devem ser arquivadas, qualquer que seja o estado em que se encontrem, venham regulares ou irregulares, com vício ou defeito insanável.

Esse ponto de vista se reforça ainda mais quando se observa a inoperância das sanções que possam ser aplicadas, as quais ficam na dependência estrita do Ministério, como se pudesse vir a conceber que um órgão que tem uma competência específica para julgar das contas tivesse essa competência esgotada em uma simples comunicação. Ainda mais. Não se fala em fixação de prazo para remessa ao Tribunal dessas contas o que vem a constituir uma lacunas que, aliás, constiti razão para o não cumprimento daquilo que estatui o artigo 16 e que indica, nesse particular, a preponderância dos órgãos ministeriais, em prejuízo da ação do Tribunal de Contas:

"O Ministério da Educação e Saúde (Cultura) não expedirá ordem de pagamento, enquanto a instituição interessada não houver apresentado a prestação de contas da subvenção ordinária recebida no primeiro semestre do exercício anterior ou da última subvenção extraordinária recebida até êsse exercício". Ora, não havendo fixação de prazo para a remessa dessas prestações de contas, e observando-se que tais contas são apreciadas dois ou mais anos até após a entrega das subvenções ver-se-á desde logo quão inoperante seria qualquer comunicação do Tribunal nesse sentido, quando denotasse qualquer irregularidade. Para exemplificar atente-se para um fato: é regra estabelecida em matéria de dinheiros públicos recebidos por antecipação ou adiantamento que não podem ser pagas despesas à conta dêsse item senão a partir da data do recebimento do crédito. As despesas pagas antes daquela data são consideradas irregulares e "glosadas" pelo Tribunal de Contas. Agora, uma subvenção recebida em 1956 à conta de auxílio que figura em 1955 apresenta em sua prestação de contas despesas pagas em 1954. Tais despesas, na verdade, são irregulares, mas atenta a natureza da dotação são explicadas como despesas pagas com recursos iniciais da subvenção. A lei não prevê nenhuma cominação para essa prática que existe, e já não é de agora. Não fixando a lei o prazo para a remessa dessas contas, quando o Tribunal é chamado a apreciá-la já decorreram dois anos, isto é, em 1958, quando já se encontra em vigor o orçamento de 1958, já se exauriu o orçamento de 1957 e se encontra em fase de elaboração o orçamento de 1959. E' a impunidade consagrada em lei pela impossibilidade de meios para se conseguir chegar a uma fiscalização que, entendo, não importa em julgamento.

Veja-se ainda outro dispositivo que contendo uma proibição que redunda completamente anulada no seu parágrafo subseqüente e que, no terreno das sanções, fica na mesma hipótese que aquela referida anteriormente. E' o que se observa nos têrmos do artigo 18 que, de um lado, proíbe a concessão de mais de uma subvenção extraordinária a uma mesma instituição e, de outro, permite a existência de mais de uma subvenção à mesma entidade mantenedora, desde que se destinem a instituições ou departamentos diferentes por ela custeados.

De todos êsses comentários se evidencia, doutrinàriamente, que merece consideração a assertiva de que, ante essas lacunas, há que se encarar o problema das subvenções orçamentárias com o realismo e a prudência que o mesmo comporta. Nesse sentido é a orientação defendida de que o Tribunal arquive tais contas no exercício de sua função de fiscal da administração financeira e, posteriormente, seja transmitido ao Congresso, quando por ocasião do parecer sôbre as contas do Presidente da República, os resultados da política econômico-social, desenvolvida através dos auxílios e subvenções, mediante o relacionamento das entidades que tiverem, através das Divisões específicas dos Ministérios, suas contas remetidas ao Tribunal.

Novos Métodos e Técnicas de Difusão do Conhecimento (*)

HERBERT COBLANS
Trad. de MARIA AMÉLIA PORTO MIGUEIS

INTRODUÇÃO

O presente estudo toma como ponto de partida os debates e conclusões da *Royal Society Scientific Information Conference* (Londres, 1948), da *Conférence internationale sur l'analyse de documents scientifiques* (1949) e da *Conférence sur l'amélioration des services bibliographiques* (1950), organizadas, estas duas últimas, pela U.N.E.S.C.O. Partindo dêsses elementos, tenta relacionar os mais recentes progressos, à documentação em geral.

A fim de manter-se dentro dos limites estabelecidos, foi necessário omitir considerações detalhadas sôbre questões tradicionais, como cabeçalhos de assunto, exatidão dos resumos analíticos, (*abstracts*) terminologia, organização e desenvolvimento das bibliotecas científicas centrais, etc. Alguns tópicos dessa natureza foram incluídos quando se evidenciava uma necessidade especial de ação imediata e nos casos em que os métodos mecânicos ofereciam uma solução viável a problemas antigos. Ainda que os métodos sejam descritos especialmente em sua aplicação às obras sôbre ciências exatas e naturais, é preciso advertir que podem ser — e realmente têm sido — aplicados a todos os ramos do conhecimento escrito.

Desejo manifestar meu agradecimento ao Diretor Geral da *European Organization of Nuclear Research* (C.E.R.N.) por ter-me autorizado o empreendimento dêste trabalho e agradeço igualmente as informações que cortêsmente me proporcionaram os professôres J. WYART, Diretor do *Service de Documentation do Centre National de Recherche Scientifique*, de Paris, e E. PIETSCH, Diretor do *Gmelin Institut für Anorganische Chemie* (Clausthal, Rep. Fed. Alemã). Êste trabalho deve muito também às valiosas sugestões e observações, formuladas por funcionários da U.N.E.S.C.O. e numerosos especialistas, se bem que sòmente o autor seja responsável pelas opiniões nêle emitidas e sugestões apresentadas. Tenho por último a satisfação de manifestar meu reconhecimento à Srta. BARBARA KYLE por sua cooperação e auxílio.

(*) *In U.N.E.S.C.O. Bulletin for Libraries*, vol. XI, n.º 7, July 1957.

I. ALCANCE E LIMITES DE SUA APLICAÇÃO

O emprêgo de novos métodos e técnicas de difusão do conhecimento dependerá, não sòmente da finalidade para a qual se registrem os dados, mas também do caráter dos vários ramos do conhecimento. Ainda que as necessidades das diferentes matérias sejam extremamente diversas, é útil e conveniente adotar a distinção geral de matérias de caráter cumulativo e não cumulativo. [1][1] Entre as primeiras são incluídas as ciências exatas e naturais, a tecnologia e as ciências sociais, isto é, matérias nas quais se aplica o "método científico". Neste campo é que serão examinadas as possibilidades e conseqüências da aplicação das novas técnicas.

Por outro lado, como os estudos humanísticos e as belas-artes não são de caráter cumulativo, não existe a mesma urgência na aplicação de tais métodos de contrôle bibliográfico. No que lhes diz respeito são suficientes e adequados os métodos biblioteconômicos tradicionais, aplicados de acôrdo com as normas mínimas aprovadas pela *"Conférence sur l'amélioration des serviços bibliographiques"*, [2] realizada em Paris no ano de 1950, sob os auspícios da U.N.E.S.C.O. Sem dúvida alguma o emprêgo de métodos mecânicos mais simples, será de inegável valor quando se tratar de empreendimentos em grande escala. Os problemas técnicos da utilização de fichas perfuradas e sistemas semelhantes, para os processos de indexação e de outras operações sistemáticas semelhantes, não oferecem dificuldades maiores; trata-se sobretudo de uma questão de organização administrativa que assegure o máximo de eficiência.

Ao contrário, o emprêgo de máquinas para armazenar e selecionar informações, baseadas em sistemas de classificação e em códigos, é de uma complexidade de ordem inteiramente diversa, sendo muito menos realizável nas atuais possibilidades econômicas. Neste estudo serão examinadas suas possibilidades e limitações nas diversas "ciências" — no âmbito em que êste têrmo foi acima empregado — em função dos métodos de publicação inicial e posterior difusão.

PARTE I

NOVAS TÉCNICAS

Os princípios sôbre os quais se baseiam as "novas e revolucionárias" técnicas, divulgadas numa série de artigos proféticos de VANNEVAR BUSH, foram enunciados desde fins do século passado. Tratava-se essencialmente do emprêgo de cartões perfurados nas operações de recenseamento, principalmente registros de dados, pelo sistema Hollerith e, quase simultâneamente, do registro magnético pelo sistema patenteado por POULSEN. Nos últimos vinte anos têm-se realizado tentativas de adaptação dêsses sistemas à documentação. Após a última guerra surgiu um instrumento potencialmente

(1) Os números entre colchêtes referem-se à bibliografia, p. 440.

muito mais eficaz: o computador digital eletrônico (*digital computer*) (**). Entre os dados apresentados à comissão BUSH [3] sôbre a aplicação de máquinas nos serviços do *U.S. Patent Office* foi comprovado que mais de cinqüenta companhias estão fabricando, desta ou daquela forma, instrumentos para registrar dados. O progresso mais importante, de nossos dias, é de natureza intelectual: a compreensão gradativamente atingida nestes últimos dez anos, de que, sem o progresso da nova ciência, que se ocupa da teoria da informação — a cibernética — as máquinas são de pouca utilidade. Relativamente à documentação isto significa que, se não forem realizados progressos relevantes nas nossas teorias de classificação e codificação, tornam-se inúteis o registro e a crivagem (*retrieval*) de informações por processos mecânicos.

Podemos distinguir três tipos de aparelhamento que atingiram diferentes graus de aperfeiçoamento, possuindo entretanto determinadas características comuns:

a) fichas perfuradas nas margens (utilização total do campo disponível ou fichas de superposição de Cordonnier-Batten) selecionado por processos eletromecânicos ou eletrônicos;

b) sistemas baseados em métodos fotográficos (geralmente microcópias) com seleção fotoelétrica por meio de código;

c) sistemas baseados no registro magnético (sôbre fios, tambores ou núcleos).

Apesar de ser muito recente o emprêgo específico dêsses sistemas para a documentação e comunicação de informações, já existem numerosas obras sôbre o assunto. [4] Embora não tenha decorrido tempo suficiente para generalizações conclusivas e avaliações críticas, é considerável o uso que se faz dêsses sistemas para múltiplos trabalhos.

2.1 EXEMPLOS

Citaremos em seguida alguns exemplos bem sucedidos do emprêgo de métodos de seleção mecânica, desde a simples seleção manual ao método de crivagem automática a grande velocidade, fornecendo em forma impressa a informação desejada.

Talvez a aplicação de maior êxito tenha sido a que estabeleceu a correlação das propriedades com a estrutura química de certos produtos. Há mais de dez anos uma equipe de químicos americanos [5] organizou uma coleção de fichas selecionadas à mão, nas quais se havia anotado as propriedades de 8.000 inseticidas.

Seleções sucessivas permitiram descobrir, por exemplo, todos os inseticidas solúveis num determinado líquido, que se solidificam em temperaturas tropicais, e que contenham um grupo fenólico.

(**) O original inglês é indicado adiante das palavras de tradução ainda não fixada em português. Foram empregadas algumas traduções apresentadas pelo Sr. ANTONIO HOUAISS (ver, MACK, JAMES D. e TAYLOR, ROBERT S. — Um sistema de terminologia da documentação. Prefácio e tradução de ANTONIO HOUAISS. Rio de Janeiro, Publicação do C.E.M.A., Instituto Nacional de Tecnologia, 1957). (N.T.)

A revista americana *Look*, já em 1949, controlava sua coleção de 85.000 fotografias mediante um sistema de fichas Hollerith. [6] Os dados das "características" de cada fotografia — data, número de identificação, fotógrafo, direitos autorais, diferentes aspectos que a fotografia poderia ilustrar — são anotados em código numa ficha à qual se anexa um microfilme da fotografia. Quando se procuram fotografias para um determinado fim, faz-se a seleção mecânicamente, segundo as características que se deseja, no fichário de fichas perfuradas. O resultado dessa seleção pode ser examinado colocando-se a ficha perfurada num aparêho especial de leitura de microfilmes. Assim, na maioria dos casos, não será necessário examinar a fotografia original, já que o número de identificação é suficiente para o serviço de impressão.

2.13 Já não constitui novidade o emprêgo de fichas perfuradas para análises semânticas, para preparar concordâncias literárias e imprimí-las diretamente, por processo *off-set* à base do texto fornecido pela máquina. O primeiro índice de palavras, dêsse tipo, foi publicado em 1951. [7] Na última reunião da *Deutsch Gesellschaft für Dokumentation* foi feita uma estimativa para o custo de uma concordância da *Summa Theologica*, de S. TOMÁS DE AQUINO.

2.14 Um último exemplo que se situa no limite máximo do progresso nessa esfera pode ainda ser citado: a tradução mecânica. O problema que essa operação apresenta é o de selecionar automàticamente, armazenar, e comparar, trabalho equivalente ao da memória e do processo de associação de idéias, na mente humana. Já não é uma ficção científica a afirmação de que o computador matemático eletrônico conversível (IBM 701) "traduz do russo numa velocidade média de uma frase inteira em seis ou sete segundos".

A opinião mais reservada, a êste respeito, é a de W. N. LOCKE, um dos precursores da tradução mecânica que, há um ano, dizia: "À pergunta — quando veremos uma máquina traduzir? posso responder que dentro de uns cinco anos. Até então deverá estar em funcionamento um ou mais modelos que produzirão um trabalho muito melhor do que a mera tradução palavra por palavra".

2.2 AVALIAÇÃO GERAL

É evidente que são grandes as possibilidades das máquinas, como substitutas para algumas atividades que antes se consideravam essencialmente humanas, e é notável o progresso alcançado nos anos do após-guerra. Apesar disso o otimismo de 1950 está cedendo lugar à dúvida e a certas reservas sôbre a eficácia fundamental da automatização, para certos tipos de documentação. De qualquer maneira, mesmo abstraindo-se a questão do custo, são ainda muito limitados os conhecimentos dos princípios que regem tais processos e falta-nos experiência na fase de ensaios em que tais processos se encontram.

À acolhida entusiástica dispensada ao "Rapid Selector" quando de sua primeira demonstração pública, em 1949, sucederam-se as apreciações mais moderadas de R. R. SHAW [9] em 1951 e o ceticismo de D. J. URQUHART, [10] B. C. VICKERY [11] e outros. Calculou-se que para realizar o trabalho biblio-

gráfico diário da *Library of Congress*, Washington, seriam necessárias 8.333 "Univacs" que custariam aproximadamente cêrca de um bilhão de dólares. [12] (A Univac é uma máquina computadora eletrônica, idealizada por uma filial da Remington Rand Co., e que se considera adequada para selecionar material bibliográfico).

Há alguns meses atrás, M. TAUBE voltou a expor os problemas num estudo significativo. [12] Duas citações serão suficientes para revelar seu pensamento: "Ainda que o autor tenha examinado diligentemente as publicações e solicitado auxílio a diversos especialistas e bibliógrafos..., não conseguiu encontrar nenhuma alusão a uma experiência na qual se tenha demonstrado a superioridade dos aparelhos à venda no comércio, sôbre os métodos manuais tradicionais". E, em parte, isso se explica porque: "O estudo dos fundamentos lógicos da armazenagem e crivagem demonstrou que, o essencial para os sitemas destinados a efetuar tais operações, não é a faculdade de analisar dados, somar, subtrair, ou multiplicar ràpidamente, mas permitir o acesso aleatório (*randum access*) a qualquer dado, permanentemente armazenado numa memória estática, identificando-o imediatamente e apresentando-o diretamente".

Se bem que estas observações contestem, sobretudo, o valor dos tipos atuais de máquinas computadoras eletrônicas para as operações de documentação, a possível utilidade do modesto cartão perfurado requer também, apesar da difusão alcançada, um exame mais detido. E podemos assim citar, como exemplos de fracasso de fichários de cartões perfurados, os dois seguintes:

a) Em 1947 a biblioteca do *Atomic Energy Research Establishement*, de Harwell, Inglaterra, iniciou um fichário de fichas perfuradas para contrôle dos assuntos de suas coleções de informes. Após dois anos de experiências abandonou-se o sistema voltando-se ao fichário tradicional. [13]

b) I. A. WAHRHEIT, [14] ex-bibliotecário dos laboratórios instalados em Oak Ridge pela *U. S. Atomic Energy Commission*, menciona o caso da Dow Chemical Co., que iniciou um fichário sôbre silicones: "O número extraordinário que se descobriu de novas aplicações dos silicones fêz crescer o fichário de tal maneira que, em pouco tempo, o trabalho de procurar-se a mais insignificante informação ocupava pràticamente um dia inteiro. Conseqüentemente abandonou-se o fichário".

Exemplos como êstes não justificam uma generalização sôbre as fichas perfuradas: simplesmente demonstram que os sistemas mais adequados de indexação devem ser idealizados e aplicados em relação à totalidade de operações que a documentação exige. Estudos fundamentais, comprovados por experiências — como os realizados por A. T. MAIERSON e W. W. HOWELL ([15] e por R. G. THORNE [16] — devem sem realizados no campo dos assuntos especializados, em grandes setôres de matérias afins e para as diferentes práticas nacionais da biblioteconomia. MAIERSON e HOWELL calcularam que, codificando-se a totalidade das publicações sôbre metalurgia em fichas IBM, poder-se-ia manter um serviço de informações ao preço de uns 5 dólares por consulta. THORNE avaliou quantitativamente a eficácia dos catálogos por assuntos e o custo da pesquisa da informação, em três bibliotecas especializadas que utilizam sistemas diferentes de indexação.

O resultado de um longo período de estudos e pesquisas realizados por J. W. PERRY e seus colaboradores, sôbre o uso das fichas perfuradas na documentação, foi publicado recentemente sob o título *Machine literature searching*. [17] Êle descreve uma "linguagem mecânica" (*machine language*) que foi estabelecida para a codificação de resumos analíticos (*abstracts*) e que serve também para a crivagem de dados. Representa uma forma positiva de abordar as possibilidades dessas novas técnicas e reflete o pensamento mais otimista nessa esfera. Algumas apreciações críticas, entretanto, de ambos os lados do Atlântico, se bem que realçando sua importância, não deixaram de expressar certas dúvidas: a de E. DE GROLIER [18] sôbre os aspectos da classificação e a de R. R. SHAW [19] sôbre seus princípios fundamentais. SHAW argumenta que: "Na realidade não há máquina alguma fabricada, que realize uma parte sequer do que o autor pretende na referida obra. A máquina sôbre a qual se baseia a maior parte do trabalho é um modêlo experimental da máquina IBM, concebida pelo Sr. LUHN, cujos trabalhos de aperfeiçoamento foram abandonados há mais de um ano. As únicas que podemos admitir que sejam, remotamente, análogas são a "Eastman Minicard" (2) cujo modêlo experimental não está ainda terminado e o "Rapid Selector" do qual fabricou-se apenas um exemplar padrão".

É de esperar-se que nos próximos anos PERRY e seus colaboradores, no *Center for Documentation and Communication Research*, da *Western Reserve University*, possam aplicar seus métodos em grande escala aos mais diversos assuntos. (3)

Sugestão A — Deveriam ser incrementados, nos principais países em que existam tais máquinas, estudos sôbre o custo das operações referentes a determinados assuntos. A U.N.E.S.C.O. deveria tomar a iniciativa de planejar a coordenação dêsses estudos e financiá-los parcialmente através do *International Council of Scientific Unions* (I.C.S.U.) para assuntos especializados, do *International Social Sciences Council*, organizações e fundações, nacionais. Especial atenção deveria ser dispensada aos grandes centros nacionais nos quais já se empreguem processos mecânicos.

2.3 ESTUDO DE CASOS PARTICULARES

A maior parte das obras publicadas sôbre os processos de documentação automática versam sôbre a aplicação de tais métodos a fichários particulares ou de instituições, sobretudo, para trabalhos que não se destinam à publicação. Dentro dos objetivos do presente estudo o que interessa particularmente é sua utilização enquanto meio de contrôle permanente, em função de posterior divulgação. Para isso é tão essencial a coordenação nacional como a colabo-

---

(2) É preciso notar, entretanto, que a *Eastman Minicard* utiliza um princípio semelhante ao desenvolvido por J. SAMAIN em seu sistema *Filmorex* empregado já há alguns anos na França (ver 2.32, p.).

(3) Depois de ter enviado à U.N.E.S.C.O. o presente estudo recebi o número de fevereiro do *News letter*, do referido Centro. Nêle figura uma breve descrição do recém-construído *"WRU Searching Selector"* o qual foi pùblicamente demonstrado em fins de 1956. Esta máquina parece realizar tôdas as operações que constituem objeto de dúvidas para SHAW, na citação acima.

ração internacional, se desejarmos sair do atual impasse em que se encontra a documentação.

Considerando a escassez de informes detalhados, publicados sôbre a aplicação prática dêsses novos métodos, tentei realizar um estudo de serviços, não totalmente estabelecidos, mas que já ultrapassaram o estágio inicial de organização. Selecionei três casos: dois, na Europa, que pude visitar pessoalmente e um terceiro, constituindo um exemplo mais avançado, nos Estados Unidos para o qual tive que basear-me nos informes publicados.

2.31 *Gmelin Institut für Anorganische Chemie (Clausthal-Zellerfeld, Rep. Fed. Alemã)*

Por múltiplas razões êste instituto oferece um exemplo típico — quase ideal. Desde 1817, ano em que LEOPOLD GMELIN publicou a primeira edição do clássico *Handbuch der anorganischen Chemie*, até 1921, foram publicadas sete edições. A oitava edição compreendendo mais de 100 volumes, inclui as obras publicadas até 1949 e sua conclusão está prevista para 1965. A nona edição que abrangerá as obras publicadas a partir de 1950, existe atualmente sob a forma tradicional de índice em fichas, à base das quais o Instituto mantém um serviço de informações para seus clientes.

Segundo nosso ponto de vista, o interêsse especial que oferece é, primeiramente, o de abranger uma matéria bem definida — bastante ampla, contudo — o que simplifica consideràvelmente a codificação; em segundo lugar, o fato de abranger uma clientela de âmbito internacional que se utiliza do *Manual* e subscreve um serviço de publicações. O método tradicional de elaboração do *Manual* consiste em reunir tôdas as publicações de importância referentes à química física e inorgânica. Recortam-se os resumos analíticos dos periódicos, colocando-os em fichas padronizadas. Reproduz-se por diazocópia, fichas suplementares, uma para cada cabeçalho de assunto (de acôrdo com a lista de cabeçalhos estabelecida) a que corresponda o documento. Dessa forma é organizado o Arquivo Gmelin. Quando uma nova edição de alguma das seções do *Manual* (que é ordenado por elementos químicos) está sendo elaborada, entregam-se aos redatores encarregados, tôdas as fichas correspondentes de resumos analíticos, e o maior número possível dos documentos originais, para levarem a efeito seu trabalho de compilação.

As pessoas inscritas no serviço recebem, a intervalos regulares, as reproduções em diazocópia das fichas correspondentes às subdivisões da seção que lhes interessa, ou uma série de fichas selecionadas entre todo o arquivo, sôbre um assunto determinado. Ora, decidiu-se, recentemente, mecanizar essa documentação, codificando os resumos analíticos, em fichas, IBM. Começar-se-á pela seção — ligas metálicas — esperando-se que, no decorrer do ano, os subscritores possam obter uma documentação completa sôbre tôdas as publicações acêrca de ligas metálicas, editadas desde 1950, da seguinte maneira:

a) resumos analíticos em fichas, de todos os dados relativos ao assunto *e/ou*

b) as fichas perfuradas correspondentes.

Em linhas gerais, o método adotado pelo Instituto, consistirá em pesquisar, no fichário de fichas perfuradas, pelos cabeçalhos de assunto ou por outras características que se deseje. As fichas assim encontradas indicarão o número de ordem do original transparente que contém o resumo analítico o qual poderá então ser reproduzido por processos heliográficos. Da mesma maneira, a ficha perfurada matriz é automàticamente reproduzida. Realmente é um serviço de utilidade. A pessoa pode levar sua documentação, ordenando seu fichário manualmente ou, se dispuser de máquinas, mecânicamente; por um preço baixo pode obter fichas suplementares de um ou outro tipo, e formar assim séries especiais de fichas ordenadas por assunto.

A decisão de introduzir as fichas perfuradas é de grande responsabilidade para o *Gmelin Institut*, já que supõe grandes despesas e um extenso plano de codificação. Parece que sua introdução se deve à convicção — certa ou errônea — de que a seleção automática é o único meio pelo qual tôdas as publicações sôbre química (excluída a orgânica) podem ser registradas, e, dêsse modo, poderá ser mantido o nível do *Manual Gmelin*. O serviço de informações provisórias aos subscritores, nos períodos entre a publicação de duas edições, é em certo sentido, um "subproduto" com o qual se espera cobrir, em parte, as despesas de publicação regular das novas edições.

2.23 *Centre National de la Recherche Scientifique (C.N.R.S.), Paris*

O *Centre de Documentation* do C.N.R.S., que deve, na França, prestar serviços a todos os ramos da ciência, inclusive às ciências sociais, tem uma tarefa essencialmente mais difícil. Sua revista de resumos analíticos, o *Bulletin signalétique*, abrange todos os assuntos — com menos profundidade, evidentemente, do que o Gmelin, dedicado a uma matéria apenas. Êste Centro e o *Institute of Scientific Information of the U.S.S.R. Academy of Sciences*, são os únicos grandes serviços nacionais que editam revistas de resumos analíticos, abrangendo um extenso campo de matérias, e que se baseiam numa análise completa de uma representativa coleção de periódicos.

Sob um certo aspecto, o boletim do C.N.R.S. tem um valor limitado, como periódico de análise, pois não publica índices por assunto anuais ou cumulativos. Conseqüentemente torna-se quase inútil para pesquisas retrospectivas. Com o intuito de preencher essa lacuna, J. SAMAIN vem realizando experiências, desde 1954, no C.N.R.S., com o sistema "Filmorex". [20] Tal sistema, desenvolvido e patenteado por êle, procura aliar as vantagens do microfilme com as fichas perfuradas — como realiza, até certo ponto, o "Rapid Selector". A seleção é feita também por células foto-elétricas e baseia-se num sistema de pontos; mas em lugar de um rôlo contínuo de microfilme, utilizam-se microfichas de 45 x 72 mm. A velocidade da seleção é de 600 microfichas por minuto: aproximadamente a mesma do selecionador de fichas perfuradas. Os documentos selecionados não são reproduzidos automàticamente, devendo as microfichas ser lidas num aparelho comum de leitura de microfilmes. Conseqüentemente, o aparelho, que consta de câmara fotográfica e do selecionador, torna-se muito mais econômico do que o "Rapid Selector", e entra na categoria de equipamento que pode ser adquirido por um centro de documentação de proporções médias. Cada

microficha consta de duas partes iguais: uma contém a reprodução de um texto de duas páginas, a outra 20 filas de conjuntos de pontos, graças aos quais pode-se dar ao documento vinte números-código diferentes que representam suas características, tais como: autor, língua, número de registro, cabeçalhos de assuntos etc. (4) Para as finalidades do C.N.R.S., cada uma das obras anotadas no *Bulletin signalétique* pode ser transferida para uma microficha, indicando em código todos os seus aspectos particulares (assuntos, nome do autor, título do periódico etc.) bem como, o número de referência do resumo analítico no Boletim. Dessa maneira pode ser fornecida, como parte do serviço aos subscritores, ou mediante uma quota suplementar, uma lista dos números de referência dos resumos analíticos sôbre uma determinada matéria e num dado período que tenham sido publicados no Boletim. Se o custo dêsse trabalho de codificar todos os resumos analíticos desde 1946, por exemplo, e de cada ano em diante, pode ser reduzido razoàvelmente, êste método resultaria mais econômico e eficaz do que a tarefa, cada vez mais difícil, de imprimir índices anuais e cumulativos de periódicos de resumos analíticos (índice, aliás, que o C.N.R.S. não pôde ainda imprimir).

Depois de tê-lo visto funcionar não tenho dúvidas de que o "Filmorex" pode efetivamente realizar o trabalho mecânico de registrar e selecionar. Como todos os sistemas de documentação automática, o problema principal é o da classificação: o da elaboração de um sistema viável, que abranja tôda a escala de conhecimentos, permitindo a seleção de todos os resumos analíticos relativos a um assunto determinado. SAMAIN organizou um sistema de codificação, um tanto arbitrário, baseado em cinco dígitos, aplicável à química e à biologia, principalmente no campo comum às duas: a bioquímica.

Num plano muito mais simples da documentação, o Centro utiliza desde 1953, a variante Cordonnier de fichas perfuradas superpostas, para o contrôle de seu índice de traduções inéditas, em francês (*Inventaire général des traductions*). As entradas são por autor, por periódico em que foi publicado o artigo original, e por assuntos. Estas fichas constituem uma base para respostas imediatas, inclusive por telefone, e para a publicação mensal de um catálogo de traduções. A média mensal de artigos a registrar parece corresponder à capacidade limitada da ficha Cordonnier, a qual permite 12.500 posições para diferentes entradas.

2.33 *Chemical-Biological Coordination Center* (C.B.C.C.), Washington [21,22]

O Centro tem como finalidade recolher dados e responder a consultas sôbre os efeitos, de determinados compostos químicos, sôbre todos os tipos de organismos vivos. Isto é conseguido pela coleta de dados em várias fontes selecionadas e controlando tais informações mediante fichas perfuradas. Até 1955 haviam sido acumuladas 150.000 observações sôbre os efeitos de 63.000 substâncias químicas, usando-se cêrca de um milhão e

(4) O sistema Kodak "Minicard" [25] é, em princípio, semelhante. Os rolos de filme são de 16x32 mm, com uma redução muito elevada. Por conseguinte, podem ser guardados num espaço muito pequeno. A velocidade de seleção é muito grande. O "Minicard" não se encontra ainda à venda.

meio de fichas perfuradas. Êsse é, provàvelmente, o maior sistema que utiliza com êxito, há vários anos, o equipamento padrão IBM para a documentação.

Para os fins de nossa pesquisa, entretanto, êsse sucesso e as conclusões que se queira tirar, devem ser considerados levando-se em conta que o assunto do qual se ocupa é uma parte muito reduzida, muito especializada e claramente definida, do campo comum em que as duas grandes disciplinas — a química e a biologia — se encontram. Não existe nenhum exemplo de realização, em grande escala, do registro em fichas perfuradas, que abranja extensas esferas da ciência ou da tecnologia. O sistema de código do C.B.C.C. seria insuficiente para tal fim. Há ainda dois outros pontos interessantes: em contraste com outros serviços de análise, o C.B.C.C. não edita publicações bibliográficas. Seu serviço em relação ao público, limita-se a procurar responder a consultas específicas, na esfera de que se ocupa. Não oferece base para estudar-se o custo, já que é um serviço subvencionado pelo Govêrno federal, pertencendo ao *National Research Council* e proporcionando gratuitamente os dados solicitados pelos pesquisadores. (5)

2.4 CONCLUSÕES

Os três casos que acabamos de examinar não oferecem uma base para conclusões seguras; servem contudo para realçar as dificuldades encontradas bem como certas diretrizes que devem ser observadas neste período experimental. Procuraremos em seguida resumir algumas opiniões, publicadas, sôbre a teoria e a prática da documentação automática. Os dois aspectos da questão — seu verso e reverso, por assim dizer — são a codificação e as máquinas. Sustentava-se, há dez anos — com bastante ingenuidade, julgamos hoje — que o que se requeria era uma máquina servindo a todos os fins, aliando uma grande rapidez de introcarga (*input*) e extrocarga (*output*) com uma ampla capacidade de armazenagem.

O "Rapid Selector" parecia satisfazer tal necessidade. Comprovou-se atualmente — e isto constitui, em si, um grande progresso — serem os técnicos da eletrônica capazes de construir máquinas que respondam a quase tôdas as exigências, mas naturalmente a um preço elevado. Para que constituam, entretanto, instrumentos eficazes de crivagem informativa, deve existir uma "teoria de informação" apropriada, isto é, um sistema adequado de classificação e codificação.

2.41 CODIFICAÇÃO

Traduzindo-se êste têrmo técnico moderno para a linguagem tradicional, volta-se ao axioma biblioteconômico segundo o qual um catálogo adequado deve permitir a pesquisa por assuntos e por autores. Isso é obtido por meio

---

(5) Depois de terminado êste estudo, a revista *Science* (vol. 125, p. 340, de 22 de fevereiro de 1957) informa que: *"The National Academy of Sciences — National Research Council,* lamenta informar que será extinto o C.B.C.C. depois de onze anos de existência. Os pesquisadores que estavam a par de suas atividades, concordam de modo geral, que o Centro possuia grande valor potencial para a ciência, mas não foi possível assegurar recursos econômicos que lhe permitissem continuar funcionando eficazmente".

de uma classificação hierárquica ou por ordem alfabética de assuntos. Já se comprovou, há bastante tempo, as insuficiências da ordenação alfabética por assuntos, principalmente para os trabalhos que não se apresentam sob a forma de livros. Essa insuficiência foi estudada detalhadamente, em fins da guerra passada, através do "*Science and Technology Project*", estabelecido na *Library of Congress*, Washington. Anualmente esta biblioteca tinha que catalogar e indicar retrospectivamente, centenas de milhares de informes sôbre pesquisas, referindo-se cada um a um ramo muito especializado de uma matéria específica. Um dos resultados dos estudos levados a efeito, foi o sistema de indexação coordenada, desenvolvido por M. TAUBE e seus colaboradores, [23] depois que aquêle foi liberado de suas funções, no referido programa de estudos. Os dois sistemas citados de contrôle por assuntos podem ser empregados, naturalmente, em código, em qualquer tipo de máquinas; seu emprêgo direto, porém, supõe uma perda de muitas das vantagens da seleção mecânica sendo então a máquina usada ineficazmente. Desde que se começou a utilizar fichas perfuradas, foi desenvolvida uma quantidade de códigos particulares, na maior parte das vêzes por pessoas interessadas mas que desconheciam a existência das numerosas obras sôbre a teoria da classificação e sôbre cabeçalhos de assuntos.

Desde 1950 mais ou menos, começaram a aparecer os resultados preliminares de uma série de estudos teóricos importantes [24] relativos à indexação e codificação para a documentação automática. Nos Estados Unidos podem ser citados os trabalhos do *U. S. Patent Office*, do *National Bureau of Standards*, da *Welsh Medical Library* (da Universidade John Hopkins), de Mooers ("zatocoding"), TAUBE e seus colaboradores, e do grupo PERRY. [21] Não é fácil resumir os progressos alcançados, numa esfera de tão rápida evolução. Um dos princípios geralmente aceitos é o uso de têrmos descritivos não hierárquicos, um tanto arbitrários, chamados de "coordenadas" por SAMAIN e de "unitermos", por TAUBE. O grupo PERRY, ao contrário, estabeleceu uma "linguagem mecânica" na qual os conceitos fundamentais são analisados em seus "elementos semânticos e relações analíticas". Cada uma das entradas de assunto, é representada e codificada, mediante uma combinação dos algarismos necessários que representam êsses fatôres. [17] Anuncia-se para êste ano a publicação do código completo.

Existe, por último, o *Classification Research Group* [26] formado em Londres após a *Royal Society Scientific Information Conference*. [27] Seus trabalhos destacam a necessidade de uma classificação em "facetas" (no sentido empregado por RANGANATHAN) como base de qualquer codificação visando a crivagem de informações. O Grupo dedica-se atualmente ao exame prático de uma série de assuntos especializados.

Tôdas essas considerações referem-se à ciência e à tecnologia, cuja terminologia, se bem que varie de um assunto para outro, está bem definida e normalizada. Isto constitui evidentemente, um pré-requisito essencial, mesmo dentro de uma só língua e, muito mais ainda, se se pretende uma coordenação no plano internacional. BARBARA KYLE acentua que existe muito pouca precisão ou normalização na terminologia das ciências sociais e, por êsse motivo, a mecanização esbarra com o obstáculo da "dispersão conceitual". "Antes de procurar resolver o problema da crivagem rápida de

dois ou mais documentos sôbre um mesmo assunto, temos que resolver outro, mais difícil: como assegurar-nos de que os dois documentos tratam do mesmo assunto e conseguir que todo mundo designe êste assunto com o mesmo símbolo". A dificuldade está em que os "sistemas de classificação e crivagem informativa que se baseiam em têrmos precisos e inequívocos, só podem ser empregados até o momento, para uma parte muito reduzida das publicações sôbre ciências sociais, a parte verdadeiramente científica das mesmas". "A exatidão da documentação é corolário da exatidão no uso dos têrmos pelos especialistas no assunto, e *não* vice-versa. Como medida provisória as terminologias rivais, nas ciências sociais, deveriam reduzir-se a conceitos fundamentais com o objetivo da elaboração de bibliografias etc.".

Podemos dizer, resumindo, que é reconhecida geralmente hoje em dia, a importância fundamental da classificação e que estão sendo realizadas algumas pesquisas nesse sentido; deve-se refletir, todavia, em que não há soluções rápidas nem fáceis para um tal problema. Provàvelmente obter-se-á resultados valiosos, como conseqüência indireta das intensas pesquisas atualmente empreendidas, no campo da tradução mecânica.

2.42 *Máquinas* — Será publicada êste ano a segunda parte do *Manual on document reproduction and selection/Manuel de reproduction et de sélection de documents*, da FID [28] o qual descreve a maioria das máquinas e sistemas existentes. Não oferece, entretanto, uma análise crítica comparativa nem estabelece paralelos entre a eficácia dos mesmos, para diferentes finalidades.

Sugestão B — A Unesco deveria recomendar um estudo crítico das possibilidades dos aparelhos descritos no Manual da FID, indicando seu valor e limitações para os principais trabalhos da biblioteconomia e da documentação. Poderá ser necessária uma série de estudos que recolham as principais tendências manifestadas na controvérsia atual, incluindo tanto as opiniões dos utilizadores como dos fabricantes das máquinas.

O "relatório Bush" [3] sôbre o emprêgo de máquinas, pelo *U. S. Patent Office* constitui um resumo autorizado da tendência da opinião americana, em 1954, numa esfera especializada. Nêle são analisadas as características dos sitemas principais:

a) Fichas perfuradas. Adequado para sistemas de tipo econômico, nos quais a velocidade não seja elemento essencial, isto é, para coleções de uns 100.000 documentos.

b) Seleção fotográfica. "Conveniente para grandes coleções de material permanente, nas quais a informação recolhida não varia, ou varia muito lentamente, mas em que se requer acesso rápido a documentos determinados ou à grandes grupos dos mesmos". Aqui se combinam a armazenagem em espaço reduzido, com as vantagens de poder proporcionar, fàcilmente, cópias às pessoas que o solicitem.

c) Registro magnético. Grande capacidade de armazenamento em pequeno espaço e grande velocidade de leitura. Permite revisão freqüente e acréscimo de novos dados; pode ser combinado fàcilmente com os outros dois tipos e com outros sistemas de documentação. É pouco conveniente

quando se tem que selecionar poucos documentos e existem muitos critérios de seleção.

WAHRHEIT [14] realizou observações proveitosas sôbre o valor comparado dos diferentes sistemas. Os mais decididos defensores do sistema de fichas perfuradas são os que trabalham em campos muito especializados, estritamente limitados. Além disso, seu entusiasmo varia em proporção inversa ao tamanho de seu fichário; é muito grande quando se trata de 5.000 cartões e vai gradativamente desaparecendo ao duplicar-se êsse número. Como foi constatado, no caso da Dow Co., o fator desfavorável é o tempo para pesquisar em todo o fichário. Esta dificuldade, entretanto, pode, em parte, ser resolvida.

Tanto no *Gmelin Institut* como no C.N.R.S. tiram-se múltiplas cópias da ficha, ou da microficha, referente a cada documento, uma para cada assunto principal. Pode-se assim proceder a uma pré-seleção, o que limita as pesquisas a seções mais reduzidas do fichário.

Para a colaboração internacional as fichas perfuradas têm, sob certo aspecto, uma vantagem importante sôbre o sistema Filmorex. Por exemplo, as fichas perfuradas oferecidas pelo *Gmelin Institut* podem ser codificadas, tomando-se por base o sistema de resumos, de tipo telegráfico, defendido por PERRY; [17] podem ser imediatamente enviadas com regularidade aos centros químicos nacionais que disponham de máquinas tabuladoras, ou semelhantes. Êste equipamento comum IBM traduz o código, imprimindo o texto em linguagem corrente. PERRY chamou a atenção para o fato de poder a tradução do código ser feita para qualquer língua que se queira. Dessa maneira, um centro de São Paulo ou de Sidney pode proporcionar a seus clientes, respectivamente, uma versão em português ou em inglês, das informações da ficha que foi recebida do instituto alemão.

Apesar das numerosas obras publicadas sôbre documentação automática e da intensa atividade que se desenvolve em numerosos países, ainda é muito cedo para uma visão de conjunto do problema. Não há justificativas para afirmações conclusivas. Duas opiniões, formuladas em 1955, na conferência da *Graduate Library School* de Chicago, sôbre "O futuro do livro", servirão de advertênca salutar contra os perigos de predições nessa esfera. Dizia V. W. CLAPP : "Chegará o dia — mais cedo ou mais tarde, segundo a eficácia e a economia dos necessários processos técnicos — em que será mais barato obter-se um livro a milhares de quilômetros de distância, possìvelmente em tele-fac-símile, do que ir buscá-lo num acêrco inacessível." [29] E dizia R. R. SHAW : "Outro sistema de comunicação eletrônica sôbre o qual muito se escreveu, é o transmissor plano de fac-símiles, construído para a *Atomic Energy Comission*, que funcionou durante vários meses como um elo entre a *Library of Congress* e o *National Institute of Health*.

Utilizando qualquer amplitude de faixa de freqüência, que possa aplicar-se a êste fim, a velocidade ótima de transmissão do sistema, para uma qualidade equivalente às boas cópias duplicadas, é de aproximadamente meia página por minuto. Desta maneira um artigo de revista, de extensão média, levaria vinte minutos para ser transmitido à velocidade da luz e, teòricamente, o aparêlho poderia transmitir cêrca de 24 artigos por dia. (Não obstante, para um livro de 300 páginas seriam necessárias 10 horas de transmissão).

Ora, tanto uma como outra tarefa podem ser efetuadas em uma ou duas horas, a um preço muito inferior, através de empréstimos entre-bibliotecas ou empregando-se a reprodução fotostática e enviando-se as cópias por um serviço de mensageiros". [30]

Quando dois técnicos norte-americanos tão competentes, que sem dúvida alguma estão em melhores condições que os demais documentaristas, para julgar nestes assuntos, chegam a conclusões tão diametralmente opostas, podemos dizer evidentemente que o assunto não comporta ainda, mais do que meras opiniões. O processo ainda está na fase que poderíamos chamar de "ficção documentária".

Parece-me que o ceticismo de TAUBE se justifica se o autor quer se referir a um sistema mecânico que possa registrar e selecionar dados em tôdas as esferas do conhecimento. É inegável que existem, ou estão prestes a ser obtidos, sistemas bastante eficazes que realizem tais operações num campo restrito e muito especializado, no qual a terminologia seja muito precisa, os conceitos bem definidos e que não inclua uma quantidade excessiva de documentos. Parece-me que os problemas particulares de uma repartição de patentes podem ser incluídos nessa categoria. O "relatório Bush" [3] recomenda, positivamente que o "*The Patent Office* deve pôr em execução a pesquisa mecânica das patentes registradas".

2.5 POSSIBILIDADES

Se bem que, no momento, não seja ainda uma realização econômica ou praticável — sob certas formas —, a automatização em grande escala será um dos mais eficazes remédios para o caos em que já nos encontramos na documentação. Admitamos, contudo, que durante algum tempo ainda as máquinas não possam competir, no trabalho de pesquisas de dados, com as faculdades associativas da inteligência humana, versada num determinado assunto. Devemos, então, concentrar nossos esforços no trabalho que possam realizar as máquinas existentes, nos níveis mais simples da documentação (operações auxiliares), nos quais ainda há muito por realizar, tanto nos países evoluídos como nos insuficientemente desenvolvidos. Isso, aliás, não se opõe a um trabalho de coordenação dos resultados até agora obtidos nas operações de nível mais elevado.

Grande parte da ineficiência e fracassos experimentados em matéria de documentação, deve-se simplesmente ao fato da quantidade crescente de obras publicadas que devem ser submetidas ao contrôle bibliográfico. Tôda seleção, em operações de nível superior, deve basear-se em índices de periódicos, anuais e cumulativos, catálogos coletivos, listas de traduções etc. Ora, o trabalho quotidiano de uma biblioteca especializada qualquer, oferece inúmeros exemplos de ausência total, ou aparecimento tardio, dêsses instrumentos "domésticos". Todos supõem uma arrumação das referências em alguma ordem simples, lógica ou convencional, para o que são, então, muito eficazes as fichas perfuradas.

Mencionarei agora algumas realizações recentes e aplicações úteis que poderão ser introduzidas imediatamente.

2.51 Listas-padrão. Desde 1947 o *Index to classification of Patents*, do *U. S. Patent Office*, tem sido "impresso" à base de fichas perfuradas. O

já mencionado *Science and Technology Project*, para poder fazer face aos milhares de informes que recebia para catalogar, teve que publicar um "List of subject headings", com atualizações feitas a intervalos muito freqüentes. A primeira lista (1948) continha umas 5.000 entradas e só pôde ser mantida em dia, mediante o emprêgo de fichas perfuradas e sendo impressa em foto-off-set. E. GRAFIELD [31] publicou recentemente uma exposição detalhada dêsse processo para preparar tais listas de cabeçalhos de assuntos.

2.52 *Catálogos coletivos*. Depois de ter sido publicada em 1943 a última edição completa do "Gregory", (***) foi crescendo a convicção de que seria impossível continuar publicando, na forma impressa tradicional, um catálogo coletivo de periódicos, num país com tão grandes bibliotecas como os Estados Unidos. Por isso a *Library of Congress* começou a publicar em 1953 o *New serial titles*, que registra os acervos das bibliotecas cooperantes, em números mensais e num catálogo anual cumulativo a partir de 1950. As bibliotecas comunicam à *Library of Congress* os títulos dos novos periódicos, os quais são detalhadamente codificados em fichas IBM. Os números mensais são produzidos por foto-off-set da cópia original produzida pelo tabulador depois da crivagem das fichas. À medida em que o fichário de fichas perfuradas vai crescendo, podem ser publicadas automàticamente listas anuais e cumulativas. Pode-se fazer também catálogos especializados por assuntos, países onde as obras foram publicadas, língua, etc. já que a crivagem pode ser feita em função de qualquer um dêsses elementos.

Segundo indicação de C. S. SCARAFONI [32] o catálogo coletivo das bibliotecas da Itália está sendo preparado utilizasdo-se fichas perfuradas Remington Rand.

2.53 *Índices de periódicos*. Talvez o exemplo mais significativo do emprêgo dêsse método, seja o *Current list of medical literature*. Em 1951 está lista substituiu parcialmente o *Index catalogue*, grande instrumento bibliográfico da literatura médica, cuja publicação, como índice, pela *U. S. Army Medical Library* (****) teve que ser interrompida pois já não podia mais ser adequadamente feita pelos métodos tradicionais de cumulação e impressão. A *Current list* indexou em 1956 cêrca de 1.500 periódicos diferentes. Cada número mensal, nesse ano, indexava em média um 9.000 artigos e sua publicação se dava no máximo dois meses após o recebimento dos periódicos. Um índice cumulativo de autores e assuntos é publicado semestralmente. Tôdas as minúcias relativas aos autores, assuntos, às remissivas "ver" e as referências "ver também", listas das entradas de autor adotadas, títulos dos periódicos, são controladas pelas fichas perfuradas, as quais, por meio de um sistema de impressão, produzem a cópia original (padrão) para reprodução por off-set. [33]

(***) GREGORY, WINIFRED — *Union list of serials in libraries of the United States and Canada*, 2d ed., New York, Wilson, 1943, 3.065 p. Supplem. 1941-1943, ed. by G. Malikoff. 1.123 p. (N.T.)

(****) Hoje intitulada oficialmente National Library of Medicine. (N.T.)

2.54 *Lista internacional de traduções de artigos de periódicos* — Sob um certo aspecto, esta é a necessidade mais urgente para a documentação das ciências naturais. O essencial é comunicar ràpidamente as traduções realizadas. Existem listas nacionais mas são incompletas e sua elaboração é lenta. Dever-se-ia dispor de um índice publicado, pelo menos, mensalmente e que recolhesse tôdas as traduções registradas onde quer que fôsse. O processo mais rápido e eficaz seria a cumulação por meio de fichas perfuradas. Tão urgente é a necessidade dêsse índice que a U.N.E.S.C.O. deveria, ela própria, elaborá-lo (como faz com o *Index translationum*) ou subvencionar sua elaboração numa base internacional (vêr 3.7, p. 446).

Sugestão C — Deveria empreender-se a publicação de listas internacionais de traduções de artigos de periódicos, empregando-se os melhores processos mecânicos existentes, a fim de assegurar um serviço rápido e flexível.

2.6 RESUMO E CONCLUSÕES

Todos nós desejamos as vantagens proporcionadas pelo emprêgo desta ou daquela forma de documentação automática e dispor dos instrumentos bibliográficos que nos faltam em tão numerosos setores. É uma questão que interessa a todos mas, na prática, não há ninguém que dela se ocupe diretamente. Os periódicos são vendidos, seja em razão de seu próprio valor ou por serem órgãos de sociedades científicas ou de organizações profissionais. Os índices, entretanto, não dão lucro; ao contrário, representam um acréscimo de despesas. Devemos, portanto, determinar quais os problemas que são verdadeiramente urgentes e quais as medidas práticas que convém adotar, se necessárias, no plano do auxílio internacional.

2.61 "NÍVEL INFERIOR"

Ainda que se trate de uma utilização um tanto "terra-a-terra" dos métodos automáticos, é evidente que a falta de índices anuais e cumulativos, de listas etc. publicados rápida e regularmente, exige alguma providência... Uma verificação sumária de listas de periódicos correntes (733 inglêses e 427 franceses) comprovou que, em ambos os casos, mais da sexta parte não publica nenhum índice anual. [34] Na maioria dos casos só possuem índices por autores, os quais, muito freqüentemente, aparecem com um atraso de dois anos ou mais. Todavia, mesmo quando possuem índices anuais, raramente dispõem de recursos para publicar uma cumulação qüinqüenal. Um exemplo notável da transformação total que sofre o nível de documentação, numa matéria inteira, graças à existência de um bom índice de assuntos, é o que nos oferece o *Decennial index, da Chemical Abstracts* (se bem que devido ao aumento de publicações sôbre química, provàvelmente tornar-se-á impossível sua publicação em forma impressa). Ao contrário, resultam nulos grande parte do esfôrço e gastos que se consomem em serviços como o *Bulletin signalétique*, o *Boletin del Centro Mexicano de Documentación Científica*, a *Insdoc List of current scientific literature*, já que, sem índices por assuntos, não possuem verdadeiro valor para uma pesquisa retrospectiva.

Todos estão de acôrdo quanto à necessidade de dispormos de mais e melhores índices impressos, de ciências naturais, de ciências sociais, para as bibliografias nacionais etc. Como financiar, entretanto, esssa despesa adicional? Uma vez que, no momento, os intrumentos bibliográficos dêsse tipo, não dão rendimento a curto prazo, é preciso que sejam beneficiados por subvenções nacionais, internacionais ou de diversas fundações. A U.N.E.S.C.O., em cooperação com as federações internacionais de associações científicas e técnicas, deveria examinar as seguintes possibilidades:

Sugestão D — Em cada país ou região, que convenha a esta experiência, deveria haver, pelo menos, um serviço de fichas perfuradas dispondo de um equipamento de foto-off-set para a produção de diversos tipos de listas e índices. Mantidos, em parte, por subvenções, êsses serviços, cooperando geralmente com os centros nacionais de documentação, poderiam realizar operações mecânicas a baixo custo.

Sugestão E — Deveria ser compilado um manual de prática e organização de tais serviços, a fim de dar a conhecer amplamente as diversas práticas existentes. Êsse manual poderia incluir, também, os métodos de utilização dos sistemas de fichas perfuradas, para preparar bibliografias nacionais e catálogos coletivos.

Sugestão F — Deveriam ser subvencionados os trabalhos de pesquisa e estimulados os fabricantes, a produzirem material mais adequado (por exemplo, tipos de caracteres, tanto maiúsculos como minúsculos), para preparar tais listas auxiliares e estender seu uso a outras tarefas bibliográficas de nível "inferior".

2.62 "NÍVEL SUPERIOR"

Após a relativa certeza que pode oferecer o emprêgo simplesmente auxiliar das máquinas, a pasagem para os métodos "revolucionários" suscita uma série de questões muito delicadas. Se aceitamos a opinião mais cética, de que as máquinas — sejam elas eletrônicas, fotoelétricas ou magnéticas — representam mais uma grande esperança do que uma certeza imediata, quais devem ser, no momento, as medidas a tomar? Até que ponto deve a U.N.E.S.C.O. dedicar-se a patrocinar a pesquisa e aperfeiçoamento dos métodos mecânicos, como tais?

Na minha opinião é muito cedo para dar passos decisivos neste setor, e acho que o problema deve ainda ser cuidadosamente estudado nos departamentos de pesquisa das universidades, e nos laboratórios industriais. Conviria, entretanto, fazer-se uso de muitos métodos tradicionais de trabalho, empregados pela U.N.E.S.C.O.

Como a maior parte das atividades tendem a ser nacionais e determinadas pelas tradições locais, o primeiro passo que se deve dar é avaliar os progressos alcançados e publicar resumos dos mesmos, sob um aspecto internacional. O exemplo típico é o contrato da U.N.E.S.C.O. com a FID (*Fédération Internationale de Documentation*) para a publicação do *Manual on document reproduction and selection Manuel de reproduction et sélection de documents*. [28] Êste útil compêndio proporciona dados sôbre instrumentos e métodos, indicando os fabricantes nos diferentes países, preços etc. É atuali-

zado por meio de suplementos em fôlhas sôltas. A êste, seguir-se-á um manual de estudos, de avaliação e análise crítica, da adequação dos métodos existentes às necessárias operações documentárias (ver Sugestão B, p. 433).

Nos setores especializados, onde os problemas estão claramente definidos e as soluções comprovadas, a U.N.E.S.C.O. poderia tomar medidas imediatas. Um exemplo típico é a classificação e mecanização do contrôle de patentes, campo no qual já se realizaram consideráveis pesquisas e progressos.

Sugestão G. A U.N.E.S.C.O. deveria organizar uma conferência internacional de especialistas, procedentes de tôdas as repartições de patentes, a fim de estudar a mecanização e publicar em suas atas um resumo autorizado do estado atual dos conhecimentos nesse campo.

Destacam-se, entre todos, os problemas essencialmente mais difíceis da coordenação e cooperação internacionais. Dentro de certo tempo, e nas condições normais do progresso técnico, poderá ser construído um aparêlho capaz de realizar as funções mais diversas. Até agora não foram resolvidos os problemas intelectuais e os de organização que o uso dessas máquinas suscita, e êstes constituem, talvez, os maiores obstáculos a seu desenvolvimento. R. G. THORNE faz notar que "para que os sistemas complicados possam funcionar eficientemente, é preciso haver uma base de cooperação, a fim de poder estender sua aplicação e repartir os ônus da fabricação e pesquisa". Ora, em nossos dias, cooperação significa não sòmente cooperação no âmbito nacional, mas estende-se além das fronteiras nacionais, abrangendo os países insuficientemente desenvolvidos, entrosando-se com os programas de assistência técnica. Tornou-se uma afirmação evidente, aceita em princípio, mas descurada na prática, que a documentação, como a paz, é indivisível.

Talvez o método mais útil para a U.N.E.S.C.O., de favorecer o progresso, será, não tanto, financiar um programa de pesquisas sôbre a documentação automática, como proporcionar formas de organização e meios de comunicação de resultados, dos projetos nacionais de maior relevância. Dois exemplos a êsse respeito são os planos, já citados, do *Gmelin Institut* e do C.N.R.S.

2.621 GMELIN INSTITUT

O grande esfôrço que o *Gmelin Institut* resolveu fazer, tanto em investimento de capital como em pessoal, para seu programa de mecanização, trará resultados satisfatórios se forem observadas três condições essenciais:

a) que seja baseada numa sólida metodologia técnica;

b) que possua uma clientela internacional e se observe a mais estreita cooperação com outros serviços nacionais de química;

c) que seja reconhecida amplamente sua posição especial na esfera da química inorgânica.

Talvez se pudesse realizar um estudo completo, num assunto especializado, da seguinte maneira: todos os países muito industrializados deveriam possuir um depósito de duplicatas de todos as fichas perfuradas Gmelin, num centro de documentação conveniente. Neste, por meio de um sistema

adequado de seleção, seriam ordenados as fichas, preparadas as bibliografias e efetuadas as pesquisas. Como já foi mencionado, a concepção de PERRY sôbre a tradução automática para a língua local poderia ser posta em prática mediante concordâncias da "linguagem mecânica". Sòmente dessa maneira poderá o serviço tornar-se bastante econômico para que os pesquisadores das universidades e dos países insuficientemente desenvolvidos possam utilizá-lo. Um conjunto de catálogos mecanizados só pode ser realizado no plano administrativo, com o concurso da União Internacional de Química Pura e Aplicada, que colabora com a U.N.E.S.C.O. através do Conselho Internacional de Uniões Científicas (I.C.S.U.) Em geral isso supõe uma coordenação dirigida por um organismo internacional (a U.N.E.S.C.O., por intermédio de uma comissão consultiva, ou uma federação internacional de associações) capaz de resolver as diergências que possam surgir entre os participantes, e "impor" as decisões de uma autoridade central. O *I.C.S.U. Abstracting Board* é um exemplo de autoridade central dêsse tipo.

A cooperação direta da U.N.E.S.C.O. poderia assumir duas formas: *a*) proporcionar, se necessário, subvenções através do I.C.S.U., durante o período de desenvolvimento dêsses projetos específicos; *b*) esforçar-se por suprimir os obstáculos administrativos que se opõem à livre circulação das informações. Um exemplo característico dessa dificuldade, é o fato da alfândega norte-americana reter, atualmente, as fichas perfuradas *Gmelin*, sujeitando-as a uma taxa de cêrca de 20%. O melhor e mais perfeito sistema de documentação automática, destruir-se-á contra os escolhos da burocracia, enquanto não se admitir que a informação é informação, seja ela apresentada em forma de microfilme, de cartões perfurados ou de livro.

2.622 CENTRE NATIONAL DE LA CECHERCHE SCIENTIFIQUE (C.N.R.S.)

Pode-se projetar uma disposição semelhante, para formar depósitos de coleções de microfichas, correspondentes a tôdas as entradas incluídas no *Bulletin Signalétique*. Atualmente o C.N.R.S. já remete à Índia, para o I.N.S.D.O.C., por via aérea, cópias em microfilme dos índices dos periódicos mais importantes para manter atualizada, tanto quanto possível, a *Insdoc List*. Se a biblioteca científica nacional, de cada país recebesse por via aérea a série completa de microfichas "Filmorex", e dispusesse de um sistema de seleção, seria possível manter um serviço de cumulação para o *Bulletin Signalétique*. Poderia oferecer um ou outro tipo de serviço: *a*) aos subscritores do *Bulletin Signalétique*, uma lista dos números de referência de todos os resumos analíticos, relativos a uma matéria determinada, durante um período dado (naturalmente a palavra "relativos" suscita tôda a questão da documentação automática); *b*) fotocópias, ampliadas ou não, das mircofichas selecionadas que abranjam a matéria desejada.

Sugestão H — A U.N.E.S.C.O., em colaboração com as federações internacionais, por intermédio de suas comissões consultivas sôbre documentação na bibliografia, nas ciências puras e aplicadas e nas ciências sociais, deveria estabelecer e manter os métodos administrativos adequados à coordenação dos serviços — nacionais e internacionais — que contribuem para a difusão dos conhecimentos catalogados por assuntos.

PARTE II

AS ANTIGAS TÉCNICAS

3. Enquanto se aperfeiçoam os planos para o desenvolvimento de "novos e revolucionários" métodos aplicados à documentação, continuarão a ser utilizados os métodos tradicionais da biblioteconomia. De que maneira êsses métodos antigos podem ser usados a fim de se obter o maior rendimento possível? BARBARA KYLE responde: "Tanto nas ciências sociais, como no âmbito menor da difusão da informação, e também, sem dúvida alguma, na ciência em geral e na tecnologia, convém assegurar um desenvolvimento harmônico dos três aspectos da organização bibliográfica: a provisão eficaz da documentação em todo o mundo; a provisão de bibliografias, resumos analíticos e guias adequados dessa documentação; e por fim, a mecanização da crivagem da informação em todos os seus detalhes.

Atualmente, no campo das ciências sociais, a percentagem de fracassos no fornecimento, relativamente rápido, das obras cuja existência se conhece através de guias bibliográficos, aproxima-se de 20%. Esta proporção é mais elevada ainda se a obra procurada é de publicação recente. E, evidentemente, se o trabalho bibliográfico progride mais ràpidamente do que a aquisição de publicações pelas bibliotecas, e do que a documentação, essa percentagem aumentará ainda mais. Podemos ver nisso o resultado de uma leitura termométrica indicando o grau de irritação crescente do pesquisador que se vê malogrado.

3.1 O PERIÓDICO

Há alguns meses atrás, PIERRE BOURGEOIS, resumia, em forma de pergunta, um aspecto do problema que nos ocupa: "Le périodique scientifique est-il, dans sa forme actuelle, encore capable de remplir, d'une manière satisfaisante et économique, sa fonction d'agent principal dans l'information du savant et du chercheur? [35]

J. D. BERNAL, desde 1948, respondera, implìcitamente, que não. Seu *"Provisional scheme for central distribution of scientific publications"* [36] não foi estudado integralmente na *Royal Society Conference* pois foi retirado, em parte, devido aos veementes protestos formulados em cartas dirigidas, na ocasião, à revista *Nature*. [37] Se bem que um tal sistema de racionalização, encontre hoje em dia, um maior número de adeptos, provoca ainda muitas objeções de ordem "psicológica", inerentes, em parte, aos hábitos de trabalho dos pesquisadores, ao uso que fazem de sua documentação e ao prestígio mesmo que aureola atualmente o progresso científico.

S. A. GOUDSMIT [38] diretor da *Physical Review*, expõe, em seu último relatório anual, uma opinião ditada pela experiência. Esta revista oferece realmente, um grande exemplo, típico, da série de problemas suscitados pela rápida evolução da física nuclear, a partir de 1946. Apesar da publicação de um artigo na *Physical Review*, custar agora 25 dólares por página, a revista passou por um desenvolvimento prodigioso. Enquanto em 1946 apareceu em dois volumes com um total de 1.734 páginas, em 1951 passou a quatro volumes (4.720 páginas) e em 1956 alcançou um total de 7.347

páginas. O diretor assinala: "Até agora... todos os métodos projetados revelavam-se impraticáveis ou mais dispendiosos do que o seguido atualmente. Freqüentemente pensou-se em enviar aos subscritores, ùnicamente, resumos analíticos dos artigos, e vender separatas a quem solicitasse. Êsse sistema, experimentado pela *Physical Society*, de Londres, teve que ser abandonado por ficar excessivamente caro. Para o futuro teremos que ser, infelizmente, muito mais exigentes quanto ao conteúdo dos artigos... Sòmente serão aceitos os que exponham claramente alguma nova concepção no campo da física ou novos métodos de medida das quantidades físicas".

O que aqui foi indicado como solução, aplica-se *mutatis mutandis* a tôda informação científica e nada tem de novo ou revolucionário — é apenas um bom processo editorial. O problema é de organização e administração. Como pode a ciência impor uma disciplina em seu próprio domínio? O I.C.S.U. por intermédio das Uniões especializadas que o compõem, deve exercer certa pressão sôbre as associações científicas, filiadas a tais Uniões, a fim de que sejam aplicadas rigorosamente certas normas. As organizações e fundações internacionais devem condicionar suas subvenções (que estão se tornando consideráveis) aos periódicos, à observância de um certo nível indispensável: seus beneficiários deveriam cumprir as normas internacionais relativas às sinopses, aos índices cumulativos e anuais, e às outras exigências bibliográficas que poderão surgir. O mesmo pode dizer-se, com maior razão, das revistas e publicações bibliográficas diretamente subvencionadas ou preparadas pela U.N.E.S.C.O. (ver o relatório da Biblicteca da Universidade de Oslo [39]).

Quanto às ciências sociais e às humanidades, BARBARA KYLE cita o exemplo da *Nuffield Foundation* que concede subvenções a periódicos científicos, sob a condição de aceitarem os beneficiários, conselhos profissionais acêrca dos melhores métodos de impressão, publicação e distribuição. "Se a *Nuffield Foundation* estendesse sua influência, não ao conteúdo, mas à *apresentação intelectual dos periódicos*, seriam ainda maiores os benefícios conseguidos. Poderia solicitar dos diretores das revistas por ela subvencionadas: 1.º, insistam com os autores para que redijam sempre as sinopses, segundo as normas pré-estabelecidas, e forneçam glossários de todos os têrmos novos ou controvertidos, por êles usados; 2.º, enviem exemplares de tais sinopses e glossários, aos diretores de periódicos analíticos ou bibliográficos; 3.º, proporcionem aos centros de documentação nacionais ou internacionais um certo número de separatas.

O fato da *Physical Society* ter achado pouco econômico distribuir separatas, não é argumento contra um sistema de distribuição central das mesmas, pois representa apenas um aspecto parcial da questão — o serviço de separatas, a pedido, não é senão um dos elementos dêsse sistema. As objeções "psicológicas" perdem também sua fôrça, considerando-se o aparecimento recente — um pouco inquietante, aliás — de uma forma de publicação limitada: o informe técnico. O informe, cujo número aumentou consideràvelmente desde 1948, é um gênero que, como aplicação não sistemática do método Bernal, possui a maioria de seus inconvenientes e muito poucas de suas vantagens. Apesar disso, os cientistas e os técnicos, sobretudo nos órgãos oficiais de pesquisa, utilizam-no, porque permite o rápido intercâmbio

de informações entre pesquisadores, num campo determinado. Os informes, entretanto, mesmo que não sejam de "distribuição limitada", só atingem, na prática, um público limitado, não por serem secretos, mas devido ao próprio método de sua distribuição. Conseqüentemente, uma parte importante dos conhecimentos permanece à margem do conjunto do pensamento científico e, diversamente do que acontece com os periódicos, não há possibilidade de se saber, com segurança, qual a proporção que representam em relação ao conjunto, os elementos recolhidos nas bibliografias. Esta irregularidade documentária é conseqüência direta dos métodos adotados, para a organização da pesquisa atômica, a partir de 1945. Os pesquisadores aceitaram, na prática, êsse processo de difusão, alimentando porém a firme esperança de que após atingir um público limitado, o informe fôsse publicado num periódico pròpriamente dito.

Esta é, em parte, a razão pela qual as redações recebem um número muito maior de artigos, do que realmente podem publicar. A resposta à pergunta de BOURGEOIS não é, portanto, que o periódico continua sendo capaz de cumprir sua antiga função, mas sim que tem sido tàcitamente pôsto de lado. Apesar disso, os pesquisadores parecem continuar crendo que é *ainda* o único meio de comunicação científica.

O informe não é mais do que uma das numerosas formas de comunicação — publicadas ou não — que diferem do periódico tradicional. Tendo em vista esta situação, é necessário rever as vantagens do Sistema Bernal, ou de uma versão modificada do mesmo, levando-se em consideração as circunstâncias particulares dos anos de 1950 em diante. Seria êste um trabalho de vulto, abrangendo tôdas as formas de publicação original, bem como os trabalhos conexos de resumos analíticos e indexação (ver a Sugestão L, p. 447).

3.3 INFORMES ANUAIS SÔBRE OS PROGRESSOS DAS PESQUISAS

Ainda que não sejam uma forma nova de comunicação (os *Reports on progress in physics, da Physical Society* de Londres, começaram a aparecer em 1934) êsses documentos são de tanto valor que seu uso estendeu-se a numerosos assuntos, principalmente nos domínios da ciência nuclear. E' o caso por exemplo do *Progress in cosmic ray physics*, publicação anual contendo artigos bastante extensos, de vários autores, que poderiam — há tempos atrás — ter sido publicados no número de janeiro de qualquer revista *geral* de física. Se isso se tivesse dado, teriam sido objeto de resumos analíticos. Em sua forma atual, ao contrário, são excluídos pela maior parte dos serviços de resumos analíticos. Ora, tais exclusões, não se baseiam em critérios de valor do conteúdo, mas sim sôbre considerações de forma. É evidente que tôdas essas publicações anuais deveriam ser incluídas nos periódicos de análises e de indexação.

3.3 ATAS DE CONFERÊNCIAS

Em parte devido ao estímulo e aos auxílios financeiros de organizações internacionais, tais como a U.N.E.S.C.O., a Organização Mundial da Saúde (O.M.S.), a Organização para a Alimentação e a Agricultura (F.A.O.), em parte, ao desenvolvimento das associações profissionais e científicas, e à

importância crescente da interrelação dos diversos setores do conhecimento, tem aumentado consideràvelmente o número de conferências nacionais e internacionais, realizadas cada ano. Mas, como de costume, poucas providências foram tomadas a fim de assegurar o contrôle bibliográfico das publicações que delas resultam. Existem numerosos calendários nacionais de conferências próximas, não há entretanto nenhum sistema de informação sôbre o lugar e a data de publicação das atas dessas conferências. Se são publicadas numa revista talvez possam ser localizadas por meio de um serviço de resumos analíticos, mas não aparecem reconhecidas como tais. Se são publicadas em forma de livro ou de fôlhas sôltas, muito freqüentemente, não serão anotadas nem entre os livros, nem entre os periódicos. Dessa maneira, enquanto que de um artigo de periódico talvez se publiquem três a quatro resumos analíticos, as atas das conferências, que constituem uma boa fonte potencial de novas e importantes informações, continuam a ser insuficientemente analisadas nas bibliografias.

3.4 INFORMES TÉCNICOS

O informe técnico de pesquisa, embora tenha sido, inicialmente, durante a guerra, um recurso provisório, parece ter-se firmado. Nos Estados Unidos publicam-se mais de 100.000 por ano, especialmente nos órgãos dependentes do Govêrno. Nas revistas profissionais norte-americanas descreveu-se e discutiu-se amplamente a maneira de utilizá-los e organizá-los por assuntos. [40] A maioria dos centros europeus de energia atômica utiliza agora esta forma de difusão rápida, para comunicar resultados obtidos. Além disso, depois da conferência de Genebra sôbre energia atômica, estabeelceu-se — em grande número de países — centros depositários de quase todos os informes americanos; e como a proporção de informes "não publicados" é atualmente menor do que anteriormente, isto constitui um problema verdadeiramente urgente de documentação. Não se sabe, com precisão, até que ponto são recolhidos êsses informes nos periódicos internacionais de resumos analíticos; é provável que ùnicamente o acaso presida sua indexação, exceto quanto ao *Nuclear science abstracts*, publicado especialmente para reuní-los. Portanto, como os informes de pesquisa técnica compreendem trabalhos sôbre muitas matérias : matemática, bioquímica, geologia, eletrotécnica etc. além de física e química, é de grande e imediata importância estabelecer um sistema bibliográfico que registre êsses trabalhos. Um primeiro passo seria determinar, até que ponto são incluídos, nos principais serviços existentes de resumos analíticos.

Nos documentos, informes e séries publicados por organizações especializadas, como a U.N.E.S.C.O., a O.M.S. a F.A.O. etc. geralmente destinados a uma distribuição limitada, há material que interessa diretamente, tanto às ciências sociais como as ciências exatas e naturais. É lamentável que uma parte considerável dos trabalhos dessas organizações, cujo fim principal é a difusão do conhecimento e a coordenação entre os estados membros, escape à indexação nos principais serviços de resumos analíticos. Teòricamente todo mundo pode dispor dêsses documentos, através de depósitos nacionais, na prática porém, os especialistas de uma matéria determinada freqüentemente desconhecem sua existência.

Sugestão I — Devem ser tomadas providências no sentido de que as organizações internacionais enviem regularmente seus documentos aos periódicos de resumos analíticos, a fim de serem indexados.

3.5 MATERIAL NÃO PUBLICADO

A dificuldade de exercer um contrôle sôbre o material não publicado, é muito maior nas ciências sociais do que nas exatas e naturais. Damos em seguida um resumo dos principais problemas, apontados por BARBARA KYLE, com as sugestões que a mesma propõe (ver também [41]). Existem "quatro categorias dêsse material : *a*) o que está em fase de pré-publicação; *b*) resultados secundários de estudos, elementos de informação ainda não elaborados (tabelas, dados diversos, etc.); c) documentos de distribuição limitada; *d*) documentos de conferências".

Por "material em fase de pré-publicação" entende BARBARA KYLE : "manuscritos, provas e obras no prelo". E continua : "supõe-se geralmente, que tôdas as obras de "verdadeira" importância chegam a ser publicadas. Isto é certo, provàvelmente, numa grande proporção. Mas sabemos que transcorre um período de 6 a 18 meses, entre a data em que o autor termina sua obra e a data de publicação da mesma. E ainda, os pesquisadores — na vanguarda do progresso — trabalham em grande parte à base de uma documentação datando de menos de cinco anos. Isto significa que, num momento dado, 10 a 30% do material mais importante está, nesse sentido, "inédito". E quanto mais recentes forem, maior é a proporção dos trabalhos não acessíveis".

Os "elementos de informação não elaborados", compreendem dados e tabelas estatísticas que não figuram nos informes de pesquisas já publicados. Podemos citar como exemplos :

a) fichas perfuradas, indicando os diversos traços característicos, resultantes de um inquérito sôbre a população de Manchester;

b) *Suplementary statistics relating to crime and criminal proceedings*, mimeografado e podendo ser obtido por solicitação ao *Home Office*, juntamente com sua publicação *Criminal statistics : England and Wales*, 1955.

O "material de distribuição limitada", impresso ou não, editado ou não, escapa geralmente aos compiladores das bibliografias; ora, constitui uma categoria de documentos, importante, extensa e variada. Podemos citar como exemplo os documentos de distribuição limitada (excluindo os confidenciais) da Administração da Assistência Técnica, das Nações Unidas; ou o relatório da filial italiana da *Shell Petroleum Company* sôbre o desenvolvimento econômico de um distrito da Itália meridional.

Os "documentos de conferências" compreendem as publicações preliminares, os documentos adicionais distribuídos durante o curso das sessões e listas de delegados.

Sugestão J — Deveria haver, em cada país, um centro geral de ciências sociais, ao qual seriam enviadas listas de especialistas, listas das pesquisas em curso, e informações relativas às conferências. Êste centro deveria também estar informado da localização do material não publicado. O Centro de

Documentação das Ciências Sociais, da U.N.E.S.C.O., deveria coordenar as atividades de todos êsses centros. Nos arquivos do Centro da U.N.E.S.C.O., deveriam ser incorporadas às listas de especiaistas, as dos delegados (com seus respectivos endereços).

3.6 RESUMOS ANALÍTICOS NO CAMPO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS (BARBARA KYLE)

"Os resumos analíticos postos à disposição dos especialistas em ciências sociais são tão escassos que, provàvelmente, há poucas duplicações. À medida, entretanto, que tais resumos aumentem, será conveniente estabelecer um plano correspondente a fim de prover as duplicações necessárias e evitar os desperdícios. Pode-se dar o caso de perder-se — no resumo analítico de um artigo sôbre industrialização em países de desenvolvimento recente — o que seria uma idéia importante para um economista, pelo fato do resumo ter sido redigido visando apenas o psicólogo social. Deve-se proceder, portanto, a uma seleção mais rigorosa das obras a analisar e ir mais a fundo nas análises a fim de se tornarem mais exatas".

Para a redação de sinopses dos artigos publicados em periódicos de ciências sociais, não há normas que se comparem às que foram estabelecidas pela *Royal Society* para as ciências exatas e naturais, e que estão amplamente difundidas pela U.N.E.S.C.O. [42] Como muitos países não possuem Conselho de Pesquisas das Ciências Sociais, conviria, talvez, empreender-se a elaboração de uma norma no plano internacional.

Sugestão K — A Comissão Internacional para a Documentação das Ciências Sociais deveria elaborar um projeto de normas para a redação de resumos analíticos no campo das Ciências Sociais, e distribuí-las a tôdas as associações internacionais e nacionais de ciências sociais, bem como aos diretores de revistas.

3.7 TRADUÇÕES

Cada vez mais os centros de documentação vêem-se incumbidos de fornecer traduções, seja diretamente, seja através de empréstimos ou de compra sob encomenda. Êste sistema desenvolveu-se muito desde que os Governos começaram a empenhar-se em utilizar a energia nuclear. Assim é que, por exemplo, a partir dêste ano, pode-se obter, nos Estados Unidos, mediante assinatura, as traduções completas das quatro principais revistas russas de física; e o exemplo começa a ser seguido na Europa.

Para repartir os elevados gastos de tradução, o trabalho de atualização dos índices de traduções é realizado nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na França, na Alemanha, para não citar senão os países principais, e também nos centros de documentação científica do México e Índia. Inevitàvelmente dá-se um atraso considerável no registro e depósito das traduções nos centros de traduções. Haverá sempre duplicações e trabalhos supérfluos — que poderão ser reduzidos, entretanto — se forem ràpidamente preparados índices internacionais. Se bem que em alguns centros nacionais se depositem traduções estrangeiras, os registros de traduções são essencialmente nacionais. Mas se, por exemplo, necessitar-se uma tradução inglêsa de uma revista russa, o fato de poder conseguir-se uma tradução francesa, através do índice do C.N.R.S., ou uma tradução alemã da *Zentralstelle für Wissenschaftliche*

Literatur, de Berlim, tornará desnecessária, em muitos casos, uma dispendiosa tradução local.

Evidentemente, é de urgente necessidade uma lista internacional de traduções, publicadas ou não, que possam ser encontradas em revistas ou simplesmente em manuscritos. O Departamento de Ciências Exatas e Naturais, da U.N.E.S.C.O., ocupa-se especialmente de questões de terminologia e tradução e é, provàvelmente, a entidade mais adequada para compilar êsse índice internacional. Ser-lhe-ia necessário cooperar com os centros nacionais, a fim de que, dentro de um prazo mínimo, fôsse informado sôbre tôdas as traduções realizadas ou em preparação. A lista deveria ser publicada mensalmente, com cumulações a intervalos regulares, ordenada de preferência por assuntos gerais e com um índice de autores. Para alcançar-se a flexibilidade necessária, o método mais eficaz seria, provàvelmente, o uso de fichas perfuradas (ver Sugestão C, p. 437).

Sugestão L — Em vista da crescente insuficiência do periódico científico como veículo de informação, deveria recomendar-se um estudo a longo prazo dêste problema, em seu conjunto. Compreenderia os seguintes pontos: *a*) um plano baseado no sistema Bernal (com as modificações necessárias) para distribuir publicações científicas e uma pesquisa prévia para determinar o aceitamento que teria por parte dos cientistas; *b*) o estabelecimento da relação entre o informe de pesquisa técnica e os artigos, de forma tradicional, das revistas científicas; a integração daquele nos sistemas de resumos analíticos e a elaboração de índices; c) o estudo do que, em princípio, se deve aceitar como "publicação" (sob o ponto de vista acadêmico, jurídico e de direitos autorais) em relação ao conceito de "informe científico não publicado" e os diversos graus que pode assumir o têrmo "confidencial".

Sugestão M — Com o auxílio da *I.C.S.U. Abstracting Board* deveria ser empreendido um inquérito, para determinar, até que ponto, os *principais* serviços de resumos analíticos e indexação, para as ciências exatas e naturais, incluem em suas revistas :

a) os artigos publicados nos informes anuais do progresso das pesquisas;

b) os informes de pesquisas técnicas. Os resultados deveriam ser publicados no *U.N.E.S.C.O. bulletin for libraries* e amplamente difundidos.

Sugestão N — Deveriam ser publicadas, regularmente, listas indicando o lugar e da data de edição das atas das conferências internacionais. Para tanto deveria ser incumbido o I.C.S.U. (para as ciências e tecnologia), o Conselho Internacional de Ciências Sociais (para as ciências sociais) e o Conselho Internacioanl de Filosofia e Ciências Humanas (para as humanidades) ou então três comissões consultivas internacionais da U.N.E.S.C.O.

3.8 DOCUMENTAÇÃO DA ENERGIA NUCLEAR

As disciplinas tradicionais da ciência e da tecnologia estão organizadas, até certo ponto, no que se refere à bibliografia : algumas melhores do que outras. A utilização, em grande escala, da energia nuclear — tecnologia que abrange não uma, mas um grande número de disciplinas, provocou em pouco tempo uma série de novos problemas, para os países que agora se interessam por tal campo. Desde a conferência de Genebra, em 1955, os pequenos países

começaram a reunir as publicações necessárias para iniciar os programas de energia nuclear. Os métodos empregados para registrar as publicações sôbre energia nuclear, nos países que iniciavam os estudos, ainda se encontram em fase de evolução; já se adquiriu, entretanto, uma grande experiência de útil aplicação para o presente. Ora, tal experiência deve ser compartilhada, posta à disposição dos demais e, sempre que possível, chegar a uma norma geral aprovada.

Sugestão O — A U.N.E.S.C.O., em cooperação com as Nações Unidas, deveria convocar uma reunião de especialistas em documentação de todos os países que estejam desenvolvendo programas de energia nuclear. Êstes deverão comparar, e analisar, os métodos atuais de preparação, registro e divulgação de publicações sôbre energia nuclear e sugerir normas para os métodos recomendados.

4. MEIOS DE SUBSTITUIÇÃO DE ORIGINAIS

A *Royal Society Conference*, propôs, entre outras recomendações, que se confiasse à "A.S.L.I.B. (*****) ou a alguma outra organização, o estudo da possibilidade das associações, bibliotecas, emprêsas particulares ou congêneres, atuarem como intermediárias na obtenção e distribuição de separatas".

Por vários motivos a questão das separatas tornou-se mais difícil nos últimos anos e é necessário, hoje em dia, urgentemente, um trabalho de cooperação. O uso de separatas é característica atual da tarefa dos cientistas; é seu meio pessoal de informação; cada vez mais a separata se converte num objeto de permuta entre bibliotecas científicas, principalmente na Europa. Nos Estados Unidos de modo particular, o sistema de separatas vem complementar o periódico científico. Os artigos são reproduzidos e distribuídos a colegas da mesma especialidade, ao mesmo tempo que são enviados a uma revista para serem publicados.

Por outro lado, com o aumento do custo de impressão, e os gastos elevados de preparação, as separatas tornam-se dispendiosas e a quantidade, que as revistas entregam aos autores, não ultrapassa uma dezena. Os números avulsos das revistas esgotam-se ràpidamente e obtê-los supõe gastos extraordinários por parte das bibliotecas e livreiros. Na prática, essa situação levou a foto-cópia a um desenvolvimento crescente, apesar dos obstáculos que apresentam os direitos autorais em certos países. É essencialmente falta de eficiência o fato de, numa mesma região, várias bibliotecas terem que tirar o negativo de um mesmo artigo importante, a fim de proporcionar positivos para seus leitores. O ideal seria que os microfilmes fôssem solicitados a um centro nacional e lidos, em aparelhos próprios, nas bibliotecas que os obtivessem por empréstimo. A maior parte das bibliotecas especializadas dos centros de pesquisa e indústrias, ainda fornecem fotocópias devido à resistência dos leitores em se utilizarem do microfilme.

Com êsse objetivo há talvez uma excessiva preferência pelo emprêgo de microcópias em lugar dos sistemas de diazocópias, muito mais econômicos.

(*****) Associação inglêsa (Londres) que incorpora: a *Association of Special Libraries and Information Bureau* e a *British Society for International Bibliography*. (N.T.)

O plano que passamos a descrever evitaria as dificuldades apresentadas pelos direitos autorais e permitiria obter-se uma produção regular de separatas a baixo custo. Baseia-se num método simples que foi descrito pela primeira vez por F. DONKEN DUYVIS, [43] em 1940, e que agora é muito utilizado nos Países Baixos. Ao imprimir cada número de um periódico, tira-se um exemplar a mais, em papel transparente. Dêste exemplar pode-se tirar cópias de cada artigo, por diazocópia, ao preço econômico de uns três centavos suíços por página A4. (6)

Desta forma o periódico acha-se sempre disponível sem necessidade de conservar-se exemplares em estoque. Êsse método pode ser estudado no plano internacional e empregar-se também para traduções inéditas, datilografadas. Num centro de documentação determinado, em cada país ou região, deveria existir um exemplar de cada um dos principais periódicos, em forma de fôlhas transparentes, que os editores venderiam nas condições usuais.

A quem solicitasse, seria então enviada uma separata em diazocópia, a um preço razoável, com um pequeno acréscimo para os direitos autorais, que, dentro de um prazo conveniente, reverteriam aos editores. Êste sistema em nada afetaria o atual sistema financeiro da produção, já que as bibliotecas e os assinantes particulares continuariam assinando as revistas como antes. A principal dificuldade consistirá provàvelmente em persuadir os editores a imprimir as cópias transparentes suplementares. Seria conveniente que as associações e bibliotecas científicas patrocinassem êsse sistema nos principais países que venham a utilizá-lo.

BIBLIOGRAFIA

1. HUTCHISSON, E. "A continuing index to our stockpile of knowledge", *American documentation*, 1955, vol. 6, pp. 211-215.

2. UNESCO. *Compte rendu de la Conférence sur l'amélioration des services bibliographiques, Paris, 7-10 novembre* 1950, Paris, 1950. (UNESCO/CUA 5).

3. U.S. DEPT. OF COMMERCE. *Report of the advisory committee on application of machines to Patent Office operations*, Chairman, V. Bush, Washington, 1954.

4. *a*) GROLIER, E. de. *Les méthodes applicables à la recherche rétrospective des documents scientifiques*. Paris, U.N.E.S.C.O., 1955. Département des Sciences Exactes et Naturelles, 320/5601).

   b) LEDERMAN, L. A. et alii "Bibliography on the use of punched cards", in: CASEY y PERRY, *Punched cards* New York, Reinhold, 1951.

   c) LOFTUS, H. y KENT, A. "Automation in the library — an annotated bibliography", *American documentation* 1956, vol. 7, pp. 110-126. Também PERRY, KENT and BERRY, *Machine literature searching*. (ver ref. 17. *infra*).

   d) PAÍSES BAIXOS, OCTROOIRAAD. (*Mechanized selection.*) Part I: *A bibliography of titles of literature;* Part 2: *A select bibliography with summaries*, Den Haag, 1956.

5. MORGAN, J. A. y FREAR, D. E. H. "Coding and sorting chemical compounds by means of punched cards", *Journal of chemical education*, 1947, vol. 24, pp. 58-61.

(6) A4 = 210x297 mm.

6. COBLANS, H. "Some notes on American practice in documentation", *Journal of documentation*, 1950, vol. 6, pp. 206-212.

7. BUSA, R. "Mechanisierung der philologischen Analyse", *Nachrichten für Dokumentation*, 1952, vol. 2, pp. 14-19.

8. LOCKE, W. N. "Translation by machines", *Scientific American*, 1956, vol 194, pp. 29-33.

9. SHAW, R. R. "Management, machine and the bibliographic problems of the twentieth century", in: SHERA and EGAN, *Bibliographic organisation*, Chicago University Press, 1951.

10. URQUHART, D. J. "American impressions", *American documentation*, 1951, vol. 2, pp. 100-102.

11. VICKERY, B. C. "Some comments on mechanical selection", *American documentation*, 1951, vol. 2, pp. 102-107.

12. TAUBE, M. "Machine retrieval of information", *Library trends*, 1956, vol. 5, pp. 301-308.

13. ASHTHORPE, H. D. "The punched-card experiment at the library of the A.E.R.E., Harwell", *Aslib proceedings*, 1952, vol. 4, pp. 101-104.

14. WAHRHEIT, I. A. "Evaluation of library techniques for the control of research material", *American documentation*, 1956 vol. 7, pp. 267-275.

15. MAIERSON, A. T. y HOWELL, W. W. "Application of standard business machine punched-card equipment to metalurgical literature references", *American documentation*, 1953, vol. 4, 3-13.

16. THORNE, R. G. "The efficiency of subject catalogues and the cost of information searches", *Journal of documentation*, 1955, vol. II, pp. 130-148.

17. PERRY, J. W. KENT, A. and BERRY, M. M. *Machine literature searching*, New York, Interscience, 1956.

18. GROLIER, E. de. *Review of Machine literature searching by Berry Kent and Perry*. Paris, Unesco 1957. Département des Sciences Exactes et Naturelles, 320-7115).

19. SHAW, R. R. "Machine literature searching", *College and research libraries*, 1956, vol. 17, pp. 450-452.

20. SAMAIN, J. *a) Filmorex. Une nouvelle technique de classement et de sélection des documents et des informations*, Paris, 1952; *b)* "Une nouvelle technique de classement et de sélection de documents", *L'onde électrique*, 1956, vol. 36, pp. 671-675.

21. BOHNERT, L. M. "Two methods of organizing technical informtaion for search", *American documentation*, 1955, vol. 6, pp. 134-151.

22. WOOD, G. C. "Biological subject-indexing and information retrieval by means of punched-cards", *Special libraries*, 1956, vol. 47, pp. 26-31.

23. TAUBE, M. "Specificity in subject headings and coordinate indexing", *Library trends*, 1952, vol. 1, pp. 219-223).

24. GROLIER, E. de. ver ref. 4.*a*)

25. TYLER, A. W. MYERS, W. L. y KUIPERS, J. W. "The application of the Kodak Minicard, equipment to problems of documentation", *American documentation*, 1955, vol. 6, pp. 18-30.

26. CLASSIFICATION RESEARCH GROUP, LONDON. *The need for a faceted classification as the basis of all methods information retrieval*, Paris, Unesco, 1955. Département des Sciences Exactes et Naturelles, 320/5515).

27. ROYAL SOCIETY. *The Royal Society Scientific Information Conference. London, 21 June-2 July, 1948. Reports and papers submitted*, London, 1948.

28. FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE DOCUMENTATION. *Manuel de reproduction et de sélection de documents*. La Haye, 1953, 2 vol.

29. CLAPP, W. W. "Implications for documentation and the organiation of knowledge", *Library quaterly*, 1955, vol. 25, pp. 356-362.

30. SHAW, R. R. "Implications for library services", *Library quaterly*, 1955, vol. 25, pp. 344-355.

31. GARFIELD, E. "The preparation of subject-heading lists by automatic punched cards techniques", *Journal of documentation*, 1954, vol. 10, pp. 1-10.

32. SCARAFONI, C. S. "El catálogo coletivo de las bibliotecas italianas", *Boletin de la Unesco para las bibliotecas*, 1955, vol. 9. pp. 210-212.

33. GARFIELD, E. "The preparation of printed indexes by automatic punched card techniques", *American documentation*, 1955, vol. 6, pp. 68-76.

34. STECHERT-HAFNER, INC., NEW YORK *a*) *The Bristih TPI list*, 1950; *b*) *The French TPI list*, 1952.

35. BOURGEOIS, P. "L'avenir du périodique scientifique", *Libri*, 1956, vol. 7, pp. 71-85.

36. BERNAL, J. D. "Provisional scheme for central distribution of scientific publications", *The Royal Society Scientific Information Conference* (ver ref. 27).

37. THOMSON, G. P. and BAKER, J. R. "Proposed central publication of scientific papers", *Nature*, 1948, vol. 161, pp. 771-772.

38. GOUDSMIT, S. A. "Editorial report on *Physical review*", *Bulletin of the American Physical Society*, 1956, vol. 1, pp. 235-237.

39. ROYAL UNIVERSITY LIBRARY OF OSLO, *Unesco bibliographical publications. Preliminary report*, 15 March 1955.

40. SPECIAL LIBRARY ASSOCIATION. "Institute of the administration and use of technical research reports, *American documentation*, 1952, vol. 3, pp. 91-122 e 133-181.

41. KYLE, B. "Bibliographical control of unpublished materials", in: STAVELY, *Guide to unpublisher research materials*, London, Library Association. (no prelo.)

42. UNESCO, *Guide pour la rédaction des résumés d''auteurs*, Paris, 1951, (NS 51 D. 10 a A.)

43. DONKER DUYVIS, F. "A simple method for reducing stocks of publication, *FID communications*, 1940, vol. 7, p. 21.

Elementos para o Planejamento Territorial dos Municípios

"O QUE É UM PLANO DIRETOR"

"Os problemas cívicos são de natureza humana. É claro portanto, que o desenvolvimento e os melhoramentos municipais devem ser considerados sob o ponto de vista de habitação, dos lares, seus ambientes e prolongamentos, e não, como em regra se faz, sob o ponto de vista de praças decorativas, avenidas e projetos monumentais, e outras coisas espetaculares.

Em outras palavras, não se defrontam problemas de embelezamento superficial, mas problemas de organização fundamental de áreas urbanas e rurais, com o objetivo precípuo de *dar lares ao povo*.

"Eliel Saarinen: The City."

"Não há bom urbanismo sem a colaboração de todos"

ROBERTO AUZELLE.

Os problemas de planejamento municipal têm existência específica, e não estão na dependência de tomarmos ou não conhecimento dêles.

E quanto mais os ignorarmos, mais se agravarão.

Muito tem a lucrar a coletividade que toma conhecimento dêles e procura resolvê-los sàbiamente, no sentido do *Bem Comum* e da Felicidade Geral, antecipando o próprio desenvolvimento, e promovendo medidas adequadas para que áreas, funções, estruturas e equipamento se harmonizem e se integrem, sem desperdícios, dificuldades ou sofrimentos futuros.

O VALOR BÁSICO DE UM PLANO É SUA INFLUÊNCIA PREVENTIVA

Nada adiantará corrigir erros e remodelar estruturas, se novos erros continuarem a ser praticados.

Mas, hoje o planejamento não é meramente negativo, de imposição de servidões aos particulares; é positivo e criador, promovendo, e antecipando, mesmo, o equipamento material e social das áreas urbanas e rurais.

Planejamento é "ordenação e equipamento do espaço coletivo", e ordenar tem justamente êsse sentido.

Ordem, de acôrdo com a velha definição tomista é "recta ratio rerum ad finem" — "adequação certa das coisas ao próprio fim".

UM LUGAR PARA CADA COISA; E CADA COISA NO SEU LUGAR

Hoje, os milagres tecnológicos sobrepujaram todos os sonhos mais fantásticos do passado; não deve haver obstáculos que não possam ser vencidos, a não ser por nossa falta de visão, que vulgarmente se chama ignorância, ou por inação, falta de vontade de agir, o que vulgarmente se chama preguiça.

Para alargar o nosso campo de visão, temos que pôr de lado os problemas imediatos, que nos assoberbam, e a rotina diária — e olhar além.

Os problemas rotineiros são como as árvores próximas, que impedem de ver a floresta.

Mas se cuidarmos apenas de abater as árvores próximas, não teremos oportunidade de fixar um Rumo, e Rumo Certo.

E é fundamental para um plano a realização de um objetivo elevado, seguro, rico de conteúdo espiritual e de Beleza.

E enleados nos vaivéns diários, acabaremos vencidos por êles, e repetiremos, afinal, aquela afirmação desalentadora de CECIL RHODES:

"So little done; so much to do".

Fizemos tão pouco; e havia tanto que fazer!

II

Outra dificuldade para o planejamento — que é sempre coordenação e integração — é que o mundo moderno vai, cada vez mais, fracionando a sua estrutura, em setores autárquicos.

Assim, os sistemas políticos, a estratificação social, a estrutura administrativa do Estado, fragmentando-se sem organismos autônomos, e a própria cultura se especializando e se estilhaçando em pequenos compartimentos estanques.

Divisões verticais, divisões horizontais, divisões diagonais, que segmentam tôdas as atividades humanas, comprimindo-as em limites cada dia mais estreitos, mais rígidos, mais artificiais.

Em situações tais não há possibilidade de Harmonia, de coordenação de atividades, de compreensão recíproca, de colaboração e unificação de esforços, em busca de soluções corretas de ordem geral.

Multiplicam-se os conflitos e também as soluções, ou pseudo-soluções, duplicadas ou divergentes.

E o planejamento que é a arte de coordenar, de integrar, de equipar o espaço coletivo, deve ser a grande arte social da atualidade, o grande antídoto para os males referidos.

Um urbanista inglês, GUTKIND, define o planejamento como: "the art of combining, of seeing things whole, looking at things in their totality, and seeing the uniting factors before being absorbed dy details." "A arte de combinar, de ver as coisas na sua totalidade, de considerar os fatôres de união, sem se perder

nos detalhes". Só assim se poderá estabelecer o equilíbrio necessário e indispensável entre *Povo, Economia e Território*.

Os urbanistas italianos resumem em 4 palavras, o processo de ação:

Conoscere; Comprendere; Guidicare; Intervenire;
Conhecer; Compreender; Julgar; Intervir.

III

Eis um exemplo dessa necessidade de visão de conjunto, de pensamento simultâneo — *"simultaneous thinking"*, como diz ABERCROMBIE.

Muito se fala e escreve, hoje, a respeito de produtividade.

Os níveis de vida das populações estão em função dela.

Mas a produtividade pode crescer em benefício exclusivo de determinadas atividades e camadas sociais, sem benefício ou mesmo em detrimento de outras.

Numa economia planejada, portanto ordenada, o objetivo deve ser o acréscimo coerente da produtividade para satisfazer as necessidades globais da população, de tôda a população, em todos os setores de trabalho: indústria, artesanato, agricultura, serviços.

É preciso reagir contra a noção simplista de produtividade reduzida à indústria; importa, e muito, examinar o conjunto.

Os investimentos previstos, num plano de expansão econômica, podem ser úteis ao desenvolvimento da economia geral, mas humanamente indesejáveis, se os pontos de impacto não forem bem escolhidos.

Um desenvolvimento ou investimento econômico, afirma JEAN LABASSE, deve ser, ao mesmo tempo, um investimento social.

Os fatôres fundamentais da localização industrial são muito conhecidos, desde os esquemas clássicos de ALFRED WEBER, de 1922.

Uns são fatôres técnicos, outros não técnicos.

Os materiais, a energia, os mercados de consumo e mão-de-obra, os transportes, são fatôres técnicos.

Mas há o fator político, a consideração fundamental do elemento humano, as exigências próprias da coletividade, como tal, distintas das da indústria e dos industriais.

Há o problema do potencial do trabalho, do equilíbrio das economias industrial, artesanal e agrícola, a fim de que uma atividade não prejudique, não aspire ou absorva a mão-de-obra indispensável às outras.

Uma boa proporção deve ser conservada, mesmo que a cidade tenha um grande desenvolvimento industrial.

É um problema político de equilíbrio das economias nacional e regional, de eqüidistribuição territorial e de auto-suficiência nacional.

É sempre grande o número, a complexidade, a urgência dos problemas a atender.

Alinhá-los em longa lista, e querer resolvê-los um por um, como se fôssem independentes, está errado. Êsses problemas têm uma estrutura própria; se organizam em tramas e cadeias, em série de relações e casualidade — e é preciso cuidar de todos, ao mesmo tempo.

E mister uma visão gobal, sinóptica, dos fatôres em integração.

E hoje a característica fundamental de um planejamento, no seu aspecto regional de organização territorial das massas, é ser um urbanismo de grupos sociais escalonados e não de multidões aglomeradas.

E o que se visa é reconduzir essas massas à consciência de si mesmas, a uma maioridade espiritual; permitindo o crescimento em número, mas também em qualidade; enquadrando tudo no talhe do Homem, na escala humana, evitando a sua dissolução e aniquilamento em grandes aglomerações anônimas e sem alma.

É um problema bàsicamente antrópico e não apenas técnico ou econômico.

Biométrico; não geométrico. Não se pode erigir os erros praticados nas metrópoles, em doutrina. Mas infelizmente, maus exemplos são contagiosos.

O planejamento — ou urbanismo como erradamente se diz e se pratica, só pensando nas cidades — "urbis" — é fundamentalmente uma Arte — criação de sínteses novas; uma Ciência — que estuda metòdicamente os fatos, pesquisando-lhes as origens e as causas, para prescrever os remédios adequados, e uma Filosofia — com a sua escala própria de valores, e prescrevendo, impondo e exigindo a procedência absoluta dos valores humanos e espirituais, em face dos mecânicos ou imobiliários.

E isso porque o espaço coletivo urbano-rural não é simples *espaço geométrico*, exigindo soluções de engenharia, mas *espaço social*, complexo, heterogêneo, sensível, vivo, palpitante, formado de uma multiplicidade de grupos primários e secundários, exigindo soluções humanas e sociais.

Neste passo convém fazer uma observação. Malgrado todos os problemas e programas de melhoramentos, de crescimento, não deve uma comunidade urbano-rural perder de vista a sua própria individualidade. Êste é o seu maior ativo.

A emulação das metrópoles de nada lhes serve, e só prejuízos pode acarretar.

Metropolitanismo é estandardização. As cidades menores valem justamente por serem menores, mais acolhedoras, mais brasileiras, e não por serem réplicas das metrópoles.

Não se mede pelo tamanho, nem pelo número de habitantes, nem pela cifra do orçamento municipal, o valor real de um núcleo urbano-rural para a vida feliz dos sêres humanos.

Mede-se pelo standard *de vida, elevado, generalizado, seguro, dos seus habitantes; pelo indice de integração moral e social que o caracterize.*

LOUIS BROMFIELD, o escritor e fazendeiro norte-americano, nosso amigo, já falecido, infelizmente, escreveu em livro recente, o último que publicou, que: "Muitos brasileiros não compreendem que as bases da admirável economia norte-americana, de seu altíssimo *standard* de vida, da geral distribuição da riqueza entre uma imensa e sólida classe média, são as seguintes:

1.ª) uma agricultura sadia;

2.ª) uma indústria dispersa e não concentrada;

3.ª) a existência de um grande número de pequenas e médias cidades, de população entre dez e cem mil habitantes — 1200 ao todo — espalhados por todo o território da União Americana.

Não são as grandes cidades — escreve BROMFIELD — que fazem a riqueza de uma nação, mas justamente as pequenas.

Mas nós brasileiros, quando pensamos nos Estados Unidos, é sempre em têrmos de New York, Chicago, Detroit, Los Angeles ou Filadelfia, as cidades multimilionárias.

Não devem, pois, as cidades menores e as "mediapolis", aspirar à confusão congestionada e atribulada das grandes metrópoles, porque o aglomeramento populacional ótimo tem um mínimo, é claro, que orça por 30.000 habitantes, mas tem um máximo, que não deve razoàvelmente exceder de 100.000 ou excepcionalmente de 150.000 habitantes.

É preciso, pois, limitar a população a êsse máximo, banindo o espírito de metropolitanismo e sua coorte de males.

A preocupação de tamanho deve ser substituída pela de excelência; a quantidade deve ser substituída pela qualidade; a preocupação do maior pela de melhor; o mecânico pelo humano, orgânico, funcional.

O problema é biométrico e não geométrico.

IV

Plano é meio para um fim. Planejar é um processo. Processo significa série de fenômenos considerados em conjunto, e conduzido a determinado resultado.

É uma sucessão sistemática de mudanças, sempre numa direção definida.

Um plano pode ser definido assim:

1.º) a antecipação das necessidades, e 2.º) a cordenação de meios para, 3.º) a concepção e realização de um molde que permita a satisfação plena das necessidades pelos meios. Qual o objetivo visado?

Já se disse, mas convém repetir: o objetivo é humano e social *é o maior bem do maior número,* eis que seria difícil — não se diz impossível — realizar o bem total de todos.

Há, pois, imensa diferença entre êste nobre objetivo humano e social, urbano e rural, de ascensão humana sede de Bem Comum, e o objetivo de ganhar dinheiro na valorização dramática dos terrenos urbanos, nos loteamentos de usura, na construção de condomínios e arranha-céus de aproveitamento máximo, na exploração imobiliária, enfim, que caracteriza o crescimento das grandes cidades brasileiras ou de qualquer parte do mundo.

O objetivo humano visa a elevação do *standard* de vida da massa da população; a formação da cidade orgânica e funcional de população limitada; a reorganização técnica, econômica e espiritual dos campos e zonas rurais; a preservação do ambiente "primevo", florestas e rios, no interêsse da saúde do recreio regional, da conservação da flora e fauna, manutenção do admirável, divino equilíbrio dos sistemas da Natureza.

Equilíbrio dos 4 ambientes que emolduram a vida humana:

o primevo;
o rural;
o urbano;
o metropolitano.

Equilíbrio das funções da vida humana, na sua esfera visível e no ciclo urbano-rural:

Habitação
Trabalho
Recreio
Circulação
Energia
Pessoas
Coisas

Equilíbrio dos dois ritmos:

Ritmo humano, cotidiano, de 4km/hora;

Ritmo mecânico, intermitente, de 100 km/hora, até velocidades supersônicas.

A ordenação do espaço coletivo, que é o planejamento, se processa em fases sucessivas que são:

1.º) Fixação do objetivo; Fase inicial;

2.º) Inquéritos e pesquisas, para identificação das necessidades, em função do estado atual e das tendências, e coleta de dados essenciais relativos ao *Sitio* e *ao Homem*.

3.º) Plano Diretor ou Regulador, que determina, de maneira geral e programática, as linhas mestras do desenvolvimento; procedido, em regra, por um Pré-plano ou Plano Pilôto, esbôço de linhas gerais, realizado de acôrdo com os dados existentes e um primeiro contato global;

4.º) Planos Executivos, detalhados e minuciosos, englobando as obras a realizar, em períodos sucessivos, de 5 anos, de acôrdo com a ordem de urgência e as possibilidades financeiras.

5.º) Problema educativo e de realização, para formação do que se chama a *consciência urbanística* da população, para conjugação de vontades e esforços no sentido do *Bem Comum*.

Não há urbanismo impôsto nos países livres.

O Plano Diretor ou Regulador, que se inicia com um Pré-plano, programático e de síntese, se compõe dos seguintes elementos:

1.º) Três sistemas gerais:

Vias principais;
Zoneamento;
Espaços livres verdes.

2.º) e problemas específicos de desenvolvimento local e organização comunitária.

V

SISTEMAS DE VIAS PRINCIPAIS

Cidade é organismo, e a circulação de pessoas e coisas é o sangue que o vivifica.

Organismo, sim, mas que não possui, como o organismo humano, a "enteléquia" aristotélica, isto é, a posse da própria perfeição.

E se não acudirmos com um plano bem organizado, vai crescendo, sem lei sem regra, e se deformando, e se dissolvendo em aglomerações amorfas, impróprias para vida organizada.

Os inimigos das cidades são hoje internos e não externos; não há muralhas que as protejam.

Estradas e ruas constituem o *sistema vascular* do organismo urbano-rural, ou município, — e devem ser consideradas sob os pontos de vista da sua anatomia, fisiologia, e mesmo sua patologia, para a correção necessária.

Há as grandes artérias ou as *vias arteriais;* as arteríolas ou *vias subarteriais;* e os capilares, que alimentam os tecidos urbano-rurais, e que são as *vias de distribuição e coleta* e as *de acesso*.

Constituem ou devem constituir um sistema, isto é, um conjunto de partes coordenadas entre si, formando um todo orgânico.

Cada qual tem a sua função específica e devem ter dimensões, estrutura e equipamento correspondentes e adequados a essa função.

Dois princípios gerais norteiam a solução dos problemas urbanísticos segundo LEON JAUSSELY: a especialização de função, e a aproximação do homem urbano da natureza.

"Rus in urbe, urbs in rure".

O problema geral da circulação apresenta sempre dois aspectos: o *externo e o interno*.

A circulação externa, vinda de fora ou do exterior da aglomeração, pode ser *de passagem ou de aproximação*.

A circulação interno, própria da aglomeração, sístole e diástole do coração urbano, pode, por sua vez, ser de *interêsse geral ou maior* e de *interêsse local ou menor*.

As vias maiores ou principais são arteriais ou subarteriais; e as menores ou secundárias são de distribuição e de acesso. Assim sendo, o sistema de vias contém elementos os mais variados, desde: 1) o simples "foot-path", caminho para pedestres, apenas, nos parques interiores das quadras e de travessia das quadras longas, de 2 a 3 metros de largura;

2.º) vias de acesso aos lotes individuais das zonas residências, de 9 a 12m de largura, para pedestres e veículos leves e lentos;

3.º) vias de distribuição da circulação residencial, de 15m a 18m de largura, para circulação de pedestres e de veículos rápidos e pesados de transporte coletivo;

4.º) vias subarteriais de canalização do tráfego coletado para vias principais, ou avenidas de 25 a 30m de largura, para pedestres, veículos rápidos e pesados de transporte coletivo, locais e de passagem;

5.º) vias arteriais, expressas ou livres (freeways) de 30, 60 ou mesmo 90 metros de largura, para tráfego rápido de passagem e aproximação, destinadas exclusivamente à circulação, sem acesso e frontaria de edifícios quaisquer;

6.º) avenidas, parques, ou "parkways", destinados exclusivamente à circulação de veículos de transporte de pessoas, com exclusão dos de carga; vias paisagísticas, de elementos de ligação do sistema de parques interiores e regionais, de 60, 90 ou 120m, de largura.

São em regra avenidas de fundo de vale, acompanhando o curso sinuoso dos rios.

Ao sistema de vias principais está ligado sistema de *Praças Públicas* que se constitui de:

Praças de circulação;

Praças de utilidade: estacionamento, feiras, etc.;

Praças ajardinadas;

Praças arquitetônicas.

Convém notar que cada uso ou função é exclusivo, não podendo servir a mais de um. Assim, não pode ser praça de circulação e utilidade.

Há, pois, como estamos vendo, enorme diferença entre um sistema orgânico e funcional de vias principais e secundárias, diferenciado e especializado, e o conjunto indiferenciado de ruas de mesma largura, traçadas, sem coordenação, ao sabor dos diversos loteadores de terrenos. Verdadeira colcha de retalhos. E convém notar que se pode realizar o sistema orgânico e funcional ocupando percentagem de área menor para ruas.

E há ainda o problema dos cruzamentos de ruas.

Duas ruas de igual intensidade de circulação, que se cruzam em nível, não só reduzem as respectivas vazões na proporção de 60%, como ainda oferecem 16 possibilidades de acidentes.

Suprimir cruzamentos é aumentar a vazão e evitar desastres.

Se em vez de dar às quadras residenciais as dimensões correntes de 100 por 80, as fizermos de 300 eu mesmo 400x60, suprimimos duas ruas parasitas, 32 pontos de conflito e dobramos a vazão da rua nesse setor. Por isso se aconselham quadras mais extensas, chegando-se mesmo às superquadras como as de Radburn, com 120.000m², (12 ha) adequadas a "motor age", a era do automóvel, veículo assassino e perigoso.

As vias principais e subarteriais, ou se cruzam em praças giratórias, que suprimem os pontos de conflito, ou em níveis diferentes, usando-se trevos, trombetas e "flyovers". A vazão de uma fila de veículos, em vias livres, sem cruzamentos, pode chegar a 1.800 ou mesmo 2.000 veículos por hora; na confusão comum às nossas ruas, essa vazão desce a 400 veículos por hora.

E não é, como muitos pensam, a maior velocidade que proporciona a maior vazão.

Essa velocidade de maior vazão é baixa, da ordem de 30 a 40 km. por hora.

Isso se explica pelo fato de ter o automóvel à sua frente uma zona de perigo, que corresponde ao espaço necessário para frear o veículo.

Êsse espaço varia com o tempo de reação do motorista, mais o décimo do quadrado da velocidade, e por isso cresce muito nas velocidades altas.

Teòricamente, se a zona de perigo de um carro ,em condições médias normais, a 36 km por hora (10 m por sevundo) é apenas de 25 metros, a velocidade crescente para 108 km por hora (30 m por segundo) eleva êsse espaço a 125 metros.

Remodelação de um sistema viário. Se o ideal em matéria de sistema vascular do organismo urbano é êste que estamos enunciando, como proceder para ajustar uma rêde viária defeituosa, patológica? É preciso proceder a um inquérito de circulação (traffic survey) para identificar a direção e o volume dessa circulação — elemento fisiológico, digamos.

Depois procurar encaminhar devidamente as diversas circulações; a geral, de passagem e aproximação, e o local, de interêsse generalizado ou simples acesso, oferecendo a cada uma a via adequada — elemento anatômico, digamos.

E isto não para a vazão atual, que foi identificada, mas para a futura, da cidade completa, acabada, obra de arte.

VI

ZONEAMENTO

As regiões se constituem de áreas funcionais, de uso especializado do solo, ligadas entre si pelos meios de transporte e comunicação.

E as funções da vida em relação ao uso dessas áreas são:

Residência;
Trabalho;
Recreio — físico e espiritual;
Circulação.

A circulação é o elo que liga as funções de Residência, Trabalho e Recreio físico e espiritual. Para o equilíbrio dessas funções, quotidianas ou intermitentes, de ritmo mecânico de 100 km ou humano de 4 h, há relações precisas de ordem ecológica ou de posição no espaço.

Assim é que a Residência deve estar perto do lugar de trabalho, mas não coincidente com êsse lugar.

As fábricas devem estar a distância razoável da residência, mas nunca indiscriminadamente polvilhadas entre as residências.

O açougue e a padaria devem estar próximos das residências, mas não entremeados nelas, sem lei nem regra.

É o problema da ordem; um lugar para cada coisa e cada coisa no seu lugar. Zoneamento é justamente o dispositivo empregado pelos planejadores, para situar devidamente as áreas de cada função. Sua finalidade é: "fixar o uso dos terrenos; o uso e volume das construções (área e altura) e a densidade demográfica dos diversos setores residenciais.

USOS

As três grandes categorias de usos são:

Primevo;
Rural;
Urbano.

O primevo é o ambiente de contato direto do homem com a natureza.

Florestas e rios precisam ser protegidos e conservados, e não tratados à fogo e machado, ou poluídos com tôda sorte de detritos humanos e industriais.

Isto interessa também ao Recreio Regional.

As cidades e vilas se desenvolvem anàrquicamente, em longas fitas, ao longo das estradas, ou em núcleos ralos de loteamentos dispersos, sem um perímetro definido de aglomeração, sem que se procure reduzir os encargos coletivos resultantes de uma dispersão excessiva; tornando onerosos, quando não impossíveis, os serviços públicos e de utilidade pública, indispensáveis a vida urbana.

A zona "rural" tem que ser protegida, fixando-se por meio de uma cinta verde — "green-belt" — os limites do crecimento urbano em extensão; e as terras devidamente classificadas no sentido do seu melhor aproveitamento.

Nas *áreas urbanas* devemos limitar e precisar a área das zonas:

Residenciais, diversos tipos;
Comerciais — de centro e bairros;
Industriais — diversos tipos;
Recreio.

Fixados os usos — zoneamento de uso — é preciso cuidar dos volumes das edificações: áreas e alturas.

Há no livre jôgo dos usos uma verdadeira competição. Não pode prevalecer a lei do mais forte, mas sim o interêsse social.

Em matéria de residência, por exemplo, é preciso proteger a residência isolada, térrea ou de sobrado, contra a intromissão indébita dos prédios de residência coletiva ou apartamentos, que vão roubar o sol, o arejamento, a boa iluminação natural, o sossêgo, a privatividade das residências isoladas.

É preciso, pois, fixar em regulamento os índices de ocupação do solo (Io) e os índices do aproveitamento dos lotes (Iac), ou a relação entre a área total construída e a área do lote respectivo. Essa relação, em regra, deve ser muito baixa — 1,5 a 2 vêzes, para evitar os erros praticados nas metrópoles como São Paulo, onde êsses índices alcançam, criminosamente, as alturas de 20 a 25 vêzes.

Convém, também, fixar as alturas máximas.

Sejam quais forem os valores inflacionados dos terrenos urbanos, — mesmo as megalópoles como New York, Londres, Tóquio ou Moscou, — não se deve permitir altura superior a 24m para prédio residencial e 30m para prédio comercial; sempre relacionando, para fins de insolação, essa altura máxima com a largura da rua e nunca mais de vez e meia essa largura.

Essa limitação atende também à necessidade de evitar concentrações excessivas e congestionamento da circulação.

DENSIDADE DEMOGRÁFICA

A fixação da densidade demográfica se destina a limitar o total da população residencial a ser servida pelos serviços de utilidade pública, vias de comunicação e transportes coletivos, equilibrando a sua distribuição e evitando empilhamento, superpopulação e promiscuidade, prejudiciais à saúde física e espiritual dos cidadãos.

Há a considerar na densidade demográfica, a densidade líquida (net.), que é densidade da área residencial apenas, e a densidade bruta (gross), de setor ou da cidade (gross overall) cuja área inclui espaços livres, comércio, indústria, escolas etc.

Como referência, e para fixar certos números, podem-se admitir as seguintes densidades demográficas:

DENSIDADE	PESSOAS POR HECTARE			
	CENTRO URBANO	JUNTO AO CENTRO	ZONA INTERMÉDIA	PERIFERIA
Líquida	250	180	125	75
Bruta	125	100	75	50

Comoo se vê, a densidade demográfica não deve exceder de 250 pessoas por hectare bruto.

Como referência e para chamar a atenção para os excessos lamentáveis de exploração imobiliária, basta mencionar que em São Paulo não é difícil encontrar densidade da ordem de 10.000 pessoas por hectare.

VII

ESPAÇOS LIVRES VERDES OU SISTEMAS DE RECREIO

Urbanismo, já o dissemos, é arte social por excelência, e tem o homem por objetivo.

Todo plano material tem sempre uma diretiva humana e social básica.

É sempre o equilíbrio entre Folk; Work; Place — ou Povo; Economia; Território.

Recrear é refazer as energias gastas, criando novas.

Energias físicas e espirituais. A diferença entre recreio e trabalho é um pequenino nada que é tudo.

Ambos são atividades da mesma espécie e se distinguem, apenas, pelos motivos do autor ou do ator.

"Work is activity as a mean to an end; play is activity as an end in istself". Trabalho é uma atividade como meio para um fim; recreio é atividade com fim em si mesmo.

Recreio, no seu verdadeiro sentido, implica participação pessoal. E tem duas fases: o ato e os meios.

O problema de recreio está diretamente ligado ao problema mais difícil do urbanismo, que é não construir, deixar espaços livres, abertos, verdes.

E adquirirá importância sempre crescente na nossa civilização industrial e diante da legislação social que propicia horas sempre crescentes de lazer aos que trabalham.

O exercício criador dessas horas de lazer é um dos problemas fundamentais da nossa sociedade.

É preciso, pois, organizar o espaço social para atender a essa demanda, planejando um sistema completo de recreio para tôdas as classes e tôdas as idades da população. O que exige grandes áreas urbanas e regionais.

Como área total se exigiam inicialmente 5 *acres por* 1000 *pessoas,* o que equivale a 20m² por pessoa de espaços verdes livres; hoje se exigem *entre* 7 *acres e* 10 *acres por* 1000 *pessoas,* isto é, entre 28 e 40m² por pessoa.

E a proporção é de 70% para o recreio ativo e 30% para o recreio contemplativo ou de passeio.

De acôrdo com as densidades de população residencial, as áreas destinadas a recreio são as que constam da tabela:

DENSIDADE BRUTA POR HECTARE	ESPAÇOS LIVRES VERDES NA BASE DE			
	16m2. POR PESSOA	20m2. P.P.	28m2. P.P.	40m2. P.P.
50 Pessoas	8% da	10%	14%	20%
75 Pessoas	12% área	15%	21%	30%
100 Pessoas	16%	20%	28%	40%
125 Pessoas	20%	25%	35%	50%

Os elementos que compõem um sistema de recreio urbano são os seguintes:

1.º) "Play-lots"; recreio ativo para crianças de idade pré-escolar, abaixo de 5 anos. Área 5m² por criança.

Tamanho recomendado	500m²
Tamanho mínimo	250m²
Raio de serviço, recomendado	200m
Máximo	400m

2.º) "Play-ground". Recreio ativo para crianças de idade escolar. De dois tipos: Júnior, para crianças de 5 a 11 anos e Sênior, para crianças de 11 a 15 anos.

Área 10m² por criança.

Tamanho recomendado	20.000m²
Tamanho mínimo	12.000m²
Raio de serviço recomendado	400m
Máximo	800m

3.º) "Play-field". Recreio ativo para rapazes de 15 anos para cima e adultos.

Área 60m² por pessoa.

Tamanho recomendado	80.000m²
Tamanho mínimo	40.000m²
Raio de serviço recomendado	800m
Máximo	1.200m

4.º) "Neighbourhood Park" ou parque de vizinhança, recreio contemplativo para tôdas as idades.

Tamanho mínimo	100.000m²
Recomendado	200.000m²
Raio de serviço	1.600m

Problemas específicos de desenvolvimento local.

As três etapas sucessivas da ordenação espacial territorial são as seguintes:

Primeira — Subdivisão da área a planejar em seções, por meio do *Trama Primário* de artériais principais, (ruas na zona urbana e estradas na zona rural) e estabelecimento dos "Cinturões Verdes" para delimitação precisa das áreas urbanas, isolamento dos núcleos, abastecimento, recreio regional.

Resultado: O "Grid" circulatório e as "Green-belts".

Funções: Circulação e Recreio.

Segunda — Diferenciação das diversas seções ou elementos resultantes entre as diversas categorias de uso ou Zoneamento espacial:

Usos:

Primevo:

Recreio, Conservação, Florestamento.

Rural:

Horti e Floricultura;
Silvicultura;

Agricultura;
Pecuária;
Recreio Regional.

Urbano:

Residência;
Trabalho: — Comércio e Indústria
Recreio: — Físico; Espiritual.
Circulação.

Método: Zoneamento de uso (Macro)

Resultado: Diferenciação, correlação, integração e equilíbrio dos ambientes da vida: primevo, rural e urbano.

Função: Habitação, trabalho, recreio, circulação:

Terceira. Subdivisão das seções em setores de unidades articuladas; organização e ordenação da estrutura interna dessas unidades e seu equipamento.

Grid secundário de vias; espaços livres e recreio.

Equipamento social e de serviços públicos.

Método: Zoneamento diferencial (micro), fixando áreas, alturas, volumes, densidade demográfica.

Vias secundárias, espaços de recreio, subcentros.

Resultado: Estrutura interna orgânica das unidades.

Função: Habitação, trabalho, recreio, circulação.

Planejamento é sempre busca de equilíbrio entre Povo, Economia e Território, ou entre Organismo, Função e Ambiente (Folk, Work, Place).

Vamos examinar as relações entre *áreas e funções*.

X

A INDÚSTRIA

Uma cidade, como unidade econômica, vive de fazer coisas ou comerciá-las, ou ambas, as outras atividades, em regra, são subsidiárias.

Indústria e Comércio prósperos fazem parte integrante de Comunidade bem ordenada.

A Indústria tem o seu lugar próprio na cena urbana; é preciso interrelacioná-la e integrá-la com tôdas as outras atividades da cidade.

A classificação das indústrias, sob o ponto de vista do Zoneamento urbano ou regional, é baseado no *"Nuisance value"* ou *"Coeficiente de Nocividade ou Disturbio"*.

Em alguns casos essa nocividade provém apenas do tamanho; em outros de elementos mais prejudiciais aos ambientes residenciais.

Em regra, quando se fala de residência se pretende excluir a indústria. Mas já se foi o tempo em que prosperidade e sujeira andavam juntas.

Êsse falso conceito é legado do século XIX. Naquele tempo a segregação das fábricas era conseqüência da influência congeladora (blighting) de fábri-

cas fumarentas, ruidosas, mal cheirosas e antiestéticas. Isso não acontece, hoje, em muitíssimas atividades fabris.

O assunto tem que ser reconsiderado à luz dos fatos atuais e não dos precedentes.

As partes residenciais das cidades não podem ser privadas de tôdas as formas de trabalho.

É justamente o trabalho variado que dá aquela diversidade de interêsses e de vida às áreas residenciais, e integra aquêle intangível que caracteriza a "homeliness", sabor residencial...

Nos Censos Industriais do I.B.G.E. são as indústrias ou estabelecimentos classificados de *acôrdo com os produtos obtidos*.

Êsse critério é o constante de recomendações internacionais da Organização das Nações Unidas, para assegurar a comparabilidade dos resultados. Essa classificação divide as indústrias em 4 ramos: indústrias extrativas, indústrias de transformação, construção civil e serviços industriais de utilidade pública, sendo cada ramo dividido em classes, grupos e subgrupos.

Para o zoneamento essa classificação não serve.

É preferível a seguinte, adotada pelo Ministério de Urbanismo da Inglaterra:

1.º) *Primárias* ou extrativas, minerais e vegetais.

2.º) *Secundárias* ou manufatureiras, que podem ser classificadas em 3 grupos:

1.º grupo — Indústrias leves; não usam combustíveis sólidos nem motores de mais de 10 HP por unidade.

2.º grupo — Indústrias Especiais que apresentam nocividade (Nuisance Value), como ruído, poeiras, mau cheiro, insetos, desfiguração da paisagem, e que se classificam em 2 subgrupos:

subgrupo (a) — *Incômodas e Perigosas*, como curtumes, fertilizantes, explosivos.

subgrupo (b) — *Pesadas* ferro, aço, maquinaria.

3.º grupo — Indústrias Gerais, que criam problemas em razão apenas do tamanho, número de operários, energia, volume de materiais a receber e expedir.

3.º) *Terciárias* ou de serviço, como transportes, oficinas de reparações, mobiliário, tapeçaria, guarda de veículos etc.

Os fatôres que afetam a localização das indústrias são técnicos ou políticos.

Os fatôres técnicos são os seguintes:

Vias de transporte;
Acessibilidade às matérias-primas
Proximidade de mercados;
Mão-de-obra suficiente e diversificada;

Serviços públicos e de utilidade pública, como energia, água, comunicações;

Destino final dos resíduos sólidos ou líquidos;

Proximidade de outras indústrias relacionadas ou complementares.

Assim é que uma refinaria de petróleo — como a Presidente Bernardes, em Cubatão — constitui núcleo de polarização de outras indústrias, que se valem dos subprodutos do óleo. Assim surgem fábricas de asfalto, fertilizantes, produtos químicos, plásticos e outras. São indústrias associadas, ou "linked". É um aspecto do fenômeno chamado de "ressonância".

Práticamente, hoje, a indústria está submetida apenas às condições de transporte. Qualquer indústria pode se instalar em qualquer ponto do território, se houver rêde de transporte adequado à sua natureza.

Êsses fatôres mencionados são os fatôres técnicos, próprios das indústrias e dos industriais.

Mas é preciso fazer intervir as exigências próprias da *Coletividade*, o chamado fator político.

Êsse fator político visa a eqüidistribuição territorial, a auto-suficiência nacional e o fator humano, qualitativo e quantitativo.

E se realiza, como nota HUMBERTO TOSCHI, por meio de dois processos, através da iniciativa direta do Estado ou pela solicitação dos fatôres técnicos que é o meio de conciliar a localização espontânea com lugares predeterminados.

Os limites técnicos são hoje, em geral, muito fluidos, porque ou são *ubiquitários*, como a energia elétrica, ou *difusos*, como consumo rêde de transportes.

O elemento humano é fundamental.

É *qualitativo*, como o valor e preparo da mão-de-obra especializada, a instrução profissional para aumento da produtividade e melhor remuneração do operário, a formação de empreendedores potenciais, de exercício de determinada atividade.

É *quantitativo*, como massas dos consumidores, o potencial de trabalho, a capacidade de absorção dêsse potencial em atividades outras que as industriais, como as agrícolas

Em condições normais, um aumento forte de solicitação de potencial de trabalho industrial só pode ser atendido se menos gente fôr precisa no campo devido à mecanização, remanejamento da propriedade agrícola, progresso da agrobiologia. A fuga dos campos para as cidades, chamada êxodo rural, é fenômeno que se verifica em todos os países.

Mas se outros fatôres ocorrerem, os males do êxodo poderão ser compensados.

Assim, por exemplo, nos Estados Unidos, o despovoamento rural não pesou na produção nem na produtividade agrícola, em face da mecanização registrada em tôdas as atividades do campo.

Hoje, com apenas 13% da população empregada nas atividades agropecuárias, os Estados Unidos abastecem abundantemente, e com sobras, seu imenso mercado interno (170.000.000 de habitantes) e dispõem de imensas quantidades para exportar, com preço e condições que enfrentam qualquer concorrente no plano internacional.

Em 1910, havia nos Estados Unidos apenas 1.000 tratores; em 1955 4.650.000 dos 7.600.000 em trabalho no mundo.

Em 1914, 100 "buschels" de milho requeriam 135 horas-homem de trabalho; hoje requerem apenas 34 horas.

Um agricultor norte-americano alimenta, como o seu trabalho, 20 pessoas habituadas a um alto nível alimentar; no Brasil, um agricultor produz apenas para dois consumidores subnutridos:

A agricultura é o fundamento da prosperidade e dos altos níveis de vida do povo norte-americano.

A agricultura é a maior, a mais importante, a mais fundamental de tôdas as indústrias; a única verdadeiramente criadora e não apenas transformadora.

Para *fabricar* e para *trocar* é preciso, antes e acima de tudo, *alimentar*...

Foi a primeira fase da era industrial, era chamada paleotécnica, que separou a cidade do campo. A segunda fase, a atual, chamada neotécnica, deve reuni-las de novo, em simbiose criadora, descentralizando e dispersando as indústrias urbanas, e diversificando a produção, para maior ressiliência às possíveis crises parciais.

Sem planejamento de base regional, a descentralização vai transferir para o campo, o caos, a desordem, o congelamento (blight) das nossas metrópoles industriais de hoje.

É interessante referir como o problema se apresenta hoje nos Estados Unidos, de acôrdo com o que escreve CAROL ARONOVICI, em livro recentíssimo: "Community Building".

Escreve êle, sob título "Industrial Lands" o seguinte:

"A tecnologia e a economia dos transportes afetaram a distribuição das indústrias em relação à geografia e economia nacionais, e alteraram a distribuição existente das populações.

A proeminência das cidades como centros de produção se transferiu para localidades onde vantagens outras que as de mão-de-obra pronta são encontradas.

Na produção da energia atômica a tendência é o isolamento por questão de segurança e de segrêdo. Essa fuga das cidades congestionadas tem seus efeitos sôbre a estabilidade das populações industriais.

Estamos numa era de redistribuição do emprêgo industrial e novas relações entre cidade e campo, como lugar para um setor considerável da emprêsa industrial.

JUSTIÇA FEDERAL
BIBLIOTECA

Isto está a exigir planejamento em escala regional e nacional.

As indústrias procuram grandes áreas livres para localizar grandes fábricas, que surgem e criam problemas relativos aos requisitos da vida civilizada e que exigem a duplicação, em campo aberto, de todos os serviços, instituições, oportunidades culturais e valores espirituais que a cidade propicia.

O isolamento de grandes massas de população, conseqüente a êsse êxodo das cidades, apresenta sérios problemas de ajustamento social, e de criação de comunidades estáveis, que compensem o isolamento dos centros urbanos.

Os lucros dessas grandes indústrias devem ser de tal forma elevados, que permitam que elas propiciem tôdas as vantagens citadinas aos seus colaboradores; ou a valorização das propriedades e terrenos deve ser de tal ordem, que produza uma condição fiscal capaz de fazer face às múltiplas exigências de vida urbana normal.

É difícil que uma comunidade de trabalhadores seja *"Selfsustaining"* e capaz de fazer face aos investimentos necessários em transportes, escolas, polícia, higiene, cultura, viação, educação.

É preciso cuidado para não criar em pleno século XX, uma nova classe de párias industriais, espalhados pelo país inteiro.

"Trailer towns", "mobile houses", "temporary housing" são os novos nomes dos velhos cortiços.

Os salários sobem, mas *os standards de vida familiar estão reduzidos a níveis abaixo da decência e da conveniência.*

Essa nova migração industrial apresenta uma tríplice ameaça: o abandono de comunidades existentes, o congestionamento daquelas para onde imigram, a criação de novas comunidades isoladas, sem os mínimos compatíveis com a vida familiar e comunitária.

Muitas das grandes corporações cuidam, porém, com o maior carinho das "community relations", construindo comunidades modelares pré-planejadas, com equipamento social e educacional de causar inveja às grandes cidades.

Ao tratar portanto, da localização das indústrias, mister é considerar não apenas as conveniências dos industriais e das indústrias, mas as da Comunidade em geral.

O que requer orientação superior, zoneamento, planejamento regional.

Concluindo:

I — *As Indústrias de Serviço ou Terciárias e as Secundárias Leves* podem ser localizadas nas unidades residenciais de vizinhança, na sua periferia, em bloco, junto das vias principais;

II — *As Indústrias Secundárias Gerais e as Indústrias Especiais Pesadas* devem ser localizadas em setores industriais ou zonas industriais (industrial states) adjacentes às vias principais de comunicação e de forma que os ventos dominantes afastem as poeiras e ruídos das áreas residenciais;

III — *As Indústrias Secundárias, Especiais, Incômodas e Perigosas* devem ser localizadas longe das áreas urbanas, de acôrdo com estudos cuidadosos de localização na área regional.

XI

OS CENTROS URBANOS E RURAIS

O Município é a unidade funcional que se constitui de aglomerações urbanas (cidades e vilas) e áreas rurais.

É preciso cuidar da zona rural, dotando-a de *Centros Rurais Cooperativos*, em tôrno dos quais se polarize a vida rural, econômica e social. Êsses centros, situados no ponto de convergência dos caminhos rurais, devem ser constituídos de: silos, atelier de reparação, sede de cooperativa, escolas, centro de esportes, centro de saúde, igreja, agência dos correios, telégrafos e prefeitura.

Com referências às zonas urbanas não se deve fazer menção a *Centro Urbano*, mas a *Centros Urbanos*, no plural.

Há uma hierarquia de centros: o centro principal, "Core", núcleo e coração da cidade, e centros secundários: os centros das unidades de vizinhança, os centros das unidades residenciais e os centros dos lares individuais — a sala comum ou "living-room".

A "urbs" ou "polis", històricamente, começa sendo um espaço vazio, o "*Forum*" ou "*Ágora*" e tudo o mais, serve para delimitar êsse espaço vazio, fixá-lo em determinado lugar.

A cidade não é uma coleção de edifícios, mas, fundamentalmente, um lugar de reunião para os cidadãos.

Essa é sua função básica, orgânica, a sua própria razão de ser.

As cidades não são fins, são meios; lugares onde a herança social se concentra e onde a integração permanente estimula as atividades espirituais e materiais dos cidadãos.

Não são apenas lugares de residência e trabalho, mas, centros de vida cívica, de busca do *Bem Comum*.

A falta de símbolos expressivos da vida associativa; a falta de lugares adequados a reuniões cívicas (agora, fora) contribuiram para agravar a indiferença associativa, a frustração comunitária, o misoneísmo político. Tôda comunidade precisa de um símbolo, uma razão visual da sua vida. Aliás o crescente confôrto dentro do lar, o rádio, a televisão, estão eliminando o desejo de encontros no exterior.

Há uma verdadeira *introversão* do interêsse do cidadão; perde êle o sentido de intervenção ativa, de interêsse coletivo.

O povo está — diz RAPH WALKER — "warehoused", armazenado dentro dos lares: *Males do Metropolitanismo*.

E a cidade está de tal forma comercializada que o Centro Urbano, o único que existe, é apenas comercial e não cívico.

Há nesse centro catedrais do comércio, os arranha-céus de escritórios e que são até mesmo arquiteturados em estilo gótico, como o "Woolworth Building", em Nova York, obra do arquiteto CASS GILBERT, com 800 pés (240 m) de altura.

E o "Empire State Building" levanta a sua tôrre de televisão a 414 metros do solo!

E o grande arquiteto FRANK LLOYD WRIGTH se propõe a construir em Chicago, um edifício de 1.600 metros de altura, uma milha, dentro do qual poderá *caber a população de muitas das nossas cidades*.

O centro urbano principal, o "Core", serve tôda a cidade e precisa de áreas equivalentes às funções.

É centro administrativo, de negócios, de diversão, cultural e cívico. Como centro administrativo é a sede do govêrno municipal — legislativo e executivo — das repartições públicas federais e estaduais, autarquias, serviços de utilidade pública.

É o centro dos negócios — "shopping" — lojas de grande escolha, artigos de luxo e de alto preço, escritórios, bancos, depósitos de atacado, indústrias leves, oficinas e mercado.

É o centro cultural e de diversões. Aí o cidadão se diverte nos cinemas de luxo, nos salões de concertos, nos teatros, nos salões de exposições, nas bibliotecas, nos salões dos grandes hotéis, restaurantes, confeitarias e cafés.

É o lugar de reunião da população, para celebrar as grandes datas cívicas na praça pública, e religiosas na catedral.

É o lugar representativo da cidade. É o foco do sistema circulatório, sempre congestionado, sempre com falta de lugares para estacionamento de automóveis.

Valores altos de terrenos, construções em altura; essas construções aumentam o valor dos terrenos e surge a espiral dos valores crescentes.

É preciso impedir, por meio de zoneamento de altura e volume, os excessos da exploração imobiliária, que caracterizam todos os centros urbanos.

Há cinco áreas ou agrupamentos característicos para os negócios:

o Mercado;
a Rua Comercial;
a Loja de Departamentos;
o "Precinct" ou Recinto;
o Centro Regional Descentralizado.

O Mercado é essencialmente o centro de mercadorias de baixo preço e de acesso direto para todos os produtores, sem intermediários.

A Rua Comercial apresenta o seu duplo renque de lojas contíguas, sem intervalos.

Comprar é ato que se processa a pé, percorrendo as vitrinas, comparando preços e padrões. É mister, pois, suprimir o tráfego de veículos nas ruas comerciais. As ruas estreitas são particularmente adequadas ao comércio, pois, é fácil passar de um lado para outro ou abranger, de um só golpe de vista, ambos os lados.

Mas a circulação nos centros exige ruas largas; mais uma incompatibilidade entre comércio e circulação veicular.

A especialização dos negócios é muito característica — há ruas de artigos de modas, de artigos de baixo preço, de bancos, de joalheiros, de atacado, de nacionalidades características de comerciantes.

As lojas de departamentos são verdadeiras ruas de comércio sob o mesmo teto, num só edifício em andares, com escaladores e serviços de restaurante e chá para comodidade dos clientes.

O "Precinct.', Recinto ou Pátio, é constituído por grupos de lojas diversas, dispostas em tôrno de uma praça central, para a qual deitam tôdas as vitrinas, e à qual os veículos não têm acesso, estacionando na periferia. A praça é para uso exclusivo dos pedestres.

O "Centro Regional Descentralizado" surgiu nas grandes rodovias expressas, fora das grandes cidades, como conseqüência do congestionamento dos centros urbanos, dificuldades de acesso, estacionamento.

É um tipo característico da era do automóvel.

Havia nos E.U.A., em dezembro de 1956, 2.000 dêsses centros regionais em pleno funcionamento, e 2.500 outros estavam projetados.

Um dos mais famosos é o *"Mondawmin"* que ocupa área de 200.000m² com 47 grandes lojas, em 2 níveis, unidas por galerias. Custou 15 milhões de dólares — um bilhão de cruzeiros. Dista 5 quilômetros de Baltimore.

O *"Seven Corners"*, a 8 quilômetros de Washington, custou muito mais — 25 milhões de dólares — Cr$ 1.750.000.000,00!

Um dos mais notáveis é o "South Dale", a 5 quilômetros de Minneapolis, inteiramente fechado, e com ar condicionado em tôda a sua área de 72 grandes lojas.

O grande especialista dêsses assuntos, JAMES ROUSE, afirma que a criação dêsses centros regionais descentralizados não significa apenas novos planos para vendas, *mas uma completa reorganização das cidades grandes, cujo excessivo crescimento está impedindo até mesmo que exerçam as suas funções fundamentais.*

Dos outros subcentros urbanos falaremos a seguir, ao nos referirmos às áreas residenciais a que pertencem, e caracterizam.

XII

Habitar é a primeira função urbana e a que ocupa maior área no conjunto edificado, com os seus vários tipos de:

Residência isolada, térrea ou sobrado;

Residência geminada ou em grupos;

Residência múltipla em andares superpostos, com ou sem elevador ("flats" e apartamentos);

variando entre os extremos de independência absoluta ou dependência coletiva.

Cada função urbana tem a sua área específica; a função residência tem a sua área residencial.

Consideremos, preliminarmente, as áreas residenciais das nossas cidades — os chamados loteamentos, jardins, parques, vilas etc...

Êsses loteamentos, de áreas variáveis, vão se estendendo, ao sabor dos loteadores, sem interligação, sem organicidade, sem articulação, sem equipamento material, social e comunitário mesmo mínimo. E se repetem e multiplicam indefinidamente, desesperadamente, como diz SIEBURG.

Há muitas vêzes áreas urbanas não loteadas junto do centro e loteamentos aprovados a quilômetros dêsse mesmo centro.

Se planejamento é problema de equilíbrio entre povo e território, é claro que tais situações não podem ser admitidas.

Examinemos o sistema viário dessas áreas residenciais.

São, em regra, loteamentos em xadrez, com quadras de 100m, separadas por ruas de largura uniforme, com alguns espaços livres, aos quais, em regra, se reservam os piores terrenos, impróprios para qualquer uso, mesmo recreio.

Dada a uniformidade da seção transversal das ruas, nenhuma é caracteristicamente residencial, porque tôdas podem ser principais, de circulação de veículos rápidos e perigosos.

Em cada cruzamento de rua há 16 pontos de conflito ou possibilidades de acidentes; e êsses cruzamentos se multiplicam inùtilmente cada 100m. Muitas dessas ruas são inúteis, sem frente de lotes. Por que não suprimi-las?

As quadras devem ser longas, até mesmo 600m, com passagens de pedestres cada 150m.

Mas a própria profundidade dessas quadras pode ser aumentada.

Dois lotes residenciais, de 35m de fundo, dão quadras de 70m de profundidade.

Mas se se adotarem vias de acesso (cul-de-sacs ou loops) perpendiculares às vias de distribuição, com 100 m de profundidade, resultarão quadras, entre duas vias de distribuição, de 300 a 350 m, de profundidade, com área de 18 a 20 hectares.

Teremos então *Superquadras*, perfeitamente adaptadas à era do automóvel.

Uma dessas superquadras, com 200 lotes ou 1.000 pessoas, constitui o que se convencionou chamar "Unidade Residencial", uma unidade social característica, logo acima do lar ou da família.

Essa unidade social se polariza, tem expressão e sentido, em tôrno de um foco ou centro constituído de:

Jardim de Infância para 70 crianças;
Club social para reuniões familiares;
"Playground";
Centro Comercial de 4 ou 6 lojas diversas.

Isso tudo contido na superquadra, sem necessidade de travessia sequer de uma rua de distribuição, e alcançado pelas veredas arborizadas do parque interior da superquadra.

Um grupo dessas unidades residenciais, orgânicas, socialmente organizadas, digamos, dez unidades em média — pode variar entre 6 e 15 — com 2.000 lares ou 10.000 pessoas, já constitui o escalão urbano seguinte, a "Unidade de Vizinhança".

Êsse é o 2.º escalão urbano, com seu "Centro" característico.
Êsse centro se compõe dos seguintes elementos:
Grupo Escolar;
Centro de comunidade com Cinema;
Igreja;
Centro de Saúde;
"Play-field";

Centro Comercial com 30 a 40 lojas.

O terceiro escalão urbano é a Cidade, com seu centro característico, que já mencionamos: cívico, administrativo, cultural e de negócios.

A cidade por sua vez se constitui de grupos de unidades de vizinhança entre 5 e 15, entre 50 e 150.000 pessoas, como população mínima e máxima, para vida social completa, plenamente realizada.

As nossas cidades atuais *mononucleadas*, como um só centro, para o qual tudo converge, criando problemas terríveis, devem ser transformadas em cidades *polinucleadas*, constituídas de elementos orgânicos associados, mais ou menos autárquicos, no que diz respeito ao cotidiano. Cidades em cachos (grappe) não em alvo (cible). Aliás, todo organismo cresce pela multiplicação de células e não pelo intumescimento patológico, desmesurado, do núcleo central; unidades adicionais e não sobrecarga indefinida da existente.

A *unidade de vizinhança* é a mais importante concepção urbanística dos últimos tempos, como base estrutural das cidades.

Realiza duas finalidades essenciais:

1 — a promoção do que se pode chamar de "Saúde Social das Cidades", restabelecendo a interrelação dos cidadãos no círculo primário de contatos (família e vizinhança) que é o formador da personalidade;

2 — facilita a vida familiar, por uma disposição mais conveniente às atividades da vida cotidiana.

No verdadeiro planejamento o social e o material estão sempre entrelaçados.

XIII

A CIDADE DA ERA BIOTÉNICA

Não se pode ocupar o solo de uma região, ou de um país, sem regra.

É preciso estabelecer o estatuto do terreno ou o "Código de Ocupação do Solo", como diz LE CORBUSIER.

"Le sol a pour loi de porter les maisons et non de supporter l'ascension des fortunes particuliéres".

As regras de boa ocupação do solo, segundo LE CORBUSIER, são as seguintes:

1.ª *Regra*:

"É preciso adotar uma escala sensível para os planos; a hora de marcha a pé revela melhor o emprêgo do solo que escalas numéricas abstratas".

A hora de marcha a pé equivale a 4 quilômetros e 800 m. Essa distância dá uma escala humana aos planos. Tudo o que é cotidiano deve estar dentro dessa distância de marcha a pé. Meia hora de percurso equivale a 2.400 m. Uma cidade, dentro dêsse limite, dispensa transporte coletivo. É população aproximada de 60.000 pessoas.

As cidades crescem; o ritmo da marcha a pé é sempre o mesmo; as distâncias só podem ser vencidas por meios mecânicos.

2.ª *Regra*:

"Satisfazer à reivindicação: Sol, Espaço, Verde".

Hoje as populações vivem enlatadas nas cidades. Mas o homem é planta, e não se pode contrariar o seu heliotropismo fundamental.

Uma pessoa precisa de 30m² de área construída, nunca menos de 100m² por residência. O índice de ocupação não deve ser superior a 1/3 da área do lote residencial. Lote mínimo — 360m²: 12 x 30.

3.ª *Regra*:

"Fixar a relação entre superfície construída e superfície livre. Área de espaços livres verdes de 20m² por pessoa, mínimo.

4.ª *Regra*:

"Ditar as densidades que determinarão o uso e a qualidade das zonas construídas".

Há uma densidade mínima, cidade é concentração, e uma densidade máxima.

A densidade mínima é de 50 habitantes por hectare bruto e 75 por hectare líquido.

A densidade máxima é de 150 habitantes por hectare bruto e 300 habitantes por hectare líquido.

O que equivale a 66% na hipótese mínima e 50% na hipótese máxima, de áreas destinadas a residências, dentro das unidades de vizinhança.

5.ª *Regra*:

"Admitir a limitação das aglomerações; fixar o perímetro máximo da cidade; reabsorver os resíduos parasitas suburbanos".

A cidade deve ter uma população total predeterminada entre 60.000 e 150.000 pessoas e no máximo 200.000 pessoas. Além dêsse limite a aglomeração perturba a associação.

O urbanismo é de Grupos Organizados e não de Massas Amorfas, sem consciência cívica e comunitária. Os contatos nos círculos primários são indispensáveis.

O perímetro da zona urbana deve ser claramente traçado e delimitado.

Uma zona verde de largura mínima de 5 quilômetros deve envolver êsse perímetro.

Impedir o desenvolvimento em fita ao longo das vias de comunicação. Reabsorve os loteamentos suburbanos, porventura existentes, fora dêsse perímetro.

XIV

CONCLUSÃO

Dois são os tipos de cidade que poderemos considerar.

Um é a Metrópole Possível, de tamanho ilimitado, quanto maior melhor, característica da época paleotécnica, do capitalismo carbonífero do século XIX, da exploração imobiliária, do cortiço e da favela.

Outro é a "Polis", a cidade orgânica, de tamanho limitado, funcional, equilibrada, obra de arte na qual as gerações sucessivas colaboram.

Duas também são as concepções ou as filosofias do urbanismo ou planejamento territorial.

Uma é a concepção dos *melhoramentos,* dos remendos, das avenidas, das estrêlas e asteriscos, dos edifícios altíssimos para enlatamento das populações.

A vida humana posta a serviço dos eixos, das perspectivas, dos meios mecânicos de transporte, da exploração imobiliária para enriquecimento de alguns e desgraça coletiva.

É, como diz ELIEL SAARINEN — o "*town-planning*" superficial e insípido, os cosméticos estílisticos a consideração bidimensional dos problemas circulatórios.

A outra é concepção do "Contrôle do Crescimento", para sua limitação; da consideração simultânea de todos os problemas de ordem urbana, rural e regional: problemas físicos, econômicos, espirituais, culturais, estéticos e sociais.

É o "*town design*", a composição da cidade, a cidade obra de arte, no quadro municipal e regional.

É de acôrdo com esta concepção humana e social que se devem enquadrar os problemas e o futuro das sedes dos municípios de São Paulo.

A Contribuição da Espanha aos Estudos Municipais (*)

A. DELORENZO NETO

O PROBLEMA mais importante do municipalismo contemporâneo é o da eficiência administrativa do govêrno municipal. Não obstante a enorme potencialidade do município como fôro de participação dos cidadãos, como núcleo de integração comunal, como escola de educação democrática, todo seu valor fica desacreditado quando não obtém eficiência administrativa na sua função de orientar os processos sociais para melhores formas de convivência. Portanto, se não cumprir o propósito primário de tôda organização política — que é o de servir eficientemente aos interêsses e ideais do povo — não se justifica sua existência como unidade de govêrno. No empenho para impedir tendências de excessiva centralização, para proteger um grau razoável de autonomia local, e ainda melhorar a eficiência administrativa dos governos municipais, — é que se mostra relevante a contribuição da Espanha, quer no plano da doutrina jurídica, quer na esfera da técnica administrativa.

Para bem compreendermos o municipalismo espanhol, no seu estado atual e tendências, devemos acompanhar a evolução do direito municipal através dos textos constitucionais e das leis orgânicas, sem esquecer os antecedentes da própria tradição. Na Espanha, mesmo na organização primitiva do Município, sempre predominou uma preocupação de autonomia.

Os antigos textos elucidam que a organização municipal pròpriamente dita se estabeleceu a partir da época romana. As cidades espanholas dêsse tempo ràpidamente adquiriam os benefícios da cidadania, passando a reger-se autônomamente. Entre as características de govêrno nessas cidades, nota-se a de que os titulares do poder executivo, os magistrados municipais, exerciam também as funções de poder judicial. A "Cúria" ou "Senatus" exercia o poder legislativo, considerado sempre o poder supremo dentro da vida local. Os seus membros eram eleitos pelo povo, e assim também os "magistrados" ou Prefeitos. O período de mandato não excedia de cinco anos. A partir de MARCO AURÉLIO estabeleceu-se a eleição indireta dos titulares do executivo, pela Cúria. Nessa organização não se desprezavam também as comunhões rurais que possuíam certos caracteres jurídicos distintos. Denominavam-se "Villas". As comunhões rurais dêsse tipo chegaram a constituir de certo modo pequenos estados, e tamanha foi sua fôrça e prestígio, que subsistiram com suas características essenciais pelo espaço de XII séculos, na Espanha.

(*) Este trabalho serviu de base a uma conferência pronunciada pelo Autor na *Casa de Cervantes*, em São Paulo, aos 27 de maio de 1955.

E' muito importante considerar na evolução do direito público espanhol, êsse espírito de autonomia que marcou a vida da cidade. Assim, o direito municipal aparece como uma reação local contra o direito comum, romano ou canônico. Essas normas oriundas dos costumes abrangiam matéria muito mais vasta que a atribuída modernamente à competência dos Municípios. Abarcavam, por exemplo, além de outras, tôdas matérias de direito privado, regulando portanto tôdas as relações civis. Destaca-se entre essas fontes de direito, a legislação da Catalunha, preciosa pela sua riqueza e originalidade. O Código dos Costumes de Barcelona, minucioso texto de 116 capítulos, datando de 1283, em muitas partes ainda se encontra vigente, desafiando os tempos pela excelência de suas disposições.

Com a expansão do Império, novas perspectivas se abriram ao direito positivo. O trabalho de elaboração legislativa para as novas partes incorporadas à Coroa de Aragon, culminou nas *Leyes de Indias* cuja recopilação monumental terminou em 1680, em que brilharam juristas do porte do Egrégio Leon de Pirello, que agrupou e sistematizou não menos de 10.000 leis, em nove livros, sendo promulgado por CARLOS II, sob o título de Recopilacion de Leyes de los Reinos de las Indias. Curioso é notar que neste Código predominam normas de direito público, como a demonstrar a vocação organizadora do Estado entre os seus inspiradores. Essas normas admitiam também como válido o direito consuetudinário indígena em casos especiais.

A partir dessa época aumentaram sensìvelmente as prerrogativas dos conselhos municipais ou Ayuntamientos, incumbidos do desempenho de funções judiciais, da gestão dos assuntos econômicos e do poder de polícia.

A época contemporânea relativamente ao regime político e administrativo das comunas se assinala a partir da Constituição de 1812, recebendo a influência francesa. Contudo, as idéias de centralização não atingiram a composição do govêrno local, que se fazia para tôdas as funções por meio de sufrágio indireto. Mas a elaboração legislativa ficou prejudicada pela exagerada subordinação e dependência das Côrtes. Todos os atos municipais emanados dos Ayuntamientos para serem válidos deviam ser aprovados por elas. As leis posteriores não apresentaram alterações substanciais, de sorte que a reforma mais radical do regime municipal é a que se manifestou em 1950, com a promulgação da Lei de Regime Local. Em confronto com a legislação de outros países, apresenta-se deveras original o texto espanhol: pela primeira vez aparece em uma única lei a regulamentação orgânica das "Diputaciones" e "Ayuntamientos", superando assim tôdas as tentativas e realizações anteriores. E' realmente a lei orgânica da administração local em tôda a sua extensão, abrangendo não só as Entidades Municipais — "Municipio", "Entidad local menor", "Mancomunidad Municipal Voluntária" e "Agrupacion Municipal forzosa", — como também as Províncias. São 799 artigos que, agrupados em quatro livros, versam a disciplina da organização e administração das entidades municipais, das Províncias, as disposições comuns à organização e administração dos municípios e províncias, e Finanças locais. As prescrições desta lei não se aplicam à Província de Navarra, tendo em vista o seu regime foral, conseqüência de sua vigorosa tradição municipalista que lhe assegurou determinada autonomia econômica e administrativa, mantida de modo constante até nossos dias.

No exame da reforma municipal empreendida pela Lei de 1950, cumpre destacar a posição dos Municípios em regime especial de Carta, e a organização do crédito local. Em virtude de Carta Especial (art. 94), poderá outorgar-se aos Municípios, sempre que houver solicitação da parte do "Ayuntamiento" e prévia informação pública, um regime orgânico peculiar para seu govêrno e administração, como também um sistema econômico adequado às suas necessidades peculiares, na tramitação do projeto entra como elemento fundamental a plena participação dos interessados pelo prazo de 30 dias, a fim de que sua aprovação ou impugnação seja a expressão do povo. Êsse sistema vem abrir novas perspectivas de desenvolvimento aos municípios, corrigindo certos inconvenientes do tipo unitário de Estado. A legislação complementar de 1953, ainda precisou mais êsse regime.

Confrontando a legislação comparada sôbre a matéria, afigura-se-nos notável a parte relativa ao crédito local. As corporações locais poderão apelar para o crédito especialmente para municipalizar ou provincializar os serviços públicos, e para fazer face a despesas extraordinárias autorizadas por lei. Para êsse fim existe o Banco de Crédito Local de Espanha, cujas finalidades específicas foram reguladas por Ato de 2 de março de 1943. Para ter-se uma idéia da influência dessa instituição bancária na eficiência da administração municipal, sobretudo comparando-a com as instituições congêneres brasileiras — basta considerar que os juros cobrados sôbre as operações de crédito não poderão exceder de 4%. Em março de 1951, foi divulgada uma memória que demonstra cabalmente a vigorosa influência do Banco Local de Espanha, desde sua criação, em 1925. A soma total dos empréstimos efetuados até 1950 ascendia a 4.748.806.547,29 pesetas. No ano de 1950, foram destinados aos municípios 168.581.898,64 pesetas, ou seja aproximadamente Cr$ 337.163.797,28. Entre as atividades beneficiadas pelos investimentos, em ordem decrescente, referem-se 1.º, a Abastecimento d'água, Mercados e Matadouros; 2.º, Serviços Sanitários e de Educação; 3.º, à urbanização em geral.

Com tais recursos legais e financeiros podemos afirmar que as tendências do Municipalismo espanhol se acentuam no sentido de valorizar tècnicamente os serviços públicos, aumentar o bem-estar dos agrupamentos menores de população, a caminho de uma melhor identificação do Município Rural. Neste particular, é enorme a contribuição doutrinária dos políticos e juristas. A monografia de MARTIM RETORTILLO sôbre o município rural nos dá a medida das aspirações espanholas neste campo de ação. Se é certo que a reforma de 1950 trouxe uma alteração profunda em assuntos locais, sobretudo pela definição da natureza jurídica das entidades municipais, ainda se reclama um regime financeiro que lhes possa atender as exigências de uma gestão ordenada de interêsses.

Segundo dados cotejados cuidadosamente, a Espanha atual se integra por 9.245 municípios, sendo 5.042 de população inferior a 1.000 habitantes. Portanto, é um imperativo sociológico, situar na estrutura do Estado, a figura típica do município rural, absolutamente distinto das grandes cidades.

Devendo reconhecer que fatôres de doutrina repercutiram profundamente na reforma das instituições locais espanholas, e de maneira especial na formação de uma nítida e esclarecida consciência municipalista, em que avultam

os nomes insignes de ADOLFO POSADA e CALVO SOTELLO. A cátedra de "Derecho Municipal", inaugurada por POSADA, em 1910, foi o grande marco que assinalou o início da renovação dos estudos municipais, cujo centro mais fecundo está, hoje, representado pelo Instituto de Estudios de Administracion Local, órgão especializado na formação de técnicos e funcionários municipais, fundado em 1940, e que promove o I Congresso Ibero-Americano de Municípios.

Para engrandecer as suas atividades bastaria referir à edição monumental dos *Planos de Ciudades Ibero-Americanas y Filipinas,* contendo 350 planos extraídos do Arquivo das Indias, e correspondente aos séculos XVI a XIX.

Eis aí Senhores, em apressada síntese, os aspectos principais do municipalismo espanhol, que se integra nas melhores fontes do seu humanismo. Tôdas as manifestações do seu pensamento apresentam essa constante do humanismo e do universalismo cuja expressão grandiosa se reflete para a admiração de todos os tempos, na obra imortal de CERVANTES.

A oportunidade desta reunião cultural, sob os vossos auspícios, nos permite, por tudo isso, antecipar os nossos louvores à vossa nobre Pátria. E, chegada a hora do I Congresso Ibero-Americano de Municípios, será grande o entusiasmo da América. Será como que, depois de tantos séculos, a primeira grandiosa romaria das cidades do Novo Mundo, à Madre Espanha, e na glorificação que se irá celebrar na Aula Magna do *Ayuntamiento de Madri* não faltarão os acentos da língua portuguêsa na voz longínqua e fraterna dos representantes do Brasil.

DOCUMENTÁRIO

Organização do Ministério da Saúde

INTRODUÇÃO

A ORGANIZAÇÃO do Ministério da Saúde era uma preocupação antiga, que se impôs desde que foram reunidos, heterogêneamente, em um só Ministério — o da Educação e Saúde — propósitos tão antagônicos do ponto de vista técnico, embora complementares do ponto de vista do bem-estar social. A época em que os Departamentos Nacionais do Ensino e da Saúde se destacaram do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores — pouco depois da Revolução de 1930 — era natural que ainda não apresentassem uma diversificação e uma densidade de encargos e trabalhos que justificassem sua constituição em órgãos ministeriais independentes. A Administração federal ainda se achava no limiar das grandes transformações por que passaria na década subseqüente. Daí a formação daquele Ministério da Educação e Saúde, medida forçosamente transitória e preparadora da integral autonomia que teria de ser conferida, mais tarde ou mais cedo, a cada uma daquelas importantes finalidades da política social do govêrno brasileiro. A E.M. que transcrevemos tem hoje, antes de tudo, valor histórico: revela a preocupação com o problema bem como as pesquisas e o planejamento em que essa preocupação amadurecera. A solução por que se optou anos depois, para a organização do Ministério da Saúde, foi muito mais simples e modesta; mas, do ponto de vista financeiro conserva a E.M. alguma atualidade, já que alvitrava idéias que, na conjuntura adversa em que nos encontramos, ainda agora merecem reflexão. Ninguém ignora que o orçamento federal está sobrecarregadíssimo e a situação financeira da União, de ano para ano, cada vez mais se agrava, dando razão àquela observação cáustica, mas tão veraz, de um conhecedor estrangeiro das economias públicas latino-americanas: "o drama dos orçamentos latino-americanos é que êles procuram conciliar inútilmente um sistema tributário colonial com uma programação de despesas peculiar a países altamente industrializados e ansiosos de assegurar o máximo de bem-estar aos seus governados". À vista desta formulação, não há, com efeito, equilíbrio possível, seja orçamentário, financeiro ou econômico. Ora, a solução aventada pela E.M. que se divulga, encerra, pelo menos para o caso brasileiro, o mérito de ser uma tentativa de encarar o problema através de uma *ótica* mais rigorosa e inflexível, infelizmente quase sempre esquecida por administradores e legisladores, a quem não faltará generoso idealismo, mas que se acham inteiramente alheados da realidade econômica e financeira do país.

A E.M. que a seguir se publica não obteve despacho presidencial.

E. M. N.º 821 — Em 30 de Agôsto de 1948

EXCELENTÍSSIMO Senhor Presidente da República

A idéia de uma reestruturação ministerial destinada a dar maior desenvolvimento aos serviços de saúde pública foi revivida recentemente na Comissão de Saúde Pública da Câmara dos Deputados, ensejada pela apreciação do Plano Salte. Nesta ocasião, ficou deliberado, pela citada Comissão, que seria sugerido ao Executivo o estudo da criação de um Ministério de Saúde.

2. Já existiam, aliás, sôbre a matéria, alguns estudos na esfera administrativa e contidos no processo anexo, submetido por V. Excia. à apreciação dêste Departamento.

3. Ao empreender o exame da questão, êste Departamento o fêz obediente às seguintes *idéias básicas*:

1.ª) de que não está em cogitação, no momento, a reestruturação geral da administração federal, no nível ministerial, mas, sim, uma reforma parcial;

2.ª) de que se considera, por vários motivos, justo o desdobramento do Ministério da Educação e Saúde, que, com a sua atual competência sôbre setores tão diferentes, constitui um caso à parte na administração, destituído de qualquer paralelo significativo do mundo;

3.ª) de que, não apresentando questões controvertidas de grande relevância a determinação da esfera de ação do ministério a que devam ser destinados os assuntos de educação (ou seja, um Ministério de Educação), constituem nesta oportunidade, objeto de discussão tão sòmente a definição do campo de atividade e a organização do ministério encarregado dos problemas de saúde;

4.ª) de que o problema central da estruturação dêsse último ministério está relacionado, necessàriamente, com a determinação clara e lógica, do ponto de vista administrativo, da posição do mesmo quanto ao campo social;

5.ª) de que a instituição de um novo ministério, com tôdas as responsabilidades decorrentes, não deve atender tão sòmente à importância emprestada a tal ou qual matéria merecedora de particular destaque e resumir-se à criação do órgão especial para a mesma. Tal atitude significa, no caso presente, que a importância inegável, nas condições do Brasil, das questões da saúde pública sob todos os seus variados aspectos, não deve levar, sem mais detida análise, à conclusão de que a qualquer preço cumpre instituir o Ministério da Saúde. Há que examinar, antes, se a legislação aplicável a êsse setor e à sua administração, bem como a organização do aparelhamento sanitário existente e outros fatôres, justificam tal medida, que, não obstante o seu aspecto simbólico, não assegura automàticamente a consecução do grande objetivo em vista; o alevantamento do padrão sanitário da população brasileira;

6.ª) de que uma reforma limitada apenas à mecânica bipartição do Ministério da Educação e Saúde, sem qualquer esfôrço de reestruturação ministerial destinada a imprimir maior organicidade aos serviços que atuam no campo social, não proporcionaria nenhuma vantagem ponderável. E' imperativa uma ampla e radical solução neste último sentido, única compatível com os requisitos da homogeneidade de trabalho, eficiência e coordenação administrativa no nível hierárquico ministerial.

I. A POLÍTICA SOCIAL DO GOVÊRNO E OS PROBLEMAS DE SAÚDE

4. E' sabido que a idéia da reforma administrativa em causa foi motivada principalmente pelo vulto que têm tomado, em nosso país, os problemas ditos de saúde. Mas, é necessário descer às raízes dêsses problemas para ser encontrada uma solução racional dos mesmos.

5. Os nossos baixos índices de saúde são em grande parte conseqüência de defeitos da estrutura econômica e social do país, e é principalmente na medida em que se promova a transformação desta estrutura que se poderá obter a resolução daqueles problemas.

6. Foi calculado que a renda familiar modal entre os trabalhos, no Brasil, não dá o poder aquisitivo necessário para a manutenção nem mesmo do nível de subsistência. Segundo cálculos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio pode-se estimar que o custo da alimentação, no Distrito Federal, de uma família de 5 pessoas, que parece ser a família operária média no Brasil, é superior ao total da renda familiar operária mais freqüente naquela unidade federativa, sendo fácil perceber que a situação não é menos grave nos Estados e Territórios.

7. Quanto à habitação, segundo estimativa da Fundação da Casa Popular, o aluguel mínimo de uma habitação de tipo popular representa, sôbre a renda familiar operária mais freqüente no país, uma percentagem superior a 25%, que pode ser considerada exorbitante em comparação com a de outros países e com a capacidade de pagamento dos que têm menor poder aquisitivo,

8. Algumas das mais nocivas conseqüências dêste baixo poder aquisitivo da massa da população brasileira são a subalimentação, as más condições de habitação, enfim, o depauperamento físico do trabalhador nacional, expresso nos baixos índices sanitários do nosso povo.

9. E', pois, óbvia a participação do fator econômico social na solução dos problemas de saúde, motivo por que não pode ser encarada como medida independente ou desvinculada dos principais instrumentos ou meios de que o Estado moderno se serve para realizar a sua política social; a previdência social e a assistência social, em geral.

A) Previdência Social

10. O campo da previdência social, e, de modo particular, dos seguros sociais obrigatórios, tem se estendido cada vez mais na última década, para abranger não sòmente os trabalhadores assalariados, mas a tôda a população nacional.

11. E' de notar que, na fase de sua origem, os seguros sociais separaram-se do campo da assistência social. Todavia, na fase atual da sua evolução, êles se aproximam novamente, e cada vez mais, da assistência social, como conseqüência inevitável:

a) da ampliação do seu âmbito, no sentido de abranger tanto trabalhadores assalariados, como a parte restante da população;

b) da orientação no sentido de desenvolver e estender os setores assistenciais da previdência social;

c) da orientação da política de benefícios, no sentido de garantir, em primeiro lugar, o padrão mínimo de subsistência a todos;

d) do entrosamento dos serviços de seguro social com todos os outros setores conexos da assistência pública;

e) de idéias básicas que têm presidido as transformações administrativas mais recentes em países evoluídos e contidas no Plano Beveridgo, que representa, como tem sido salientado, a miséria, uma tentativa de dar a tôda a população de um país um padrão mínimo de vida.

12. O regime de previdência social no Brasil, que alcançou, nestes últimos 15 anos, certo grau de amadurecimento, e que se encontra, no momento, em vias de revisão, revela claramente as mesmas tendências acima aludidas. Tôdas as providências legislativas baixadas nos últimos anos, bem como os projetos de reforma substancial da previdência social, visam o mesmo objetivo: o afastamento da previdência social dos moldes de seguro privado e a sua aproximação da assistência social pura e simples.

13. E' mister salientar, de modo particular, a tendência acentuada no sentido da generalização e ampliação da assistência médico-social a cargo das entidades de seguro social, tudo fazendo crer que no futuro próximo a previdência social tenha em suas mãos uma rêde de serviços de saúde bem estabelecida e descentralizada, de que não dispõem as administrativas federal, estadual e municipal.

14. Quanto aos aspectos administrativos da previdência social, a atual situação deixa muito a desejar, apresentando alguns graves defeitos orgânicos.

15. A organização e administração foi entregue a um elevado número de instituições: atualmente 35 entidades autárquicas.

16. Apesar de certos progressos realizados nos últimos anos, não existe, de fato, uma orientação firme, uniforme e devidamente planejada pelo Govêrno, da administração da previdência social, senão em assuntos de importância relativamente secundária ou com relação a certas questões que diretamente afetam a política econômica e financeira da União.

17. A previdência social é atualmente uma grande organização pública quase inteiramente separada dos demais setores do serviço público, sem articulação satisfatória com os órgãos de direção da administração federal, não obstante a sua vinculação ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Relações com a saúde pública

18. Um dos principais ramos do seguro social, e aquêle em que a conexão com os problemas da higiene pública apresenta-se mais acentuadamente, é o "seguro-doença", ou, segundo a terminologia dos países de língua inglêsa, o "seguro-saúde".

19. No que diz respeito à medicina preventiva, há relação muito acentuada entre a política sanitária geral, de um lado, e o funcionamento dos demais ramos de seguro social a longo prazo, de outro lado.

20. E' o que se verifica, particularmente, quanto ao seguro-invalidez e ao seguro contra riscos profissionais, o último em vias de encampação, no Brasil, pela previdência social, seguindo legislação adotada por quase todos os países estrangeiros. Um dos argumentos principais que se costuma invocar contra a atual solução dada à exploração dêste último seguro, comercial e privada, relaciona-se com o funcionamento defeituoso dos serviços médico-assistenciais para vítimas de infortúnios de trabalho, mantidos pelas emprêsas de seguro.

21. Também as atividades das instituições da previdência social no setor de alimentação e habitação popular não podem ser bem orientadas sem obedecer às diretrizes da administração da saúde pública.

22. Não obstante a criação, no Departamento Nacional de Previdência Social, da Consultoria Médica, e desenvolvimento paulatino dos serviços médico-sociais nas principais instituições de previdência, os setores médicos do seguro social acham-se ainda na fase da experimentação.

23. A falta de articulação dêsses serviços com os de saúde pública, tão eloqüentemente pleiteada pelo Plano Salte e também pelos projetos de reforma da previdência social, contribui, em grande parte, para as reduzidas proporções dos serviços.

24. Por outro lado, as atividades governamentais no campo da saúde pública não se podem limitar a escassas e esporádicas iniciativas burocráticas, ou simplesmente à fiscalização da observância das leis e regulamentos sanitários, à realização de obras de engenharia sanitária, ao fomento de pesquisas e estudos, e a outras medidas semelhantes, o que corresponde, mais ou menos, ao campo de intervenção médica do poder público no Século XIX. Dificilmente podem tão limitados objetivos ser considerados compatíveis com as responsabilidades do Estado nos meados do Século XX, época em que é posta em prática a maior reforma da medicina: a socialização dos serviços médicos.

25. A política sanitária não é mais concebível sem ativa, eficiente e bem planejada organização da assistência médica no sentido lato.

26. Mas a assistência médica em escala verdadeiramente ampla, abrangendo a população inteira ou as camadas que a reclamam de modo particular, não pode ser bem organizada na dependência financeira exclusiva das dotações dos orçamentos públicos, que variam de um ano para outro, ou na melhor hipótese (situação do Brasil, quando estiver em pleno vigor o Plano Salte), das dotações fixas especiais determinadas de antemão para o prazo de alguns anos.

27. As grandes realizações nesse campo poderiam ser muito facilitadas se a política assistencial médica pudesse dispor dos recursos baseados em contribuições especiais — possibilidade que seria indiretamente proporcionada pela articulação da previdência social com êsse setor da ação pública, sem que, aliás, a mesma necessàriamente exorbitasse dos seus naturais limites, desviando os fundos de seguro social para finalidades alheias ao seu campo próprio de ação.

28. Essas bases financeiras mais amplas e ao mesmo tempo mais plásticas, juntamente com a rêde bem desenvolvida do mecanismo administrativo da previdência social, poderiam dar um novo impulso às atividades governamentais no setor de saúde, as quais, conforme observa a Mensagem de 15 de março de 1948, ao Congresso Nacional, "ainda não podem produzir resultados de positiva consolidação".

29. A filiação da previdência social ao Ministério incumbido dos assuntos de saúde permitiria também imprimir-se um novo rumo às inversões do seguro social, para várias realizações que interessem à melhoria da situação sanitária, hospitais, sanatórios e outros serviços.

30. Se o progresso futuro da medicina da previdência social pressupõe o seu entrosamento rigoroso e sistemático com os serviços públicos de assistência médica geral, e não apenas a simples realização conjunta de campanhas de duração limitada contra certos males específicos, a solução do problema, sob o aspecto organizacional, poderá ser obtida com real proveito para ambos os setores, se estiverem compreendidos no âmbito de ação de um único ministério, ou seja sob uma só direção central.

B) Assistência Social

31. O quadro da situação geral torna-se bem diferente, e incomparàvelmente menos lisonjeiro, quando se passa a examinar as realizações da assistência social pública, não contributiva.

32. Esta não alcançou ainda, no Brasil, como na maior parte dos países da América Latina, o nível já atingido nos países do Velho Mundo e nos de língua inglêsa da América, onde, após a revisão dos seus conceitos e da sua técnica, coube às instituições assistenciais papel relevante como instrumento supletivo e complementar do seguro social.

33. Fora de alguns centros urbanos, a assistência, como atividade do Govêrno Federal, dos Estados e dos Municípios, é mais um programa por cumprir do que uma realidade.

34. Na ausência da assistência social pública, para socorrer a todos que, por qualquer razão, estejam incapacitados de atender com os próprios recursos a suas necessidades, foi necessário recorrer a soluções de emergência.

35. Assim, foi instituída a Legião Brasileira de Assistência; foram criados serviços assistenciais de caráter patronal, destinados a organizar, sob forma coletiva e semipública, assistência aos trabalhadores: o SESI, o SESC; de vez em quando, torna-se necessário recorrer a campanhas de caráter temporário, com finalidades limitadas, como a atual campanha contra as favelas do Rio.

36. A mensagem enviada ao Poder Legislativo em 15 de março de 1948, na parte dedicada às atividades assistenciais, salienta essas deficiências e lacunas da assistência social em geral, e, de modo particular, da assistência médico-social fora do âmbito da previdência social, cujas realizações são absolutamente desproporcionadas às imensas necessidades existentes.

37. O que ocorre, nesse terreno, é o seguinte:

1.º) Deficiência acentuada de tôdas as atividades públicas, sem que as lacunas sejam preenchidas, de modo substancial, pelas obras sociais, organizações de beneficência, realizações eclesiásticas, etc.;

2.º) Grande multiplicidade, bem com variedade de tipos, dos órgãos que atuam nesse setor, inclusive de organizações baseadas na tributação obrigatória (LBA, SESI, SESC);

3.º) Falta de programa geral, de sistematização e de coordenação dessas atividades;

4.º) Inexistência de um órgão central — não apenas da categoria de um ministério, mas mesmo de grau hierárquico inferior — com poderes definidos para a integração de todos os assuntos assistenciais (algumas entidades, como o SESI e o SESC, embora vinculadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, carecem de um contrôle efetivo; vários setores são entregues ao Ministério da Educação e Saúde, outros ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores).

38. Dispensam-se maiores observações para evidenciar, no tocante à assistência social as

Relações com a saúde pública e a previdência

39. Até certo ponto, os setores de saúde e assistência social em geral ficavam, no passado, entregues ao Ministério de cujo desdobramento ora se cogita: o da Educação e Saúde. As exceções mais importantes que quebraram a unidade administrativa nesse domínio são: o SESI e o SESC, ligados à órbita da competência do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; e o Serviço de Assistência a Menores, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para o qual foram destinados, na proposta orçamentária para 1949, nada menos de Cr$ 37.937.300,00.

40. Parece desnecessária a demonstração da relevância dos aspectos médicos da assistência social, bem como da impossibilidade de separar-se, sem graves prejuízos para ambos os setores do serviço público, as administrações da saúde pública e das demais atividades assistenciais.

41. A unificação, no mesmo ministério, da administração da saúde e da assistência social é quase um denominador comum de tôdas as soluções contemporâneas postas em prática em países de civilização adiantada.

42. Por outro lado, considerações doutrinárias e práticas justificam, também, a unificação da administração da assistência e da previdência social num só ministério.

43. No fundo, são duas ramificações da mesma atividade pública, pôsto que subordinadas ao mesmo objetivo de bem-estar social. A diferença entre êsses setores é apenas de métodos, de técnicas: de aplicação do instrumento de seguro (previdência), ou de amparo não contributivo (assistência).

44. Essa diferença, todavia, como já se teve oportunidade de salientar, tende a diminuir bastante com o decorrer do tempo. A unidade de direção afigura-se aí absolutamente imprescindível, para evitar paralelismos de todo prejudiciais, que se verificaram, por exemplo, entre atividades do SESC e o I.A.P.C.

45. Não será demais acentuar que tal unidade é requisito imperioso para a eficiente execução do programa governamental consubstanciado no Plano Salte. A aplicação dêste, ou de qualquer programa de bem-estar social, encontrará dificuldades intransponíveis nas falhas do aparelhamento administrativo do Govêrno, de que a defeituosa distribuição de atribuições entre as pastas ministeriais é um exemplo.

46. A concentração dos assuntos de política social num Ministério deveria constituir, destarte, o primeiro passo na reestruturação mais eficiente e econômica da legislação social e na planificação da sua adequada administração.

Abonos familiares

47. Constituem os abonos familiares um dos instrumentos mais dinâmicos da política social do Estado, e o seu desenvolvimento pode ser considerado como traço marcante da legislação social de após-guerra. Para compreender, na íntegra, a posição que deveria caber à sua administração na estrutura dos serviços públicos, basta atender para os seguintes aspectos:

a) as finalidades dos abonos familiares prendem-se não só aos objetivos da política social pròpriamente dita, mas também aos de caráter demográfico e eugênico;

b) o campo de aplicação dessa instituição ultrapassa, de modo geral, os quadros de pessoal assalariado (atualmente, em quase tôdas as legislações estrangeiras e na legislação vigente no Brasil, os abonos familiares aplicam-se a todos os que necessitam do amparo, sejam trabalhadores ou não).

48. Nessas condições, a administração dêsse setor, que poderia constituir o ponto de partida da política demográfica e eugênica, ficaria deslocada no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

49. A solução atual (amparo às famílias numerosas), sem maior ligação com o setor da Previdência e Assistência e com defeitos orgânicos, sociais e administrativos, comporta ampla remodelação, que não foi levada a efeito pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio nos cinco anos de prática dos abonos.

II — SEPARAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ASSUNTOS DE PROTEÇÃO AO TRABALHO

50. Tanto as medidas de proteção ao trabalho quanto as de previdência social aplicam-se, no momento, de modo geral, a uma mesma massa; ao pessoal assalariado, sobretudo às classes trabalhadoras urbanas.

51. Todavia, a órbita de aplicação da legislação trabalhista não coincide necessàriamente com a da legislação de previdência social. E' que a legislação

trabalhista não pode *ex definitione* estender-se a novos grupos econômicos-sociais, ao passo que a legislação de seguros sociais demonstra claramente, como foi acentuado, tendência no sentido de englobar várias e numerosas camadas fora da classe assalariada.

52. Além disso, a técnica, os objetivos e a administração dêsses dois setores acusam divergências tão acentuadas, que não existe, pràticamente, nenhuma ligação orgânica entre o primeiro e segundo.

53. O primeiro — proteção ao trabalho — impõe determinados compromissos aos empregadores, sendo reservada à administração pública a fiscalização das providências legislativas baixadas nesse sentido.

54. O segundo — previdência social — dispõe de entidades paraestatais (Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões) encarregadas da administração do seguro social obrigatório, ficando o poder em posição nìtidamente diferente, tôda particular, em relação às referidas entidades.

55. Não é, portanto, de admirar que a justaposição dêstes dois setores na organização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio seja puramente mecânica, sem ligação íntima entre os órgãos que atuam no primeiro e no segundo. A única excepção a esta regra é o Serviço de Estatística de Trabalho e Previdência, exceção aliás destituída de maior significação, visto que os dois setores de estatísticas ficam, na prática, nitidamente divididos e sem unidade orgânica.

56. Um outro traço de distinção entre êstes dois campos é que, enquanto no setor sindicalista e outros conexos não se pode evitar a inspiração política de várias providências governamentais — como as que visam o combate às tendências subversivas da paz social, — a administração da previdência não envolve problemas dessa natureza. Ela é, ou deve ser, apolítica, objetiva, técnica, social.

57. Por último, deve ser acentuado que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio representa, na sua feição presente, exemplo único, entre países evoluídos, da reunião de tão diversos e variados setores como "Trabalho", "Previdência Social", "Indústria" e "Comércio".

IV — TENDÊNCIAS DAS SOLUÇÕES ESTRANGEIRAS

58. O confronto com as soluções adotadas por vários países estrangeiros no que diz respeito à administração da saúde, assistência social e previdência social, apresenta dificuldades devido às grandes diferenças existentes quanto a organização administrativa, critério de distribuição de funções entre os ministérios, desenvolvimento desigual da legislação que rege êsses setores conforme se trate de países socialmente avançados ou não, alterações relativamente freqüentes em alguns países (como na França) no número de ministérios e na distribuição dos assuntos entre os mesmos, divisão de competência entre administração central e administrações regionais ou locais, etc.

59. Pode-se asseverar, porém, com relativa segurança que:

a) é acentuada a tendência no sentido da constituição de ministérios de saúde;

b) é também com freqüência adotada a solução de unificar, no plano superior ministerial, a administração da saúde com a da assistência social em geral;

c) muitas vêzes essa tendência toma a forma de criação de um verdadeiro ministério de bem estar-social;

d) a unificação, num só ministério, da previdência social e dos setores da proteção ao trabalho (fórmula atualmente em vigor no Brasil) não é mais comum do que a solução que concentra os seguros sociais no ministério que trata dos assuntos da asssistência social em geral, inclusive saúde;

e) o único paralelo, no estrangeiro, da solução brasileira que confia a um só ministério os assuntos de saúde e educação, é Haiti.

V — SOLUÇÃO SUGERIDA

60. A análise que vem de ser feita, embora com caráter sumário e geral, da política social contemporânea, permite as seguintes conclusões:

1.º) os vários setores da legislação e da administração social constituem um conjunto indivisível da intervenção dos podêres públicos;

2.º) a administração dêstes setores só pode alcançar eficiente e econômicamente os seus objetivos sociais (a prestação dos maiores serviços à custa dos menores agostos) se fôr entregue à direção central de um único órgão de administração. Qualquer solução que daí se afaste acarretará:

a) paralelismos prejudiciais;
b) falta de unidade de direção;
c) coordenação deficiente e imperfeita;
d) inexistência de uma política social ativa e eficiente, que se preste ainda a aproveitamento para tarefas afins de aparelhamento administrativo;
e) dispersão de esforços dos setores afetos a vários órgãos;

3.º) Verifica-se acentuada tendência no sentido da criação dos ministérios do "bem-estar social", ou organismos centrais de "segurança social" (social security), sobretudo em países avançados como Estados Unidos da América do Norte e Inglaterra, abandonados nas soluções que distribuem os assuntos sociais entre vários ministérios;

4.º) a moderna política social, sem diminuir o interêsse particular que dedica aos problemas específicos de amparo às classes trabalhistas, visa finalidades muito mais amplas e procura estender a proteção social a tôda a população nacional, sobretudo os "econômicamente fracos, com rendas modestas", mas não necessàriamente socialmente dependentes assalariados. Tal orientação faz com que o tipo de ministério de "trabalho, assistência e Previdência Social", ou com competência semelhante — solução clássica do período entre as duas guerras mundiais — vá vendo paulatinamente abandonado, para dar lugar às soluções que separam os assuntos de "bem-estar social", ou política social, dos assuntos de "trabalho";

5.º) a existência incontestável da mais estreita relação entre a política social, como ficou definida nestes estudos, e o setor de saúde pública.

61. Dentro desta ordem de idéias, a nova Secretaria de Estado ou o Ministério da Saúde e Bem-Estar Social (M.S.B.S.), no parecer dêste De-

partamento, abrangeria os seguintes setores, seja executando, seja incentivando, coordenando e fiscalizando: saúde, previdência, assistência social.

62. Conseqüentemente, passariam a integrá-lo os seguintes órgãos da administração federal:

I — Do Ministério da Educação e Saúde:

1 — Departamento Nacional de Saúde;

2 — Departamento Nacional da Criança;

3 — Conselho Nacional da Saúde;

4 — Conselho Nacional de Serviço Social;

5 — Instituto Osvaldo Cruz;

6 — Seções de "Atividades Médico-Sanitárias" e "Atividades Urbanísticas", do Serviço de Estatística da Educação e Saúde;

7 — Serviço Especial de Saúde Pública;

II — Do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio:

1 — Conselho Superior de Previdência Social;

2 — Serviço Atuarial, exceto a Seção de Seguros Privados e Capitalização, que seria integrada no Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização;

3 — Departamento Nacional de Previdência Social;

4 — Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, do Departamento Nacional do Trabalho;

5 — Seção de Previdência Social, do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho;

III — Do Ministério da Justiça e Negócios Interiores:

1 — Serviço de Assistência a Menores;

IV — Do Conselho Federal do Comércio Exterior:

1 — Comissão Nacional de Alimentação.

63. Ficariam, ainda, sob a orientação e fiscalização do M.S.B.S.:

1 — Fundação da Casa Popular;

2 — Serviço de Alimentação da Previdência Social;

3 — Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões;

4 — Serviço Social da Indústria;

5 — Serviço Social do Comércio;

6 — Legião Brasileira de Assistência.

64. Para a nova Secretaria de Estado, constituída, inicialmente, dos órgãos relacionados, propõe-se a denominação de "Ministério da Saúde e Bem-Estar Social".

65. Poderia ser defendida a denominação limitada apenas ao elemento "Bem-Estar Social", de vez que o setor de proteção à saúde pode ser incluído, com propriedade, sob tal designação. Todavia, se se pretende dar maior destaque aos problemas de defesa da saúde pública, seria talvez inoportuno suprimir no título do novo ministério o que está mencionado no do ministério a ser desdobrado (Educação e Saúde).

66. Na elaboração do projeto de lei que consubstancia as idéias que vêm de ser expostas, pareceu acertado a êste Departamento pôr de parte qualquer preocupação de estruturar o novo ministério além dos níveis hierár-

quicos superiores. Esta tarefa poderia ser realizada, com maior proveito, após a criação do ministério, quando o campo de sua competência estivesse definido pelo ato legislativo competente — por uma Comissão Organizadora, a que êste Departamento daria a colaboração ao seu alcance.

67. Nestas condições, propõe-se, no referido projeto, uma estrutura geral, que seria constituída dos seguintes órgãos:

I — Conselho Nacional de Saúde;
II — Conselho Superior de Previdência Social;
III — Conselho Nacional de Serviço Social;
IV — Departamento Nacional de Saúde Pública;
V — Departamento Nacional de Assistência;
VI — Departamento Nacional da Criança;
VII — Departamento Nacional de Previdência Social;
VIII — Serviço Atuarial;
IX — Serviço de Estatística da Saúde e Previdência;
X — Departamento de Administração.

68. Todos os órgãos e funções da administração direta, relacionados no item n.º 62 desta disposição, foram distribuídos por estas unidades departamentais. Quando às entidades a que se refere o item 63, dispõe o projeto de lei que elas ficarão sujeitas às diretrizes, normas e fiscalização do M.S.B.S.

69. Quanto ao funcionalismo do M.S.B.S., estabelece o projeto que os funcionários lotados e em exercício nas repartições transferidas para o Ministério passam a servir neste, na situação de requisitados, até que seja organizado o quadro de pessoal. Êste último seria constituído de cargos e carreiras dos atuais quadros do Serviço Público Federal, observado o limite da lotação numérica atual dos órgãos transferidos para a nova Secretaria de Estado, reestruturando-se, em conseqüência, os quadros dos ministérios atingidos por esta medida. Ao mesmo tempo, o projeto cria os cargos de direção, em comissão, dos novos órgãos instituídos.

70. Foram previstas, no projeto de lei, duas comissões: uma com a finalidade de promover, no prazo de noventa dias, a contar da data da publicação da lei, os trabalhos preliminares de instalação do M.S.B.S.; outra, denominada Comissão Organizadora do M.S.B.S., a ser constituída imediatamente após a instalação do Ministério, com a finalidade de, devidamente articulada com êste Departamento, elaborar os seguintes projetos:

I — de estruturação definitiva do M.S.B.S., sugerindo o reagrupamento das atividades dos órgãos no mesmo enquadrados, o desdobramento de serviços existentes, a criação de novos serviços, ou a extinção, total ou parcial, de serviços e entidades;

II — de criação do quadro do pessoal do M.S.B.S.

71. Quanto aos recursos financeiros para atender, de imediato, ao funcionamento do M.S.B.S., dispõe o projeto de lei que, para ocorrer aos elementos de despesa transferida de vários ministérios para o da Saúde e Bem-Estar Social, fica o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo último, créditos especiais nas importâncias correspondentes aos saldos que existirem nas dotações destinadas pelo orçamento em vigor aos elementos transferidos, tornados necessàriamente sem efeito, naquelas dotações, os aludidos saldos.

72. Por fim, cumpre observar que o projeto de lei em exame abre dois créditos especiais:

a) um de Cr$ 5.000.000,00 para ocorrer às despesas com os trabalhos de instalação do M.S.B.S.;

b) outro de Cr$ 882.000,00 para atender, no exercício vindouro, às despesas decorrentes da criação dos novos cargos, em comissão, correspondentes aos órgãos instituídos pela lei.

73. Na forma das razões contidas nesta exposição, tenho a honra de submeter à apreciação de V. Exª. o anexo projeto de lei, que cria o Ministério da Saúde e Bem-Estar Social, acompanhado do respectivo projeto de Mensagem ao Congresso Nacional.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Exª os protestos do meu mais profundo respeito. — *Diretor-Geral.*

LEI N.º , DE DE DE 1948

Cria o Ministério da Saúde e Bem-Estar Social (M.S.B.S.) e de outras providências.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a presente lei:

Art. 1.º Fica criado o Ministério da Saúde e Bem-Estar Social (M.S.B.S.), com a finalidade de realizar a política do Govêrno Federal nos setores de saúde, previdência e assistência social.

Art. 2.º As atividades do M.S.B.S. visarão diretamente a proteção do homem, a sua valorização física e moral e o bem-estar coletivo.

Art. 3.º O M.S.B.S. exercerá a sua ação seja executando, seja incentivando, coordenando e fiscalizando as atividades relacionadas com os diferentes setores mencionados no art. 1.º, em que se incluem as referentes às melhorias das condições de nutrição e habitação da população nacional.

Art. 4.º Ficam sujeitas às diretrizes, normas e fiscalização do M.S.B.S., tôdas as instituições de direito público ou privado que exerçam atividades relacionadas com a ação do M.S.B.S.

Art. 5.º O M.S.B.S. fica constituído, até definitiva estruturação, dos seguintes órgãos:

I — Conselho Nacional de Saúde;
II — Conselho Superior de Previdência Social;
III — Conselho Nacional de Serviço Social;
IV — Departamento Nacional de Saúde Pública;
V — Departamento Nacional de Assistência;
VI — Departamento Nacional da Criança;
VII — Departamento Nacional de Previdência Social;
VIII — Serviço Atuarial;
IX — Serviço de Estatística da Saúde e da Previdência;
X — Departamento de Administração.

Art. 6.º Ficam transferidos para o M.S.B.S.:

I — do Ministério da Educação e Saúde (M.E.S.):
Departamento Nacional da Saúde;
Departamento Nacional da Criança;
Instituto Osvaldo Cruz;

Conselho Nacional de Saúde;
Seção de Atividades Médico-Sanitárias do Serviço de Estatística da Educação e Saúde;
Serviço Especial de Saúde Pública.

II — do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (M.T.I.C.):
Conselho Superior de Previdência Social;
Serviço Atuarial, exceto a Seção de Seguros Privados e Capitalização, que passa a integrar o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização;
Departamento Nacional de Previdência Social;
Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, do Departamento Nacional do Trabalho;
Seção de Previdência Social, do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho.

III — do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (M.J.N.I.):
Serviço de Assistência a Menores.

IV — do Conselho Federal do Comércio Exterior:
Comissão Nacional de Alimentação.

Art. 7.º Ficam, ainda, sob a orientação e fiscalização do M.S.B.S.:

I — Instituições e Caixas de Aposentadoria e Pensões;
II — Serviço de Alimentação da Previdência Social;
III — Fundação da Casa Popular;
IV — Serviço Social da Indústria;
V — Serviço Social do Comércio;
VI — Legião Brasileira de Assistência.

§ 1.º A orientação e fiscalização a que se refere êste artigo, do Serviço de Alimentação da Previdência Social, da Fundação da Casa Popular, do Serviço Social da Indústria, do Serviço Social do Comércio e da Legião Brasileira de Assistência, serão realizadas, no que lhes fôr aplicável, segundo as disposições do Decreto-lei n.º 8.742, de 19 de janeiro de 1946 relativas aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões pelo Departamento Nacional de Assistência, no que diz respeito às quatro primeiras entidades; pelo Departamento Nacional da Criança, no que diz respeito à última.

§ 2.º As atividades de natureza assistencial, inclusive médica, dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, serão orientadas e fiscalizadas pelo Departamento Nacional de Assistência.

Art. 8.º Ficam desde logo constituindo:

I — O Departamento Nacional de Saúde Pública, com a atribuição precípua de executar ou incentivar, coordenar e fiscalizar a luta contra as doenças transmissíveis, em geral, compreendidas entre elas as denominadas endemias rurais: todos os órgãos integrantes do atual Departamento Nacional de Saúde, do M.E.S., excluídos os nomeados no inciso que se segue; e o Instituto Osvaldo Cruz;

II — O Departamento Nacional de Assistência, com a atribuição precípua de realizar ou incentivar, coordenar e fiscalizar tôdas as atividades de natureza assistencial no País, inclusive a médica e as destinadas à melhoria da população nacional:

1.º) A Divisão de Organização Hospitalar, o Serviço Nacional de Doenças Mentais, o Serviço Nacional do Câncer e a Seção de Nutrição da Divisão de Organização Sanitária;

2.º) A Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho;

3.º) Tôdas as atuais organizações de assistência, inclusive a desvalidos, mantidas pela União;

4.º) A Comissão Nacional de Alimentação;

III — O Departamento Nacional da Criança e o Departamento Nacional de Previdência Social, com as atribuições que lhes são conferidas pela lei: os órgãos que atualmente os integram, incluído, no primeiro, o Serviço de Assistência a Menores.

Art. 9.º Ao Serviço de Estatística da Saúde e Previdência Social ficam incorporados o Serviço Federal de Bioestatística do atual Departamento Nacional da Saúde, a Seção de Previdência Social do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho e

as seções de Atividades "Médico-Sanitárias" e de "Atividades Urbanísticas" do Serviço de Estatística da Educação e Saúde.

Art. 10. Os atuais Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, do M.T.I.C., e o Serviço de Estatística da Educação e Saúde, do M.E.S., passam a denominar-se respectivamente Serviço de Estatística do Trabalho, Indústria e Comércio e Serviço de Estatística da Educação.

Art. 11. O Departamento de Alimentação do M.S.B.S. compor-se-á dos seguintes órgãos:

I — Divisão do Pessoal;
II — Divisão do Material;
III — Divisão do Orçamento;
IV — Divisão de Obras;
V — Serviço de Documentações;
VI — Serviço de Comunicações.

Parágrafo único. O Poder Executivo determinará as atribuições do Departamento de Administração, tendo em vista as que cabem aos órgãos congêneres de vários Ministérios Civis.

Art. 12. Os funcionários lotados e em exercício nas repartições transferidas para o M.S.B.S. passam a servir neste, na situação de requisitados, até que seja organizado o quadro de pessoal de que trata o art. 13.

Art. 13. O quadro de pessoal do M.S.B.S. deverá constituir-se de cargos e carreiras dos atuais quadros do Serviço Público Federal, observando o limite de lotação numérica atual dos órgãos transferidos para a nova Secretaria de Estado, reestruturando-se, em conseqüência, os quadros dos ministérios atingidos por esta medida.

Art. 14. Ficam criados, desde já, para o M.S.B.S., os seguintes cargos:

I — De provimento em comissões:

1 cargo de Ministro de Estado da Saúde e Bem-Estar Social, padrão Z-2;
1 cargo de Diretor-Geral (D.N.A.), padrão R;
1 cargo de Diretor (D.A.), padrão P;
1 cargo de Diretor (S.E.P.), padrão P;
5 cargos de Diretor de Divisão, de Pessoal, de Material, de Orçamento, de Obras e de Documentação, do Departamento de Administração, padrão O;

II — De provimento efetivo:

1 cargo de Consultor Jurídico, padrão P.

Art. 15. O Ministro de Estado da Saúde e Bem-Estar Social terá as mesmas honras e prerrogativas dos demais.

Art. 16. Fica alterada a denominação do atual Ministério da Educação e Saúde para Ministério da Educação.

Parágrafo único. O cargo de Ministro de Estado da Educação e Saúde passa a denominar-se Ministro de Estado da Educação.

Art. 17. Para ocorrer aos elementos de despesa transferidos de vários ministérios ao M.S.B.S., fica o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo último, créditos especiais nas importâncias correspondentes aos saldos que existirem nas dotações destinadas pelo orçamento em vigor aos elementos transferidos, tornados necessàriamente sem efeito, naquelas dotações, os aludidos saldos.

Art. 18. O Poder Executivo constituirá, imediatamente, uma comissão com a finalidade de promover, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta lei, os trabalhos preliminares de instalação do M.S.B.S.

Art. 19. Instalado o M.S.B.S., constituirá o Poder Executivo uma Comissão Organizadora para, devidamente articulada com o Departamento Administrativo do Serviço Público, elaborar os seguintes projetos:

I — de estruturação definitiva do M.S.B.S., sugerindo o reagrupamento das atividades dos órgãos no mesmo enquadrados, o desdobramento de serviços existentes, a criação de novos serviços, ou a extinção, total ou parcial, de órgãos e entidades;

II — de criação do quadro do pessoal do M.S.B.S., a que se refere o art. 13.

Art. 20. Para ocorrer às despesas com os trabalhos a cargo da Comissão prevista no art. 18, fica aberto, pelo M.S.B.S., o crédito especial de Cr$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros).

Art. 21. Fica aberto, ainda pelo M.S.B.S., o crédito especial de Cr$ 882.000,00 (oitocentos e oitenta e dois mil cruzeiros), para atender, no exercício de 1949, às despesas decorrentes da criação dos cargos a que se refere o art. 14.

Art. 22. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em .. de ..... de 1948, 127.º da Independência e 60.º da República.

Senhores Membros do Congresso Nacional:

Em duas mensagens apresentadas pelo Poder Executivo a êsse Congresso, em 15 de março de 1947 e em 10 de maio de 1948, os problemas de saúde foram devidamente equacionados.

Não se tem limitado o Executivo tão sòmente à descrição dos males que afligem a nação. Várias medidas vem solicitando ao Congresso, no sentido de resolvê-lo, cabendo ressaltar o Plano SALTE, encaminhado com a última mensagem acima referida, e em cuja primeira parte, dedicada à saúde, são os problemas neste setor considerados em estreita relação com as condições específicas da organização social e econômica do país, particularmente com o baixo padrão de vida da maioria de nossas populações.

E' fato incontrovertido que a política sanitária do Govêrno não pode ser encarada independentemente de outros programas em que o fim visado é a valorização do homem brasileiro. E as verbas empregadas na realização daquela política perdem o caráter de dádivas para assumirem, cada vez mais, feição de verdadeiros investimentos, dos quais resultam inestimáveis ganhos para a coletividade: uns predominantemente econômicos, como o aumento da produtividade *per capita* e o conseqüente crescimento da renda nacional; outros predominantemente sociais, como o bem-estar público, a segurança social.

Com o objetivo de adaptar a organização administrativa existente às exigências da política social no seu sentido amplo, foram empreendidos estudos com a colaboração de órgãos específicos de execução de serviços, e técnico-consultivos. Mais recentemente, foi apresentada ao Govêrno, por um dos órgãos técnicos da Câmara dos Deputados, e ensejada pelo exame de Setor Saúde do Plano Salte, sugestão no sentido de ser encaminhado ao Congresso Nacional projeto de criação de um Ministério de Saúde.

Os estudos realizados vieram positivar a necessidade de melhor distribuição de funções no nível ministerial da administração, neste setor da atividade governamental.

Chegou-se, todavia, à conclusão de que uma reforma limitada à mecânica bipartição do atual Ministério da Educação e Saúde, sem qualquer esfôrço de reestruturação ministerial destinada a imprimir maior organicidade aos serviços que atuam em campos estreitamente relacionados com o da saúde não proporcionaria vantagens ponderáveis.

Em outras palavras, a importância inegável, nas condições do país, das questões de saúde pública sob todos os seus variados aspectos, não deve levar,

sem mais detida análise, à conclusão de que se deva instituir em ministério de "Saúde" exclusivamente.

Tal medida, muito embora o seu aspecto simbólico, não asseguraria automàticamente a consecução do colimado objetivo de alevantamento do padrão sanitário da população brasileira. Para tanto, é imprescindível que o problema da organização dos serviços de saúde pròpriamente ditos seja considerado sem perder de vista os principais instrumentos ou meios de que o Estado Moderno se serve para realizar a sua política social: a previdência e a assistência geral.

Dentro desta ordem de idéias, que se encontra desenvolvida na anexa exposição de motivos do Departamento Administrativo do Serviço Público, foi elaborado o projeto de lei que cria o Ministério da Saúde e Bem-Estar Social, com a finalidade de realizar a política do Govêrno Federal nos setores de saúde, previdência e assistência social.

No projeto, o novo organismo está apenas delineado nos níveis hierárquicos superiores, por se ter afigurado conveniente fazer anteceder a completa estruturação orgânica do Ministério de ato legislativo que precìpuamente defina a sua esfera de competência. Tal orientação não impedirá, entretanto, que o mesmo inicie suas atividades dentro de prazo relativamente curto, sendo certo que a quase totalidade dos serviços nêle incluídos já se acha em operação nos existência Ministério da "Educação e Saúde" e "Trabalho, Indústria e Comércio" e "Justiça e Negócios Interiores".

Nestas condições, cabe-me levar o assunto à esclarecida apreciação do Congresso Nacional, que se dignará decidir como fôr acertado.

Rio de Janeiro, em .. de ..... de 1948.

Autonomia de Vontade e Dirigismo Contratual

JOAQUIM PIMENTA

TAL como aparece nos códigos modernos de direito privado, o contrato tem a sua origem doutrinária e sistemática na jurisprudência romana, e, normativa, no Código Civil de NAPOLEÃO, de 1804, que assim o define no art. 1.101:

"O contrato é uma convenção pela qual uma ou várias pessoas se obrigam para com uma ou várias outras, a dar, a fazer ou a não fazer alguma coisa".

Passa o Código a fixar as seguintes características do contrato:

a) *Sinalagmático ou bilateral,* quando há obrigação recíproca entre os contratantes;

b) *unilateral,* quando uma ou várias pessoas se obrigam para com uma ou várias outras, sem compromisso para estas;

c) *comutativo,* quando cada uma das partes se compromete a dar ou a fazer uma coisa considerada equivalente do que lhe foi dado ou do que para ela se fêz;

d) de *beneficência,* em que uma das partes proporciona à outra uma vantagem puramente gratuita;

e) a *título oneroso,* quando obriga uma das partes a dar ou a fazer alguma coisa.

Sujeitas, como previne o Código, no art. 1.134, a "regras gerais" de direito, uma vez "legalmente formadas, as convenções se tornam em lei para aquêles que as ajustaram".

Êste dispositivo assenta no princípio, que se tornou clássico e universal, entre juristas e legisladores do século XIX, de que tôda obrigação ou nasce de uma lei ou de um contrato: de um ato de poder, do Estado, ou de um ato de vontade, do indivíduo, ou como esclarece RIPERT:

"O Código Civil decide que o contrato vale a lei (art. 1.134) porque admite a livre criação dos direitos subjetivos pela vontade do homem e reconhece a utilidade dessa criação" (G. RIPERT, *Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne,* p. 269, 1936).

Ainda de acôrdo com o art. 1.134, uma vez concluído o contrato, só pode ser rescindido ou alterado, por consentimento mútuo das partes, ou por motivos que a lei autoriza.

Assim, a autonomia da vontade, elemento subjetivo, essencial, nas relações contratuais, representa o mesmo papel que, nas demais relações da vida social, representa a soberania do Estado. Esta, em direito público, aquela, em direito privado, passaram a ser dogmas indiscutíveis, a primeira, nas cartas constitucionais, a segunda, nos códigos civis.

Como nada é imutável, muito menos os dogmas, que são produtos artificiais do espírito humano, não puderam aquêles resistir à pressão de fatos da história contemporânea, sobretudo, nos domínios da economia, fatos que não podiam ser previstos no código francês, de 1804, nem foram, apesar de evidentes no processo de transformação das condições de existência da sociedade, levados em conta pelos demais códigos que tomaram aquêle por modêlo ou fonte de inspiração, já no século XX, como o nosso código civil, de 1.º de janeiro de 1916.

Antes, porém, de esclarecer por que o dogma de *autonomia da vontade* entrou em declínio ou deixou de ser o elemento primordial das relações contratuais, convém fazer um pequeno histórico da origem dos contratos. Sem ir até o antigo direito dos Egípcios, dos Babilônios, êstes com o famoso código de Hamurabi, e de outros povos da Antiguidade, em que êles já existiam, sem falar no direito grego que foi, por assim dizer, a fonte cultural do direito romano, neste é que, definitivamente, aparecem os contratos estruturados na sua doutrina, na sua técnica, na sua forma, e assim transplantados para o terreno da codificação do direito privado dos povos modernos.

Entretanto, não saíram êles, já modelados no seu feitio clássico, do cérebro dos artesãos da Lei das Doze Tábuas, dos editos pretorianos, das "respostas" dos prudentes, da hermenêutica dos jurisconsultos. Como acontece na origem de todo instituto jurídico, surgiram envoltos no ritualismo que, nos povos arcaicos, regula os atos humanos, sem os distinguir, designados pelo mesmo têrmo com que era conhecido e direito de transferência da propriedade. Êsse têrmo era *nexum* (laço), ou "todo negócio feito com o cobre e a balança"; em latim — *omne quad geritur per aes et libram*, que "são, no dizer de SUMNER MAINE, os instrumentos bem conhecidos da mancipação, antiga solenidade pela qual a propriedade dos bens de primeira ordem, em Roma, era transferida de uma pessoa para outra", de modo que, ainda é SUMNER MAINE que diz, linhas adiante: "precisamente as mesmas formas que serviam para a transferência dos bens, serviam também para a celebração de um contrato". Êste começou a adquirir feitio próprio, quando a palavra *nexum* passou a ser usada especialmente para designá-lo e não mais a propriedade e sua transferência, tomando, a primeira, o nome de *mancipium*, a segunda, de *mancipatio*. O *nexum* era considerado um *pacto*, uma *convenção*, mas que só se tornava uma *obrigação*, se revestido das solenidades rituais, sempre rigorosas, prescritas para todos os atos jurídicos. Por outro lado, a palavra *obrigação* (*obligatio*), ainda não entrava em uso na tecnologia jurídica, para indicar o elemento subjetivo fundamental de responsabilidade pela execução dos pactos ou convenções, ou como juristas romanos, depois, a definiram: juris *vinculum, quo necessitate adstringimur alicujus solvendae rei;* vínculo que irá transparecer na classificação dos contratos em quatro categorias: *verbais, por escritura, reais e consensuais*. (Cf. SUMNER MAINE, *L'Ancien Droit*, pp. 298, 301, 305 a 308, trad. de COURCELLE SENEUIL, 1874).

Embora êsses contratos devessem pressupor um ato de vontade individual, ainda não era êste, mas a forma solene de que se revestiam, que lhes comunicava o vínculo obrigacional que os encadeava ao direito.

Foram os contratos consensuais, o *mandatum*, a *societas*, a *emptiovenditio* e a *locatio conductio*, os primeiros que se libertaram do formalismo, ou sôbre êste fizeram prevalecer o mútuo consentimento (*consensus*) das partes, consentimento que o pretor romano procurava descobrir até nas convenções ajustadas sem os requisitos formais a que teriam de obedecer, para que pudessem ser objeto da *actio legis*. Tornava-se êle um precursor dos juristas que erigiram a *autonomia da vontade* em pedra de toque na hermenêutica das relações contratuais, o que se justifica, por considerada, como passou a ser a vontade, fôrça criadora, por si mesma, de situações jurídicas, de valor igual ao daquelas que tinham na lei a sua origem.

Mas, observa o Professor MARCEL WALINE, da Faculdade de Direito de Paris, "o século XIX e, sobretudo, o comêço do século XX, foram marcados por uma série de recuos consideráveis da liberdade contratual e, a *fortiori*, da autonomia da vontade", recuos que, segundo êle, "é preciso sejam atribuídos ao fato de que a liberdade contratual tinha sido concebida, no comêço do século XIX, no quadro de um certo estado político, econômico e social que ràpidamente evolveu; de sorte que, depois de algumas décadas, a liberdade contratual revelou-se inteiramente inadaptada às novas circunstâncias, ao que se poderia chamar a conjuntura política". (M. WALINE, *L'Individualisme et le Droit*, p. 182, 1945).

Outro jurista, dos mais eminentes, GEORGES RIPERT, aliás, muito aferrado à tradição civilista, assim se refere ao "dogma" da autonomia da vontade:

"O nosso século repele a teoria filosófica da autonomia da vontade que não aparece mais senão como a manifestação de um individualismo caduco. Indaga-se se a vontade pode criar direitos e uma concepção nova do contrato inspira soluções que o Código Civil não conhecia. Mas, na verdade, é, com o declínio da liberdade contratual, que o espírito se interroga sôbre o fundamento da fôrça obrigatória do contrato... Quando se procura sôbre que idéia se pode defender a fôrça da vontade, já é muito tarde, porque a crença nesta fôrça está perdida, e mesmo que se encontrem razões para que ressuscite, dessa discussão sai o contrato tão profundamente diminuído, que nada lhe poderá restituir sua fôrça de outrora. Todavia, sem admitir a autonomia da vontade como doutrina filosófica, resta que o contrato tira sua fôrça de submissão voluntária do devedor e que a fé jurada deve ser respeitada. Sôbre o fundamento da obrigação moral, a obrigação civil permanece inatacável". (G. RIPERT, *op. cit.*, pp. 269-270).

Não se discute se a "obrigação civil" tem por fundamento a "obrigação moral" ou a "fé jurada', mas, se o ato de vontade, que dá origem às duas obrigações, é sempre um *ato autônomo*, pois, não sendo assim, deixaria de ser elemento primordial, necessário à existência de todo e qualquer contrato.

Para citar casos concretos, onde há autonomia de vontade no operário que ajusta com o industrial um contrato de trabalho, sem poder, sequer,

discutir o salário que vai receber, muito menos as condições do serviço que vai prestar?

Onde a autonomia de vontade dos milhões de habitantes de um país, que se utilizam de serviços de gás, de eletricidade, de transportes, de outros mais, mediante contratos cujas cláusulas são aceitas, também sem discussão, ou por que são forçados a aceitá-las?

A tais contratos, por ausente o consentimento mútuo das partes, ou por prevalecer a *vontade* de uma só, deu-se o nome de *contratos de adesão,* têrmos que se contradizem na tecnologia clássica dos contratos, ou como ela nos veio através da tradição romanista, mas que traduzem situações de fato que se tornam em situações de direito, ou criadoras de relações jurídicas, de natureza contratual, sem o sêlo dogmático da *autonomia da vontade*.

"O traço comum de todos êsses contratos (de adesão)", observa HAURIOU, "é o aparecimento do que MOMMSEN chama a *lex,* isto é, a outra parte só terá que aderir, a menos que renuncie ao contrato". É, por exemplo, o que ocorre com o operário que cede diante do regulamento da emprêsa ou à *vontade* do empregador, porque o exige uma situação de fato que êle não pode remover e que o obriga a aderir a condições de trabalho e de remuneração, discricionária ou arbitràriamente estipuladas. Tal situação resulta da necessidade de obter meios de subsistência, anulando-lhe, dêste modo, a faculdade de *querer livremente*. O mesmo pode acontecer com o empregador, sem *autonomia da vontade,* diante de uma crise de braços, para contratar trabalhadores, sobretudo, para os remunerar ao seu livre arbítrio.

A autonomia da vontade, em tais circunstâncias, ou conforme o caso, se se trata de empregados ou de empregadores, cede ao imperativo da lei de COBDEN, com a sua dupla face:

"Quando dois operários correm atrás de um empregador, o salário baixa; quando dois empregadores correm atrás de um operário, o salário sobe".

A rigor, nunca se verificará uma perfeita igualdade de vontades em todo e qualquer contrato consensual, mas uma desigualdade de situações que variam conforme pesa no momento, para uma das partes, o interêsse ou a necessidade, que é o principal motivo gerador da *relação jurídica,* que se torna em vínculo de obrigação entre os contratantes. MOMMSEN salienta essa desigualdade de situações como conseqüência natural da *lex,* tanto no direito privado, como no direito público; no primeiro, pelo *contrato,* no segundo, pela *lei,* ambos importando em uma proposta ou estipulação prévia, a que o indivíduo ou a coletividade *adere* ou se compromete a cumprir. E assim conclui o grande historiador do direito romano:

"A relação desigual das duas partes, que se apresenta em tôda *lex,* aliás, não implica necessàriamente a subordinação de uma à outra, mas a desigualdade inerente às relações daquele que faz uma proposta e daquele que a aceita" (Cf. M. HAURIOU, *Princies de Droit Public,* pp. 211-212, 1910 e JOAQUIM PIMENTA, *Sociologia Econômica e Jurídica do Trabalho,* pp. 205-206, 4.ª ed., 1954).

Duas expressões que certamente chocariam os autores e comentadores clássicos do Código de Napoleão, senão incompreensíveis para êles, são *diri-*

gismo contratual e *contratos dirigidos*, uma e outra para acentuarem a interferência direta do legislador na tecnologia dos contratos, de modo a substituir por dispositivos legais ou regulamentares a livre estipulação de cláusulas, por acôrdo das partes; ou como observa RIPERT:

"Todos os contratos conhecem na hora atual uma regulamentação que cada dia se torna mais estreita". E' o que se verifica nas transações de comércio, na locação de imóveis, na organização e utilização dos transportes, especialmente nas relações entre empregadores e empregados, em que o contrato individual de trabalho ou a antiga "locação de serviço", dos códigos civis, quase que desaparece, para ceder lugar a um regime estatutário de proteção do trabalhador; pois, êste, mal põe os pés no local do serviço, é a lei e não o contrato, que lhe atribui um salário mínimo, o direito a descanso semanal, a férias, a aviso prévio e indenização, se dispensado sem justa causa, estabilidade na emprêsa, até quando cessa, por morte ou aposentadoria, a relação de emprêgo.

E é ainda RIPERT que conclui:

"O contrato moderno aparece, então, como a submissão das partes a um conjunto de regras legais obrigatórias. Êle é dirigido pelo legislador, como a economia mesma, e por via de conseqüência. As partes continuam livres de contratar ou não, mas nisto consiste tôda a sua liberdade, e esta liberdade não é senão uma aparência, porque é preciso bem contratar, para viver. Cada um de nós é obrigado a entrar em uma forma contratual; esta forma é uma forma rígida, imposta pelo Estado. O legislador fixou d'antemão o nome dos produtos vendidos, o preço e as condições da venda, como fixou o preço e as condições de transporte, do arrendamento, do contrato de trabalho. Cada dia essa regulamentação se precisa; é necessário submeter-se à lei ou desistir, contratar como o quer a lei, ou não contratar... O legislador substitui, assim, o livre contrato do Código Civil por uma forma que é meio contratual, meio legal, em que a declaração de vontade só é necessária para reconhecer a submissão de uma das partes à situação imposta pela lei". (G. RIPERT, *ob. cit.* pp. 300 e 302-303).

A propósito das conclusões de RIPERT, resta considerar uma categoria de contratos, a princípio, classificados entre os demais de direito privado, mas ajustados nos domínios do direito público, com o nome de *contratos administrativos*, sobressaindo, entre êstes (senão o mais característico da categoria), o de *concessão de serviço público*, ora, tido por um contrato *sui-generis*, ou atribuindo-se à *concessão* o duplo aspecto de direito *público e privado*, ou como diria o jurista francês, "meio legal, meio contratual"; ora, sendo um contrato essencialmente de *direito público;* ainda, para outros juristas, deixando de ser um contrato, para ser um ato de poder público, um *ato administrativo*. (*V. Concessão de Serviço Público*, em o número de junho, 1957 — Vol. 73, n.º 3, desta Revista).

Consultor Geral da República

Conflito de atribuições entre fiscais do Ministério da Fazenda e Inspetores de Seguros sôbre a fiscalização do impôsto de sêlo nas operações das emprêsas de seguros e capitalização.

PARECER

N.º de referência: 276-Z.

I

A presente consulta, submetida à consideração desta Consultoria Geral pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, trata de conflito de atribuições surgido entre fiscais do Ministério da Fazenda e Inspetores de Seguros do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização referente à fiscalização do impôsto de sêlo nas operações das emprêsas de seguros e capitalização.

O conflito foi suscitado pelo Inspetor de Seguros CÉSAR MAURÍCIO TEIXEIRA, que reclamou a interferência a seu ver indébita, de fiscais do impôsto de consumo que lavraram têrmo de apreensão e intimação para defesa contra a Satúrnia Capitalização S.A., cuja fiscalização encontra-se sob os seus cuidados.

Citando a legislação pertinente à matéria, o douto Assistente Jurídico do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, em pareceres endossados pelo então Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Dr. OSCAR SARAIVA, e, aprovado pelo então titular daquela pasta, defende a competência privativa dos Inspetores de Seguros, ao mesmo tempo que verbera a duplicidade de fiscalização, que, a seu ver, acarreta prejuízos para a arrecadação.

Tese contrária é sustentada pelo Ministério da Fazenda que, pela voz da Diretoria das Rendas Internas, procura demonstrar, à luz da interpretação dos dispositivos legais que regulam a matéria, o competência dos fiscais dessa Secretaria de Estado a que pertence.

II

A questão, porém, não é de difícil desate. Senão, vejamos:

A Lei do Sêlo (Decreto-lei n.º 4.655, de 3 de setembro de 1942), hoje consolidada pelo Decreto n.º 32.392, de 9 de março de 1953, estabelece, no art. 53:

> "A fiscalização do impôsto compete especialmente ao Ministério da Fazenda e em geral a todos os que exerçam funções públicas federais, estaduais e mucipais".

A Lei n.º 1.747, de 1952, deu nova redação à nota 2.ª do art. 109 da Tabela que acompanha a Lei do Sêlo:

> "O recolhimento do impôsto, inclusive o que fôr devido posteriormente, de acôrdo com as notas aos números de incidência dêste artigo, será feito onde o segurador tiver sede, mediante guia com o "visto" da Fiscalização do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização".

Não há como se vê, nessa lei, preceito que atribua privativamente ao Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização a competência exclusiva de fiscalizar as operações de seguros e capitalização no que tange ao impôsto de sêlo. Cabe-lhe apenas conceder o "visto" na guia de recolhimento do impôsto e auxiliar a sua fiscalização, cabendo-lhes, isto sim, fiscalizar, especialmente, o conjunto de operações efetuadas pelas companhias de seguro e capitalização, a saber, exercer vigilância rigorosa e permanente sôbre a totalidade dos negócios das emprêsas, intervindo na redação das condições gerais dos contratos e na elaboração das tarifas de prêmios e dos planos técnicos das operações.

Essa ação auxiliar e supletiva na fiscalização de selos vem também expressa no Regimento daquele Departamento, (Decreto número 21.799, de 2-9-1946) ao dispor, no art. 1.º, que êle tem por finalidade "*cooperar* na defesa dos interêsses da Fazenda Nacional", e, no art. 23 combinado com o

art. 13, n.º XII, que cabe aos seus servidores que exerçam funções de fiscalização, "*auxiliar* de modo direto a fiscalização da arrecadação dos impostos que recaiam especialmente sôbre as operações de seguros e capitalização, examinar a exatidão dêsses impostos e visar as respectivas guias de recolhimento, como a rubrica dos documentos e registros conferidos tudo de acôrdo com as instruções expedidas".

Observe-se que a ação *auxiliar* remonta ao antigo Regulamento do D.N.S.P.C. aprovado pelo Decreto n.º 24.783, de 1934, que visava regulamentar a instituição dêsse órgão, criado pelo Decreto n.º 24.782, do mesmo ano, em substituição à Inspetoria de Seguros, que fôra transferida do Ministério da Fazenda para o do Trabalho pelo Decreto n.º 22.865, de 28-6-33. Dispõe êle que o D.N.S.P.C. tem por fim "zelar pelos interêsses da Fazenda Nacional relacionados com as operações já citadas *auxiliando* de modo direto a fiscalização da arrecadação dos impostos que recaiam especialmente sôbre tais operações (art. 5.º, letra *g*).

Em face do exposto, parece a esta Consultoria Geral que a competência para a fiscalização do impôsto de sêlo nas operações de seguros privados e capitalização cabe, especialmente, ao Ministério da Fazenda, com a competência supletiva do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização do Ministério do Trabalho.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1957. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovado. 12 de agôsto de 1957". Rest. proc. M.T.I.C., em 13 de agôsto de 1957).

(Publicado no *Diário Oficial* de 13-8-957, à p. 19.612 — Seção I).

Isenção de impôsto de renda para as Emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional.

PARECER

N.º de referência: A-23

I

Tendo sido a Serraria de Morungava notificada a recolher impôsto sôbre a renda, a Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional solicitou ao Senhor Ministro da Fazenda o cancelamento da dívida, uma vez que aquêle estabelecimento industrial integra o patrimônio da União.

A Divisão do Impôsto de Renda e a Procuradoria da Fazenda Nacional no Distrito Federal concordaram com o pedido, mas a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional considera exigível o tributo.

O divórcio de opiniões suscitou o pronunciamento desta Consultoria Geral que, de ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, é chamada a se manifestar sôbre a controvérsia.

II

A natureza jurídica das emprêsas incorporadas ao Patrimônio da União não encontra nas leis que estabeleceram êsse regime especial de administração, o seu exato conceito.

Definem, implìcitamente, os atos institucionais a característica dos bens do acervo incorporados que passam a constituir patrimônio da União e foram havidos, sobretudo, como pagamento de dívidas ou em ressarcimento pela sonegação de lucros (consideranda do Decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março de 1940).

Os bens e serviços constitutivos dessa comunidade de emprêsas são, portanto, sob certos aspectos, bens e serviços públicos.

Mas, de outra parte, as emprêsas incorporadas conservam no seu funcionamento, a configuração de pessoas jurídicas de direito privado, tanto no que se refere aos processos de administração e ao regime de pessoal, como em referência à gestão de bens.

Criada, a título provisório, até a liquidação das sociedades incorporadas, a Superintendência, que as administra, perdura, até agora, após quase um vicênio de seu aparecimento.

O Decreto-lei n.º 2.436, de 22 de julho de 1940, dispondo sôbre bens e serviços de tais emprêsas, declarou que continuariam "sob o regime jurídico para êles vigente na data anterior a dêste decreto-lei" (art. 5.º).

O Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, estendendo às autarquias a imunidade tributária recíproca entre a União, Estados e Municípios, dela expressamente excluiu "as emprêsas sob administração provisória da União" (art. 1.º, § 3º, *in fine*).

Assim elucida o relatório da comissão elaboradora da lei os fundamentos da exclusão:

"Em situação semelhante à das sociedades de economia mista encontram-se

as emprêsas privadas, sujeitas à administração provisória do Govêrno. Tal o caso de emprêsas cuja direção o Estado assumiu, em virtude de circunstâncias excepcionais e transitórias, como o estado de beligerância.

Enquanto permanece tal expectativa, deve a emprêsa ficar sujeita aos tributos normais, pois só a incorporação definitiva ao patrimônio do Estado, pela integração no sistema centralizado ou pela instituição de personalidade de direito público, tornará possível estender aos seus bens, rendas e serviços o privilégio da imunidade Constitucional". (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, p. 917).

À luz dêsse quadro legal, pareceu-me, há muito, com o endôsso de julgados do Supremo Tribunal Federal, a um dos quais aditei modesto comentário, que subsistia a personalidade de direito privado daquelas pessoas jurídicas.

Escrevi, na oportunidade:

"Não obstante, a maioria dos intérpretes tem assentado, reiteradamente, a exegese de que a incorporação ao patrimônio nacional não faz desaparecer a personalidade jurídica e a autonomia administrativa das emprêsas a menos que assim venha a dispor, expressamente, o Estado, atribuindo-lhes, de forma inequívoca, a condição de serviço público direto ou delegado. A incorporação é ato excepcional, visando colocar sob a gestão de um agente do poder público determinado patrimônio ameaçado de dissolução ou emprêgo inconveniente ao interêsse público. E' medida de emergência, que repele, por si mesma, a condição de efetividade, de permanência, de exaustão.

A emprêsa incorporada, apenas se coloca, assim, sob a intervenção do Estado, sem com ela se confundir ou se contagiar; preserva a sua condição jurídica anterior, como, aliás, esclareceu explìcimente, o art. 5º do Decreto-lei número 2.436, de 22 de julho de 1940". (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, 1945, pp. 660/661).

Recentemente, a Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, determinou, em seu art. 7º, que a Superintendência e as Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional ficavam sujeitas a contrôle do Tribunal de Contas, assemelhadas, para isso, às autarquias, de que trata o art. 139, alínea a, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1939.

O ilustre titular desta Consultoria Geral, em parecer n.º 285-Z, de 3 de maio do corrente, aprovado pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República, assinalou a aproximação entre essas emprêsas e os estabelecimentos públicos de caráter comercial e industrial, do direito francês, e concluiu no sentido de que

> "uma lei deu às Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional a qualidade de órgão autárquico, pouco importando os serviços a seu cargo, os quais foram conseqüentemente considerados serviços públicos".

III

Não adiro, *data venia*, à amplitude conceitual com que se atribui às emprêsas incorporadas a condição autárquica.

A meu ver, a Lei n.º 2.193 não teve senão o fito, manifestamente declarado, de estender a competência do Tribunal de Contas ao exame da gestão financeira de seus administradores.

Não estava no intuito do legislador a assemelhação do regime jurídico, quanto a outros aspectos, tanto assim que no mesmo ato confirmou a natureza privada do trabalho prestado às mesmas emprêsas.

No plano do direito comparado, o símile mais adequado a êsses entes jurídicos, administrados pela União, seriam, a meu entender, as emprêsas nacionalizadas, cujo regime jurídico, no depoimento de MARCEL WALINE, "*ne releve pas principalement du droit public, mais boaucoup plus du droit privé*" (*Droit Administratif*, 7ª *edição*, p. 604).

As emprêsas nacionalizadas, ora se classificam entre os estabelecimentos públicos de caráter industrial ou comercial, ora conservam a personalidade jurídica original (LAUBADERE, *Traité elémentaire de Droit Administratif*, p. 630), mas são dominantemente organizações de caráter econômico, mais aproximadas, em seus métodos de administração, aos empreendimentos privados do que às entidades de serviço público.

JEAN RIVERO, que longamente estudou o regime das emprêsas nacionalizadas, em face da evolução do direito administrativo francês, indaga, a êsse propósito:

> "*... que reste-t-il du régime de l'établissement public classique dans les statuts des "établissements publics issus de la nationalisation? Une simples remar-*

que dicte la réponse: entre les établissements nationalisés qu'ent reçu le estatut da société anonyme et constituent des personnes de droit privé, et les personnes de droit public, que sont, par exemple, les Houillères de basin, les similitudes sont beaucoup plus étroites qu'entre celles-ci et les établissements publics traditionnels: la fonction liemporte ici un la qualification officielle, et la rend vainc" (JEAN RIVERO, *Le régime des Entreprises Nationalisées et l'evolution du Droit Administratif in Archives de Philosophie du Droit, 1952, página 157).*

A crise do serviço público, tão aguda na preocupação dos especialistas franceses e à qual JEAN-LOUIS DE CORAIL dedicou excelente ensaio crítico (*La crise de la notion de service public em droit administratif français*, 1954; ver também MORANGE, Le déclin de *la notion de service public*, DALLOZ, 1947 *Chronique*, p. 45; WALINE, *Vicissitudes recentes de la notion de service public. Revue Administratif*, 1948, n.º 5, p. 23), decorre da sucessiva aparição dos serviços industriais e comerciais do Estado, das instituições corporativas e das emprêsas nacionalizadas, violentando os quadros tradicionais da administração estatal.

É próprio da evolução do direito administrativo a indisciplina do legislador diante das classificações doutrinárias pré-estabelecidas. A teoria acompanha a lei, refazendo os rasgões que ela produz, sob o impacto de necessidades sociais nos institutos consagrados.

Quando portanto, a lei manda aplicar a determinadas emprêsas administradas pela União o mesmo contrôle financeiro adotado para suas autarquias, não as está, de plano, equiparando para todos os efeitos jurídicos, senão para aquêle expressamente desejado.

Entes provisórios e eventuais, cuja incorporação não emanou de um programa de ação econômica do Estado, mas de contingências alheias à natureza de suas atividades, as emprêsas administradas pela União são, necessàriamente, pessoas jurídicas *sui-generis*, que não se amoldam aos figurinos conhecidos e se colocam, limìtrofemente entre o regime de direito público e o de direito privado.

Não são sociedades comerciais típicas, nem autênticas autarquias; guardam, de cada uma, traços próprios que se confundem na fisionomia especial com que as modelou a escultura legal.

IV

Mas, qualquer que seja a natureza jurídica das entidades em causa, dúvida há em que os bens que nela se administram são bens do patrimônio da União.

A lei é, nesse particular, categórica, determinando a incorporação ao patrimônio nacional de todo o acervo das emprêsas discriminadas (Decreto-lei n.º 2.073, de 9-3-40, art. 1.º, e Decreto-lei n.º 2.436, de 22-7-40, art. 1.º).

Os bens das emprêsas e os serviços que, com êles, se executam, são conseqüentemente, bens e serviços da União que por êles responde em seus insucessos financeiros, compensando-lhes os *deficits* orçamentários.

Ditos bens e serviços, que são integrantes do patrimônio da União, gozam por via de extensão, das mesmas imunidades tributárias que são próprias dos bens de domínio federal.

Menos ainda podem sôbre êles incidir tributos da própria União a cujo patrimônio se acham incorporados e não apenas assemelhados.

A renda da gestão dêsses bens é, em sentido lato, renda da União, a que pertencem, não se podendo equiparar às rendas de pessoas físicas ou jurídicas privadas, às quais se endereça a exação fiscal.

Por êsse fundamento, o meu parecer é no sentido de que as Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional estão isentas do impôsto sôbre a renda.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 2 de agôsto de 1957. — CAIO TÁCITO, Consultor Geral da República.

(Publicado no *Diário Oficial* de 1-10-57 — páginas números 23.025/26 — Seção I).

Sôbre estabilidade de Inspetores do Trabalho interinos inabilitados em concurso.

PARECER

N.º de referência: A-7.

I

O Senhor Ministro do Trabalho submeteu ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República decretos anulando a exoneração de Inspetores do Trabalho interinos inabilitados

em concurso, pelo fato de lhes assistir direito à estabilidade conferida no art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

O Senhor Consultor Jurídico do Ministério manifestou-se favoràvelmente ao retôrno dos funcionários exonerados e o Senhor Diretor Geral do Departamento de Administração esclarece que existem vagas suficientes para a solução dos pedidos, sem interferir com o direito de terceiros.

Mediante determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República o processo veic a exame desta Consultoria Geral.

II

Os postulantes, segundo consta dos processos, entraram no exercício dos cargos de Inspetores do Trabalho, como interinos, anteriormente à vigência do atual Estatuto dos Funcionários, embora por poucos dias.

De qualquer modo a lei já os encontrou investidos nos cargos e, portanto, em condições de adquirir estabilidade, de acôrdo com a citada norma estatutária, desde que preenchidos os seus requisitos.

A prova exibida evidencia que os requerentes serviram, durante o estado de guerra, a bordo de embarcações participantes de comboios marítimos integrantes das fôrças armadas, no parecer do Ministério da Marinha.

O Departamento Administrativo do Serviço Público contestou, porém, êsse entendimento. A seu juízo, sòmente estão abrangidos no favor legal as fôrças militares de proteção aos navios mercantes e não essas próprias unidades do comboio. A *atividade de comboio* limitar-se-ia "às tripulações dos navios ou aviões *de guerra* que *comboiaram* os navios mercantes e não às dos navios mercantes, que eram *comboiados*. A lei premia a *atividade* (comboiar), não a passividade (ser comboiado)".

Daí o despacho de indeferimento do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, cuja reconsideração é, agora, solicitada.

III

A garantia da estabilidade resulta, precìpuamente, no direito brasileiro, do fluxo de determinado tempo de serviço, estipulado no art. 188 da Constituição: dois anos, para os funcionários nomeados por concurso, e cinco anos, nos demais casos de provimento efetivo de cargos públicos.

Ao preceito constitucional permanente foram acrescidas novas formas de aquisição do direito subjetivo à função pública, ora pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ora pela legislação ordinária.

Pelo apenso constitucional foram automàticamente efetivados os interinos com, pelo menos, cinco anos de exercício e assegurada equiparação, a funcionários, de extranumerários admitidos em virtude de prova ou concurso, ou com mais de um qüinqüênio de serviço (art. 23), assim como considerados estáveis os servidores que participaram das Fôrças Expedicionárias Brasileiras (art. 18).

A lei ordinária converteu em norma permanente a equiparação entre funcionários e extranumerários (art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954), ampliou o conceito de serviços de guerra, estendendo-o às atividades de comboio e patrulhamento (art. 261 da Lei número 1.711, de 1952) e atribuiu aos ocupantes de cargos em comissão, há mais de dez anos, situação correspondente à da estabilidade (Lei n.º 1.741, de 1952).

No que se refere, especialmente, ao objeto da consulta, estatui o art. 18 do Ato Transitório que se reputavam estáveis os "*atuais* servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das Fôrças Expedicionárias Brasileiras".

Fixou, assim, o constituinte o *momento* da norma excepcional, que não deveria alcançar senão os que, à data da Constituição, fôssem servidores públicos.

O art. 261 do Estatuto, reproduzindo o conteúdo do preceito constitucional, estava, a meu ver, ligado ao pressuposto ali estabelecido, da *atualidade* da condição funcional, que lhe era inerente. Não definindo outra data de referência, a lei ordinária subordinava-se à da norma constitucional transitória, cujos favores eram adstritos aos então servidores públicos.

Assim, entendi em pareceres emitidos como Consultor Jurídico do D.A.S.P. (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 28, p. 386, e vol. 43, p. 356). Em sentido análogo se manifestou CARLOS MEDEIROS SILVA (*Pareceres do Consultor Geral da República*, volume V, p. 285) e ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA (*Revista de Direito Administrativo*, volume 32, p. 369).

A orientação firmada na instância administrativa seguiu, porém, outro caminho, consolidando-se a compreensão da norma estatutá-

ria no sentido da incidência sôbre os que estivessem em exercício na data em que entrou em vigor o Estatuto dos Funcionários Públicos, apenas excluídos os ocupantes de cargos em comissão e os substitutos. Esta a interpretação firmada no parecer n.º 25-U, de 16 de novembro de 1954, do Senhor Consultor Geral da República, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República (A. GONÇALVES DE OLIVEIRA — *Pareceres do Consultor Geral da República* — volume único — 1955 — p. 137).

IV

Interpretando ampliativamente o texto constitucional, o art. 261 do Estatuto define bem a integração nas fôrças armadas mediante a participação em operações ativas de guerra ou em atividades de comboio ou patrulhamento.

Como escrevi em outro passo, "a estabilidade concedida aos expedicionários tem como pressuposto a prestação de serviços de guerra, como militante, em operações ativas na zona bélica, ou em tarefas de comboio e patrulhamento. E', em suma, um prêmio, legìtimamente conquistado por aquêles que, direta ou potencialmente, correram risco de vida em defesa da soberania nacional" (*Revista de Direito Administrativo* — vol. 40, p. 370).

Na lição de THEMISTOCLES CAVALCANTI, "o art. 201 terá aplicação restrita; é preceito-exceção; é um prêmio ao risco provado, à dedicação à causa da Pátria, aos serviços prestados em atividade estranha à vida civil alheia às obrigações normais da vida funcional" (*Pareceres do Consultor Geral da República* — vol. I — 1955 — p. 59).

Daí a jurisprudência consolidada, tanto na esfera administrativa, como na judicial, no sentido de que a simples localização em zona referida no Decreto n.º 10.490-A, de 1942, não caracteriza a efetividade de prestação de serviços de guerra.

Medida privilegiada, que transcende às lindes comuns do instituto da estabilidade, o benefício do art. 261 do Estatuto pressupõe, elementarmente, a exposição ao risco de guerra, a que civis ou militares tenham sido sujeitos pela integração nas fôrças armadas.

As atividades de marinha mercante praticadas, durante o último conflito mundial, em águas sujeitas a incursões inimigas, sob sistema de comboios protegidos da marinha de guerra, constituem, certamente, risco potencial de vida e colaboração ao esfôrço bélico nacional.

Atesta a Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha que "devem ser considerados como integrantes das Fôrças Armadas, as tripulações dos navios mercantes nacionais que navegaram em zona de guerra, em comboio, sob a direção de Autoridades Navais Brasileiras pela cooperação e serviços auxiliares de apreciável relevância ao esfôrço de guerra do Brasil".

O Supremo Tribunal Federal, julgando o mandado de segurança n.º 3.681, do Distrito Federal, afirmou que "não é possível vislumbrar a menor eiva de ilegalidade" nos atos de aplicação do art. 261 do Estatuto a outros ex-Inspetores do Trabalho interinos, em situação equivalente à dos interessados.

As embarcações mercantes comboiadas são o alvo da ofensiva inimiga, que vise a paralisar a circulação marítima de pessoas e bens, interrompendo o transporte de tropas e o abastecimento civil e militar.

Desde que tenham, de fato, navegado, em comboio, na zona de guerra, os navios mercantes partilharam das *atividades* dessa forma de integração militar, a que se endereça a norma estatutária.

O meu parecer é, assim, pela reconsideração do despacho presidencial, e a expedição dos atos propostos pelo Senhor Ministro do Trabalho, à vista dos atestados do Ministério da Marinha, que instruem os processos anexos.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 1957. — CAIO TÁCITO, Consultor Geral da República.

Aprovado em 8-8-57. — Rest. proc. M.T.I.C., em 9-857. — Assinados decretos em 8-8-57.

Publicado no *Diário Oficial* de 8-8-57, páginas ns. 19.317-19 — Seção I.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

PROCESSO N.º 9.278-57

Fundação Brasil Central. Proposta de transformação em órgão da administração direta. Fundações civis e fundações públicas. Aspectos jurídico e administrativo da transformação pretendida. Encargos que advirão para o Estado com a medida pleiteada.

PARECER

I

A Fundação Brasil Central, pelo seu presidente, pretende transformar-se em órgão da administração direta, dadas as atribuições que desempenha, ligadas ao interêsse nacional, na colonização e integração do homem do *hinterland* nos benefícios do progresso e da civilização.

2. Daí o anteprojeto de lei que se submeteu à apreciação do Exmo. Sr. Presidente da República, através do qual passaria a denominar-se Instituto de Expansão do Brasil Central, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

3. O expediente foi encaminhado a êste Departamento, tendo a D.O. solicitado minha audiência sôbre o aspecto jurídico que a matéria envolve.

II

4. A Fundação Brasil Central, criada pelo Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, tem personalidade jurídica de direito privado, com sede e fôro nesta cidade (artigo 1.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto n.º 17.274, de 30 de novembro de 1944).

5. Embora a sua criação tenha derivado da vontade estatal e as finalidades que justificaram a sua instituição estejam relacionadas com interêsse nacional de alta monta, a constituição da entidade e os respectivos estatutos padronizaram-se pelas fundações civis.

6. Não se pode obscurecer, todavia, em órgãos dessa natureza, uma certa parcela de delegação administrativa, que muito os assemelha às autarquias, das quais, entretanto, se distanciam, no que diz respeito à personalidade jurídica, que não é de direito público, e na irresponsabilidade do Estado quanto às obrigações assumidas, quer pela Fundação, quer por seus administradores (artigo 3.º dos Estatutos citados).

7. São fundações públicas, que, representando uma modalidade nova de pessoa jurídica oriunda da vontade do Estado (Cf. OSCAR SARAIVA, *Novas Formas da Delegação Administrativa do Estado, in Revista do Serviço Público*, setembro de 1944, pp. 114 a 117), não estão adstritas a uma obediência integral e desenganada das regras do Código Civil, ainda que estas também incidam sôbre elas.

8. Assim, embora a lei civil não admita a revogação, pelo instituidor ou por seus herdeiros, da manifestação de vontade criadora da fundação, só permitindo a extinção nos casos que especifica, parece-me que, na hipótese das fundações públicas, a revogabilidade é inerente ao *jus imperium* de que o Estado é titular.

9. Na fundação civil, o particular instituidor ou os seus herdeiros, após a declaração de vontade de que resulta o criação da entidade, não poderão, quer um, quer os outros, revogá-la, por isso que, uma vez instituída, com a aquisição de personalidade jurídica própria, desvincula-se do fundador, passando a patrimônio do grupo ou grupos que lhe auferem os benefícios, sob a fiscalização estatal, através do ministério público de sua situação.

10. Diversa se apresenta a posição, no caso das fundações públicas, quando o Estado instituidor pode alterar a sua primitiva manifestação de vontade, transformando as atividades fundacionais em serviços públicos, chamando a si a responsabilidade de seus

encargos, desde que se não desvirtuem os objetivos para que foi criada, assegurando, assim, maior eficácia, sem que fique adstrito às normas da lei civil, no que respeita à extinção das entidades dessa natureza. Mesmo porque, não há, aí, extinção, mas simples transformação da modalidade de execução de serviço, com maior eficiência e garantia do cumprimento das obrigações fundacionais.

III

11. Se não há, ao meu parecer, óbice legal à transformação desejada, desde que por via de ato legislativo, como foi proposta, convém indagar, no entanto, da conveniência da medida, dada a soma de encargos que advirão para o Estado, principalmente no que diz respeito à relação de emprêgo do pessoal da Fundação Brasil Central, com a aplicação a êle das normas do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

12. Dêsse modo, faz-se mister ponderar as vantagens e os inconvenientes da transformação da entidade em órgão da administração direta, matéria sôbre a qual não estou habilitado a opinar, situada que se acha em campo não jurídico, porque de natureza exclusivamente administrativa.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 9 de outubro de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Processo administrativo. A apresentação de documento em que um dos acusados isenta o outro de qualquer responsabilidade pelo ilícito administrativo atribuído aos dois, (embora justifique a revisão do processo), não é documento definitivo da não participação do beneficiário da declaração se, do conjunto das demais provas, não se evidencia essa irresponsabilidade, mormente quando o signatário do documento alega fraude na sua obtenção.

PARECER

I

Dois servidores do Departamento Federal de Segurança Pública foram acusados de graves irregularidades, concluindo o respectivo processo administrativo pela procedência das acusações, do que resultou a demissão dos indiciados.

2. Um dêstes pediu reconsideração do ato demissório, estando o requerimento em fase de apreciação quando o outro ingressa com pedido de revisão do processo, juntando fotocópia de documento, em que o primeiro assume integral responsabilidade pelo fatos apontados, eximindo o segundo de qualquer participação no ilícito administrativo aos dois imputado.

3. Procedendo-se à revisão, alega um dos acusados que o documento por êle firmado, e que justificou a revisão, fôra obtido por meios fraudulentos, o que é impugnado pela Comissão Revisora, que conclui os seus trabalhos opinando contràriamente ao pedido de reconsideração e pela procedência da revisão, para inocentar o outro acusado.

4. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, manifestando-se o respeito, nega eficácia ao documento acima referido, para concluir pela improcedência, não só do pedido de reconsideração, como da revisão, com o que se manteriam as penalidades impostas.

5. Submetido o processo à apreciação dêste Departamento, consulta-me a D.P.:

> "a) sôbre o valor jurídico da retratação no caso *sub judice* e os respectivos efeitos, em face da afirmação contida no parecer de fls. 279;
>
> b) sôbre o valor do documento em tela, isto é, se o mesmo teria sido realmente obtido por meios fraudulentos, com o uso de simulação e fraude, ou se, porventura, por meios legais; e
>
> c) sôbre o cabimento ou não da revisão, bem como a respectiva eficácia, na hipótese de não ter cabimento o ato revisionista em aprêço, como faz sentir a assertiva contida no parecer de fôlhas 273/279".

II

6. Passo a responder aos quesitos formulados, iniciando, todavia, pelo último (alínea c), por isso que envolve êste questão preliminar.

7. E' certo, como acentuou o Dr. ARNÓBIO TENÓRIO WANDERLEY, Assistente Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, no seu bem lançado parecer de fls. 273 *usque* 279, que a revisão só deve ser deferida

quando findo o processo de que se pretende o reexame. Em outras palavras, havendo possibilidade de recurso, não há como admitir a revisão.

8. Mas, no caso especial dos autos, os interessados só se poderiam valer do pedido de reconsideração, que não é pròpriamente um recurso. Aiém do mais, e êste é o aspecto fundamental, o pedido de reconsideração, permitindo novos argumentos, não autoriza, entretanto, a juntada de documentos que importem, como no caso, para a apuração de sua veracidade, em reexame substancial das provas existentes no processo, inclusive com a produção de outras.

9. Daí entender eu que, na hipótese, tinha inteira procedência a revisão do processo, com o que responde ao terceiro quesito da consulta.

III

10. O documento firmado por um dos acusados e que importaria em assumir êle total responsabilidade pelos fatos atribuídos aos dois, não tem ao meu parecer, o menor valor jurídico como prova. Não só porque, em nenhum dos depoimentos do seu signatario foi êle ratificado, o qual, ao contrário, alegou meios fraudulentos para o sua obtenção, como e principalmente, por se tratar de co-autor do mesmo ilícito administrativo.

11. Como bem assinala o Dr. Assistente Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a fls. 279,

> "Não há como acolher o documento por fotocópia de fls. 212 como fato novo bastante para demonstrar a inocência de AGUIAR, não só tendo-se em vista a reiterada retratação do signatário, mas principalmente porque, como acima disse, a ilícita atuação do ex-motorista é impensável sem a ilícita atuação do ex-investigador".

12. Os elementos constantes do processo infirmam o conteúdo do documento junto por fotocópia, que não pode ter, evidentemente, ainda que não haja sido obtido por fraude ou coação, o efeito que lhe atribuiu a Comissão Revisora, sendo quando muito, gracioso, mas, de qualquer modo, inverídico.

13. Respondo por essa forma, ao primeiro item da consulta, esclarecendo, quanto ao segundo, que resta a examinar que não tenho elementos para dizer do modo como foi obtido o documento de que se trata, se espontânea ou fraudulentamente, ficando, no entanto, evidenciado que o seu conteúdo não apresenta verossimilhança, em face das demais provas existentes no processo.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Subvenção concedida pela Lei nº 2.656, de 1955, modificada pela Lei nº 3.083, de 1956. Entidades abrangidas. Em tema de subvenção estatal, as normas que a concedem sofrem interpretação estrita, não autorizando extensões a entidades não expressa ou implìcitamente nelas mencionadas.

PARECER

I

A Lei n.º 2.656, de 26 de novembro de 1955, modificada ela de n.º 3.083, de 28 de dezembro de 1956, estabeleceu um regime de cooperação entre a União e as Associações Rurais Municipais e respectivos órgãos de grau superior mediante subvenção anual de acôrdo com as condições ali expressas.

2. A controvérsia que se fere no processo gira em tôrno da pretensão das associações rurais regionais e instituições rurais especializadas, bem como da Sociedade Nacional de Agricultura, quanto ao direito que alegam de perceberem a parcela correspondente da subvenção consignada no Orçamento da União.

3. O Ministério da Agricultura assim não entende, opinando pela concessão tão sòmente às Associações Rurais Municipais, às Federações respectivas e à Confederação Rural Brasileira.

4. Por determinação do Exmo. Sr. Presidente da República, foi o processo encaminhado a êste Departamento, tendo a D. O. solicitado minha audiência a respeito com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

II

5. A Lei n.º 2.656, de 1955, sòmente se dirige às "Associações Rurais Municipais e respectivos órgãos de grau superior" (art. 1.º), devidamente reconhecidos, de acôrdo com o disposto no art. 10 do Decreto-lei n.º 8.127, de 24 de outubro de 1945.

6. As associações de caráter regional, bem como as instituições rurais especializadas, previstas, respectivamente no art. 1°, § 3°, e art. 3°, § 2°, do Decreto-lei n.° 8.127, de 1945, ocm aquelas sen ão confundem razão por que não são destinatárias da subvenção a que se refere o art. 2.° da Lei n.° 2.656, de 1955.

7. Em se tratando de norma jurídica excepcional, por que instituidora de subvenção do Estado, sofre interpretação restritiva, nela se não incluindo entidades não expressa ou implìcitamente mencionadas.

8. Como se esclarece no processo, há, em determinados Municípios, até quatro entidades rurais regionais, o que torna evidente a irregularidade dessas associações, quando a lei que lhes facultou a existência só as admitia

> ..."desde que os ruralistas de dois ou mais municípios vizinhos, econômicamente tributários, considerem impraticáveis associações municipais, a juízo da Federação das Associações Rurais, que autorizará a instalação e determinará o local da sede" (art. 1°, § 3°, do Decreto-lei n.° 8.127, de 1945).

9. Ora como admitir-se mais de uma associação rural regional com sede num mesmo Município, se a existência dessas entidades só se justifica pela impraticabilidade de associações municipais, dada a pouca expressão dos Municípios a que se estende a sua jurisdição?

10. Demais disso, se a lei (art. 1.° do Decreto-lei n.° 8.127, de 1945), só autoriza uma Associação Rural por Município, como considerar-se regular a existência de mais de uma associação regional sediada no mesmo Município, inclusive onde já se acha funcionando Associação Rural Municipal?

III

11. Se a subvenção de que trata a Lei n.° 2.656, de 1955, não pode ser deferida às associações rurais regionais e às instituições rurais especializadas, porque não expressa ou implìcitamente contempladas, do momento em que as entidades de grau inferior objeto da subvenção são as Associações Rurais Municipais, taxativamente mencionadas, — o mesmo não ocorre, ao meu parecer, em relação à Sociedade Nacional de Agricultura, que foi investida das funções e prerrogativas de federação das Associações Rurais *ex-vi* dos artigos 4.° e 15 do Decreto-lei n.° 8.127, de 1945.

12. A Lei n.° 2.656, de 1955 (art. 1.°), referindo-se a "órgãos de grau superior" implìcitamente incluir a Associação Nacional de Agricultura, porque esta já se acha àqueles equiparada, por fôrça do citado Decreto-lei n.° 8.127, de 1945.

13. Em conclusão, opino pela não incidência da Lei n.° 2.656, de 1955, às associações rurais regionais e às instituições rurais especializadas, e pela aplicação do mesmo diploma legal à Sociedade Nacional de Agricultura.

E' o meu parecer. — *S. M. J.*

Rio de Janeiro, 6 de novembro de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.045 — SÃO PAULO

Servirá de ementa a do acórdão recorrido (fls. 109).

Relator: O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA.

Recorrente: Cooperativa Central dos Lavradores de Café do Estado de São Paulo.

Recorrida: União Federal (Instituto Brasileiro do Café).

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 3.045 de São Paulo recorrente Cooperativa Central dos Lavradores de Café do Estado de São Paulo, recorrida União Federal (Instituto Brasileiro do Café).

Acorda o Supremo Tribunal Federal em sessão plena, negar provimento ao recurso, à unanimidade, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA: A Cooperativa Central dos Lavradores de Café do Estado de São Paulo impetrou mandado de segurança contra o Instituto Brasileiro do Café, entidade autárquica federal, por que não reconheceu à impetrante o direito de registrar candidatos para a eleição do Conselho Administrativo da referida autarquia.

Pretende a impetrante que em face do artigo 1.º do Decreto n.º 32.629, de 27 de abril de 1953, não é possível ser-lhe negado êsse direito, uma vez que o citado dispositivo estatui que qualquer entidade de representação de agricultores, com mais de um ano de funcionamento regular, e que seja de âmbito estadual, poderá registrar um número de candidatos à Junta Administrativa, sempre igual ao dôbro do número de representantes da lavoura, fixado para o respectivo Estado.

Alega a impetrante que a Cooperativa é uma entidade de representação de classe, segundo a orientação do direito moderno, pelo que não merece acolhida a razão invocada pela autoridade coatora para indeferir o registro de candidatos, uma vez que tal indeferimento se baseou na alegação de representação de classe. Quando assim não fôsse, os têrmos categóricos e expressos do art. 7.º do Decreto n.º 32.629, estão a mostrar que a restrição feita pela impetrada é de todo ilegal.

Julgando procedente o pedido, pela sentença de fls. 38-44, o juiz anula a eleição já efetuada para que outra se realize com a participação da requerente.

Levado o caso ao Tribunal Federal de Recursos, por voto de desempate do Presidente, teve provimento o agravo para cassar a segurança.

Dissentindo do Relator, o Sr. Ministro AGUIAR DIAS, voto vencedor, argumentou dêste modo (fls. 100 ler).

"Data venia, discordo do eminente Relator no tocante ao mérito, mas, friso que estou, em substância, com a sentença do eminente Juiz FREDERICO MARQUES. E que em matéria de representação, êsse meu acôrdo não pode prevalecer sôbre a lei. A lei relativa às Sociedades Cooperativas, Decreto-lei n.º 893 de 19 de outubro de 1943 no que lhes toca, estabelece (ler).

Não se refere ao assunto de representação, que vem, depois estabelecido, no art. 8.º, quando diz:

Cooperativas do mesmo gênero poderão constituir federações de cooperativas e estas, por sua vez, confederações de cooperativas, com a finalidade de:

I — quanto às federações:

A — .....

D — representar as cooperativas, amparar e defender seus direitos e interêsses perante os órgãos da administração pública.

A mim me parece, data venia, que no tocante à representação a lei restringiu essa faculdade êsse poder de Federações.

As confederações são associações representativas de classe quando constituídas em fe-

deração. Dir-se-á no caso — e entendo — que sim — a confederação de que se trata, pela capacidade pelo vulto de suas operações constitui verdadeira federação. Mas, é que a federação tem processo especial de constituição. E não podemos sem violação ao princípio da representação em geral, considerá-la como federação.

Só porque êsse motivo deixo de confirmar a excelente sentença do Juiz de São Paulo.

O acórdão lavrado a fls. 109 teve a seguinte ementa.

Direito de representação perante o poder público; inexistência; não têm as Cooperativas o direito de representação de seus associados perante o poder público; só às Federações de Cooperativas e não a estas incumbe aquela representação.

Opostos embargos de declaração, e após rejeitados, a impetrante interpôs recurso ordinário, deduzido a fls. 130 e seguintes.

Oferecida impugnação, subiram os autos.

Oficiou o ilustre Dr. Procurador Geral da República, opinando que se negue provimento ao recurso.

E' o relatório.

VOTO

Ficou demonstrado, sem possível dúvida, que a recorrente não é órgão representativo da classe dos cafeicultores, ou dos agricultores em geral, enquanto que o direito de representação para o fim visado, junto ao Instituto Brasileiro do Café, pressupõe, expressamente, aquela qualidade.

Assim não havia invocar, no caso, direito líquido e certo ao pretendido registro de candidatos.

Cumpre notar, demais disso, que a impetração visava apenas aquêle registro, objetivando, portanto, a suspensão das eleições.

Não concedida a medida preliminar, a sentença, como acentuou o voto de desempate, foi ultra petita porque deu mais do que se pediu, isto é, julgou procedente a segurança impetrada e declarou nula a eleição já efetuada, para que outra se realize com a participação da impetrante.

Conclui aquêle voto — será possível, por via de conseqüência, pelo reconhecimento do direito de registrar candidatos — o que não se permitiu anular-se a eleição.

Parece-me que não, porque não se pediu isso e por via de mandado de segurança não me parece que se possa atingir êsse objetivo (fls. 106).

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Senhor Presidente, não há dúvida sôbre a carência de podêres representativos na espécie, por parte da Cooperativa ora recorrente. Esta sòmente cuida de interêsses dos seus associados no que tange às relações entre produtor e consumidor. A sua atuação é restrita, limitada a essa finalidade. De modo algum, podia arrogar-se o direito de pleitear interêsses de seus associados fora dessa órbita.

Assim, estou de pleno acôrdo com a reforma da sentença de primeira instância.

Quanto à questão de ter sido ou não julgamento extra petita, tenho para mim que não oferece maior relêvo. O Presidente do Tribunal Federal de Recursos teria feito um adminículo, um acréscimo aos argumentos já expendidos, em tôrno da corrente que veio afinal a ser vencedora, nas razões do seu voto.

Não vejo aí uma irregularidade que importe a anulação do acórdão — o que redundaria na necessidade da volta dêstes autos ao Tribunal a quo para que o Presidente de então, pronunciasse novo voto de desempate.

Assim, Sr. Presidente, estou de acôrdo com o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro ROCHA LAGOA — Senhor Presidente, também estou de acôrdo com o eminente Ministro Relator, porque entendo que a Cooperativa não é uma entidade representativa da classe dos cafeicultores; é uma sociedade de pessoas para tratar dos interêsses comerciais dêsses cafeicultores, para vender os produtos; nem uma entidade de classe que tenha por finalidade a sua defesa e só por êste fundamento é que eu nego provimento ao recurso, porque, data venia eminente Ministro Relator, em que a sentença, determinando o registro dos candidatos dessa Cooperativa tinha, gorçosamente, que anular a eleição, já realizada.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento a decisão unânime.

Ausente ao relatório, não votou o Senhor Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Impedidos os Srs. Ministros CÂNDIDO MOTA e MACEDO LUDOLF, sendo êste última

substituto do Sr. Ministro FRANCO, que se acha em gôzo de licença especial.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Votaram com o relator, Ministro RIBEIRO DA COSTA, os Srs. Ministros AFRÂNIO COSTA, substituto do Sr. Ministro LUIZ GALLOTT, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, NELSON HUNGRIA, ROCHA LAGOA, HAHNEMANN GUIMARÃES, EDGAR COSTA e BARROS BARRETO.

Pela recorrente, falou o advogado LUIZ FERREIRA. — OTACILIO PINHEIRO, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 12 de agôsto de 1957, à página n.º 2.017 — apenso ao n.º 184).

REPRESENTAÇÃO N.º 288 — DISTRITO FEDERAL

Obrigação dos Estados de adotar a temporariedade das funções efetivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes.

Constituição, art. 7.º, n.º VII, "c".

Por usar o texto constitucional a palavra — "limitada" — generalizou-se o entendimento de que, tratando-se de um "limite" pôsto à competência dos Estados de se organizarem (art. 18 e parágrafo 1.º), sòmente não lhes seria lícito aumentar o período das funções eletivas fixado na Constituição Federal, mas poderiam reduzí-lo.

Argüição de inconstitucionalidade rejeitada.

Relator: O Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI.

Representante: Procurador Geral da República.

Representado: Assembléias Legislativas do Amazonas e de outros Estados.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de representação n.º 288, do Distrito Federal, em que é requerente o Procurador Geral da República e são requeridas as Assembléias Legislativas do Amazonas e de outros Estados, decide o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, julgar improcedente a representação, de acôrdo com as notas juntas.

D. F., em 22-5-1957. — OROSIMBO NONATO, Presidente. — LUIZ GALLOTTI, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI — O eminente Procurador Geral CARLOS MEDEIROS SILVA trouxe ao Tribunal a seguinte representação (fls. 1-2):

"O Procurador Geral da República, na forma da Lei n.º 2.271, de 22-7-1954, submete ao exame do Egrégio Supremo Tribunal Federal a representação que recebeu de JOÃO VELLOSO FILHO na qual é argüida a inconstitucionalidade de dispositivos das Constituições dos Estados do Amazonas, Pará, Piauí, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás.

Alega o representante, que infringindo o art. 7.º, n.º VII c, da Constituição Federal, que prescreve, para os Estados, *"a temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes"*, os textos impugnados estabeleceram mandatos de Governadores e de Prefeitos, pelo prazo de 4 anos, em vez de 5, como acontece com o do Presidente da República.

Desta diversidade de mandatos resultam no dizer do representante, outras violações do texto fundamento (arts. 18, § 1.º, e 31, n.º I).

Sôbre a argüição prestaram informações algumas das Assembléias Legislativas dos Estados indicados.

A representação não tem procedência. Não podem os Estados fixar mandatos efetivos para cargos executivos, por prazo superior ao do Presidente da República; mas lhes é permitido encurtá-los. Tal é a doutrina mansa e pacífica.

Em face do exposto e opinando pela sua improcedência, requer o Procurador Geral da República seja a presente representação distribuída e julgada como de Justiça."

E' o relatório.

VOTO

O art. 7.º, n.º VII, "c", da Constituição, dispõe que o Govêrno Federal intervirá nos Estados para assegurar a observância de determinados princípios, entre os quais a *"temporariedade das funções eletivas "limitada" a*

duração destas à das funções federais correspondentes".

E o parágrafo único do art. 8.º estabelece que, em tais casos, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal.

Cabe, pois, a representação.

Mas julgo-a improcedente, de acôrdo com o parecer da douta Procuradoria.

Por usar o texto constitucional a palavra — *"limitada"* — generalizou-se o entendimento de que, tratando-se de um *"limite"* pôsto à competência dos Estados de se organizarem (art. 18 e § 1.º), sòmente não lhes seria lícito aumentar o período das funções eletivas fixado na Constituição Federal, mas poderiam reduzí-lo.

Dir-se-á que o limite tanto pode ser máximo como mínimo.

Mas tudo indica atenta a índole do regime vigente que, no caso, foi o limite máximo que se visou estabelecer.

CARLOS MAXIMILIANO, comentando o citado art. 7.º, n.º VII, "c", acentua que êle evita "a possibilidade de sofismarem a lei, *alongando* o tempo de exercício dos cargos ou prorrogando a investidura" e conclui (Comentário à Const., 5.ª ed., 1954, p. 244, número 153): "Assim, pois, Governador ou Prefeito permanece no cargo, no *máximo*, pelo tempo estabelecido para o mandato do Presidente da República".

E PONTES DE MIRANDA (Coment. à Const., 2.ª ed., 1953, vol. 1.º, p. 477):

"A temporariedade é exigida. Não só a temporariedade. A Constituição fixou o *máximo* que é a duração das funções federais correspondentes. As Constituições estaduais podem adotar os *mesmos períodos, ou menores".*

Igualmente, IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA — (A Const. de 1946, 2.º vol., p. 182) observa que se estabeleceu "a temporariedade das funções eletivas com uma linha de duração que não pode *ultrapassar* a dos cargos federais."

Êsse entendimento parece-me acertado e foi consagrado em muitas Constituições Estaduais.

E, ainda que se pudesse dêle divergir para argüir a inconstitucionalidade de tais Cartas Estaduais, não seria ela fora de tôda dúvida razoável, de modo a poder ser decretada pelo Poder Judiciário, consoante a regra consagrada, quer na jurisprudência norte-americana, quer entre nós.

Julgo improcedente a representação, rejeitando a argüição de inconstitucionalidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

— Julgaram a representação improcedente. Decisão unânime.

Presidência do Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Votaram com o relator, Ministro LUIZ GALLOTTI, os Srs. Ministros HENRIQUE D'AVILA, AFRÂNIO COSTA (substitutos respectivamente, dos Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA, ora em gôzo de licença, e NELSON HUNGRIA, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILAS BOAS, CÂNDIDO MOTA, ARY FRANCO, ROCHA LAGOA, HAHNEMANN GUIMARÃES, RIBEIRO DA COSTA e BARROS BARRETO. — OLGA MENGE S. WOOD, Vice-Diretora.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 23-9-57 à página 2.553 — apenso ao n.º 218).

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.278 — N.º 4.278 — D. FEDERAL

Pensão. Art. 256 do Estatuto dos Funcionários Civis da União (lei n.º 1.711, de 1952).

Êsse dispositivo não fixou nova pensão; estabeleceu-lhe um mínimo, a ser observado num plano de assistência a ser aprovado e que, òbviamente, dependerá, inclusive, da obtenção de suficientes recursos, para não ficar reduzido a mera expressão verbal, sem qualquer correspondência com a realidade.

Mandado de segurança denegado.

Relator: O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI.

Requerente: MARIA DA CONCEIÇÃO BASTOS GONÇALVES MELLO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 4.278, do Distrito Federal, em que é requerente MARIA DA CONCEIÇÃO BASTOS GONÇALVES MELO, decide o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, indeferir o pedido de acôrdo com as notas juntas.

D. F., 24-5-1597. — O. NONATO, Presidente. — LUIZ GALLOTTI, Relator.

O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI — D. MARIA DA CONCEIÇÃO BASTOS GONÇALVES MELLO requer mandado de segurança contra ato do

Sr. Presidente da República, que confirmou despacho do Sr. Ministro do Trabalho.

Invoca o art. 256 da lei 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União) e diz que seu falecido marido, agente fiscal do impôsto de consumo, aposentado, percebia Cr$ 40.274,50 e era descontado mensalmente em Cr$... 2.013,70. No entanto, a pensão da impetrada foi fixada em apenas Cr$ 7.387,60, contràriamente ao cit. art. 256. A omissão do Poder Executivo em promover as medidas ordenadas em lei, no prazo por esta fixado, não pode prejudicar o direito da família do funcionário.

Daí pedir a segurança para que lhe seja reconhecido o direito à pensão mínima de 45% dos proventos de seu finado marido.

Solicitadas informações, o Sr. Presidente da República enviou as de fls. 16-18, do ilustre Proc. OSVALDO DOS SANTOS JACINTO JÚNIOR, onde se lê:

> "I — O art. 256 da Lei n.º 1.711 de 28-10-52, fundamento básico na pretensão da Impetrante, estabelece, de fato o limite mínimo de 45% sôbre o vencimento, remuneração ou provento do funcionário, como base de pensão à sua família.
>
> Mas, o dispositivo não diz apenas isso, como se fôra um assunto autônomo. Refere-se também a elaboração de um *plano de assistência* compreendido no artigo 161 da Lei n.º 1.711, para o que o Poder Executivo promoverá as medidas necessárias à sua execução no prazo de 12 meses.
>
> Determina então, seja nesse plano incluído o limite mínimo de 45%.
>
> Isto pôsto, o relevante do dispositivo legal é a feitura do plano assistencial, muito embora nêle mande observar-se o limite mínimo dos 45% no tocante a benefício de família.
>
> II — Parece a primeira vista, uma aberração, a confusão encontrada no artigo 256, de assuntos assistenciais com outros de natureza previdenciária. Tal não ocorre, todavia, se se examina o art. 161 da Lei n.º 1.711. Diz êle.
>
> "O plano de assistência compreenderá:
> I — Assistência médica...
>
> II — previdência, seguro e assistência judiciária".
>
> E' evidente que o plano de assistência é de âmbito geral, nêle compreendido estando a parte de previdência.
>
> Logo, a inclusão dos 45% de limite mínimo para base do benefício de família deve, segundo o art. 256, integrar o plano assistencial, referido no art. 161.
>
> III — Mas, há mais.
> Êsse plano geral, deve estar regulado por leis especiais, dí-lo o art. 163 a seguir:
>
> "Leis especiais estabelecerão os planos, bem como as condições de organização e funcionamento dos serviços assistenciais referidos neste captulo".
>
> Logo, se o que toca à previdência, faz parte dêsse plano de assistência, sujeita está a leis especiais.
>
> IV — Se a execução dêsse plano subordinada está a leis especiais, só vigentes estas poderá aquêles ser executado.
>
> A razão disso está na amplitude e comprexidade do campo a ser abrangido pelo plano, já que abraça assistência e previdência, normas especiais devem prever e regular as heterogêneas e especialíssimas categorias que se apresentarão. Assim, enquanto isto não fôr feito, o plano assistencial não poderá ter execução.
>
> V — No que tange à parte do limite mínimo de 45% para base do cálculo do benefício de família, pode dizer-se o mesmo.
>
> Se essa parte integra um todo sujeito a leis ainda inexistentes, não pode ser cumprida sem obesrvância dessas mesmas leis especiais.
>
> Por outro lado, êste Instituto, cujo seguro social se baseia no cálculo atuarial e de acôrdo com as leis vigentes de benefícios de família, não pode, sem obediência a um critério legal, efetuar êsse pagamento senão com evidente arbítrio e clamoroso prejuízo para o seu patrimônio que, sendo desmembrado do da União Federal, sôbre o desta refletirá.
>
> VI — Por estas considerações, é de se concluir não estarem obrigados quer IPASE, quer a União, a dar execução à pretensão da Impetrante.
>
> E por ser manifestamente improcedente o "writ", é de se esperar seja êste denegado, como de justiça. Em auxílio dessa conclusão apresentam-se as seguintes decisões em casos análogos:
>
> a) Acórdão proferido pelo Tribunal Federal, Rec. no mandado de segurança n.º 4.278, de Minas Gerais, de ABIGAIL

TERRA DO VOLLE e outros, em que foi denegado o "writ".

b) Decisão do dr. Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública do D. F. no mandado de segurança requerido por JULIETA PIRES DA CRUZ que denegou o "writ".

O ilustre Proc. FIRMINO FERREIRA PAZ, com a concordância do eminente Procurador Geral CARLOS MEDEIROS SILVA, opinou (fls. 20-22):

"Julgo a impetrante possuir direito líquido e certo de perceber pensão vitalícia, base do art. 256 da lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1592, *verbis*:

"Art. 256. O Poder Executivo, dentro do prazo de 12 meses, promoverá as medidas para a execução do plano de assistência referido no art. 161 desta Lei, incluindo o limite mínimo de 45 por cento do vencimento, remuneração ou provento do funcionário, como base da pensão à sua família".

A regra jurídica pré-transcrita fundamental da impetração de segurança, é de conteúdo administrativo e de natureza regulamentar de atividade do Poder Executivo Nacional; sendo mandamental, obriga não confere, de si mesma, nenhum direito subjetivo à família de funcionário público falecido, que é fácil demonstrar.

Foi previsto plano de assistência social. Para a execução do plano a lei fixou ao Poder Executivo prazo de 12 meses e, liberdade de ação do Executivo, mandou se incluísse, no plano, o limite mínimo de 15% do provento do funcionário, como base da pensão a sua família. Quer dizer, portanto, da realização e execução do plano vai exsurgir o pretenso direito da impetrante. A realização é o fato nuclear, essencial, imprescindível de que incidindo regra jurídica, se erradicará no futuro, o direito, que a impetrante julga possuir.

Se, todavia, o Poder Executivo não realizou o plano dentro no prazo lhe assinado pela norma jurídica, não nasceu, daí, da omissão, direito subjetivo algum, como se o fato na lei, previsto, abstratamente, fôsse; existisse. Se, só, da realização nasce a eficácia jurídica, que, no caso, é o direito à pensão à base de 45% sôbre os proventos; não existindo o fato, a realização do plano, direto, que é eficácia, sem dúvida, inexistente, de sua vez. E' lógico e intuitivo, ao primeiro súbito de vista.

De outra parte, veja-se que a lei manda incluir no plano, ao momento da respectiva execução, o limite de 45%. Ora, lógico, se não está executado, feito realidade, o plano não se poderá fazer a inclusão determinada pela norma. Sem esta inclusão, ao se executar o plano, não há de se falar, à plena evidência, em direito algum da impetrante.

Não sofre o ato omissivo da execução do plano, para se tornar jurídico e produzir o feito de conferir direito à impetrante, não sofre incidência de alguma norma legal. Logo, não sendo ato jurídico, dêle se não despede eficácia criadora de relação jurídica em que seja têrmo a impetrante.

Não possui, portanto, a impetrante, direito de espécie alguma, quanto, mais, direito líquido e certo.

Diante do exposto, esperamos não se maiores considerações, dada a avultação da improcedência do pedido de segurança.

Diante do exposto, esperamos não se conheça do pedido, preliminarmente; e, se conhecido, que o Excelso Supremo Tribunal Federal o indefira".

E' o relatório.

VOTO

Dispõe o art. 256 do Estatuto (Lei número 1.711 de 1952), invocado pela impetrante:

> "O Poder Executivo, dentro do prazo de 12 meses, promoverá as medidas para a execução do plano de assistência referido no art. 161 desta lei, incluindo o "limite mínimo de 45% do vencimento, remuneração ou provento de funcionário, como base da pensão à sua família".

Basta ler o dispositivo para se ver que à impetrante não assiste o pretendido direito líquido e certo, conforme aliás bem demonstra a informação oficial.

A lei não fixou a nova pensão. Estabeleceu-lhe um mínimo, a ser observado num plano de assistência a ser aprovado e que, òbviamente, dependerá, inclusive, da obtenção de suficientes recursos, para não ficar reduzido a mera expressão verbal, sem qualquer correspondência com a realidade.

Indefiro o pedido.

JUSTIÇA FEDERAL
BIBLIOTECA

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido em decisão tomada por unanimidade de votos.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Tomaram parte no julgamento, os Exmos. Srs. Ministros LUIZ GALLOTTI (Relator), VILAS BÔAS, CÂNDIDO MOTTA, ARY FRANCO, ROCHA LAGOA, HAHNEMANN GUIMARÃES, RIBEIRO DA COSTA e BARROS BARRETO.

Ausentes por motivo justificado, os Exmos. Srs. Ministros HENRIQUE D'AVILA (substituto do Exmo. Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA, que se acha em gôzo de licença) e AFRÂNIO COSTA (substituto do Exmo. Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral. — OLGA MENGE S. WOOD, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 23 de setembro de 1957 nas páginas ns. 2.551/52 — apenso ao n.º 218).

APELAÇÃO CÍVEL N.º 6.882 — DISTRITO FEDERAL

Equiparação de Operários do Arsenal de Marinha aos da Imprensa Nacional: de ser reconhecida, nos têrmos das Leis ns. 4.632, *de* 1923, 4.242, *de* 1921 e 1.455, *de* 1951, *quanto aos que ingressaram no serviço público na vigência da Lei n.º* 5.622, *de* 1928.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL.

Recorrente, *ex-officio*: O Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública.

Apelante: União Federal.

Apelados: JORGE MEDINA VAZ e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 6.882, do Distrito Federal, em que é recorrente, *ex-officio*, o Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública, apelante a União Federal e apelados JORGE MEDINA VAZ e outros:

Acorda a 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, dar provimento, em parte, a ambos os recursos, para excluir honorários advocatícios, vencido o Senhor Ministro Revisor, que os provia, *in totum*, para haver como improcedente a ação, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 17 de janeiro de 1956. — HENRIQUE D'ÁVILA, Presidente. — JOÃO FREDERICO MOURÃO RUSSELL, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — JORGE MEDINA VAZ e outros, operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, propuseram ação ordinária contra a União Federal, a fim de obter equiparação de vencimentos, alegando, na inicial, em resumo, o seguinte: (ler).

A ação correu os trâmites de direito e o Juiz JOSÉ DE AGUIAR DIAS sentenciou, julgando-a procedente, nestes têrmos — (fôlhas 367):

"Vistos:

JORGE MEDINA VAZ e outros, qualificados na inicial operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, propõem ação ordinária contra a União Federal, para assemelhação de seus vencimentos aos cargos de iguais atribuições nas diversas repartições federais.

Contestando a ação, a ré alegou, em resumo, que a legislação a que se apegam os autores está revogada.

Réplica a fls. 359.

Saneador a fls. 364.

Tudo visto e examinado.

Constituindo a Lei n.º 5.629, de 1928, principal esteio da pretensão dos autores, verdadeiro ato-condição, capaz de gerar direito adquirido, nenhuma influência sôbre o seu direito poderiam ter as leis posteriores, que revogaram critério, não revogaram direito. E o critério novo vige para o futuro, respeitando as situações definitivamente consolidadas a sombra de critério anterior.

Julgo procedente a ação, na forma da inicial.

Recorro de ofício.

P. R. I.".

Inconformada com a decisão, também recorreu a União Federal (fls. 369), com as razões seguintes: (ler fls. 370).

Contra-arrazoaram os autores, a fls. 374 a 378: (ler).

Neste Tribunal, a Subprocuradoria Geral da República proferiu o parecer de fls. 382, nos têrmos seguintes: (ler).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL (Relator) — Sr. Presidente, o Dr. Juiz *a quo* houve por bem julgar procedente a ação, sob o seguinte fundamento:

> "Constituindo a Lei n.º 5.622, de 1928, principal esteio da pretensão dos autores, verdadeiro ato-condição, capaz de gerar direito adquirido, nenhuma influência sôbre o seu direito poderiam ter as leis posteriores, que *revogaram critério*, não revogaram direito. E o critério novo vige para o futuro, respeitando as situações definitivamente consolidadas à sombra de critério anterior" (fls. 367).

A situação dêstes autos já foi decidida por êste Tribunal, em embargos à apelação cível n.º 4.533. Não tomei parte nem no julgamento da apelação, nem nos embargos opostos ao acórdão nela proferido, conforme se vê a fls. 120 dos autos da referida apelação cível.

Estou, entretanto, de inteiro acôrdo com o voto proferido pelo Sr. Ministro ELMANO CRUZ, naquele julgamento, que foi unânime.

Todos os autores na presente ação foram nomeados anteriormente a 1935. O Sr. Ministro ELMANO CRUZ, no voto que proferiu quando do julgamento dos embargos à apelação cível n.º 4.533, declara o seguinte:

Sr. Presidente, ao receber, para exame, êstes autos, supus, face nos têrmos em que fôra redigido o acórdão, que se tratasse de um daqueles muitos casos em que se pleiteia do Poder Judiciário equiparação de vencimentos, que, na realidade, só pelo Legislativo, com a iniciativa e chancela do Executivo, é de ser atendida.

Assim, o acórdão embargado me pareceu insuscetível de reforma mais as premissas em que assentaram. Verifiquei, porém, do exame dos autos, que o voto do eminente relator, Ministro ALFREDO BERNARDES, laboram em grave e irremediável equívoco ao afirmar a fls. 95 que nenhum dos autores pertencia ao funcionalismo da União à época da Lei n.º 5.622, de 1928. A afirmação dessa condição vinha desde a inicial e foi aceita na sentença. O acórdão foi que estabeleceu em sentido contrário. Os autores ofereceram após os embargos — e mandei juntar por linha — os seus títulos de nomeação, os quais evidenciam que grande número dêles — e são aquêles cujos títulos estão juntos por linha, pois os demais eu próprio, após um julgamento, mandei excluir — evidenciam, repito, que ao contrário da afirmação contida no voto do eminente relator todos aquêles cujos títulos de provimento se acham por linha pertenciam ao funcionalismo em data anterior a Lei n.º 5.622, de 1928.

Ora, com relação àqueles servidores públicos que já integravam os quadros do funcionalismo antes da Lei n.º 5.622, de 1928, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em reiterados julgados, se orientou no sentido de reconhecer-lhes a assemelhação que deveria, então, ter sido feita, e não fôra mesmo depois do advento da Lei n.º 284, de 1936.

Eu mesmo assim julguei por mais de uma vez e minhas decisões foram confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal. Posso ditar, entre outros, os casos de TEÓFILO GONÇALVES PEREIRA e INÁCIO DA COSTA, o primeiro do funcionalismo do Supremo Tribunal Federal e, o segundo, da então Côrte de Apelação, os quais viram reconhecidos, posteriormente, à Lei n.º 284, de 1956 seus direitos à assemelhação, que já tinham antes daquela Lei.

De fato, se ao tempo da lei de 1928 tivesse sido reconhecido o direito ao dela beneficiados, a Lei n.º 284, de 1936 a partir da qual nenhuma assemelhação mais se permite viria encontrá-los em situação diversa daquela em que foram efetivamente encontrados e, assim, a reestruturação operada por fôrça dessa última lei beneficiá-los em função da assemelhação decretada na lei de 1929.

Ora se não se assemelhou, como mandava a lei de 1928, é claro que a Lei n.º 284, de 1936, teria que ser aplicada de forma indevida restringindo direitos já integrados, ou que já deviam estar integrados, no patrimônio dos autores. Têm êles direito, portanto, à assemelhação pretendida, na forma reconhecida na sentença.

Recebo, assim, em parte, os embargos".

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ, naquela oportunidade, recebeu em parte os embargos porque alguns dos autores não tinham a situação por êle exigida em seu voto para reconhecimento do direito pleiteado. Nesses embargos votou o Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS concluindo nos mesmos têrmos do voto do Relator. V. Exa. Sr. Presidente, proferiu voto acompanhando o Relator, e conta, a fls. 120, da decisão, o seguinte:

"Receberam os embargos por unanimidade de votos. Os Srs. Ministros JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ e AGUIAR DIAS votaram de acôrdo com o Sr. Ministro Relator. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado os Srs. Ministros DJALMA DA CUNHA MELO e MOURÃO RUSSELL. Não compareceu por motivo justificado o Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO. Presidiu o julgamento o Exmo Senhor Ministro SAMPAIO COSTA".

Dessa decisão foi interposto recurso extraordinário para o egrégio Supremo Tribunal, que dêle não tomou conhecimento, conforme se vê do acórdão de fls. 163.

A situação de direito realmente em debate no presente processo é relativa à extensão aos autores das vantagens concedidas pela Lei n.º 1.455 aos operários da Imprensa Nacional.

Já tendo sido decidido caso semelhante no sentido favorável ao pleiteado, confirmo por sua conclusão, a sentença apelada.

Nego provimento às apelações.

E' o meu voto.

VOTO

Vencido em parte

O Exmo. Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ (Revisor) — A sentença apelada, para julgar procedente a ação, se estribou tão só e exclusivamente na afirmação de que a Lei n.º 5.622, de 28-12-1928, gerou direito adquirido a favor dos autores, ora apelados, e que nenhuma influência sôbre êsse direito poderiam ter as leis posteriores que revogaram o critério que anteriormente os beneficiava.

E' êsse o único fundamento da sentença e, na realidade, como nela se afirma, e o "principal esteio da pretensão dos autores", se bem que também se refiram ao art. 73 da Lei n.º 4.632, de 6-1-1923, que estendeu, aos servidores do Arsenal de Marinha, as vantagens concedidas aos servidores da Imprensa Nacional, pelo art. 121 da Lei número 4.242, de 5-1-1921. Tudo se resume, enfim, na afirmação de que, uma vez obtida a assemelhação, quanto aos vencimentos, entre cargos de diversas repartições federais, essa paridade de remuneração se integra no acervo de direitos adquiridos do servidor público de tal sorte que jamais outra lei qualquer poderá quebrá-la. A valer a tese prestigiada na sentença, nenhuma reestruturação, nenhuma reforma, nenhuma alteração se poderá fazer nos quadros da Administração Pública que modifiquem as situações criadas à sombra do critério anterior. Vale dizer: o servidor público tem direito adquirido ao sistema de estruturação existente que lhe seja vantajoso; uma vez estabelecida determinada paridade de vencimentos ela se torna inalterável enquanto existir algum servidor equiparado. Como essa teoria é irmã gêmea daquela outra que dá sentido absoluto ao chamados servidores sem que a vantagem possa atingir os servidores do Arsenal de Marinha. Se a invocada paridade não tivesse sido já abolida anteriormente, o teria sido, e vàlidamente, com a citada Lei n.º 1.455, que, melhorando os vencimentos dos servidores da Imprensa Nacional deixou de fazê-lo quanto aos do Arsenal de Marinha.

Se é que êstes recebem, assim do Legislador tratamento injusto, a solução continua sendo de ordem legislativa e, jamais, afeta ao Judiciário.

Referiu-se o ilustre Relator a uma anterior decisão unânime dêste Tribunal, reconhecendo o direito ora invocado, em situação semelhante a dos apelados. Nessa ocasião, teria eu votado, em grau de embargos de acôrdo com o Relator. E' possível, Senhor Presidente, que eu tenha me equivocado, naquele julgamento. De qualquer forma, eu corrigiria o entendimento de então, retificando-o. *Data venia*, tenho como certos os fundamentos ora expostos neste meu voto.

Dou pois, provimento aos recursos de ofício e ao apêlo da União, para julgar improcedente a ação.

E' o meu voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — O assunto de que cogita o presente recurso, como viu a Turma, é sediço. Já foi objeto de longo debate neste Tribunal, como salientou o eminente Sr. Ministro Relator, de início relutei em admitir a assemelhação pretendida, forte nas mesmas considerações aduzidas brilhantemente, pelo eminente Revisor, Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ. Entendia e, disso ainda não me penitenciei, que a advogada assemelhação importa no desrespeito ao princípio da hierarquia funcional, pela Administração, impossibilitando-a de renovar os quadros de servidores à medida das necessidades do serviço. Ficará a mesma impossibilitada de tocar em determinada classe funcional, a não ser que se sujeite às reparações necessárias sôbre tôda

a gana de seus servidores. Nem mesmo por fôrça de lei seria viável a reforma para maior rendimento dos serviços públicos. Mas, em verdade, foi o Egrégio Supremo Tribunal Federal que, com sua incontestável autoridade, abriu essa brecha manietadora da ação do Poder Público em prol da melhoria de seus serviços administrativos, reconhecendo aos seus próprios servidores, o pretendido direito à assemelhação. E por essa brecha se infiltraram, de pronto, os demais servidores públicos. Êste Tribunal visando evitar a suprema injustiça da política de dois pesos e duas medidas, segue-lhe a esteira.

Nos embargos à apelação cível n.º 3.533 reconheci o pretendido direito aos funcionários da Imprensa Nacional que houvessem ingressado no serviço público antes de 1928 e, ora, reitero aquêle pronunciamento, embora não enseja convencida da liquidez do direito postulado. Rendo-me à autoridade que emana do Poder mais alto.

Ponho-me de acôrdo com o eminente Senhor Ministro Relator, negando provimento a ambos os recursos.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL (Relator) — Sr. Presidente, devo retificar em parte, o meu voto, aliás, de somenos importância, na questão do mérito da causa.

O Dr. Juiz *a quo*, concluindo a sentença apelada, julgou procedente a ação, na forma da inicial.

Verifiquei que, na forma da inicial, há pedido de honorários de advogado, que, em casos idênticos, entendo não serem devidos.

Assim, Sr. Presidente, o provimento é em parte, a fim de excluir honorários de advogado.

DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 17 de janeiro de 1956)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria de votos, deu-se provimento, em parte, a ambos os recursos para excluir honorários advocatícios, vencido o Senhor Ministro Revisor, que os provia, *in totum*, para haver como improcedente a ação. O Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA votou de acôrdo com a retificação de voto do Senhor Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA.

EMBARGOS

Equiparação de Operários do Arsenal de Marinha aos da Imprensa Nacional: de ser reconhecida, nos têrmos das Leis ns. 4.632, *de* 1923, 4.242, *de* 1921 *e* 1.455, *de* 1951, *quanto aos que ingressarem no serviço público, na vigência da Lei n.º* 5.622, *de* 1928.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro ARTUR MARINHO.

Embargante: União Federal.

Embargado: JORGE MEDINA VAZ e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 6.882, do Distrito Federal, ora em grau de embargos, sendo embargante a União Federal e embargados JORGE MEDINA VAZ e outros:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por maioria de votos, rejeitar os embargos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 5 de abril de 1957. — CÂNDIDO LOBO, Presidente. — ARTUR MARINHO, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro ARTUR MARINHO (Relator) — Cogita-se de embargos ao acórdão de fls. 399, da Egrégia 1.ª Turma dêste Tribunal, opostos pela União (fls. 400-402), sendo embargados JORGE MEDINA VAZ e outros, os quais impugnaram aquêles mesmos embargos (fls. 405-407).

Os embargos obtiveram sentença favorável perante o Juízo *a quo* (fls. 367) e, em apelação, aquela Turma, por maioria, confirmou a referida sentença: foram votos vencedores os dos Srs. Ministros MOURÃO RUSSELL (relator, fls. 387-390), integrados pela explicação retificadora de fls. 396 e HENRIQUE D'AVILA, (vogal, fls. 394-395) e foi voto divergente o do Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ (fls. 391-393). A embargante pretende que se reforme o acórdão acima aludido, esteada no mencionado voto divergente; òbviamente, os embargantes postulam a persistência dos julgados que obtiveram em ambas as instâncias dos julgados que tiveram em ambas as instâncias até agora julgadoras.

Na decisão embargada, houve reconhecimento de paga de Operários do Arsenal de

Marinha aos da Imprensa Nacional, nos têrmos das Leis ns. 4.632, de 1923, 4.242, de 1921, e 1.455, de 1951, quanto aos que ingressaram no serviço público na vigência da Lei n.º 5.622 de 1928. Essa é a condenação contida na ementa do acórdão mesmo e, os votos vencedores explicam detidamente por que assim, sendo que o Sr. Ministro Relator esteado em jurisprudência, dêste Tribunal Federal e o do Sr. Ministro vogal também em tais julgados e, mais, a aspecto ético, o que admitiu aquêle último Tribunal e êste Tribunal arrastando-o a vencer escrúpulos seus no tocante a equiparação como a versada. O Sr. Ministro revisor divergiu acentuando que equiparações tais arrastam à impossibilidade, que reputa condenável, da Administração rever normalmente os quadros de seus servidores, como dando situações às necessidades do serviço público.

Lendo os referidos votos para inteiro esclarecimento do que se tem a julgar (leu).

E' o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro ARTUR MARINHO (Relator) — Sr. Presidente, compreendo a severidade da crítica do eminente prolator do voto vencido, Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, ao que S. Exa. considera excesso de direitos adquiridos invocados por funcionários públicos no problema equiparação de vencimentos. Aquela severidade é uma aspiração ao deve ser do direito, em grande cópia desprezado pelo descaso de legisladores, e, às vêzes, interpretativamente, por juízes menos advertidos. Mas, casos há nos quais a crítica não se justifica e a das dos autos, *data venia*, é um dêles. Em conseqüência, "uma vez estabelecida determinada paridade de vencimentos ela se torna inalterável enquanto existir algum servidor equiparado", bem assim quando se decidisse dando "sentido absoluto ao chamado princípio da isonomia", — estar-se-ia em êrro evidente e as conseqüências perniciosas seriam mesmo as que aquêle douto magistrado acentua com veemência condenatória. Quem assim procedesse julgaria mal, ou transformaria a função de julgar em arbítrio desordenado que o direito nega a juízes.

E agora, Sr. Presidente, a esta altura, as observações esclarecedoras que acabo de fazer ao brilhante voto do Ministro divergente, também estendo à brilhante sustentação do eminente Dr. Subprocurador Geral em exercício neste momento, o Sr. Professor TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, cujo nome declino com honra para êste Tribunal, para que fique constando de seus Anais, honra que vem, sobretudo, ao lado dos atributos morais de S. Exa., do fato de ser S. Exa. um sabedor do Direito Público, e bem particularmente do Administrativo, que neste país tem sido de todos os modos desprezado e que só agora vai ensaiando os primeiros vagidos para uma racionalização remota. Assim como em têrmos de tese concordei com o voto divergente do Ministro J. J. DE QUEIROZ, em têrmos dêsse também concordo com a crítica de S. Exa., apenas pedindo vênia para fazer uma retificação à sustentação da parte do advogado da União, retificação que não faria ao professor porque S. Exa. como professor, não terá a concepção de suprimento, pelos tribunais, como uma deformação, no sentido do direito que tem uma parte de sustentar como, S. Exa. sustentou. Mas, se S. Exa., o Sr. Ministro divergente na apelação puser o seu saber que, é realmente brilhante, ao serviço do exato entendimento do direito, sobretudo também do Administrador, que é, sem dúvida, o direito do futuro ao lado do trabalhista, vamos dizer — sustentação que venho fazendo ao longo de vinte a tantos anos em trabalhos escritos e divulgados de responsabilidade, — se prestar aquela atenção ao exato entendimento do direito, notará:

1.º) que quando se reconheçam situações jurídicas subjetivas em favor de servidores, elas hão de ser protegidas e a Constituição e as leis protegem, tanto que estas estão cheias de ressalvas a respeito em disposições transitórias;

2.º) que, exatamente por isso, conciliam-se interêsses da Administração, que reestrutura para o futuro, com o de servidores públicos com aquelas situações bem definidas;

3.º) que tudo isso se opera sem choque com o regime legal estatutário, êste, sim, quando bem delineado e bem interpretado afastando excessos, que nunca se coadunam com o direito;

4.º) enfim, que o princípio da isonomia, ao qual não se empresta sentido absoluto, se refere a igualações formais e não materiais.

Eis aí. Tenho a honra de concordar com aquêle nobre Ministro, quanto a sua tese, mas não que ela desça a dominar a espécie dos autos.

Sempre me mantive em ponto de convencimento igual ao que acabo de explicar, o que tantas vêzes tenho manifestado em votos, entre outros, v. g. no da Apelação Cível n.º 6.331, julgada pela 2.ª Turma, em 8

de junho de 1955 (fui relator com o apoio unânime dos demais julgadores). Na ementa dêsse julgado se lê: "Certamente, descabe ao Poder Judiciário fixar vencimentos e estabelecer equivalência de proventos, discricionàriamente, mas, no caso a equivalência é proclamada na lei a justiça apenas reconhecer às pleiteantes os favores necessàriamente derivados dessa equivalência que não tem origem apenas na identidade de função, senão, ainda, em mandamento legal".

Mutatis mutandis essa é a situação ora questiona *in specie*, para verificação do que a ementa do acórdão embargado, resumindo os votos vencedores dos Srs. Ministros HENRIQUE D'ÁVILA e MOURÃO RUSSELL, acentua: "equiparação de vencimentos de operários do Arsenal de Marinha aos da Imprensa Nacional: de ser reconhecida, nos têrmos das Leis ns. 4.632, de 1933, a 4.242, de 1921 e 1.455, de 1951, quanto aos que ingressaram no serviço público na vigência da Lei n.º 5.622, de 1928" .

O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA acentua que essa é a orientação de responsabilidade do Egrégio Supremo Tribunal Federal. E assinala também que, em outro ensejo, e para "evitar a suprema injustiça da política de dois pesos e duas medidas", já de outra feita, nos embargos à Apelação Cível número 3.533 êsse foi também o modo por que colocou seu voto. Em outro caso o Senhor Ministro ALFREDO BERNARDES fêz constar o mesmo, até aludindo ao recurso extraordinário n.º 17.777, relatado pelo Senhor Ministro MACEDO LUDOLF, no Supremo onde também se afirma assim ter ponderado o Senhor Ministro ABNER DE VASCONCELOS (ver apelação cível n.º 4.533).

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ, em outra apelação, a n.º 4.533 idem. E não menos fronderosa, é ao respeito, o pronunciamento do Sr. Ministro ANÍBAL FREIRE (rec. ext. cit.).

Assim, a sentença do insigne AGUIAR DIAS, confirmada pelo acórdão embargado, só seguiu o domínio dêsse pensamento do mundo jurídico nacional pela opinião de seus juristas-juízes dos mais credenciados.

E se tudo isso não bastasse as leis mesmo bastariam para prestígio incontrastável da decisão embargada. E' ver como assim é na combinação adequada dos arts. 43 da Lei n.º 4.632, de 1923 com o art. 121 da número 4.242, de 1921, e da n.º 5.622, de 1928, art. 1.º, § 3.º bem assim do Decreto n.º 18.588, de 1929, artigos 1.º, §§ 1.º e 2.º e 13, ao regulamentar o último daqueles instrumentos do direito positivo.

Cessem, pois, controvérsias que, por convencimentos isolados, retrocedam ao desequilíbrio do direito aplicado.

Conseqüentemente, rejeito os embargos.

E' meu voto.

VOTO (VENCIDO)

O Exmo. Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ (Revisor) — O eminente Relator, em seu brilhantíssimo pronunciamento, ressaltou, com desvanecedora honra para o modesto voto vencido, por mim, proferido no julgamento da apelação, a inteira conformidade, em têrmos de tese, com os princípios nêle contidos.

Assim, Sr. Presidente, tudo se resume no problema da adequação daqueles princípios à situação em concreto, retratada nos autos. Não há pois que repetir ou reiterar afirmações até agora aceitas sem discrepâncias. Em que pese o respeitável entendimento manifestado nos votos vitoriosos, no julgamento da apelação, e já agora escudado no não menos brilhante voto proferido pelo Relator dêstes embargos, a mim se me afigura inexistirem quaisquer dispositivos legais outorgando aos embargos o pretendido direito de equiparação. A sentença de 1.ª instância, para julgar procedente a ação, se estribou, tão só e exclusivamente, na afirmação de que a Lei número 5.622, de 28 de dezembro de 1928, gerou direito adquirido em favor dos autores, ora embargados, e que nenhuma influência sôbre tal direito poderiam ter leis posteriores revogadoras do critério que anteriormente os beneficiara. Foi êste o único fundamento da sentença e o por mim apreciado no julgamento da apelação. Frisei, naquele meu voto vencido (lê fls. 392 a 393).

Asseverou o ilustre advogado dos embargados não pretenderem êles equiparação aos servidores da Imprensa Nacional, mas equiparação aos próprios servidores do Ministério da Marinha que, por fôrça de decisão judiciária anterior já haviam obtido equiparação aos servidores da Imprensa Nacional. Expressamente, sustentam os embargados, por sua ilustre advogada, ter se dado a equiparação por via indireta. O que pretendem, o que invocam, é o direito de equiparação a outros próprios servidores do Ministério da Marinha, já equiparados por fôrça de sentença anterior, aos servidores da Imprensa Nacional.

Sr. Presidente, a mim me parece ser de somenos a circunstância; sempre e fundamentalmente o que se pede é a mesma equiparação que tenho por incabível na espécie.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — E é exato; mas daí não decorre ponto algum que modifique a conclusão do julgado do acórdão embargado.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — E' questão de interpretação.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Duas coisas iguais a uma terceira são iguais entre si.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Nem sempre, no caso.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — E' palavra da Dra. advogada que V. Exa. está superestimando.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Aquêle axioma é uma verdade matemática, inaplicável, porém, à espécie.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — E' um comentário; não é um argumento.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Duas quantidades iguais a uma terceira são iguais entre si; mas isso não vem ao caso.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Não disse quantidade, disse coisas.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Quanto ao direito, o princípio não pode ser aplicado. Se aquela igualdade, que agora se invoca, se obteve em virtude de princípio que se reconhece de errada aplicação, a igualdade agora invocada padece do mesmo vício.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Mas onde a demonstração que possa descer ao caso dos autos em que o primeiro têrmo da igualdade ou dêsse acórdão jurídico em que V. Exa. coloca a situação padece de vício de ilegalidade...

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Por fôrça daquele mesmo princípio aceito por V. Exa., com grande honra para mim.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Não vamos incidir no círculo vicioso. O que aceitei é que o Judiciário não reestrutura.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Exato.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Agora, outros dizem que reestrutura quando para indicar defesa de parte como, por exemplo, o eminente Subprocurador Geral da República tem direito de indicar. Isso faz confusão entre aplicar o que decorre do direito como se fôsse legislador, o que é um êrro; mas não é o caso dos autos.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Foi o que se verificou com a primeira equiparação...

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — V. Exa. preestabelecendo que, na primeira equiparação, aquelas decisões que passaram em julgado devem ser revistas, pelo ponto de vista do seu brilhante voto, como fôsse V. Exa. instância em ações rescisórias...

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — V. Exa. sabe melhor que ninguém que as decisões só valem nos casos concretos julgados. Tôda vez que nova relação jurídica se apresenta ao exame do Judiciário impõe-se o reexame do direito invocado. Uma decisão judicial não fixa regra para todos os casos futuros.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Não obriga; é claro; mas, há coerência no modo de pensar, conforme lógica formal e mais do que isso, a Judiciário; há igualdade de tratamento para a mesma relação jurídica de partes e aspiração sempre e sempre constante do direito, como segurança jurídica do gôzo; a fixação, o evitar a ebulição de acontecimentos que importam em decisões as mais díspares tudo isso é alguma coisa muito respeitável; mas mesmo dir-se-á: há uma coisa julgada a aspecto jurídico inequìvocamente de ser respeitada no momento, enquanto existir o parágrafo 3.º do art. 141 da Constituição; e há uma coisa julgada que tem aspecto social e sociólogo que também é importante, tão importante, que levou grandes doutrinadores até a construir a teoria da coisa julgada relativa.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Veja V. Exa., porém, que os embargados não vão a tanto. Sustentam validade de seu alegado direito porque tendo sido a outros reconhecido êles se beneficiam por equiparáveis a êsses outros.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — No pressuposto muito legítimo porque êsses outros foram jurìdicamente atendidos.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Sr. Presidente respeito sem a mais elevada e sincera admiração o ponto de vista em que se coloca o eminente Sr. Ministro ARTUR MARINHO e todos aquêles...

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Em que se tem colocado, vamos dizer agora, invocando argumentos de autoridade do Egrégio Supremo Tribunal Federal, dêste Tribunal e da maioria do mundo jurídico brasileiro. Se um pudesse... pelo menos, se fôsse legislador, iria abrir uma companhiazinha con

tra muitas deformações, entre outras talvez uma dessas. Mas, posso prevalecer-me desta tribuna como Ministro Judiciário para alterar os erros que decorrem de legislação feita. Só quando êles atentarem contra a Constituição. Agora, quando não estão na legislação feita ou no direito positivo relações com os debatidas, no caso, decorrem necessàriamente de preceituações expressas que estão legisladas.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Esta é a tese esposada por V. Exa. mesmo *data venia.*

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Repito, porque V. Exa. não está tomando em consideração o adjetivo jurídico e lógico que usei: "decorrem necessàriamente", decorrem fortemente, decorrem como um corolário que decorre dos princípios a que está visceralmente ligada, decorrem como decorrem dos princípios que estão garantidos nos têrmos, diga-se, para o Brasil, hoje pelo art. 144 da Constituição. Há leis que não estão legisladas expressamente ou literalmente mas que decorrem necessàriamente de preceituação expressa.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Sem dúvida, que há. E quantas vêzes tenho reconhecido essa decorrência, quando me convenço dela.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Estou só retificando a linguagem: quando decorre necessàriamente. Suprimindo "necessàriamente", poderia ser arbitrário, mas pondo-me "necessàriamente", sou lógico.

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Assim, Sr. Presidente, com vênia devida aos que votaram em contrário, agora prestigiados pelo Relator dêstes embargos, recebo-os, da conformidade com o meu voto vencido.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA *Data venia* do Revisor, rejeito os embargos, reportando-me para tanto ao voto que preferi na Turma, mencionado pelo eminente Senhor Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foram rejeitados os embargos, contra os votos dos Srs. Ministros Revisor e DJALMA DA CUNHA MELLO. Os Srs. Ministros HENRIQUE D'AVILA e MOURÃO RUSSELL, votaram com o Sr. Ministro Relator e o Senhor Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO acompanhou o Sr. Ministro J. J. DE QUEIROZ (Revisor). Impedidos os Srs. Ministros AGUIAR DIAS e RAIMUNDO MACEDO. Não compareceu à sessão, por motivo justificado, o Sr. Ministro ELMANO CRUZ. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 2 de julho de 1957 — páginas ns. 1.675-77 — apenso ao n.º 149).

APELAÇÃO CÍVEL N.º 30.464

Professôres do Curso Secundário da Prefeitura do Distrito Federal. Aumento de vencimento, no fim de cada qüinqüênio de efetivo exercício, correspondente a 1/5 do vencimento inicial de cada índice. Supressão pelo Decreto-lei n.º 9.909, de 17-9-1946, e não restauração pelo art. 56 da Lei Orgânica, que lhes concedeu a gratificação de magistério. Nulidade das partes "extra petita" da condenação, bem como da parte condicional desta. Arts. 4.º e 281 do Código de Processo Civil. Improcedência da ação.

Relator: Sr. Des. MÁRIO GUIMARÃES FERNANDES PINHEIRO.

Apelantes: 1.º — O Juízo da 3.ª Vara da Fazenda Pública; 2.ºs — SEVERINO DA MOTTA MAIA e outros; 3.º — Prefeitura do Distrito Federal.

Apelados: Os mesmos.

ACÓRDÃO DA QUINTA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 30.464, sendo primeiro apelante — Juízo da Terceira Vara da Fazenda Pública segundos apelantes — os autores SEVERINO DA MOTTA MAIA e outros, mencionados da relação de fls. 12-19, que integra a petição inicial de fls. 2-11, e seus assistentes, o último dos quais GENOLINO AMADO, conforme despacho de fls. 256, e terceira apelante — a ré Prefeitura do Distrito Federal e apelados — os mesmos:

Os segundos apelantes, todos *professôres do curso secundário*, pleitearam na petição inicial de fls. 2-11, pelos motivos nela aduzidos, a condenação da terceira apelante ao pagamento:

1.º) dos aumentos de vencimentos correspondentes a tantos *qüinqüênios* quantos tenham de serviço efetivo, na base legal de 1/5 (20%) do seu índice de vencimento, na forma do Decreto-lei n.º 1.944, de 30 de dezembro de 1939, que reajusta os quadros e vencimentos dos funcionários da Prefeitura do Distrito Federal e dá outras providências;

2.º) da diferença de remuneração mensal de cem cruzeiros (Cr$ 100,00), redução sofrida em relação ao padrão numérico que possuiam;

3.º) dos juros da mora;

4.º) dos honorários de advogado na base de 20% da indenização, por ocorrer a hipótese do art. 64 do Código de Processo Civil e da justa recomposição patrimonial; e

5.º) das custas.

A sentença apelada de fls. 455-457v. julgou procedente a ação, em parte, para reconhecer aos segundos apelantes, conforme se apurar na execução:

a) o direito de perceberem a diferença de vencimentos assegurada pelo § 2.º do art. 29 do Decreto-lei n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946, caso a classificação no padrão K tenha ocasionado a diminuição de seus padrões anteriores fixados entre os padrões 71 e 76;

b) o direito à percepção dos aumentos periódicos que não lhes foram pagos, a partir do Decreto-lei n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946, pois que esta lei não lhes retirou êsse direito, até a data da vigência da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, (Lei Orgânica do Distrito Federal), *ex-vi* de seu art. 56, que os equiparou aos professôres catedráticos do curso normal;

c) o direito, a partir dessa Lei n.º 217, ou Orgânica, publicada no *Diário Oficial* de 20 de janeiro de 1948, com retificação a 22 e 23 do mesmo mês, de serem apostilados seus títulos no padrão M, com direito à gratificação do magistério do Decreto-lei n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946, assegurando-lhes a diferença de vencimentos entre a remuneração que recebiam com a daquela Lei, até que seja absorvida com a gratificação do magistério que obtiverem, *ex-vi* do art. 29, § 2.º, do mesmo Decreto-lei n.º 9.909; e

d) o direito de perceberem, a partir da vigência da Lei n.º 761, de 22 de dezembro de 1952, publicada no *Diário Oficial* de 23

dêsse mesmo mês, os aumentos qüinqüenais nela fixados, observados os preceitos da legislação vigente a respeito.

Tendo reconhecido os direitos acima aos segurados apelantes, negou-lhes a sentença, entretanto, os pedidos honorários de advogado, além de silenciar sôbre os juros da mora.

Divergindo do julgado, pleiteiam os segundos apelantes sua reforma (fôlhas 459-476):

1.º) na parte deduzida na segunda conclusão, sob a letra *b*, para supressão dos limites de tempo aí fixados, porque "é certo e incontestável que os autores jamais perderam, em momento nenhum, seu direito aos aumentos de vencimentos pelo tempo de serviço, especialmente e sobretudo em face do art. 56 da Lei n.º 217, de 1948, que a r. sentença apelada julgou enganadamente tê-los cassado, numa interpretação manifestamente insustentável e injusta pela flagrante contradição em que se acha com os próprios têrmos dêsse dispositivo";

2.º) na parte em que expressamente, negou a condenação nos honorários de advogado; e

3.º) na parte em que omitiu a condenação nos juros da mora.

Não obstante a formulação explícita dêsses três pedidos, repelem ainda os segundos apelantes a sentença em duas outras partes, as quais, assim, também podem ser consideradas, implìcitamente, como objeto do recurso:

1.º) a referente à sua equiparação aos professôres catedráticos do curso normal, reconhecida na fundamentação e na segunda conclusão acima reproduzida sob a letra *b*, direito não visado na demanda e, portanto, de concessão *extra petita*, da qual "não desejam se prevalecer, porquanto essa identidade ou equiparação compreenderia tantas vantagens contidas em diplomas legais estranhos ao pleito e de difícil invocação, que seria temerário aceitá-la" (fls. 463, n.º 8);

2.º) a referente ao direito assegurado na quarta conclusão, acima reproduzida sob a letra *d*, com apoio na Lei n.º 761, de 22 de fevereiro de 1952, porque essa Lei não constitui fundamento da demanda (fls. 462, número 7, fim, e 475, n.º 23) e o direito assegurado já foi reconhecido em mandado de segurança (fls. 516, ns. 22 a 24).

Favoráveis embora aos seus interêsses, não estão os segundos apelantes, que não as pediram, obrigados a aceitá-las, donde a licitude da recusa mediante a apelação interposta.

Quando assim não fôsse, a nulidade do excesso da condenação é matéria também compreendida na apelação de ofício e na voluntária da terceira apelante, que tem por fim, em sua amplitude, a reforma total da sentença para que a ação seja julgada improcedente (fls. 493) e, especialmente, das partes transbordantes do pedido, nas quais outorgou vantagens que os próprios segundos apelantes, beneficiários, rejeitam (fls. 488, n.º III, e 491, n.º IV).

Dúvida não há, mesmo em face dos têrmos da segunda apelação, de que a sentença apelada sòmente subsiste, *ex-vi* do art. 4.º do Código de Processo Civil, nas partes em que o pronunciamento do Dr. Juiz se circunscreveu ao objeto do pedido, donde a exclusão do âmbito do julgado, por impertinentes e nulas, das partes restantes.

Dêsse modo, a discussão se restringe, em primeiro lugar, à questão dos aumentos de vencimentos por períodos qüinqüenais.

Nega a terceira apelante o direito a êsses aumentos no prazo fixado na sentença (fôlhas 487, n.º II), ao passo que os segundos apelantes se insurgem contra a limitação, sustentando que muitos dêles não receberam tais aumentos anteriormente ao Decreto-lei n.º 9.909 (fls. 464, ns. 9, 10 e 11) e que a Lei n.º 217, no art. 56, não os excluiu (fls. 465, ns. 12 e 13, e 467, ns. 14 e 15).

Jamais se pôs em dúvida o direito dos segundos apelantes aos aumentos periódicos em face da legislação que precedeu ao Decreto-lei n.º 9.909. Proclama-o a própria terceira apelante, citando o Decreto-lei número 1.44, de 30 de dezembro de 1939, artigo 8.º e Q.P. 5, anexo e o Decreto-lei número 7.849, de 9 de agôsto de 1945 (fôlhas 483, n.º I).

Na petição inicial, não reclamam os segundos apelantes pagamento anterior ao Decreto-lei n.º 9.909, mas, na forma dêste, os aumentos, de vencimento correspondentes a tantos qüinqüênios quantos tenham de serviço efetivo, na base de 1/5 (20%) do seu índice de vencimento (fls. 11, n.º 29).

Assim, o Dr. Juiz, muito acertadamente, apreciou o pedido a contar do mesmo Decreto-lei n.º 9.909, não incorrendo o julgado, portanto, na emissão apontada a fls. 464, n.º 11. Demais, não alegam os segundos apelantes, mesmo quanto aos nominalmente mencionados, quais os qüinqüênios até então devidos, como se pudessem ignorá-los. Informa a terceira apelante, entretanto, tê-los pago (fls. 500).

Ao entrar em vigor o Decreto-lei n.º 9.909, os segundos apelantes já haviam passado do Quadro Permanente, em que foram incluídos, com a denominação de Professôres de Curso Secundário, pelo Decreto-lei n.º 1.944, para

o Quadro Suplementar, *ex-vi* do Decreto-lei n.º 7.849.

Reorganizou o Decreto-lei n.º 9.909 o magistério municipal, nêle introduzido sensíveis alterações. Manteve os segundos apelantes no Quadro Suplementar, em extinção, na conformidade do art. 1.º, § 4.º, do Decreto-lei n.º 7.849, mas fixou, de modo diverso, os seus vencimentos. Êstes, que eram dos padrões 71 a 76, com aumento periódico, como se vê da publicação de fls. 23, Anexo III, passaram a ser os do Padrão K, consoante o art. 24, parágrafo único, sem o dito aumento.

Cessaram, portanto, tôdas as vantagens patrimoniais conferidas pelas leis anteriores, nenhuma ressalva tendo sido feita, ao contrário do que ocorreu com o Decreto-lei número 7.849, art. 1.º, § 3.º (fls. 22) e Anexo II (fls. 23), dêste constando, expressamente, que os cargos isolados da categoria dos exercidos pelos segundos apelantes foram incluídos no Quadro Suplementar, *com aumento periódico*, nos padrões 71 a 76.

Criou ainda o Decreto-lei n.º 9.909 os cargos de Professor do Ensino Secundário (Ginásio), também de padrão K, no Quadro Permanente, concedendo aos seus ocupantes efetivos a gratificação de magistério (artigos 1.º, 7.º e 15), e admite o seu preenchimento, mediante concurso de títulos, pelos ocupantes efetivos dos cargos de Professor do Curso Secundário, do Quadro Suplementar (artigo 27, n.º I).

Não havendo concorrido aos cargos de Professor do Ensino Secundário (Ginásio), os segundos apelantes, Professôres do Curso Secundário, não poderiam pretender, amparados no mesmo Decreto-lei n.º 9.909, benefício que não lhes foi estendido. Nem o pretenderam, aliás. O que êles contestam é que a posterior concessão dessa gratificação pelo art. 56 da Lei n.º 217, a Orgânica, tenha suprimido o direito aos qüinqüênios (fls. 470, n.º 19, e 473, n.º 20).

O fundamento da sentença seria discutível, se, ao entrar em vigor o citado art. 56, extinto já não se achasse, por fôrça do Decreto-lei n.º 9.909, tal direito, dada a nova disciplina do assunto e a revogação, pelo art. 33, das disposições em contrário, diverso sendo o alcance do art. 10 do Decreto-lei n.º 8.813, de 8 de março de 1947, invocado pelos segundos apelantes a fls. 515, n.º 18.

Não cogitou o art. 56 da Lei n.º 217 do mesmo direito, quer para restabelecê-lo, quer para declará-lo vigente desfazendo a dúvida suscitada.

Decomposto em seus elementos e objetivadas as remissões com a indicação, entre parenteses do conteúdo das disposições remetidas o art. 56 se apresenta, claramente, da, seguinte forma:

"Art. 56. Aos atuais professôres do curso secundário da Prefeitura fica assegurado o direito conferido pelo art. 14, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 1.944, de 30 de dezembro de 1939 (*novo título de nomeação*), com as vantagens do art. 15 combinado com o § 3.º do art. 29 do Decreto-lei n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946 (*gratificações de magistério, a partir da vigência do mesmo Decreto-lei*), cujo art. 11 lhes será também aplicado (*vencimentos do padrão "M"*).

Não houve expedição, pelo Prefeito, de novos títulos de nomeação, mas apostilas nos títulos existentes, concedendo aos titulares, na conformidade do acima transcrito art. 56, as vantagens da letra M e a gratificação de magistério.

Além de elevar o padrão de vencimento, o art. 56, estendendo essa gratificação aos Professôres de Curso Secundário, reparou uma injustiça de tratamento, suprimindo omissão havida na enumeração dos arts. 15 e 29, § 3.º, do Decreto-lei n.º 9.909.

No tocante aos aumentos qüinqüenais de 1/5 ou 20% silenciou o artigo 56, mantendo o sistema dêsse Decreto-lei, na falta de injustiça a reparar. Fêz-se a supressão dêsses aumentos, estabelecendo-se nova forma de remuneração (art. 24, parágrafo único). Não se assegurou aos segundos apelantes a percepção de tais aumentos, ao contrário do que se observou na legislação anterior, como no Anexo III, integrante do art. 1.º, § 3.º, do Decreto-lei n.º 7.849, de 9 de agôsto de 1945 (fls. 22 e 23). Dêsse anexo consta, expressamente, como necessário ao reconhecimento de qualquer vantagem patrimonial ao funcionalismo público, que a inclusão dos cargos dos segundos apelantes no Quadro Suplementar se operou "com aumento periódico". Tanto mais intencional foi a supressão da ressalva no Decreto-lei n.º 9.909 quanto êle também regula a concessão de aumentos qüinqüenais de 20%, restringindo-a aos Professôres de Curso Primário Supletivo (artigo 2.º) e de Curso Primário (art. 4.º). Aos demais cargos, criados no art. 1.º, concedeu a gratificação de magistério (arts. 15 e 29, § 3.º), gratificação que, nas mesmas condições, vieram a obter os segundos apelantes, muito justamente, pelo art. 56 da Lei n.º 217, a Orgânica. Revogou ainda as disposições em contrário (art. 33).

O novo sistema de remuneração do art. 24, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 9.909, compensou o anterior, unificando no padrão K os vencimentos que, no Anexo III (fôlhas 23), figuram, com aumento periódico, nos padrões 71 a 76.

Peclamaram os segundos apelantes, na petição inicial (fls. 11, 29, e 4, 7), a diferença da remuneração mensal de cem cruzeiros (Cr$ 100,00) redução sofrida em relação ao padrão numérico que possuíam. A sentença concedeu, porém, uma diferença, fundando-se no art. 29, § 2.º do Decreto-lei n.º 9.909, cuja aplicação justifica. Fê-lo, ainda assim, condicionalmente.

A matéria é debatida na terceira apelação (fls. 483, n.º 1, a 487) e nas contra-razões dos apelados (fôlhas 511-514, ns. 6 a 13).

A falta da invocação de uma lei pelo litigante não impede que o juiz a aplique. Chamado a decidir a questão, não pode o julgador afastar-se do pedido, a que fica adstrito. Assiste-lhe, porém, o direito de fundamentar a sua decisão, aplicando as leis que, no seu entendimento, melhor se ajustam à espécie.

Portanto, facultado era ao Doutor Juiz atender ao pedido do segundos apelantes com fundamentação própria.

A particularidade do aplicado § 2.º do artigo 29 está em sua parte final, reguladora da situação dos que obtiverem gratificação de magistério. Encerra a primeira parte um princípio geral, comum a todos os ocupantes de cargos previstos no mesmo Decreto-lei número 9.909, inclusive, portanto, os Professôres do Curso Secundário (art. 29, *caput*).

Não reconheceu a sentença a certeza e a liquidez, da pretendida diferença de cem cruzeiros (Cr$ 100.00), mas o direito a uma diferença conforme se apurar na execução, "caso a classificação no padrão K tenha ocasionado a diminuição de seus padrões anteriores fixados entre os padrões 71 a 76" (fôlhas 457).

Ora, essa conclusão contravém ao art. 281 do Código de Processo Civil, que exige a condenação em coisa ou quantia certa, facultando embora, no parágrafo único, que a fixação da quantia fique dependente de liquidação. Na espécie, o que se relegou para a execução foi o reconhecimento do próprio direito, subordinando-se a verificação de sua exigibilidade à posterior apuração da diferença constitutiva de seu objeto. Não se cogitou sòmente de fixação do *quantum* da diferença, mas também da própria existência desta, cuja demonstração não fizeram os segundos apelantes, que a pleitearam.

Não merecendo acolhida a parte principal da segunda apelação, não a merecem, por via de conseqüência, os pedidos acessórios de condenação em honorários de advogado e nos juros da mora. A matéria dessa apelação, é de salientar, está compreendida na das outras apelações, que visam, mais amplamente, no reexame total da sentença.

Pelo exposto:

Acordam os Juízes das Quintas Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em dar provimento às primeira e terceira apelações para, reformando a sentença apelada de fôlhas 455-457-v., como reformam, julgar improcedente a ação, declarando prejudicada a segunda apelação.

Custas pelos segundos apelantes.

Distrito Federal, 4 de novembro de 1955. — MARIO GUIMARÃES FERNANDES PINHEIRO, Presidente e relator. — EURICO PORTELA. — GASTÃO DE MACEDO.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 5-9-57 — páginas ns. 2.307/08 — apenso ao número 204).

Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO N.º 2.300-56

Incompetência da Justiça do Trabalho, para julgar os litígios entre o Lóide Brasileiro e seus empregados.

Vistos e relatados êstes autos em que são partes, como Recorrente, Lóide Brasileiro — Patrimônio Nacional e, como Recorrido, MAURÍCIO MONTEIRO:

Trata-se de ex-empregado do Lóide Brasileiro — Patrimônio Nacional, que, admitido em 1932, e demitido em 17 de junho de 1943, pediu reintegração. A Junta acolheu a exceção de incompetência do fôro trabalhista (fls. 45). O Tribunal Regional reformando a sentença, declarou competente esta Justiça (fls. 71-72). O presente apêlo se baseia nas duas alíneas do permissivo legal (fls. 74), opinando a douta Procuradoria Geral pela negativa de conhecimento e de provimento.

E' o relatório.

VOTO

Preliminar de conhecimento: Conheço do recurso, que se acha fundamentado com indicação de lei ofendida e acórdão divergente do Tribunal Regional do Trabalho (fls. 74).

Quanto ao não cabimento da revista, por não se tratar de decisão definitiva, — não procede a argüição. Relativamente à aplicação do art. 799, parágrafo 2.º da Consolidação, tenho votado no mesmo sentido do acórdão do Colendo Supremo Tribunal no recurso extraordinário n.º 19.315, relator o eminente Ministro RIBEIRO DA COSTA. Êsse acórdão se encontra publicado no *Diário da Justiça* de 24 de setembro de 1956, pp. 1.608 e 1.610. E sôbre o assunto se lê na recente obra de ARNALDO SUSSEKIND, DÉLIO MARANHÃO e SEGADAS VIANA "Instituições de Direito do Trabalho", 1957, vol. II, p. 602:

"Discute-se se tal dispositivo se aplica às decisões dos Tribunais Regionais, ou, apenas, às decisões das Juntas. A exceção de incompetência é oposta e julgada em primeira instância. *Rejeitada*, segue o processo seu curso normal na própria Junta, até a decisão de mérito. O Tribunal Regional a rigor, não julga a exceção. Aprecia como matéria preliminar a alegação de incompetência renovada no recurso interposto da decisão final da Junta. Se a exceção foi *acolhida pela Junta* e *rejeitada* pelo Tribunal (Regional), o processo terá que voltar à primeira instância para o julgamento do mérito. Não interpondo a parte o recurso de decisão do Tribunal (Regional), faz esta coisa julgada. O disposto no § 2.º do art. 799 aplica-se, portanto, às decisões proferidas no julgamento da *exceção* a que se refere o art. 800. Diz respeito, como o parágrafo 1.º do art. 893, às *decisões de primeira instância*. Nesse sentido, já se pronunciou o Supremo Tribunal, adotando os fundamentos do magnífico voto do Ministro DELFIM MOREIRA, proferido no Tribunal Superior do Trabalho".

Entre êsses fundamentos se destaca o de que se do Tribunal Regional que deu pela competência e determinou a baixa dos autos à Junta para apreciar o mérito, a parte não pudesse recorrer, porque facultado renovar a alegação de incompetência a quando da volta do processo ao mesmo Tribunal em recurso ordinário, da situação resultaria em absurdo. "Em verdade, seria absurdo que, baixando os autos para apreciação do mérito, e usando a parte da faculdade conferida no § 2.º do art. 799, voltasse o Tribunal (Regional) a se manifestar sôbre a mesma matéria, sem que fôsse modificada ou anulada a sua sentença pela instância superior. Verificada essa hipótese, e alterada a composição do Tribunal Regional, poderia ocorrer uma decisão inteiramente contrária à anterior, reconhecendo a incompetência da Justiça do Trabalho para dirimir a espécie. Nesse caso, ter-se-ia uma verdadeira observação processual: duas sentenças contraditórias, proferidas pela mesma instância, sem que ocorresse qualquer nulidade, ou modificação da primitiva pela instância superior".

Aí está, observamos nós, um daqueles casos típicos, a que aludiu RUY BARBOSA, em que não é possível aplicar a lei em sua expressão gramatical, em sua expressão material, quando nesse sentido ela desatine e treleia.

Isso considerado, passamos a decidir da incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar e julgar o presente feito. Essa incompetência já tem sido aqui afirmada, em outros julgados pelos fundamentos que se seguem.

Por acórdão de 6 de abril de 1956, proferido no processo TST 7.102-55, esta E. 1.ª Turma decidiu:

a) que o Lóide Brasileiro é uma autarquia, por fôrça de expressa disposição de lei;

b) que seus empregados desfrutam de situação análoga à dos funcionários públicos, donde a aplicação da exclusão prevista na alínea "d" do art. 7.º da Consolidação;

c) que, em conseqüência, incompetente é a Justiça do Trabalho para dirimir litígio entre o Lóide e seus empregados;

d) que, essa incompetência prevalece, mesmo em se tratando de empregado admitido anteriormente à incorporação daquela emprêsa ao patrimônio da União, eis que o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, foi expressamente revogado pelo art. 8.º da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954.

São êstes os fundamentos do referido acórdão e convém reproduzí-los:

"*Preliminar de incompetência*: O Lóide Brasileiro é, efetivamente, uma autarquia, autarquia de criação estatal, com personalidade jurídica própria, de direito público, e autonomia patrimonial. OSCAR SARAIVA, no excelente estudo "As Autarquias no Direito Brasileiro", classifica o Lóide Brasileiro como uma autarquia (Boletim do Ministério do Trabalho, n.º 77, ano VII, dezembro de 1940, p. 123). No mesmo sentido, SUSSEKIND LACERDA e SEGADAS VIANA, em "Direito Brasileiro do Trabalho", volume 2.º, página 69).

Aliás, o conceito de autarquia já não é hoje um conceito doutrinário e sim legal. A lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, definiu as entidades autárquicas, estabelecendo no art. 139:

"Consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica própria, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas, por lei, para execução de serviços de interêsse público ou social, custeadas por tribunais de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro".

Demais disso, o Decreto-lei n.º 9.339, de 19 de junho de 1946, estabeleceu decisivamente, no seu art. 1.º, que: "O Lóide Brasileiro, Patrimônio Nacional, é *uma autarquia industrial* de propriedade da União e por ela administrado por intermédio de um Diretor de livre nomeação do Presidente da República, assistido por um Secretário Geral, que o substituirá em suas faltas e impedimento temporários". Matéria tranqüila, portanto, que o Lóide Brasileiro é uma autarquia.

A Consolidação das Leis do Trabalho dispõe no art. 7.º, que os preceitos da mesma não se aplicam:

"D — aos servidores das autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio da prestação de trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos".

Na espécie, os reclamantes, êles próprios, afirmaram (fls. 5): "... que têm situação análoga à dos funcionários públicos".

À fls. 27 a 29, o Lóide enumera as vantagens e garantias asseguradas aos seus empregados, e declara que lhes estendeu tôdas aquelas constantes do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Aliás, afirmou o próprio Tribunal "a quo", no acórdão proferido no processo n.º 627-55, por cópia à fôlhas 7, que os empregados do Lóide Brasileiro "gozam de garantias idênticas às que são asseguradas aos funcionários Civis da União: estabilidade aos cinco anos de serviço, aposentadorias integrais, licença especial, gratificação adicional, licença especial, gratificação adicional, licenças integrais para tratamento de saúde, licença para tratamento de assuntos particulares, salário-família, promoções, auxílio-doença, férias, além de outras que não amparam os trabalhadores subordinados, em geral."

Do que fica rememorado, deflui que a incompetência desta Justiça para dirimir litígio entre o Lóide e seus empregados já teria assento no citado dispositivo da Consolidação (art. 7.º, letra "c").

Não importa que o Lóide Brasileiro tenha sido emprêsa incorporada ao Patrimônio da União, como de fato o foi pela Lei 420, de 1 de abril de 1937, que autorizou o Poder Executivo e assumir a responsabilidade do ativo e passivo da sociedade anônima "Companhia de Navegação Lóide Brasileiro", *incorporando todo seu acervo ao patrimônio da União*.

Emprêsa de propriedade da União, ou emprêsa incorporada ao patrimônio da União é situação que não se confunde, sòmente por

tal condição, com *autarquia*, embora, é óbvio, uma emprêsa incorporada possa vir a ser, posteriormente, convertida, em entidade autárquica. E' o caso do Lóide Brasileiro.

Dir-se-ia que, também frente à Lei número 1.890, de 13 de junho de 1953, que "Aplica dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades autárquicas", incompetentes é esta Justiça para processar e julgar o presente feito, por isso que o Lóide Brasileiro é uma autarquia, das previstas no art. 1.º daquele diploma.

Todavia, certo é que se trata, neste processo, de empregados que gozam de garantias especiais e têm situação análoga à dos funcionários públicos. E essa circunstância, face ao próprio texto do art. 1.º, citado, exclui aqui a aplicação da referida Lei n.º 1.890.

O acórdão recorrido invocou o Decreto-lei n.º 8.249, para firmar a competência da Justiça do Trabalho, eis que todos os reclamantes foram admitidos pela emprêsa antes da sua incorporação ao patrimônio da União.

Mas, o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, foi expressamente revogado pela lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, que:

"Dispõe sôbre a execução dos serviços a cargo da Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional", e estabeleceu no seu artigo 8.º:

"Revogadas as disposições em contrário, e, *especialmente o Decreto-lei n.º 8.249, de 23 de novembro de 1945*, esta Lei entrará em vigor à data de sua publicação."

O acórdão se apoiou, assim, em uma lei já inexistente.

A Procuradoria Geral entende que competência da Justiça do Trabalho, na hipótese, assenta em dispositivo da aludida Lei número 2.193, de 9 de março de 1954, eis que se trata de pessoal empregado em serviços *afetos à emprêsa subordinada* à Superintendência, e não de empregado a *serviço da Superintendência*.

Labora em equívoco, a Lei n.º 2.193 entendeu, apenas, com os serviços a cargo da Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, ou seja com as emprêsas subordinadas à mesma Superintendência. Mas, o Lóide Brasileiro não é uma emprêsa subordinada à referida Superintendência. E' uma autarquia, administrada diretamente por um Diretor nomeado pelo Presidente da República. As emprêsas a que se refere a Lei n.º 2.193 são, exclusivamente, aquelas cujos serviços estão subordinados à Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, a saber:

Emprêsa "A Noite" — Emprêsa Rádio Nacional — Armazéns Frigoríficos — Fábrica de Tintas Vitória — Editôra "A Noite" — O Estado — Oficinas "Amanhã" — Oficinas de "A Noite-São Paulo" — Brazil Land Cattle And Packing Co. — Departamento de Terras e Colonização — Departamento de São Paulo — Southern Brazil Lumber Colonization Co. — Emprêsa Asfalto Nacional — Indústrias Brasileiras de Papel.

Isto pôsto:

Acordam os Juízes da Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho unânimemente, conhecer do recurso e, vencido o Senhor Ministro GODOY ILHA, relator, dar-lhe provimento para restabelecer a decisão de primeira instância.

Rio de Janeiro, 6 de abril de 1956. — ASTOLFO SERRA, Presidente. — EDGARD DE OLIVEIRA LIMA, Relator *ad-hoc*. — Ciente — JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador.

Aliás, sôbre o assunto, já o Colendo Supremo Tribunal decidira, no julgamento do Conflito de Jurisdição n.º 1.806, sendo relator o eminente Ministro RIBEIRO DA COSTA, que, por se tratar de uma emprêsa de propriedade da União, o Lóide Brasileiro, incompetente era a Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos entre a mesma e seus empregados, dado o interêsse da União e por fôrça do art. 201 da Constituição de 1946 e uma vez que contra o fôro privilegiado, por imposição constitucional, nenhum outro poderá prevalecer (*D. J.* de 20-1-51, página 172).

E ainda o mesmo Pretório Excelso, por acórdão de que foi relator o eminente Ministro BARROS BARRETO, decidiu que é cabível o recurso *ex-officio*, das decisões prolatadas contra o Lóide Brasileiro, por ser êste constituído de patrimônio estatal descentralizado, estando-lhe assegurado os mesmos privilégios da Fazenda Nacional (*D. J.* de 13 de outubro de 1954, p. n.º 12.715, referência no parecer da Procuradoria Geral da República).

Isso rememorado, não resta a menor dúvida de que a Justiça do Trabalho é incom-

petente para julgar o presente litígio entre o Lóide Brasileiro e empregado seu, mesmo admitido em 1932. O Reclamante, embora ao tempo de sua admissão e de sua demissão não gozasse de situação análoga à dos funcionários, *pede reintegração* e, se vitorioso, será reintegrado com tôdas as vantagens e garantias asseguradas à categoria e nas mesmas condições, que os atuais empregados do Lóide — que desfrutam atualmente situação análoga à dos funcionários, enumeradas as respectivas vantagens à fls. 64 e 65 dos presentes autos.

Dou provimento, para restabelecer a sentença de primeira instância.

Isto pôsto:

Acordam os Juízes da Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho conhecer do recurso e dar-lhe provimento para restabelecer a decisão de 1.ª instância, vencido o Sr. Ministro GODOY ILHA, relator.

Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 1957. — ASTOLFO SERRA, Presidente. — EDGARD DE OLIVEIRA LIMA, Relator *ad-hoc*.

Ciente: BENJAMIM EURICO CRUZ, Procurador.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 17 de maio de 1957 — nas páginas ns. 1.317-18 — apenso ao n.º 112).

PROCESSO N.º 3-56-D.C.

"Incompetência do Ministério da Educação e Cultura para fixar critérios de remuneração dos professôres.

Insubsistência do parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho após o advento da Constituição Federal de 1946. Sem vigor as Portarias do Ministério da Educação e Cultura.

Não exigência das bases de conciliação na apresentação de dissídio coletivo de caráter jurídico e não apreciação de pedidos de acôrdo em tais dissídios por não cabíveis".

Vistos e relatados êstes autos, em que são partes, como Recorrente, Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino e, como Recorridos, Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo, Sindicato dos Professôres de Ensino Primário e Secundário de Belo Horizonte e outros:

O presente dissídio coletivo, suscitado pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, é de natureza jurídica, resultante da dúvida existente sôbre o regime jurídico, a que estão sujeitas no tocante ao cálculo do salário, as relações de trabalho entre professôres e os estabelecimentos de ensino.

Pleteia-se assim do Poder Judiciário o pronunciamento, com escopo declaratório, sôbre a natureza e a extensão dos deveres jurídicos a que se acham adstritos os estabelecimentos de ensino e seus professôres, no tocante à remuneração do trabalho, declarando a vigência formal dos atos que disciplinam as relações entre êles.

Em conclusão, pede a suscitante que se manifeste êste Egrégio Tribunal sôbre as três alternativas que se apresentam, declarando qual a que se coaduna com o regime constitucional ou legal:

1.º) Se o art. 323 e seu parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho está derrogado pela Constituição Federal de 1946 por incompatibilidade com vários dispositivos desta, e nessa hipótese, se derrogadas estão tôdas as portarias baixadas pelo Ministério de Educação com base no extinto artigo de lei, sejam anteriores sejam posteriores à promulgação da Carta Magna, reconhecida a incompetência do Ministério da Educação para fixar remuneração aos professôres, nessa hipótese as relações de trabalho entre os estabelecimentos de ensino e os professôres deixam de constituir uma exceção e se regulam livremente nos têrmos da lei.

2.º) Se ainda que renegado o art. 323 e seu parágrafo único pela superveniência da Constituição estariam de pé os atos administrativos baixados quando o Ministro da Educação tinha competência para o fazer e, assim se subsiste êsse ato normativo de tais relações a Portaria n.º 204 de 5 de abril de 1945, último ato aditado antes da promulgação da Constituição de 1946 ou

3.º) Se subsiste o art. 323 e seu parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho, por não haver qualquer incompatibilidade, entre êle e o sistema constitucional vigente, caso em que deverão ser julgadas obrigatórias para os estabelecimentos de ensino e para os professôres, tôdas as portarias baixadas pelo Ministério da Educação, cuja competência para regular a matéria estaria ainda válida.

Nesta alternativa, estariam em vigor tôdas as portarias baixadas pelo Ministério sôbre o assunto, anteriores ou posteriores à Constituição, ou seja: Portaria n.º 8, de 16 de janeiro de 1941; Portaria n.º 204, de 5 de abril de 1945; Portaria n.º 387, de 18 de outubro de 1952; vigência subordinada à regra de que os atos posteriores prevaleçam sôbre os anterio-

res na parte em que os revogam ou modificam.

Informa na inicial a Federação suscitante que o Ministério da Educação dentro das atribuições concedidas pelo art. 323 sempre fixou o critério para a remuneração dos professôres, até que rebelou-se o Sindicato dos Professôres de Ensino Secundário, Primário e de Artes do Rio de Janeiro, investindo contra a Portaria n.º 204, levando a questão para o Judiciário por meio de um dissídio coletivo para pleitear aumento de salário o qual resultou, pela decisão, na concessão de um aumento de 36% sôbre os salários percebidos à data do dissídio, sem interferir a Justiça do Trabalho nos critérios fixados pelo Ministério da Educação. Entretanto, assim não entenderam alguns interessados pois passaram a sustentar que o aumento de 36% fôra concedido permanentemente como uma constante a ser acrescido ao salário-aula resultante da aplicação da Portaria n.º 204 (fórmula).

Menciona a Suscitante dois julgados dêste Tribunal Superior do Trabalho, nos processos TST — 566-54 e TST — 6.315-55, referentes, respectivamente, aos dissídios coletivos do Ceará e de Belo Horizonte, nos quais foram admitidos os critérios emanados do Ministério da Educação nos têrmos da Portaria n.º 887, de 13 de outubro de 1952.

Pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal, através de sua Primeira Câmara, por unanimidade, no Recurso Extraordinário número 21.233, em Acórdão de 30 de julho de 1953, em que foi relator o eminente Ministro MÁRIO GUIMARÃES (*Diário da Justiça* de 13 de agôsto de 1956 — p. 1.299), afirmando que não mais vigorava o art. 323 e parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho, face aos arts. 123 e 157 da Constituição de 1946 (Ler Acórdão a fls. 46).

Em face dos pronunciamentos do Poder Judiciário, firmou-se a dúvida nos espíritos, situação insegura, afetando as relações de trabalho, gerando abusos e agitações (fls. 21 e 32).

Com a inicial, juntou a Suscitante os documentos de fls. 33 a 54 alusivos a leis portarias e decisões.

Pelo eminente Presidente Ministro DELFIM MOREIRA JÚNIOR foi designado o dia 4 de dezembro para a realização da audiência inaugural (fls. 56) e. expediu notificações para a Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo e aos 15 sindicatos de professôres em diversos Estados do Brasil (fls. 74 e 75).

A Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo (fls. 81) em petição alegando dificuldades em razão do retardamento no recebimento da notificação, pede o adiamento da audiência para 17 de dezembro de 1956, às dez horas, tendo sido apresentadas as credenciais de representação das entidades sindicais (fls. 118, 119 e 120).

Pela Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Enisno do Estado de São Paulo (fls. 130 a 132), foi argüida com fundamento no art 769 da Consolidação das Leis do Trabalho combinado com as disposições do Código do Processo Civil a preliminar de ilegitimidade de representação da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino para suscitar o presente dissídio coletivo marcando-se-lhe prazo para atendimento ao que dispõem o art. 524. letra e e art. 859 da Consolidação citada. Na preliminar, afirmada a prerrogativa dos sindicatos para a instauração de instância, em dissídio coletivo, foram indicados em apoio da assertiva os artigos 561, 513 e letra *a*, 857, parágrafo único, 859, todos da Consolidação das Leis do Trabalho, além dos arts. 539, 524, letra e da Consolidação das Leis do Trabalho, indicados em aditamento (fls. 133).

O Sindicato dos Professôres de Ensino Secundário e Primário de São Paulo (fls. 134 e seguintes) levanta outra preliminar, alegando que o presente dissídio se equipara a ação declaratória prevista no art. 75 do Código Civil e que na hipótese, sendo interessado o Ministério da Educação deveria ser ouvido.

Entretanto, se devida a audiência do Ministério da Educação ocorreria a incompetência jurisdicional do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, mas que a pretensão da suscitante refoge aos cânones da declaratória ou do dissídio declaratório já que pretende que o E. Tribunal preopine a respeito de um texto de lei, de sua validade, de sua atuação, constitucionalidade ou não sem que haja ainda a ameaça a qualquer direito. Conclui pelo trancamento *ab-initio* do dissídio por absoluta carência de finalidade.

Em seguida o aludido sindicato discorda do entendimento de que foi revogado o artigo 325 e seu parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho citando situações idênticas (arts. 286 e 270 da Consolidação citada) como as relativas às capatazias dos portos e à remuneração dos trabalhos da estiva ambas entregues à Comissão da Marinha Mercante mencionando o parecer do Procurador da República no citado Recurso Extra-

ordinário n.º 21.233 que aí afirma a competência do Ministério da Educação para fixar o salário profissional dos professôres (fôlhas 138). Admite contudo a intervenção da Justiça do Trabalho, quanto provocada, para que acomode o salário-mínimo condigno de que trata a lei, não incidindo em delegação de podêres as disposições do art. 323 e parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho.

Manifesta-se, afinal, o Sindicato suscitado em aprêço, pelo vigoramento do art. 323 e parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho bem como os atos tomados pelo Ministério da Educação, através de portarias, especialmente a de número 887, de 13 de outubro de 1952, salientando que a competência do Ministério da Educação foi reafirmada pelos Decretos ns. 30.342 de 24 de dezembro de 1951 e 35.450, de 1 de maio de 1954, e que a liberdade contratual se admitido como auto-aplicável o paradgima constitucional com a insubsistência de tôdas as portarias ministeriais anteriores e posteriores à Constituição, resultaria em desamparo ao professor, traduzido ao esmagamento econômico do profissional, com visível e incalculável repercussão no ensino.

Conclui o Sindicato, em face da obrigação de se definir, e reivindica, a plena vigência do art. 323 e seu parágrafo único da Consolidação das Leis do Trabalho bem como da Portaria n.º 887, e que tal conclusão não se choca com os têrmos do venerando acórdão do E. Supremo Tribunal Federal citado na inicial e que versou sòmente sôbre a competência da Justiça do Trabalho (fls. 144).

O eminente Ministro DELFIM MOREIRA JÚNIOR, Presidente dêste Egrégio Tribunal em a audiência de 17 de dezembro de 1956 (fôlhas 146), teceu consideração sôbre as preliminares argüidas, dizendo caber-lhe a proposta de conciliação conforme prescreve o artigo 862 da Consolidação das Leis do Trabalho e após fazer um relato da inicial, apresentou sua Excelência a seguinte proposta: Se declare que continuam em vigor as Portarias Ministeriais baixadas até a presente data, consideradas na sua parte salarial como critérios mínimos para a fixação e remuneração condigna dos professôres, podendo a Justiça, fora dêsses critérios, impor majoração salarial que reajuste o salário-aula de acôrdo com o aumento do custo de vida.

Sôbre a proposta falaram os representantes (fls. 148), sendo recusada uma proposta feita pelo Sindicato dos professôres de Juiz de Fora, votando *a favor da aceitação* da proposta do Sr. Ministro Presidente e Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo, o Sindicato dos Professôres de Ensino Secundário e Primário de São Paulo, o Sindicato dos Professôres de Ensino de Arte do Ensino Primário, Secundário, Comercial e de Canto Orfeônico de Niterói, o Sindicato dos Professôres de Ensino Secundário e Primário de Pernambuco, e a suscitante, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino.

Recusaram a proposta os Sindicatos de que era Procurador o advogado Dr. OSMUNDO ESSA (fls. 149), dizendo aceitarem apenas o respeito integral à Portaria n.º 204 e mais quinze por cento (15%) sôbre as jóias (Portaria n.º 929).

Renovada proposta da conciliação e novamente recusada pelos citados opositores, foi pelo Excelentíssimo Sr. Ministro Presidente, ordenado o prosseguimento da instrução concedendo o prazo de cinco dias para a contestação do pedido, fixado o prazo de quinze dias (15) para, a partir daquela data (17 de dezembro de 1956), ser assinado o têrmo de conciliação entre a suscitante e as entidades suscitadas que aceitaram a proposta de conciliação (fls. 148 e verso).

Contestação de sete sindicatos suscitados (fls. 149 a 166) com quatro preliminares:

1.ª) ilegitimidade ativa da Federação para suscitar dissídio coletivo, ainda que de natureza jurídica;

2.ª) nulidade do processo de instauração do dissídio coletivo por preterição de formalidades legais;

3.ª) representação inepta por não constar da petição inicial as bases da conciliação, e

4.ª) incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar declaratória do venerando acórdão da Suprema Côrte. No mérito, se rejeitadas as preliminares, manifestam-se os suscitados em aprêço pela aceitação do V. Acórdão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 21.233, *negando vigência ao parágrafo único do art.* 323 *da Consolidação das Leis do Trabalho, e a vigência das Portarias Ministeriais n.º* 204 *de* 1945 *e n.º* 929 *de* 1951.

Em petição a fls. 173, solicita o Sindicato dos Professôres de Ensino Secundário e Primário de Campinas, seja marcada a data para a assinatura do têrmo de conciliação já que foi homologada pelo Sindicato a proposta do eminente Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho.

Ata dos Sindicatos dos Professôres de Ensino Secundário e Primários de São Paulo (fls. 176), ratificada a aceitação da proposta.

O Sindicato dos Professôres do Ensino Secundário de Minas Gerais (fls. 180), convocou os membros da Diretoria e não aceitou a proposta de conciliação.

Pelo telegrama de fls. 181, o Sindicato dos Professôres do Rio Grande do Sul, não aceita a proposta conciliatória.

Manifestação favorável a proposta teve o sindicato dos Professôres de Niterói (ata de fls. 184).

A fls. 186 o Sr. Ministro Presidente dêste Tribunal Superior do Trabalho deu vista à Federação suscitante para falar sôbre as exceções argüidas à fls. 148 e 152.

Manifesta-se a Federação suscitante sôbre as preliminares argüidas (fôlhas 188 a 193).

A Procuradoria Geral (fls. 196 a 202), opina pela improcedência da preliminar de ilegitimidade da Federação suscitante como agente ativo da propositura do dissídio, procedência da preliminar de nulidade do processo de instauração do dissídio coletivo, por preterição de formalidades legais (manifestação anterior as diligências ordenadas para sanar esta nulidade), improcedência quanto à representação inepta por não constar da inicial as bases da conciliação e pela procedência da preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar declaratória do V. Acórdão da Suprema Côrte.

Determinada a baixa dos autos pelo relator que procede êste relatório em diligência para que a suscitante no prazo de 25 dias atendesse as exigências dos arts. 536, parágrafo único, 524, letra e e 524 da Consolidação das Leis do Trabalho.

A fls. 206, o Sindicato dos Professôres do Ensino Comercial de São Luís, manifesta-se contrário a proposta de conciliação do Exmo. Sr. Ministro Presidente dêste Tribunal Superior.

Traz a Federação suscitante aos autos, a sua carta sindical (fls. 215) e nove procurações respectivamente dos Sindicatos dos Estabelecimentos de Ensino de Alagoas, dos Estabelecimentos de Ensino da Bahia, dos Estabelecimentos de Ensino Secundário, Primário e Comercial do Estado de Minas Gerais, dos Estabelecimentos de Ensino Primário e Secundário no Estado do Paraná, dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Primário do Estado de Pernambuco, dos Estabelecimentos de Ensino Comercial do Rio de Janeiro, Estabelecimentos de Ensino Secundário e Primário do Estado do Rio de Janeiro, dos Estabelecimentos de Ensino Secundário, e Primário e Comerciário do Rio Grande do Sul (fls. 216 a 224), dando Podêres de representação à Federação Nacional do Estabelecimento de Ensino e ratificando os atos pela mesma praticados no dissídio coletivo de caráter jurídico em apreciação.

Com a petição de fls. 226 e em atenção às diligências ordenadas, a suscitante junta uma cópia autêntica da ata de fundação da Federação para comprovar a sua jurisdição e cópia da ata da sessão extraordinária do Conselho de Representantes de Federação, ratificando os atos praticados no presente dissídio e retificando a ata anterior que, por um lapso de redação, dizia do dissídio coletivo econômico quando deveria mencionar dissídio coletivo, jurídico, deliberações tomadas em escrutínio secreto.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINARMENTE

Sendo partes do presente processo, entidades sindicais representativas de estabelecimentos e professôres de ensino primário, secundário, comercial e de artes, desejo o pronunciamento dêste Colendo Tribunal Superior do Trabalho para se saber se também serão abrangidos na decisão, os estabelecimentos e professôres de ensino superior.

Na verdade, as Portarias ns. 8, de 16 de janeiro de 1941 e 204, de 5 de abril de 1945 ao disporem sôbre o cômputo das aulas, fazem menção aos estabelecimentos de ensino superior, o que não ocorre com o Decreto-lei n.º 2.028, de fevereiro de 1940 e com as Portarias ns. 929, de 5 de setembro de 1951, 522, de 23 de maio de 1952, 887, de 13 de outubro de 1952 que sòmente tratam dos estabelecimentos de ensino primário e secundário.

Todavia, a Constituição Federal, vigente, nos itens VI e VII do art. 168 ordena sôbre provimento das cátedras, vitaliciedade do professor e liberdade de cátedra, significando uma situação especial para o ensino superior.

Ocorre que o provimento das cátedras é feito por concurso de habilitação e a vitaliciedade é garntida logo torne o professor posse de sua cadeira, fatos que destoam do critério normal e dos característicos do contrato de trabalho comum, onde existe um concurso de vontades, onde existe uma subordinação jurídica.

O professor de ensino superior (catedrático): *a*) é admitido automàticamente com a sua aprovação no concurso; *b*) tem liberdade de cátedra; c) os vencimentos são fixados pela congregação da qual faz parte o professor.

A Consolidação das Leis do Trabalho não faz menção aos professôres de ensino superior.

Ocorrendo, ainda, que grande parte dos estabelecimentos de ensino superior são federalizados, sendo considerados funcionários públicos, os seus professôres, enquanto outros, recebem, por fôrça de leis especiais, subvenções anuais permanentes, mas sempre, em qualquer caso, providas efetivamente as cátedras por concurso de títulos e provas.

Isto pôsto, considerando que não são partes no presente dissídio, estabelecimentos e professôres de ensino superior, não tendo sido os mesmos ouvidos, e, atendendo ainda as razões alhures apontadas, julgo não se lhes aplicar a decisão dêste Egrégio Tribunal.

Todavia, como relator e após haver ordenado as diligências de fls., surgiu-me a hipótese de aplicação da decisão aos professôres de ensino superior, e como a aceitação da tese resultaria em meu impedimento para funcionar no processo por ser professor catedrático na Faculdade de Direito de Juiz de Fora, impõe-se a manifestação prévia e anterior ao relatório, dêste Egrégio Tribunal, como questão de ordem para posterior discussão e julgamento do feito.

Preliminares:

1) Ilegitimidade ativa da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino para suscitar dissídio, ainda que de natureza jurídica.

A fls. 149 dos autos, um grupo de sete sindicatos suscitados, argúi a preliminar de ilegitimidade de representação da Federação, suscitante para movimentar o presente dissídio.

Apoiados no próprio art. 857 da Consolidação das Leis do Trabalho, declaram os suscitantes que existindo sindicatos representativos da categoria econômica ou profissional não poderá a Federação movimentar o atual dissídio (parágrafo único do art. 857 acrescido pela Lei n.º 2.693, de 23 de dezembro de 1955).

A regra geral é a contida no art. 857 da Consolidação das Leis do Trabalho que fixa, como prerrogativa das associações sindicais, a representação para instaurar a instância em dissídio coletivo e o art. 533 da Consolidação das Leis do Trabalho define como associações sindicais de grau superior as federações e confederações.

Evidentemente, o parágrafo único do artigo 857 da Consolidação das Leis do Trabalho, estabelecido pela Lei n.º 2.693, de 23 de dezembro de 1955, não exclui a representação da entidade de grau superior, mas, ao contrário, vem reafirmar esta representação. Sòmente evita a intromissão não solicitada das organizações sindicais de grau superior em assuntos inerentes à região.

Mas, no caso em espécie, algum dos sindicatos de Estabelecimentos de Ensino se insurge contra a representação da Federação suscitante? A resposta é negativa. Os suscitados, sindicatos dos professôres, são que levantam a ilegitimidade de representação.

Se é bem verdade que os sindicatos filiados à Federação suscitante não sòmente aceitam como ratificam a representação da Federação, abrindo mão de um hipotético direito de representação, cuja exclusividade aos sindicatos não se acha expressa na lei, é também realidade inconteste que o atual dissídio jurídico é de interêsse de todos os estabelecimentos e professôres de ensino primário, secundário, comercial e artes de todo o Brasil.

Como se admitir com exclusividade, a representação sindical de âmbito municipal, estadual ou regional, quando a matéria atinge a todos os interessados do Brasil? Afirma-se, assim, a imperiosa necessidade do patrocínio de uma entidade sindical, de âmbito nacional.

O âmbito do dissídio atual é nacional e resultou da manifestação dos sindicatos de Estabelecimentos de Ensino de vários Estados do Brasil, sendo partes suscitantes também os Sindicatos de várias unidades da Federação.

Rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa da Federação suscitante, ainda porque a sua representação, (anterior e posterior à diligência ordenada) é afirmada através de duas assembléias da Federação e mandatos constantes dos autos, pelos sindicatos de Estabelecimentos de Ensino.

2) Incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar declaratória do venerando Acórdão da Suprema Côrte.

Nos autos do Recurso Extraordinário número 21.233, julgado pela Egrégia Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em 30 de julho de 1953, referente ao dissídio coletivo do Sindicato dos Professôres de Ensino Secundário, Primário e de Artes, do Rio de Janeiro, sem discrepância de votos, foi aprovado o voto do eminente Ministro MÁRIO GUIMARÃES, que, concluindo pela competência da Justiça do Trabalho para decidir sôbre trabalho e fixação de salários de Professôres, declara expressamente: "O art. 323, parágrafo único, da Consolidação, perdeu todo o vigor. Nem há necessidade de declará-lo

inconstitucional porque a Carta de 46 é posterior" (*D. da Justiça* — Ap. n.º 187, de 13-8-56, pp. 1.299 e 1.300).

O Colendo Supremo Tribunal Federal é soberano como última instância para decidir sôbre a validade da lei (Constituição, artigo 101, item III, letra "b").

Não ocorre a incompetência argüida porque a Justiça do Trabalho incumbe por fôrça da Constituição Federal (art. 123), julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores.

Talvez pretendessem os suscitados que argüiram a preliminar, levantar a exceção de coisa julgada, a qual também não mereceria acolhida, porque não configuradas as condições essenciais ao seu uso, — *eadem quaestio, ide negotium* — ou sejam a identidade da coisa pedida, do direito de pedir e das pessoas que em uma e outra pediram e de quem se pediu.

Sem tais elementos não haverá coisa julgada.

O Venerável Acórdão da Primeira Câmara do Supremo Tribunal Federal foi proferido no recurso extraordinário n.º 21.233, em um dissídio coletivo de âmbito regional, de caráter econômico, ou seja, com o "fim de obter majoração de salários para tôdas as categorias profissionais enquadradas no âmbito de sua atuação legal" (transcrição fiel da parte do relatório do acórdão citado — fôlhas 46).

O dissídio atual é de natureza jurídica e de âmbito nacional, o que demonstra a falta de identidade entre os dois dissídios.

Rejeito a preliminar.

3) *Incompetência jurisdicional do Tribunal Superior do Trabalho* — O Sindicato dos Professôres de Ensino Secundário e Primário de São Paulo, a fls. 134 e seguintes, afirmando que o presente dissídio se equipara a ação declaratória prevista no art. 75, do Código Civil, e que assim sendo deveria ser ouvido o interessado Ministério da Educação, audiência que ocasionaria a incompetência jurisdiconal do Tribunal Superior do Trabalho para apreciar o feito.

Em primeiro lugar não se justifica o apêlo a fonte subsidiária, no caso o Código Civil, declarando que a todo o direito corresponde uma ação que o assegura e isto porque, no caso *sub-judice*, a ação que assegura o direito, é o dissídio coletivo de caráter jurídico, contido na Consolidação das Leis do Trabalho.

A forma estabelecida pela Consolidação das Leis do Trabalho, através dos arts. 856 e seguintes, decorre inclusive de art. 123, e § 2.º, da Constituição Federal, e, possuindo o dissídio coletivo rito processual próprio não se faz mister a adoção de critério subsidiário estabelecido no Código do Processo Civil.

Também não merece aceitação esta preliminar.

4) *Nulidade* do Processo de instauração do dissídio coletivo por *preterição de formalidades legais.*

Atendendo ao requerimento do Sindicato dos Trabalhadores em estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo, a fls. 132 e, por se tratar de nulidade sanável, determinei a baixa dos autos em diligência para atendimento das exigências constantes dos arts. 536 e parágrafo único, 524 e letra "c", todos da Consolidação das Leis do Trabalho, o que foi atendido pela Federação suscitante a fls. 207 a 215, e fls. 227 e 234.

Prejudicada a preliminar de nulidade por preterição de formalidades legais, já foram as mesmas atendidas pela Federação suscitante.

5) *Representação inepta* por não constar da petição inicial as bases da conciliação (fls. 153).

Indicando o art. 858, da Consolidação das Leis do Trabalho como requisito formal da representação para a instauração da instância em dissídio coletivo, a apresentação das bases de conciliação levantam os suscitados a presente preliminar.

Trata-se no momento de dissídio coletivo de caráter jurídico em que é solicitada a manifestação da Justiça para declarar qual o regime jurídico vigente na parte referente a remuneração dos professôres. Como poderia apresentar a suscitante, bases de conciliação.

Diz OLIVEIRA VIANA *in* "Problemas de Direito Corporativo": "o fundamento dos dissídios coletivos jurídicos é a aplicação ou a interpretação de um dispositivo de lei de regulamento ou de cláusula convencional e neste caso a sentença é meramente declaratória, limitando-se o juiz a declarar o direito, interpretando a lei ou a cláusula da convenção coletiva e aplicando-a".

Evidentemente sòmente o desconhecimento da natureza jurídica do dissídio, poderia ocasionar a argüição de tão incabível preliminar Improcede na preliminar pelo que, rejeito-a.

MÉRITO

Visa o presente dissídio à declaração pelo Egrégio Tribunal Superior do Trabalho: a) se subsistir o citado art. 323 e seu parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho; *b*) se revogado, estariam revogadas ou não

tôdas as portarias ministeriais, ou se subsiste alguma, anterior a Constituição de 1946.

O parágrafo único do art. 323, da Consolidação das Leis do Trabalho foi derrogado pela Constituição Federal de 1946, que veda a qualquer dos Podêres da União delegar atribuições (§ 2.º, do art. 36), e fixa a competência da Justiça do Trabalho para estabelecer normas e condições de trabalho (§ 2.º, do art. 123).

Inexiste na Constituição de 1946 a outorga de podêres ao Executivo para fixar critérios de remuneração aos trabalhadores em geral, e òbviamente para os professôres, competindo ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por fôrça do item I, do art. 87, do Magno Diploma expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.

Ora, o parágrafo único, do art. 323, da Consolidação das Leis do Trabalho, declara a competência do Ministério da Educação para fixar os critérios para a determinação da condigna remuneração aos professôres, autorização esta que se atrita frontalmente com a Carta Magna que estabelece a competência de outro Poder para a finalidade aludida.

Conforme bem salientou o acórdão da Colenda Primeira Câmara do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário n.º 21.233), não há necessidade de se declarar a inconstitucionalidade do texto da Consolidação das Leis do Trabalho porque a Carta de 46 lhe é posterior.

Concluo assim pelo não vigoramento do parágrafo único, do art. 323, da Consolidação das Leis do Trabalho, falecendo em decorrência, ao Ministério da Educação, a competência para a fixação de critérios de remuneração para os professôres.

No que se refere às portarias ministeriais, desde que derrogado o parágrafo único, do art. 323, da Consolidação das Leis do Trabalho, ficaram sem vigor, ainda que anteriores à Constituição de 46, pois que, já tiveram sua eficácia no tempo e produziram os seus efeitos.

As normas constitucionais tendo caráter imperativo e inexistindo disposições transitórias que lhe atenuem os efeitos, prevalecem imediatamente.

"As leis políticas, as de jurisdição de competência e processo regulam todos os atos que são de seu domínio, ainda que iniciados sob o império da lei anterior. Por outras palavras: estabelecem uma ordem jurídica que será inflexível, se o legislador, por meio de disposições transitórias não lhes atenuar os efeitos" (CLOVIS BEVILACQUA — Teoria Geral de Direito Civil, art. 24).

Evidentemente, após a Constituição de 1946, o Ministério da Justiça da Educação, não mais pode fixar o critério de remuneração dos professôres e não se pode pretender dêste então a aplicação da Portaria n.º 204 por ser anterior à Carta Magna porque importaria na aceitação de normas estabelecidas por Poder incompetente, máxime sabendo-se que êste mesmo Poder já se manifestara em sentido diverso através de outras portarias que sucederam àquela.

Manifesto-me, assim, pela insubsistência de tôdas as portarias ministeriais sejam anteriores ou posteriores à Constituição.

Também não se poderá falar em desamparo às relações de emprêgo no que tange à remuneração, entre os estabelecimentos de ensino e os professôres, porque a lei lhes faculta três meios de ajuste de seus assuntos, dois, indiscutíveis que são, o dissídio coletivo instaurado na Justiça do Trabalho, o contrato coletivo entre as partes, homologado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do Trabalho, e o último, uma lei, cuja viabilidade é negada por uns e aceita por outros por fôrça da letra "a" do item XV do art. 5.º da Constituição combinado com o item IX do artigo 65 da Carta Magna.

Sôbre a homologação de acôrdos na forma aceita por algumas entidades sindicais, assim como preliminarmente se decide pela impossibilidade de oferecimento de bases de conciliação em dissídio coletivo de caráter jurídico (declaratório), exigência de lei nos dissídios coletivos de caráter econômico, também ocorre a impossibilidade de acôrdo entre todos ou parte dos litigantes, por incabível em dissídio coletivo de caráter jurídico, no qual se discute a vigência, aplicação ou interpretação de normas legais.

Cumpre a êste Egrégio Tribunal, no caso presente, declarar ùnicamente se tem vigoramento o dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho e as portarias ministeriais baixadas com apoio na disposição da lei em aprêço.

Deixo de apreciar os pedidos de homologação constantes dos autos.

Isto pôsto:

Acordam os Juízes do Tribunal Superior do Trabalho: I — declarar não aplicável aos estabelecimentos e aos professôres de ensino superior a decisão do presente dissídio, contra o voto do Sr. Ministro TOSTES MALTA, que entendeu prematura essa manifestação; II — rejeitar as preliminares levantadas a saber: *a*) de ilegitimidade da Federação, unânimemente; *b*) de incompetência da Justiça do Trabalho, unânimemente; c) de incompetência do Tribunal Superior do Trabalho para

processar e julgar declaratória de acórdão do E. Supremo Tribunal Federal, vencidos os Srs. Ministros JOÃO BATISTA DE ALMEIDA e ANTÔNIO CARVALHAL que a acolhiam; *d*) de representação inepta, unânimemente; III — considerar prejudicada a preliminar de nulidade do processo por preterição de formalidades legais uma vez que já supridas, unânimemente; IV — considerar procedente o dissídio para, julgando insubsistente o parágrafo único do art. 323 da Consolidação das Leis do Trabalho após o advento da Constituição Federal, declarar derrogadas tôdas as portarias emanadas do Ministério da Educação e Cultura, vencidos, em parte pelo voto de desempate, os Srs. Ministros JOÃO BATISTA DE ALMEIDA, ANTÔNIÓ CARVALHAL, OSCAR SARAIVA, TOSTES MALTA e TÉLIO DA COSTA MONTEIRO, que consideravam vigente as normas da Portaria n.º 204; V — contra os votos dos Srs. Ministros JOÃO BATISTA DE ALMEIDA e ANTÔNIO CARVALHAL, deixar de apreciar os pedidos de homologação de acôrdo, apresentados por vários litigantes, por incabíveis em dissídios coletivos de caráter jurídico.

O Sr. Ministro JOÃO BATISTA DE ALMEIDA requereu justificação de voto.

Rio de Janeiro, 8 de maio de 1957. — DELFIM MOREIRA JÚNIOR, Presidente. — HILDEBRANDO BISAGLIA, Relator.

Ciente: JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador Geral.

Voto vencido do Senhor Ministro Revisor, JOÃO BATISTA DE ALMEIDA.

1.º) do art. 323 da C. L. T., que emana o princípio da condigna remuneraãço devida ao Professor pelo seu trabalho, não sendo, por isso, demasiado reproduzir-lhe o texto quando se discute a matéria.

2.º) Diz o citado art. 323: "Não será permitido o funcionamento do estabelecimento particular de ensino que não remunere condignamente os seus professôres, ou não lhes pague pontualmente a remuneração de cada mês".

3.º) Fixado o princípio de condigna remuneração, era necessário efetivá-lo, e, por isso, no parágrafo único do mesmo artigo, atribuiu a lei competência ao "Ministério da Educação e Saúde" para fixar os critérios para determinação de condigna remuneração devida aos professôres, bem como assegurar a execução do preceito estabelecido no presente artigo

4.º) A C. L. T. foi publicada no tempo da carta de 37, e com ela estava em perfeita consonância, daí a legitimidade da Portaria número 204, do Ministério da Educação e Saúde, baixada ainda na vigência daquela Constituição.

5.º) Posteriormente veio a Constituição de 46, e, os doutos julgaram derrogado o parágrafo único daquele artigo por entenderem ter o novo texto Constitucional deslocado para outra esfera, a Judiciária, a competência para regular a questão.

6.º) Neste sentido se manifestou o Colendo Supremo Tribunal Federal, em julgado ao qual me curvo, e, que agora é frontalmente contrariado a meu ver no julgamento do presente Dissídio Coletivo.

7.º) Em conseqüência dêsse julgado, vigente estava e está a discutida Portaria número 204, visto como baixada por quem na época tinha competência para o fazer, e, porque, desde então não revogada por qualquer ato legítimo, apesar de se terem passado dez anos da vigência a Portaria em causa, anteriormente repudiada pela douta maioria e se não a consideram vigente para um caso não é admissível considerada para outro da mesma espécie.

11.º) Daí também a veemência desta minha *justificação de voto.*

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1957. — JOÃO BATISTA DE ALMEIDA, Ministro Revisor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 20 de maio de 1957, pp. 1.337-40, apenso ao número 114).

NOTAS

Cursos de Aperfeiçoamento da P.D.F. (*)

Dobrados agradecimentos devemos nós, da Secretaria-Geral de Administração, a Vossa Excelência, Senhor Prefeito, pela sua honrosa presença nesta solenidade. Uma vez pelo que ela vale de prestígio para as atividades de treinamento que aqui procuramos cada vez mais incentivar e pela certeza que ela nos dá de um progresso seguro nesse importante setor; outra vez, pela satisfação que representa para os servidores da S.G.A. êste reencontro direto com o administrador e homem de estado, que aqui deixou traços marcantes de um espírito esclarecido e destacada atividade.

A reunião de hoje visa a entrega dos certificados aos alunos aprovados nos Cursos de Administração da Prefeitura, em 1957.

Criados na administração ALIM PEDRO, à frente desta Secretaria a figura ilustre de JOEL RUTHENIO DE PAIVA, êsses cursos entraram na plenitude de seu funcionamento na atual administração.

Honra-me sobremaneira paraninfar a primeira turma que solenemente recebe seus certificados de terminação de curso.

Cabe aqui ressaltar que um dos aspectos mais positivos da moderna administração de pessoal é, sem dúvida, o que se relaciona com as atividades de treinamento e aperfeiçoamento. Qualquer organização, hoje em dia, para prestar serviços eficientes depende do tipo de pessoal que emprega. Não é bastante recrutar e selecionar empregados ou funcionários. Mais que isto: é preciso mantê-los sempre em alto nível de rendimento, atualizando-lhes os conhecimentos; técnicas ligadas aos trabalhos que executam; orientando-lhes a experiência mediante cursos ou sistemas outros de treinamento. Já ninguém ousa afirmar, a esta altura da evolução da técnica de administração, que o serviço público possa ser executado pelo tipo comum de funcionário, formado em moldes empíricos. A complexidade notória das atividades estatais, que guardam relação direta com o avanço da civilização verificado nos últimos anos, trouxe de conseqüência a necessidade de *aparelhar convenientemente* — em têrmos de pessoal — os órgãos da administração, através dos quais se processa a satisfação, pelo Estado, das necessidades sociais. Em tôdas as jurisdições tidas como progressistas, ênfase especial é dada aos problemas de seleção e treinamento. Aqui mesmo, no Govêrno Federal, em paralelo com as de recrutamento e seleção, cresceram as atividades de treinamento e aperfeiçoamento, atingindo um bom nível, se considerarmos dados estatísticos recentemente divulgados pelo D.A.S.P., no que respeita à reali-

---

(*) Discurso do Paraninfo da Turma de 1957, Dr. JOSÉ JOAQUIM DE SÁ FREIRE AIVIM, Secretário-Geral de Administração da P.D.F.

zação de cursos ali ministrados, permanentemente, e o respectivo aproveitamento por parte dos alunos.

No caso dos Ministérios Militares, então, aquêle índice vai de bom a ótimo. De fato, no setor de treinamento e aperfeiçoamento, o que se observa, comparativamente, entre o funcionalismo militar e o civil é o descompasso quase total que favorece ao primeiro, certo como se tem notícia do alto grau de sistematização a que chegaram naquele respeitante as classes armadas, pela nitidez e realidade com que tais atividades — perfeitamente integradas na sua política de pessoal — são executadas, mediante a valorização dos diversos cursos existentes, de *caráter compulsório*, para efeito de acesso aos postos superiores, dentro das respectivas carreiras. De cima a baixo, dos pequenos aos altos postos, não se processa qualquer movimento vertical, dentro da carreira, sem que através de cursos regulares, estágios, viagens ou bôlsas de estudo, e outros tipos usuais de treinamento e aperfeiçoamento, se apurem capacidades, aptidões e experiências.

"Estes aspectos da administração moderna sugerem a importância de um genuíno sistema do mérito no serviço público". O treinamento só terá razão de ser, e sòmente frutificará, como decorrência natural da adoção do sistema mérito. Hoje não podemos arcar com o luxo de manter um sistema de pessoal que não tome o mérito como critério de escolha, treinamento e promoção, nem suportar os perigos dêle decorrentes. Não é só uma questão de serviços públicos dispendiosos e ineficientes. Um pessoal incompetente pode pôr em perigo até a segurança, a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

"O elemento humano ou o conceito do pessoal que trabalha numa organização constitui a pedra angular da administração. Da efetiva administração de pessoal depende o êxito ou o fracasso de qualquer empreendimento. Planos, diretrizes e objetivos de administração deixam de ser executados ou atingidos quando não se dedica a devida atenção ao aspecto humano da organização. Isso é igualmente verdadeiro, tanto no serviço público como nos empreendimentos particulares".

Daí decorre a importância capital que hoje se dispensa à administração de pessoal, que visa a obter pessoal capaz; utilizar-lhe os serviços efetivamente e manter-lhe o espírito, a cooperação a fim de atingir os objetivos da organização.

Se pela seleção se obtém o elemento humano apto ao desempenho da função, é com o treinamento que se coloca em condições de bem e permanentemente desincumbir-se.

A seleção e o treinamento, longe de se constituirem fôrças competitivas, completam-se. A primeira "seleciona para o cargo o indivíduo com maiores potencialidades para exercê-lo". O segundo "desenvolve essas potencialidades, transformando-as em capacidades atuais e reais".

Honestamente, indivíduo algum, de mediana cultura e médio nível de compreensão, pode hoje em dia desconhecer a relevância do assunto, mesmo em que pese a relativa falta de conhecimentos especializados em tôrno dêle.

E' ponto realmente importante para qualquer organização; para qualquer govêrno.

Na Prefeitura do Distrito Federal, apesar de que, teòricamente, já estivesse criado, de muito, um órgão central de aperfeiçoamento, as atividades relacionadas a êsse setor vinham sendo exercidas descentralizadas e assistemàticamente, sem o necessário planejamento e contrôle de resultados; sem o prévio levantamento das necessidades dos serviços para efeito de aplicação dos adequados tipos de treinamento e aperfeiçoamento.

Observe-se, a propósito, que a existência de um regulamento para cursos de administração, baixado em 1946 pelo Decreto n.º 8.115, passou despercebida pràticamente, até fins de 1952, quando se esboçou uma tentativa de dar funcionamento a ditos cursos. Chegaram mesmo a ser nomeados professôres e programas foram traçados para as cadeiras de Administração de Pessoal e Organização e Métodos.

Quando da reforma de 1955 da tabela de mensalistas, da Secretaria Geral de Administração, entretanto, é que foram criadas as várias funções de professor de Treinamento e Aperfeiçoamento, abrangendo as seguintes cadeiras, especializadas: Fundamentos de Administração Pública e Estrutura do Serviço Público, Administração Local, Administração de Pessoal, Administração Financeira, Organização e Métodos, Relações Públicas, Direito, Matemática e Estatística, Português, Hidráulica e Química Especializada e Eletromecânica, possibilitando a instalação efetiva dos cursos.

A escolha dos professores recaiu sôbre servidores de escol, recrutados não só nesta Prefeitura como também no D.A.S.P. e na Fundação Getúlio Vargas, valendo a propósito lembrar que todos êles, além da inegável experiência administrativa que possuem, concluíram cursos de Administração Pública, ou diretamente relacionados às matérias que lecionam, destacando-se vários dêles, pelos cursos que fizeram, com brilho, no estrangeiro; pelos trabalhos publicados — dentro das respectivas especialidades — bem como pelos altos postos que ocuparam e ocupam aqui na Prefeitura ou na União.

De momento, o que se tem a dizer é que os cursos de treinamento e aperfeiçoamento da P.D.F. constituem uma realidade. Os novos atos regulamentares baixados pela atual Administração, além de melhor haverem ordenado a matéria, tiveram o mérito de atualizar o sistema de ensino especializado do assunto, atendendo-se à sua natural evolução, que tornava obsoleto o antigo Regimento de Cursos.

Em pleno funcionamento se encontram dezessete (17) cursos a saber: Português, Inglês, Matemática, Estatística, Direito Usual, Administração Local, Fundamentos de Administração Pública e Estrutura do Serviço Público, Administração de Pessoal, Administração Financeira, Organização, Relações Públicas, Noções de Direito, Noções de Organização, Noções de Relações Públicas, Elementos de Economia, Noções de Administração Local e Curso Especial para Águas e Esgotos.

A situação, em 1957, apresenta, estatìsticamente, os seguintes resultados, que, com satisfação, divulgamos:

Total de Cursos	17
Total de Turmas	35
Total de Alunos inscritos	843
Total de Alunos aprovados	269

Considerando-se a circunstância de ser esta a primeira vez em que tais cursos são ministrados, o número de alunos inscritos e o de aprovados pode ser considerado bom.

Continuou a Administração atual, por outro lado, a prestigiar em tôda a linha os dois importantes acôrdos assinalados entre a Municipalidade e a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, visando à formação de pessoal nas várias especializações das técnicas e ciências administrativas e ao aperfeiçoamento sistemático de seus funcionários, mediante cursos adequados e intensivos de treinamento, a serem ministrados a 30 alunos em cada semestre, gozando êstes vantagens especiais, como sejam a dispensa do ponto, a percepção dos respectivos vencimentos e ainda de auxílio-financeiro, durante o respectivo período letivo.

Do ponto de vista de Administração de Pessoal, a importância dos acôrdos em questão deve ser realçada, pois que êles encerram obrigação duradoura, visando manter, mediante treinamento, os desejados níveis de adestramento e conhecimento de nosso pessoal.

De registrar-se, igualmente, a instituição de "Estágios" objetivando ao treinamento prático, em serviço, como complemento indispensável aos conhecimentos teóricos adquiridos nos cursos de Aperfeiçoamento. Neste sentido foi baixada Resolução que já está produzindo resultados satisfatórios.

Cabe, por fim, assinalar algumas das providências que para breve serão adotadas. Até o momento, funcionavam esparsamente os vários cursos de Administração, sem constituir currículos; carecendo, por igual, o programa de treinamento, de uma perfeita coordenação entre os cursos e os estágios, bem como, de orientação num sentido mais positivo de fazer com que cursos e estágios se processassem, tendo em vista, em cada caso, o cargo ocupado e a carreira respectiva.

Outro ponto importante diz respeito a biblioteca especializada em relação às várias disciplinas componentes dos diversos cursos, compreendendo, inclusive, a divulgação de trabalhos que a êles diretamente interessem.

As medidas em referência, modificado o anterior regulamento para permitir sua maior adequação à realidade atual — atendidos aquêles importantes aspectos — permitem-nos anunciar que, já a partir do ano letivo que dentro em breve será iniciado, teremos coberto todo aquêle programa, tornando assim cada vez mais objetivas as nossas atividades de treinamento e aperfeiçoamento.

Êste, meus senhores, é um singelo relato do tudo quanto fizemos em prol do aperfeiçoamento dêste operoso funcionalismo municipal.

Estamos hoje reunidos e altamente honrados, por têrmos entre nós o Prefeito do Distrito Federal, que aqui veio prestigiar com a sua presença o ato solene que, pela primeira vez, marca a entrega de certificados aos alunos aprovados nos Cursos de Administração da Prefeitura.

De minha parte, repito, sinto-me, também, profundamente honrado em paraninfar as turmas de 1957.

O momento é propício para a formulação de votos de agradecimento a todos que concorreram para o sucesso dos nossos Cursos, cabendo destacar o

apoio incondicional do Prefeito NEGRÃO DE LIMA às providências que iriam pôr em movimento as medidas antes cuidadosamente planejadas.

Merecem igual reconhecimento a Sra. Diretora do Pessoal, o Chefe e demais funcionários do Serviço, bem como o competente e dedicado corpo de professôres dos Cursos, sem cuja colaboração decisiva para a consecução do objetivo colimado, nada se teria conseguido.

Não poderia faltar, e é mesmo tôda a razão destas palavras, a nossa mensagem de estímulo a todos aquêles que hoje receberam certificados de aprovação, e que, agora, como novo e sólido cabedal de conhecimentos, que reúne a prática à teoria, estarão melhor capacitados, profissionalmente, para o exercício de funções de maiores responsabilidades, aumentando, dêsse modo, de muito, o âmbito de suas justas ambições.

Esperamos poder, ainda, propor novas prerrogativas, para os funcionários que terminarem os Cursos de Aperfeiçoamento, dando-lhes, a par dos conhecimentos novos que adquirirem, um melhor aproveitamento de seus conhecimentos transformando até, se possível, a freqüência ao curso numa obrigação do funcionário em estágio probatório.

Exigindo o certificado do curso, a exemplo do que se faz nas Fôrças Armadas, para determinados acessos nas carreiras, ainda melhormente poderemos aproveitar as capacidades.

E que, finalmente, possamos chegar ao ideal da criação da Escola de Aperfeiçoamento da Prefeitura.

Reiterando aos novos diplomados o aplauso a que fizeram jus, quero assegurar em nome de Sua Excelência o Senhor Prefeito aqui presente, que a administração municipal não lhes negará o reconhecimento de seus méritos e o condigno aproveitamento de suas aptidões.

PÚBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Américas — publicada em português, inglês e espanhol. Volume IX — N.º 10 — Outubro de 1957, composta e impressa no Brasil pelo serviço gráfico do I.B.G.E. — Rio de Janeiro.

Associação dos Servidores Civis do Brasil — jornal da entidade máxima dirigente das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos. Ano I — N.º 6 — Setembro de 1957 — Rio de Janeiro.

Boletim Bibliográfico Brasileiro — oferta da Livraria Civilização Brasileira. N.º 5 — Volume IV — Setembro/Outubro de 1956. Rio.

Boletim do Departamento Administrativo do Serviço Público — artigos publicados nas revistas recebidas pela Biblioteca em outubro. N.º 10 — Outubro de 1957 — Biblioteca do D.A.S.P. Rio de Janeiro.

Boletim do Leite e seus Derivados — Ano XII — N.º 124 — Outubro de 1957 — 4.ª época. Rio de Janeiro.

Balanços Gerais da União — pela Contadoria Geral da República, relativos ao exercício de 1954. Volumes I e II — apresentação das contas financeiras e patrimoniais — balanços das autarquias — 1.º volume — 1955 — Rio de Janeiro, Brasil.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXXIII — Agôsto de 1957 — Número 24. Rio de Janeiro, Brasil.

Boletin de La Dirección General Impositiva — Poder Ejecutivo Nacional — Ministerio de Hacienda — Volumen 7 — Agôsto 1957 — N.º 44 — Año IV — Buenos Aires, Argentina.

Boletim da Fundação Gonçalo Moniz — N.º 9 — Janeiro de 1956. Bahia, Brasil.

Boletim da Fundação Gonçalo Moniz — N.º 10 — Novembro de 1956. Bahia, Brasil.

Boletim Social — órgão da União Beneficente dos Subtenentes e Sargentos de Mato Grosso. Ano XXIV — Jan./Fev./Março de 1957, edição especial. Campo Grande — Estado de Mato Grosso, Brasil.

Carta Semanal do Departamento de Estudos Econômicos — N.º 125 — Ano 4 — de 19 a 26-9-57. Estado de Minas Gerais, Brasil.

Censos Demográficos e Econômicos — VI Recenseamento do Brasil — 1950 — Território do Acre — série regional — Volume VII — Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E. Rio de Janeiro, 1957. Brasil.

Comércio Internacional — Boletim mensal do Banco do Brasil — Ano VI — Números 11/12 — Junho-Julho de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

O Cultivador — órgão oficial, informativo, agrícola e cultural da Escola Agrotécnica de Santa Teresa: mais para os lavradores do que para os doutores. Ano X — Ns. 125/26 — Agôsto e Setembro de 1957. São João de Petrópolis, Brasil.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Ano XXXVIII — N.º 12.537 — Têrça-feira. 20 de agôsto de 1957. Aracaju, Estado de Sergipe, Brasil.

Economic Leaflets — published monthly by the Bureau of Economic and Business Research, College of Business Administration University of Florida, Gainesville. Vol. XVI — N.º 9 — September, 1957 — Florida, U.S.A.

IDORT — revista de organização e produtividade do Instituto de Organização Racional do Trabalho, comitê nacional brasileiro filiado ao Comitê Internacional de l'Organisation Scientifique (CIOS). Julho e Agôsto de 1957 — Ano XXVI — Ns. 307/8. Estado de São Paulo, Brasil.

Jornal Oficial do Município de Ilhéus — Ano XX — 67.º da República — número 1909 — sexta-feira, 2 de agôsto de 1957. Estado da Bahia, Brasil.

Jornal Oficial do Município de Ilhéus — Ano XX — 67.º da República — mero 1.911 — sexta-feira, 9 de agôsto de 1957. Estado da Bahia, Brasil.

Jornal Oficial do Município de Ilhéus — Ano XX — 67.º da República — N.º 1.913 — sexta-feira, 16 de agôsto de 1957. Estado da Bahia, Brasil.

Jurisprudência e Doutrina — Revista trimestral para divulgação exclusiva de matéria jurídica. N.º 24 — Outubro-novembro-dezembro de 1956. Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil.

Mensário Estatístico — publicação do Ministério da Fazenda e do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E. N.º 75 — Setembro de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Notícias de Portugal — boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação. N.º 542 — 21/9/957 — Ano XI — Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

Notícias de Portugal — N.º 543 — 28/9/957 — Ano XI — Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

... *de Portugal para o Brasil* — publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa. Ano IX — N.º 8 — Agôsto de 1957. Lisboa, Portugal.

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Año VIII — Ns. 1-2 — Enero/Junio de 1957 — Montevideo — Republica Oriental del Uruguay.

Revista do Trabalho — Ano XXV — Volume XXV — Março de 1957. Rio de Janeiro.

Universidad de San Carlos — publicación trimestral — Número 36 — Enero, Febrero, Marzo del 1955. — Guatemala.

COLABORAM NESTE NÚMERO

JEAN MEYNAUD — Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Paris. Já estêve no Brasil, a convite da Fundação Getúlio Vargas, para a qual realizou trabalhos e cursos. A respeito de um dêstes — *Aspectos atuais da emprêsa pública na França* — deu a R.S.P. uma nota bibliográfica, em seu número de maio de 1957. Pertence à nova geração de economistas-juristas que vem renovando de maneira tão original o pensamento francês de após guerra.

WILLIAM W. PARSONS — Secretário-Assistente de Administração, do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos — Tradução de MARY CARDOSO, ex-Técnico de Administração, por concurso do D.A.S.P.

JURANDIR COELHO — Auditor do Tribunal de Contas, por concurso; ex-Assistente de Administração, tendo chefiado a Seção de Pesquisas da D.O. do D.A.S.P. Organizador da coletânea de ensaios: *Teoria e Processo do Orçamento*, publicada pelo S.D. do D.A.S.P. Publicou na R.S.P. de março e abril de 1957 uma das mais completas monografias até agora escritas sôbre o *Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça.*

HERBERT COBLANS — Nasceu na União Sul-Africana e é formado em Química e Biblioteconomia. Na Universidade de Natal, foi professor de Química e, depois, bibliotecário. Reorganizou, em 1949, e dirigiu até 1950 a biblioteca da U.N.E.S.C.O., em Paris. De 1953 a 1954 residiu no Brasil, participando, como Consultor da U.N.E.S.C.O., dos trabalhos de organização do atual Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação. Foram muito proveitosos os contatos pessoais que estabeleceu com bibliotecários, administradores e professôres do Rio de Janeiro e dos Estados. Sob os auspícios dos Cursos da Biblioteca Nacional, ministrou, no Rio de Janeiro em 1953, um curso de Documentação. Fêz conferências e dirigiu mesas-redondas em São Paulo, Salvador e Recife. Exerce atualmente o importante cargo de Diretor do Serviço de Informação Científica da Organização Européia de Pesquisas Nucleares sediada em Genebra. Sob sua orientação, foi instalada recentemente a biblioteca dessa Organização, que antes funcionava em barracões improvisados. Êle é, ainda, um dos principais redatores da *Revue de la Documentation*, órgão oficial da Federação Internacional de Documentação. O fato de ter sido encarregado de escrever o trabalho que a *Revista do Serviço Público* divulga neste número é mais uma prova do seu valor e prestígio. A pedido do Serviço de Documentação do D.A.S.P., escreveu, ainda no Brasil, uma *Introdução ao Estudo da Documentação*, a ser publicada brevemente. A tradução é feita pela bibliotecária do D.A.S.P. MARIA AMÉLIA PÔRTO MIGUEIS.

A. DELORENZO NETO — Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios. Professor de Legislação Municipal da Escola Brasileira de Municípios. Professor de Legislação Municipal da Escola de Sociologia de São Paulo. Especialista em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal.

JOAQUIM PIMENTA — Professor catedrático (aposentado) da Faculdade Nacional de Direito (Universidade do Brasil) e da Faculdade de Direito da Universidade

do Distrito Federal. Lecionou também na Faculdade de Direito do Recife. Exerceu diferentes cargos na Justiça do Trabalho. Autor de várias obras jurídicas: *A questão social e o Catolicismo*, *Cultura de Fichário* e, finalmente, *Enciclopédia de Cultura* (Sociologia e Ciências Correlatas) — trabalho que o Autor já desenvolveu quase para o dôbro, a fim de ser feita a 2.ª edição. O artigo que agora se divulga complementa o que escreveu para o nosso número de junho de 1957.

LUIZ DE ANHAIA MELO — Professor de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo; Diretor do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da mesma Universidade. O trabalho que divulgamos constitui o Boletim I do Centro, e abre perspectivas novas no estudo dos problemas municipais.

Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1958